



VALTIOVARAINMINISTERIÖ

Alue- hallinnon uudistamis- hanke

Väliraportti



Toinen painos, sisältäen
hallinnon ja aluekehityksen
ministerityöryhmän
päätöksen 8.5.2008

19a/2008

Hallinnon kehittäminen



VALTIOVARAINMINISTERIÖ

Aluehallinnon uudistamishanke

Väliraportti

Valtiovarainministeriön julkaisuja

19a/2008

Hallinnon kehittäminen

Aluehallinto
alku
kehittyy ja uudistuu

VALTIOVARAINMINISTERIÖ
PL 28 (Snellmaninkatu 1 A) 00023 VALTIONEUVOSTO
Puhelin 09 16001 (vaihde)
Internet: www.vm.fi
Taitto: Anitta Railonkoski/VM-julkaisutiimi

Edita Prima Oy
Helsinki 2008

Toinen painos, kesäkuu 2008

Kuvailulehti

Julkaisija ja julkaisu aika	Valtiovarainministeriö, kesäkuu 2008	
Tekijät	Aluehallinnon uudistamishankkeen ohjausryhmä ja valmisteluryhmä	
Julkaisun nimi	Aluehallinnon uudistamishanke Väli­raportti	
Julkaisun osat/ muut tuotetut versiot	Julkaisu on saatavissa Internetistä osoitteesta www.vm.fi/julkaisut	
Asiasanat	aluehallinto, hallinnon kehittäminen, keskushallinto, ohjausjärjestelmät, maakunnan liitot	
Julkaisusarjan nimi ja numero	Valtiovarainministeriön julkaisuja 19a/2008	
Julkaisun myynti/jakaja	Valtiovarainministeriö, julkaisutiimi, s-posti: vm-julkaisutiimi@vm.fi	
Painopaikka ja -aika	Edita Prima Oy, Helsinki 2008	
ISBN 978- 951-804-840-7 (nid.) ISBN 978-951-804-841-4 (PDF) ISSN 1459-3394	Sivuja 142	Kieli Suomi
	Hinta	
Tiivistelmä	<p>Hallinto- ja kuntaministeri Kiviniemi asetti Aluehallinnon uudistamishankkeen (ALKU-hanke) 29.6.2007. Hankkeen toimikausi on 29.6.2007-31.3.2009. Hankkeella on valmisteluryhmä ja ohjausryhmä, jossa on poliittinen edustus. Hankkeen tavoitteena on kansalais- ja asiakaslähtöisesti, tehokkaasti ja tuloksellisesti toimiva aluehallinto. Uudistukset on tarkoitus toteuttaa kokonaisuudessaan vuoteen 2010 mennessä.</p> <p>Hankkeen tehtävänä oli asetettujen tavoitteiden toteuttamiseksi laatia väli­raportti 31.3.2008 mennessä. Väli­raportti sisältää ehdotukset uusiksi aluehallintoviranomaisiksi ja niiden tehtäväkokonaisuusiksi, keskushallinnon tehtävien siirtämiseksi aluehallinto- ja paikallishallintoviranomaisille ja aluejako­jen muutosten periaatteiksi sekä muita ehdotuksia uuden hallintorakenteen toteuttamiseen liittyvistä toimenpiteistä.</p>	

Presentationsblad

Utgivare och datum	Finansministeriet, juni 2008	
Författare	Styrgruppen och beredningsgruppen för projektet för att reformera regionförvaltningen	
Publikationens titel	Projektet för att reformera regionförvaltningen Halvtidsrapport	
Publikationens andra versioner	Publikationen finns på finska på Internet-adress www.vm.fi/julkaisut	
Nyckelord		
Publikationsserie och nummer	Finansministeriet publikationer 19a/2008	
Beställningar/distribution	Finansministeriet publikationsteamet, e-post: vm-julkaisutiimi@vm.fi	
Tryckeri/tryckningsort och -år	Edita Prima Ab, Helsingfors 2008	
ISBN 978-951-804-840-7 (hft.) ISBN 978-951-804-841-4 (PDF) ISSN 1459-3394	Sidor 142	Språk Finska
	Pris	
Sammandrag	<p>Förvaltnings- och kommunminister Kiviniemi tillsatte projektet för att reformera regionförvaltningen (ALKU) den 29 juni 2007. Projektets mandatperiod är 29.6.2007-31.3.2009. Projektet har en beredningsgrupp och en styrgrupp med politisk representation. Målet med projektet är att uppnå en effektiv regionförvaltning som agerar medborgar- och kundinriktat. Avsikten är att reformerna genomförs i sin helhet före utgången av 2009.</p> <p>Projektet hade till uppgift att sammanfatta en halvtidsrapport före den 31 mars 2008 för att förverkliga de uppsatta målen. Halvtidsrapporten innehåller förslagen till nya regionförvaltningsmyndigheter och deras uppgiftshelheter, om flyttande av centralförvaltningens uppgifter till region- och lokalförvaltningsmyndigheter, till principer för ändring av regionindelningarna samt andra förslag till åtgärder som har samband med förverkligandet av den nya förvaltningsstrukturen.</p>	

Description page

Publisher and date	Ministry of Finance, June 2008	
Author(s)	Steering Group and Preparatory Group for the Reform Project for State Regional Administration	
Title of publication	Reform Project for State Regional Administration, Interim Report	
Parts of publication/ other versions released	The publication is available in Finnish at www.vm.fi	
Keywords		
Publication series and number	Ministry of Finance publications 19a/2008	
Distribution and sale	Ministry of Finance, Publications team, e-mail: vm-julkaisutiimi@vm.fi	
Printed by	Edita Prima Ltd, Helsinki 2008	
ISBN 978-951-804-840-7 (print) ISBN 978-951-804-841-4 (PDF) ISSN 1459-3394	No. of pages 142	Language Finnish
	Price	
Abstract	<p>Mari Kiviniemi, Minister of Public Administration and Local Government, appointed a project to reform State regional administration on 29 June 2007. The project's term is from 29 June 2007 to 31 March 2009. It includes a steering group with political representation and preparatory group. The aim is to revamp State regional administration so that it is citizen-friendly, customer-friendly, efficient and productive. The reforms will be implemented by 2010.</p> <p>One of the tasks for the project was to publish an interim report by 31 March 2008 on how to implement the set targets. The report consists of proposals for new authorities in State regional administration including their overall functions, recommendations to transfer functions from central administration to State regional and local administrative authorities, proposed changes in regional divisions and other outlines on measures to implement the reforms in administrative structures.</p>	

Hallinnon ja aluekehityksen ministerityöryhmän päätös aluehallinnon uudistamishankkeen työn jatkamisesta

Hallinnon ja aluekehityksen ministerityöryhmä käsittelee torstaina 8. toukokuuta 2008 aluehallinnon kehittämishankkeen (ALKU) väliraporttia ja päätti hankkeen jatkovalmistelusta.

Aluehallinnon uudistamishankkeen valmistelua jatketaan maaliskuun lopussa valmistuneen väliraportin ehdotusten pohjalta niitä muuttaen, tarkentaen ja täydentäen ministerityöryhmän päätöksen mukaisesti. ALKU-hankkeen tavoitteena on kansalais- ja asiakaslähtöisesti, tuloksellisesti ja tehokkaasti toimiva aluehallinto. Uudistukset tulevat hallitusohjelman mukaisesti voimaan vuonna 2010.

Seuraavassa on ministerityöryhmän päätös kokonaisuudessaan:

- ▶ Aluehallinnon uudistamishankkeen valmistelutyötä jatketaan väliraportin ehdotusten pohjalta niitä muuttaen, tarkentaen ja täydentäen seuraavasti:

1. Valtion aluehallinnon tehtävien järjestäminen

Valtion aluehallinnon tehtävät järjestetään kahden uuden viranomaisen pohjalle, joihin kootaan ja uudelleen organisoidaan valtion nykyisten kuuden viranomaisen (läänihallitukset, työvoima- ja elinkeinokeskukset, alueelliset ympäristökeskukset, ympäristölupavirastot, työsuojelupiirit ja tiepiirit) tehtävät.

Viranomaisen I työnimenä on ”Elinkeino-, liikenne- ja luonnonvarakeskus” ja viranomaisen II työnimenä ”Aluehallintovirasto”.

Tämä viranomaisrakenne muodostaa pohjan jatkossa muillekin uudelleen järjestettävälle valtion aluehallinnon tehtäville.

2. Viranomaisten organisointi

Virastot organisoidaan toiminnallisesti siten, että tehtävien kokoamisella saavutetaan synergia- ja tuottavuushyötyjä ja että toiminnan tuloksellisuus ja asiakaspalvelu paranevat.

Virastojen organisoinnilla ei muodosteta uusia organisaatio- tai johtamis- tasoja, jotka vaikeuttaisivat päävastualueiden tehokasta käytännön toimintaa. Samalla varmistetaan, ettei tehtävien kokoamisella heikennetä asiakaspalvelua tilanteessa, jossa asiakasryhmät ja toiminnan kohde ovat käytännössä hyvin erilaiset. Tämä koskee erityisesti yritys- ja innovaatiotoiminnan edistämistä ja toisaalta liikenne- ja muun toimintaympäristön kehittämistä.

Viranomaisten organisoinnilla tulee edistää erityisesti aluehallinnolle asetettujen strategisten tulostavoitteiden saavuttamista. Synergia- ja tuottavuus- hyötyjä saavutetaan yhteisillä tukipalveluilla sekä suunnittelu- ja asiantuntija- tehtävien yhteistoiminnalla.

Valtion uuden ”Elinkeino-, liikenne- ja luonnonvarakeskuksen” tehtävät organisoidaan kolmeen päävastuualueeseen: 1. elinkeino, työvoima ja osaaminen, 2. liikenne ja infrastruktuuri ja 3. ympäristö ja luonnonvarat.

Viraston johtajana toimii omantoimen ohella yhden päävastuualueen johtaja. Päävastuualueiden johtajat sekä niiden yhteiset talous- ja henkilöstöasioiden ja viestinnän vastuuhenkilöt muodostavat viraston johtoryhmän rungon. Viraston johtajan/johtoryhmän puheenjohtajan nimittää valtioneuvosto määräajaksi koordinoivan ministeriön esityksestä. Päävastuualueiden johtajat nimittää ao. vastuuministeriö/keskusvirasto.

Viraston johtaja vastaa koordinoivalle ministeriölle valtioneuvoston asettaminen strategisten tulostavoitteiden saavuttamisesta ja yhteisten voimavarojen käytöstä. Yhteiset asiat ja niistä päättäminen määritellään viraston johtosäännössä. Päävastuualueiden johtajat vastaavat tehtäväalueensa toiminnallisesta tuloksesta ao. vastuuministeriölle/keskusvirastolle.

Valtion uuden ”Aluehallintoviraston” tehtävät organisoidaan lähtökohtaisesti viiteen päävastuualueeseen väliraportissa esitetyllä tavalla. Viraston johtajan nimittää valtioneuvosto koordinoivan ministeriön esittelystä. Päävastuualueiden johtajat nimittää ao. vastuuministeriö.

3. Viranomaisten toiminta-alueet ja toimipaikkaverkosto

”Elinkeino-, liikenne- ja luonnonvarakeskuksia” on enintään 15. Ne toimivat yhdeksällä toiminta-alueella, jossa toimivat kaikki kolme päävastuualueen tehtäväkokonaisuutta, ja enintään kuudella toiminta-alueella, jossa on elinkeino-, työvoima- ja osaamisen päävastuualueen tehtävät sekä tarvittavaa muiden vastuualueiden palveluja järjestävää henkilöstöä. Näin viranomaisen aluejaoksi tulee enintään viisitoista.

”Aluehallintovirasto” toimii Manner-Suomessa kuudella toiminta-alueella. Kuuden päätoimipaikan lisäksi virastolla on enintään kolme sivutoimipaikkaa.

Em. viranomaisen aluejakojen ja toimipaikkojen sekä tehtävien uudelleen järjestämisellä on aikaansaattava siirtymäkauden aikana noin kolmanneksen

vähennys nykyisen toimipaikkaverkoston alueelliseen toimintaan nähden. Halke päättää tästä tarkemmin jatkovalmistelun pohjalta.

Kohdissa 2. ja 3. linjattu viranomaisten organisointi on tehtävä niin, että aluehallinnon uudistamishankkeelle asetetut tuottavuustavoitteet saavutetaan.

4. Valtion ja kuntien aluekehitysvastuun järjestäminen

Valtion aluehallinnon uudistuessa ja kuntien aluekehitysvastuusta huolehtivien maakunnan liittojen yhteen sovittavan ja kokoavan roolin vahvistuessa on mahdollista lisätä aluekehitystyön vaikuttavuutta ja kansanvaltaista ohjausta. Tämä edellyttää, että maakunnan liittojen yhteistoiminta järjestetään strategisesti merkittävässä asioissa niin, ettei maakunnan liittojen yhteistoiminta-alue ole ao. tehtävissä toimivaa valtion viranomaisen aluejako pienempi.

Maakuntien liitot veloitetaan aluekehittämislaissa yhteistoimintaan maakuntaa laajemmalla alueella ylimaakunnallisissa strategisesti merkittävässä asioissa enintään noin yhdeksälle yhteistoiminta-alueelle. Maakuntaohjelmien ja toteuttamissuunnitelmien yhteiset, ylimaakunnalliset strategiset osat muodostavat pohjan tulosohjausprosessissa keskushallinnon kanssa.

Maakunnan liittojen yhteistyöalueet muodostetaan maakunnan liittojen ja niiden jäsenkuntien ehdotusten pohjalta. Mikäli yhteistoiminnan järjestämisessä ei löydy maakuntien kesken ratkaisuja, yhteistyöalueet laaditaan valtioneuvoston johdolla.

Hallinto- ja kuntaministerille

Aluehallinnon kehittämis- ja uudistamishanke asetettiin 29.6.2007 hallinnon ja aluekehityksen ministerityöryhmän 21.6.2007 puollettua asiaa. Hankkeen toimikausi on 29.6.2007 – 31.3.2009.

Hallitusohjelman linjausten nojalla hankkeelle on asetettu seuraavat tavoitteet:

Tavoitteena on kansalais- ja asiakaslähtöisesti, tehokkaasti ja tuloksellisesti toimiva aluehallinto.

Tehtävien ja toimivaltuuksien kehittämisen osalta tavoitteeksi asetetaan, että

1. selvitetään aluehallinnon viranomaisten tehtäväkokonaisuudet mitään aluehallinnon viranomaista pois sulkeutumatta
2. selkiytetään aluehallinnon viranomaisten työnjakoja
 - lupa-, valvonta- ja oikeusturvatehtäviä kootaan yhteen osana lääninhallinnon uudelleenorganisointia
 - alueellisia kehittämistehtäviä ja aluekehittämisen voimavaroihin liittyvää päätösvaltaa kootaan maakuntien liitoille toimivaksi aluekehittämisen kokonaisuudeksi ja arvioidaan samalla nykyisiä tehtäviä
 - määritellään muut aluehallinnon viranomaisten tehtävät, kuten lainsäädännön toimeenpano ja tulosohjaus
 - luodaan selkeä työnjako aluehallinnon sekä ministeriöiden ja muun keskushallinnon välillä mm. siirtämällä ministeriöistä siirrettävissä olevia toimeenpanotehtäviä ja muut kuin valtakunnalliset kehittämistehtävät alue- ja paikallishallinnolle
3. selvitetään, millaisia aluekehitystä ja -rakennetta sekä kansalaisten vaikuttamismahdollisuuksia vahvistavia alueellisia hallintokokeiluja on mahdollista toteuttaa maakuntien ja kuntien niin halutessa
4. karsitaan lainsäädännön, hallinnon ja tietotekniikan kehittymisen myötä tarpeettomiksi käyneitä ja käyviä tehtäviä.

Aluejakojen ja viranomaisten määrän kehittämisen osalta tavoitteeksi asetetaan, että

5. aluejaot muodostuvat toiminnallisesti tarkoituksenmukaisiksi, niiden muodostamisessa huomioidaan talous- ja työssäkäyntialueet ja ne muodostavat kansalaisten, yritysten ja yhteisöjen kannalta mielekkään kokonaisuuden
6. aluejakoja pyritään yhtenäistämään siten, että aluehallinnon viranomaisten toiminta-alueet vastaavat toisiaan tai suuremmat alueet koostuvat kokonaisista pienemmistä alueista
7. viranomaisten määrää vähennetään merkittävästi, tavoitteena selkeisiin tehtäväkokonaisuuksiin perustuva aluehallinnon organisointi
8. nykyisen lääninhallinnon tehtävien hoito organisoidaan uudelleen
9. asiakasnäkökulman korostamiseksi ja resurssien käytön tehostamiseksi aluehallintoviranomaisten yhteistoiminnassa muiden viranomaisten ja sidosryhmien kanssa hyödynnetään verkostomaisia toimintamalleja.

Muiksi hankkeen tavoitteiksi asetetaan, että

10. valtion aluehallinnon ohjaus muodostaa toimivan osan hallinnon ohjauksen kokonaisuutta
11. aluehallinto on sovitettavissa yhteen ja tukee valtion paikallishallinnon kehittämistä
12. aluehallinnon tuottavuus ja tuloksellisuus paranevat
13. aluehallintoa muodostettaessa otetaan huomioon hallinnon kehittämisen tutkimustiedon ja eurooppalaisen kehityksen suuntaviivat.

Aluehallinnon uudistamishankkeessa otetaan huomioon kunta- ja palvelurakennemuutosten eteneminen.

Hallitusohjelman mukaisesti suoritettavalla kielellisten vaikutusten arvioinnilla taataan kansalaisten palvelut sekä suomen että ruotsin kielellä. Tarvittaessa tämä toteutetaan erityisten kielellisten ratkaisujen avulla.

Hankkeen tehtävänä on edellä kerrottujen tavoitteiden toteuttamiseksi

1. laatia tarvittavat aluehallinnon tehtävien selvitykset 31.12.2007 mennessä
 - Kuvata ja analysoida lääninhallitusten, työvoima- ja elinkeinokeskusten, ympäristökeskusten ja muista valtion aluehallintoviranomaisista ainakin tiepiirien ja työsuojelupiirien tehtävät, maakuntien liittojen tehtävät sekä välillisestä julkisesta hallinnosta ainakin metsäkeskusten tehtävät.

- Laatia selvitys ministeriöiden toimeenpanotehtävistä ja muista kuin valtakunnallisista kehittämistehtävistä.
 - Laatia viimeaikaisen aluehallinnon tutkimuksen ja kansainvälisen kehityksen kuvaus.
 - Tehdä erillinen selvitys valtionhallinnon tehtävistä Ahvenanmaalla.
2. laatia väliraportti ja tuoda se hallinnon ja alueiden kehittämisen ministeriyöryhmän käsiteltäväksi 31.3.2008 mennessä. Väliraportin tulee sisältää
- ehdotukset ja mahdollisia vaihtoehtoja aluehallintoviranomaisien tehtäväkokonaisuudeksi ja tehtävien muutoksiksi, keskushallinnon tehtävien siirtämiseksi aluehallinto- ja paikallishallintoviranomaisille sekä aluehallintoviranomaisten määrän vähentämiseksi ja aluejakojen muutoksiksi sekä mahdollisiksi uusiksi valtion aluehallintoviranomaisiksi
 - ehdotukset uuden hallintorakenteen toteuttamiseen liittyvistä muista toimenpiteistä.
3. valmistella hallituksen esitykset ehdotusten edellyttämiksi säädös-
muutoksiksi 31.12.2008 mennessä.

Hankkeen valmistelua varten asetettiin virkamiehistä koostuva valmisteluryhmä, jonka puheenjohtajana toimii ylijohdaja Silja Hiironniemi sisäasiainministeriöstä (1.1.2008 alkaen valtiovarainministeriöstä). Valmisteluryhmän jäseniä ovat alivaltiosihteeri Heikki Aaltonen valtioneuvoston kansliasta, hallitusneuvos Tarja Hyvönen sisäasiainministeriöstä (1.1.2008 alkaen valtiovarainministeriöstä), hallintojohtaja Janne Kerkelä sisäasiainministeriöstä, alivaltiosihteeri Juhani Turunen valtiovarainministeriöstä, neuvotteleva virkamies Kirsti Vallinheimo valtiovarainministeriöstä, suunnittelupäällikkö Kirsi Kangaspunta opetusministeriöstä, osastopäällikkö Heimo Hanhilahti maa- ja metsätalousministeriöstä, yli-insinööri Anneli Tanttu liikenne- ja viestintäministeriöstä, teollisuusneuvos Marjukka Aarnio kauppa- ja teollisuusministeriöstä (1.1.2008 alkaen työ- ja elinkeinoministeriöstä), alivaltiosihteeri Heikki Aurasmaa työ- ja elinkeinoministeriöstä (11.2.2008 alkaen), hallitusneuvos Matti Ilonen työministeriöstä (1.1.2008 alkaen työ- ja elinkeinoministeriöstä ja 11.2.2008 saakka), ylijohdaja Raimo Ikonen sosiaali- ja terveysministeriöstä, ylijohdaja Kari Kourilehto ympäristöministeriöstä, ylijohdaja Teemu Penttilä puolustusministeriöstä, maaherra Eino Siuruainen Oulun läänin hallituksesta, johtaja Raimo Harjunen Etelä-Pohjanmaan TE-keskuksesta, maakuntajohtaja Olav Jern Pohjanmaan liitosta, maakuntajohtaja Juho Savo Varsinais-Suomen

liitosta, johtaja Keijo Sahrman Suomen Kuntaliitosta, neuvottelija Tarja Rantahäli Julkisanalan koulutettujen neuvottelujärjestö JUKO ry:stä, varapuheenjohtaja Sari Jokikallas palkansaajajärjestö PARDIA:sta sekä tutkimuksen ja yhteiskuntapolitiikan päällikkö Ilkka Alava Julkisten ja hyvinvointialojen liitto JHL ry:stä. Työryhmän sihteerinä toimivat kehittämisspäällikkö Teemu Eriksson, neuvotteleva virkamies Anu Nousiainen ja neuvotteleva virkamies Johanna Nurmi valtiovarainministeriöstä.

Valmisteluryhmä on hankkeen tavoitteiden mukaisesti laatinut väliraportin ehdotuksiksi aluehallinnon uudistamiseksi.

Saatuaan työnsä valmiiksi, valmisteluryhmä jättää kunnioittavasti ehdotuksensa hallinto- ja kuntaministerille.

Helsingissä 31.3.2008



Silja Hiironniemi


Heikki Aaltonen


Tarja Hyvönen


Janne Kerkelä


Juhani Turunen


Kirsti Vallinheimo


Kirsi Kangaspunta


Heimo Hanhilahti


Anneli Tantt


Marjukka Aarnio



Heikki Aurasmaa



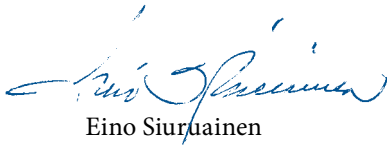
Raimo Ikonen



Kari Kourilehto



Teemu Penttilä



Eino Siuruainen



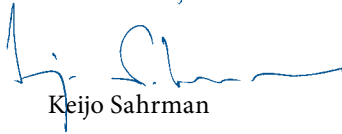
Raimo Harjunen



Olav Jern



Juho Savo



Keijo Sahrman



Tarja Rantahäli



Sari Jokikallas



Ilkka Alava



Johanna Nurmi



Teemu Eriksson



Anu Nousiainen

Aluehallinnon uudistamishankkeelle asetettiin 29.6.2007 ohjausryhmä, jossa on poliittinen edustus. Ohjausryhmän puheenjohtajana toimii valtiosihteeri Timo Reina valtiovarainministeriöstä. Jäseninä toimivat valtiosihteerit Stefan Johansson ja Heljä Misukka opetusministeriöstä, valtiosihteeri Velipekka Nummikoski valtiovarainministeriöstä sekä valtiosihteerit Anssi Paasivirta (16.1.2008 asti), Mikko Alkio (16.1.2008 alkaen) ja Katariina Poskiparta työ- ja elinkeinoministeriöstä.

Ohjausryhmä on seurannut ja ohjannut valmisteluryhmän työskentelyä. Ohjausryhmä on käsitellyt valmisteluryhmän 31.3.2008 valmistuneen väliraportin ja hyväksynyt siihen sisältyvät ehdotukset kokouksessaan 31.3.2008.

Helsingissä 31.3.2008



Timo Reina



Mikko Alkio



Stefan Johansson



Katariina Poskiparta



Velipekka Nummikoski



Heljä Misukka

Sisältö

Tiivistelmä	21
1 Johdanto	31
1.1 Hankkeen toimeksianto ja tavoitteet	31
1.2 Hankkeen organisointi	34
2 Toimintaympäristöanalyysi	37
2.1 Kansainvälistyminen ja globalisaatio	37
2.2 Alueiden kehitykseen vaikuttavat tekijät.....	38
2.3 Ikääntyminen ja muuttoliike.....	39
2.4 Tietoyhteiskuntakehitys.....	40
2.5 Osallisuus ja demokratia.....	40
2.6 Alueet ja turvallisuus.....	41
3 Aluehallinnon nykytilan kuvaus	45
3.1 Aluehallinnon kehittämisen aiempia linjauksia	45
3.2 Aluehallinnon keskeiset viranomaiset.....	46
3.3 Nykyiset aluehallintomallit	49
3.4 Aluehallinnon tehtävät	55
3.5 Hankkeessa selvitetyn aluehallinnon tehtävien asiakkuudet	63
3.5.1 Asiakkuudet tehtäväryhmittäin.....	63
3.5.2 Asiakkuudet viranomaisittain	64
4 Keskushallinnon nykytila	65
4.1 Keskushallinnon kehittämisen aiempia linjauksia.....	65
4.2 Keskushallinnon nykytila	66
5 Aluekehittämisen voimavarat	71
6 Valtionhallinnon tehtävät Ahvenanmaalla	75
7 Kansainvälisiä huomioita aluehallintojen nykytilasta ja uudistuksista	77

8	Kehittämistarpeita ja linjauksia	81
8.1	Paras-hanke ja kuntien yhteistoiminta	81
8.2	Alueellistaminen	82
8.3	Tuottavuus	83
8.4	Yhteispalvelut	84
8.5	Sähköisen asioinnin kehittäminen	85
9	Hankkeen ehdotukset	87
9.1	Ehdotusten yleisperustelut.....	87
9.1.1	Aluehallintoviranomaisten tehtävien ja toimivaltuuksien kehittäminen	87
9.1.2	Aluehallintomallin kehittäminen	93
9.2	Ehdotukset valtion aluehallintoviranomaisiksi	101
9.3	Ehdotus aluehallintoviranomaisten ohjausmalliksi	104
9.3.1	Maakunnan liitot	104
9.3.2	Valtion aluehallinto.....	104
9.4	Aluehallintoviranomaisten tehtäväkokonaisuudet	111
9.4.1	Valtion aluehallintoviranomaisten tehtävät	111
9.4.2	Maakunnan liittojen asema ja tehtävät	115
9.4.3	Alueelliset hallintokokeilut	118
9.4.4	Metsäkeskusten integroiminen muuhun aluehallintoon.....	118
9.4.5	Keskushallinnosta aluehallintoon siirrettävät tehtävät... ..	119
9.4.6	Aluehallinnosta paikallishallintoon siirrettävät tehtävät... ..	122
9.5	Ehdotus koskien valtionhallinnon järjestämistä Ahvenanmaalla... ..	123
9.6	Aluejaot	124
9.7	Muita ehdotuksia	127
10	Ehdotusten vaikutusarvioinnit	129
10.1	Henkilöstövaikutukset.....	129
10.2	Taloudelliset vaikutukset	129
10.3	Kielellisten vaikutusten arviointi.....	130
10.4	Sukupuolivaikutusten arviointi.....	130
11	Ehdotus jatkovalmistelusta	131
	Liitteet	135

Tiivistelmä

Hankkeen tehtävät

Hallinto- ja kuntaministeri Mari Kiviniemi asetti Aluehallinnon uudistamishankkeen 29.6.2007. Hankkeen toimikausi on 29.6.2007 – 31.3.2009. Uudistukset on tarkoitus toteuttaa kokonaisuudessaan vuoteen 2010 mennessä.

Hallitusohjelman linjausten nojalla hankkeelle asetettiin tavoitteeksi kansalais- ja asiakaslähtöisesti, tehokkaasti ja tuloksellisesti toimiva aluehallinto.

Tehtävien ja toimivaltuuksien kehittämisen osalta tavoitteeksi asetettiin, että selvitetään aluehallinnon viranomaisten tehtäväkokonaisuudet mitään aluehallinnon viranomaista pois sulkematta. Aluehallinnon viranomaisten työnjakoja selkiytetään kokoamalla yhteen lupa-, valvonta- ja oikeusturvatehtäviä osana lääninhallinnon uudelleenorganisointia ja kokoamalla alueellisia kehittämistehtäviä ja aluekehittämisen voimavaroihin liittyvää päätösvaltaa maakunnan liitoille toimivaksi aluekehittämisen kokonaisuudeksi. Määritellään muut aluehallinnon viranomaisten tehtävät sekä luodaan selkeä työnjako aluehallinnon sekä ministeriöiden ja muun keskushallinnon välillä mm. siirtämällä ministeriöistä siirrettävissä olevia toimeenpanotehtäviä ja muut kuin valtakunnalliset kehittämistehtävät alue- ja paikallishallinnolle. Lisäksi hankkeen tuli selvittää, millaisia aluekehitystä ja -rakennetta sekä kansalaisten vaikuttamismahdollisuuksia vahvistavia alueellisia hallintokokeiluja on mahdollista toteuttaa maakuntien ja kuntien niin halutessa sekä karsia lainsäädännön, hallinnon ja tietotekniikan kehittymisen myötä tarpeettomiksi käyneitä ja käyviä tehtäviä.

Aluejakojen ja viranomaisten määrän kehittämisen osalta tavoitteeksi asetettiin, että aluejaot muodostuvat toiminnallisesti tarkoituksenmukaisiksi, niiden muodostamisessa huomioidaan talous- ja työssäkäyntialueet ja ne muodostavat kansalaisten, yritysten ja yhteisöjen kannalta mielekkään kokonaisuuden. Lisäksi hankkeessa pyritään yhtenäistämään aluejakoja siten, että aluehallinnon viranomaisten toiminta-alueet vastaavat toisiaan tai suuremmat alueet koostuvat kokonaisista pienemmistä alueista. Tavoitteena on, että viranomaisien määrää vähennetään merkittävästi, tavoitteena selkeisiin tehtäväkokonaisuuksiin perustuva aluehallinnon organisointi. Nykyisen lääninhallinnon tehtävien hoito organisoidaan uudelleen. Asiakasnäkökulman korostamiseksi ja resurssien käytön tehostamiseksi aluehallintoviranomaisten yhteistoiminnassa

muiden viranomaisten ja sidosryhmien kanssa hyödynnetään verkostomaisia toimintamalleja.

Muiksi hankkeen tavoitteiksi asetettiin, että valtion aluehallinnon ohjaus muodostaa toimivan osan hallinnon ohjauksen kokonaisuutta ja aluehallinto on sovitettavissa yhteen ja tukee valtion paikallishallinnon kehittämistä. Tavoitteina oli myös, että aluehallinnon tuottavuus ja tuloksellisuus paranevat ja että aluehallintoa muodostettaessa otetaan huomioon hallinnon kehittämisen tutkimustiedon ja eurooppalaisen kehityksen suuntaviivat. Kielellisten vaikutusten arvioinnilla taataan kansalaisten palvelut sekä suomen että ruotsin kielellä.

Hankkeen tehtävänä on edellä mainittujen tavoitteiden toteuttamiseksi laatia tarvittavat aluehallinnon tehtävien selvitykset 31.12.2007 mennessä sekä laatia 31.3.2008 mennessä väliraportti, joka sisältää ehdotukset ja mahdollisia vaihtoehtoja aluehallintoviranomaisten tehtäväkokonaisuuksiksi ja tehtävien muutoksiksi, keskushallinnon tehtävien siirtämiseksi aluehallinto- ja paikallishallintoviranomaisille sekä aluehallintoviranomaisten määrän vähentämiseksi ja aluejakojen muutoksiksi sekä mahdollisiksi uusiksi valtion aluehallintoviranomaisiksi. Hankkeen tehtävänä on myös valmistella hallituksen esitykset ehdotusten edellyttämiksi säädösmuutoksiksi 31.12.2008 mennessä.

Hankkeessa tehdyt selvitykset

Aluehallinnon tehtäviä selvittänyt työryhmä kuvasi ja analysoi lääninhallituksen, työvoima- ja elinkeinokeskusten, ympäristökeskusten, tiepiirien, työsuojelupiirien ja metsäkeskusten tehtävät. Tehtävät jaettiin selvityksessä niiden luonteen mukaan viiteen eri tehtäväluokkaan: 1) strategiset kehittämistehtävät, 2) ohjaustehtävät, 3) täytäntöönpanotehtävät, 4) täytäntöönpanon valvonta ja 5) oikeusturvatehtävät.

Selvityksen piirissä olleisiin tehtäviin sitoutuu välittömästi 5 755 henkilötyövuotta. Viranomaisten kokonaishenkilömäärä on 7 965 henkilötyövuotta. Tehtäväselvitys ei koskenut sisäisiä palveluja eikä tukipalveluja.

Täytäntöönpanotehtävät ovat suurin ryhmä kaikista selvitetystä tehtävistä niin tehtävänimikkeiden kuin niihin sitoutuvien henkilötyövuosien osalta. Strategiset kehittämistehtävät ovat toiseksi suurin tehtäväryhmä. Tähän vaikuttaa osaltaan se, että rakennerahastotehtävät katsottiin selvityksessä kokonaan strategisiksi kehittämistehtäviksi. Täytäntöönpanon valvonta on kolmanneksi suurin tehtäväryhmä. Neljäntenä tehtäväryhmänä ovat ohjaustehtävät. Ohjaustehtävät ymmärrettiin kyselyssä laajasti ja ne kattavat paljon muutakin kuin alaisen hallinnon tulosohjauksen. Pienin tehtäväryhmistä on oikeusturvatehtävät.

Keskushallinnon tehtäviä selvittänyt alatyöryhmä laati selvityksen ministeriöiden toimeenpanotehtävistä ja muista kuin valtakunnallisista kehittämistehtävistä sekä teki myös selvityksen hallinnon eri tasojen tarkoituksenmukaisesta työnjaosta. Kuluva vuosikymmenen alussa tehtyihin selvityksiin verrattuna

ministeriötasolla hoidettavien toimeenpanotehtävien määrä on vähentynyt. Ministeriöissä nykyisin hoidettavista toimeenpanotehtävistä noin 35 prosenttia on erilaisia hyväksymisiä ja vahvistuksia sekä sellaiseen lupahallintoon liittyviä tehtäviä, joka ei edellytä parlamentaarista valvontaa. Runsaat 25 prosenttia toimeenpanotehtävistä liittyy valtionavustusten ja korvausten jakamiseen ja noin 20 prosenttia operatiivisen toiminnan ohjaukseen ja suunnitteluun.

Aluekehittämisen voimavarojen kokoamista ja niihin liittyvän päätösvalan siirtämistä selvittävässä työryhmässä on selvitetty aluekehittämisen voimavarojen nykytilaa, kokoamista ja niihin liittyvän päätösvalan siirtämistä maakunnan liitoille. Työryhmä tarkasteli aluekehittämisen voimavaroja laajasti. Voimavarat ryhmiteltiin kolmeen pääryhmään; osaaminen ja tuotanto, fyysiset voimavarat sekä rahoitus. Valtion talousarviossa olevien määrärahojen kohdentaminen valtioneuvoston päätöksellä alueille antaa kokonaiskuvan alueille kohdistuvasta valtion rahoituksesta alueiden kehittämiseen. Työryhmä on kuvannut nykyisen talousarviorakenteen pohjalta joitakin alueelliseen kehitykseen vaikuttavia määrärahoja, joihin sisältyy myös EU:n rakennepoliittinen rahoitus. Tämän rahoituksen kokonaisvolyyymi on noin 3 miljardia euroa vuodessa. Alueille kohdistuu aluetalouteen merkittävästi vaikuttavaa valtion rahoitusta, joka ei ole mukana alueiden kehittämisessä, vaikka sillä on tulonsiirto- ja tulontasausvaikutusta. Alueiden oma kehittämisrahoitus muodostuu pääosin kuntien talousarvioissa olevasta elinkeino- ja työllisyyspoliittisesta rahoituksesta ja muusta kuin peruspalveluihin kohdistuvista tavanomaisista investoinneista.

Neljäs alatyöryhmä selvitti valtionhallinnon tehtäviä Ahvenanmaalla. Toimeksiannon mukaisesti selvityksessä kuvattiin Ahvenanmaalla toimiva valti-onhallinto.

ALKU-hankkeen osana tilattiin kansainvälinen vertailuselvitys aluehallinnosta ja sen kehittämisestä. Selvityksen tekivät hallintotieteiden tohtori Olli-Pekka Viinamäki ja professori Ari Salminen Vaasan yliopistosta. Pohjoismaihin keskittyvän kansainvälisen selvityksen pohjana olivat seuraavat näkökulmat: kansavaltai-staminen, tehtäväjako, aluekehittäminen sekä ohjaus ja valvonta.

Aluehallinnon toimintaympäristön muutokset

Aluehallinnon kehittämisessä on otettava huomioon toimintaympäristön nopeiden muutosten ja näkökulmien asettamat uudet vaatimukset. Näitä syntyy muun muassa kansainvälisen kehityksen, tasapainoisen yhteiskunnallisen ja alueellisen kehittämisen, osallisuuden ja demokratian, palvelujen saatavuuden ja tietoyhteiskuntakehityksen, ikääntymisen ja muuttoliikkeen vaikutuksesta.

Työvoiman kysynnän ja tarjonnan kohtaanto-ongelmat voimistuvat kaikilla alueilla ja useimmilla aloilla. Tämä muodostuu uhaksi taloudelliselle kasvulle. Osaavan työvoiman tarve korostaa alueiden asuinympäristöä ja laadukasta pal-

velutarjontaa (ml. kulttuuri- ja vapaa-ajan palvelut) alueiden kilpailukykyteki-jöinä. Työelämän kehittäminen on avaintekijöitä yritysten työvoiman saannin turvaamisessa.

Alueet eivät enää pärjää yksinään, vaan tarvitaan yhä enemmän alueiden välisten synergioiden ja toisiaan tukevien osaamisten tehokasta hyödyntämistä ja yhteisten, jaettujen tai toisiaan täydentävien toimintamallien kehittämistä ja levittämistä maan sisällä mm. verkostoitumisen avulla. Alueiden ja valtion kumppanuudella niiden toteutuksessa on mahdollista ottaa aikaisempaa tehokkaammin käyttöön alueiden kehittämispotentiaali.

Toimintaympäristön muuttuessa on hallinnon kehittämiseksi tehty ja tarpeen tehdä uusia toimintamalleja ja työvälineitä. Yleisesti tunnistettu kehittämistarve on muun muassa kasvava tarve poikkihallinnolliseen yhteistyöhön verkostomaisesti ja myös organisatorisia rakenteita kehittäen. Toteutettuja ja vireillä olevia kehittämishankkeita, jotka vaikuttavat myös aluehallinnon kehittämishankkeeseen, ovat ainakin kunta- ja palvelurakennehanke, alueellistaminen, yhteispalvelujen kehittäminen, tietoyhteiskuntastrategia, julkisen hallinnon sähköisten palvelujen ja asiointin kehittämistyö ja valtionhallinnon tuotavuusohjelma, joka nyttemmin on osa kehysmenettelyä.

Ehdotusten perustelut

Aluehallintohankkeen yleistavoitteena on, että Suomessa on kansalais- ja asiakaslähtöisesti, tehokkaasti ja tuloksellisesti toimiva aluehallinto. Uudistusta tehtäessä tavoitteena luonnollisesti on entistä paremmin tulevaisuuden haasteisiin vastaamaan pystyvä aluehallinto. Tämä merkitsee, että

- tuloksellinen aluehallinto pystyy entistä paremmin vastaamaan muuttuvan toimintaympäristön vaatimuksiin niin, että aluekehittämistyön ja aluehallinnon palvelujen vaikuttavuus paranee
- aluehallinto kanavoi kansalaisten tahdon entistä paremmin toiminnaksi ja palveluiksi
- asiakaslähtöinen aluehallinto vastaa asiakkaiden monimutkaisiin palvelutarpeisiin entistä paremmin ja kehittää palvelujen saatavuutta uusien keinoin
- aluehallinto järjestää ja tuottaa palvelut entistä tehokkaammin
- uudistetussa alue- ja tehtäväjaossa alueen mahdollinen kaksikielisyys otetaan huomioon lainsäädännössä sekä valtion aluehallinnon että maakunnan liittojen osalta.

Aluehallinnon tehtäviin voidaan määritellä kuuluvaksi päälinjoina alueelliset kehittämistehtävät ja yhdenvertaisuustehtävät. Alueellisiin kehittämistehtäviin kuuluu muun muassa

- huolehtia siitä, että alueen omat kehittämisedellytykset ja kehittämissahto tulevat huomioon otetuiksi valtakunnallisissa kehittämissuunnitelmissa ja kehittämisresurssien jakamisessa
- huolehtia aluelähtöisestä kansalaisten elinympäristön, yhdyskuntarakenteen, koulutuksen ja kulttuurielämän kehittämisestä
- huolehtia siitä, että kansalaisten näkemykset oman alueensa kehittämisestä kanavoidaan alueen kehittämissuunnitteluun ja valtakunnalliseen kehittämistyöhön.

Aluehallinnon yhdenvertaisuustehtäviin kuuluu muun muassa

- huolehtia siitä, että lainsäädäntöä sovelletaan yhdenmukaisesti ja tasa-arvoisesti maan eri osissa
- huolehtia siitä, että lainsäädännön soveltamisessa otetaan huomioon alueiden erilaiset olosuhteet
- ohjata valtion ja kuntien paikallishallinnon viranomaisia eri tavoin niiden tehtävien toteuttamisessa

Maakunnan liitot edustavat kuntalaisten, kuntien ja alueiden ääntä alueen ympäristön, liikenteen, työllisyyden, elinkeinoelämän, koulutuksen ja osamisen kehittämisessä. Maakunnan liittojen roolin ja tehtävien vahvistaminen parantaa kansalaisten vaikutusmahdollisuuksia näihin asioihin. Aluehallinnossa on erityisesti maakuntien, mutta myös valtion aluehallinnon osalta mahdollisuus luoda sidosryhmäverkostoja, jotka omilla toiminta-alueillaan tuovat esiin kehittämistarpeita ja keinoja hallinnon päätettäväksi. Aluehallinto voi nykyistä enemmän luoda fyysisiä tai sähköisiä kansalaisfoorumeja aluehallinnon keskeisten asioiden käsittelemiseen.

Keskushallinnon ja aluehallinnon työnjako määritellään työryhmän ehdotuksissa näiden päälinjojen mukaisesti, ottaen kuitenkin tapauskohtaisesti huomioon hallinnon uudet kehityssuunnat, verkostoitumisen ja erikoistumisen suomat mahdollisuudet.

Edellä olevien aluehallinnon tehtävien työnjako valtion aluehallinnon ja maakunnan liittojen muodostaman kuntaperusteisen hallinnon välillä tapahtuu pääsääntöisesti kahden pilarin mallia toteuttaen. Tällöin alueelliset kehittämistehtävät ovat niitä, joissa alhaalta ylöspäin tapahtuvan vaikuttamisen osuus on vahva. Yhdenvertaisuustehtävät tapahtuvat enemmän ylhäältä alaspäin tapahtuvan ohjauksen varassa. Aluehallinnon viranomaisten roolit ja työnjako määritellään tällä perusteella seuraavasti:

Valtion aluehallinto

- a. toimii valtion yleishallintoviranomaisena alueilla
- b. vastaa valtionhallinnon toimeenpano- ja kehittämistehtävistä sekä täytäntöönpanon ohjauksesta alueilla
- c. vastaa lainsäädännön toteutumisen valvonnasta ja eräiltä osin oikeusturvasta alueilla

Maakunnan liitto

- d. on vetovastuussa alueiden strategiaperusteisesta kehittämisestä
- e. vastaa eräistä alueiden kehittämiseen liittyvistä lakisääteisistä tehtävistä
- f. vastaa kuntien maakunnille antamista tehtävistä

Valtion aluehallinto ja maakunnan liitot toimivat rooliensa puitteissa tiiviissä verkostomaisessa yhteistyössä erityisesti aluekehittämiseen liittyvien tehtävien osalta.

Muuttuvissa olosuhteissa hankkeelle asetettuja tavoitteita toteuttaen voi parhaiten toimia valtion aluehallinto, jonka organisoinnissa ja toiminnassa toteutuvat seuraavat periaatteet:

1. Valtion aluehallintoa on laajasti yhteen koottu yli hallintokuntarajojen hyvin toimivaksi alueelliseksi kokonaisuudeksi.
2. Viranomaisten tehtävät on järjestetty sisällöltään ja luonteeltaan yhteensopiviin ryhmiin.
3. Viranomaisia ohjataan ministeriöiden yhteistyönä yhtenäisin menettelytavoin ja samalla joustavasti hallinnonaloittain .
4. Viranomaisten toimintamalli tukee erikoistuneen asiantuntemuksen käyttöä.
5. Viranomaisten toiminnassa aikaansaadaan viranomaisia yhdistämällä ja tehtäväkokonaisuuksia muodostamalla synergisiä vaikuttavuushyötyjä.
6. Viranomaisten organisoituminen tukee aluehallinnon aluekehittämisroolin ja yhdenvertaisuuden turvaamisroolien toteuttamista.
7. Viranomaisten toimialueet ovat toimintojen kannalta tarkoituksenmukaisia ja muodostavat samalla selkeän kokonaisuuden.
8. Ministeriöiden verkostomaista strategista ohjausta ja alueilta tulevan kehittämistahdon kanavointia vahvistetaan.
9. Viranomaisten määrä vähenee.

Hankkeen ehdotukset

1. Aluehallintoviranomaiset

Valmisteluryhmä ehdottaa, että valtion aluehallinto kootaan kahteen viranomaiseen. Tämä merkitsee sitä, että nykyisten lääninhallitusten, työvoima- ja elinkeinokeskusten, alueellisten ympäristökeskusten, ympäristölupavirastojen, tiepiirien ja työsuojelupiirien tehtävät organisoidaan uudelleen.

Ohjausryhmä ehdottaa jatkovalmistelun aikana valtion aluehallintoviranomaisten työniminä käytettäväksi ”Elinkeino-, liikenne- ja luonnonvarakeskus” (viranomainen 1) ja ”Aluehallintovirasto” (viranomainen 2).

Viranomainen 1 vastaa valtionhallinnon toimeenpano- ja kehittämistehtävistä alueilla. Viranomaiseen 1 kootaan luonnonvaroihin ja ympäristöön, liikenteeseen ja infrastruktuuriin, työvoimaan, elinkeinoihin sekä osaamiseen ja kulttuuriin liittyviä tehtäviä. Viranomainen 2 vastaa lainsäädännön toimeenpanosta, toimeenpanon ohjauksesta sekä lainsäädännön toteutumisen valvonnasta. Lisäksi viranomainen 2 vastaa eräiltä osin oikeusturvasta alueilla. Viranomaiseen 2 kootaan peruspalvelujen toteutumiseen, oikeusturvaan, lupiin ja valvontaan, turvallisuuteen ja maahanmuuttoon, ympäristölupiin liittyvät tehtävät sekä työsuojelun valvonta.

Viranomaisen 1 tehtävät muodostavat kokonaisuuden, jolla on liittymäkohdat ilmastomuutokseen, väestönmuutokseen, kansainvälistymiseen ja alueiden kehittämiseen. Virastoon kootaan valtionhallinnon ympäristöön, liikenteeseen ja väyliin, yritysten tukemiseen ja työvoimapolitiikkaan sekä osaamisen kehittämiseen liittyviä täytäntöönpano- ja kehittämistehtäviä. Viranomaisen pääyhteistyökumppanina tehtäviensä toteuttamisessa ovat maakunnan liitot.

Viranomaisen 2 tehtävät muodostavat kokonaisuuden, jolla on liittymäkohdat perusoikeuksien ja oikeusturvan varmistamiseen, sisäisen turvallisuuden edistämiseen sekä kansalaisten hyvinvoinnin ja palvelujen turvaamiseen. Viranomaisen 2 tehtävät koostuvat ohjaus-, lupa-, valvonta- ja oikeusturvatehtävistä, jotka tukevat toisiaan sisällöllisesti sekä yhteisten rakenteiden kautta. Viranomaisen ohjaus ja valvontatoiminta kohdistuu pääasiassa valtion paikallishallintoon ja kuntiin sekä palvelukuntayhtymiin, osin myös yrityksiin ja työnantajiin.

2. Aluehallintoviranomaisten ohjaus

Eri hallinnonalojen tavoitteiden yhteensovittamiseksi ja aluehallinnon toimintaedellytysten parantamiseksi tarvitaan ministeriöiden yhteistyössä muodostamaa näkemystä siitä, miten valtakunnalliset tavoitteet sovelletaan alueelliseen toimintaan. Samalla terävöitetään alueiden strategista ohjausta. Hallituksen tavoitteiden saavuttamiseksi ja alueiden näkemysten kanavoimiseksi valtion aluehallinnon ohjaukseen esitetään aluehallinnon strategia-asiakirjan laatimista.

Aluehallintoviranomaisten ohjaus tapahtuu ministeriöiden yhteistyönä. Ministeriöiden ohjaus välitetään aluehallintoviranomaisille yhtenäisesti koordinoivan ministeriön kautta. Viranomaisen 1 koordinoivana ministeriönä on työ- ja elinkeinoministeriö. Viranomaisen 2 koordinoivana ministeriönä on valtiovarainministeriö.

Strategisen tason tulossopimus laaditaan kunkin alueen kumpaakin aluehallintoviranomaista koskien hallituskaudelle ja sitä tarkennetaan vuosittain. Sopimuksen sisältö johdetaan strategia-asiakirjasta. Siinä määritellään kullekin aluehallintoviranomaiselle painopisteet, keskeiset toimintalinjat, yhteistyökysymykset ja yleistavoitteet alueittain, viranomaisittain ja sektoreittain sekä strategia-asiakirjassa määritellyt määräraha-kehitykset. Valtion sitoutuminen maakuntaohjelman toteuttamissuunnitelman mukaisiin hankkeisiin määritellään sopimuksissa.

Virastokohtaisten strategisten tulossopimusten lisäksi ehdotetaan solmittavaksi tarvittavassa laajuudessa toiminnallisia tulossopimuksia, jotka valmistelee ja allekirjoittaa osaltaan asianomainen ministeriö tai keskusvirasto. Ministeriön ohjausote voi olla myös pelkästään strateginen.

Maakuntaohjelma kytketään osaksi keskushallinnon ja alueviranomaisten välistä tulosohtausprosessia. Ohjelma otetaan yhdeksi lähtökohdaksi aluehallinnon strategia-asiakirjan ja aluehallintoviranomaisten strategisen tason tulossopimusten valmisteluun. Maakuntaohjelman toteuttamissuunnitelma kytketään nykyistä tiiviimmin osaksi keskushallinnon ja alueiden välistä tulosohtausprosessia. Toteuttamissuunnitelmat otetaan yhdeksi lähtökohdaksi strategisen tason ja toiminnallisen tulossopimuksien valmisteluun. Nykyiset toteuttamissuunnitelma –neuvottelut yhdistetään molempien virastojen tulosneuvotteluihin, joihin maakunnan liitot osallistuvat siltä osin kuin niissä käsitellään maakuntaohjelmiin ja toteuttamissuunnitelmiin sisältyviä asioita.

3. Maakunnan liittojen asema ja tehtävät

Maakunnan liittojen toimivallan keskeisimmät välineet ovat maakuntasuunnitelma, maakuntaohjelma ja maakuntakaava. Maakunnan liittoja koskevien ehdotusten painopiste on liittojen toimivallan lisäämisessä aluekehitystyön kokoavana ja yhteen sovittavana viranomaisena, jonka toiminta perustuu kuntien ohjaukseen ja kunnallisvaalien tuloksena syntyvään kansanvaltaiseen päätöksentekoon.

Maakuntaohjelman kokoavaa ja yhteen sovittavaa roolia vahvistetaan yhdistämällä nykyistä tiiviimmin sen laadintaan erityisohjelmat ja hallinnonaloitain laadittavat kehittämisohjelmat. Maakuntaohjelman toteuttamissuunnitelma kytketään nykyistä tiiviimmin osaksi keskushallinnon ja alueiden välistä tulosohtausprosessia. Toteuttamissuunnitelman säädösperusteista velvoittavuutta valtion alueviranomaisiin nähden lisätään. Maakunnan liittojen päätösvaltaa aluekehittämisrahoituksen käytössä lisätään. Valtioneuvoston yleisistunnon tehdessä päätöksen määrärahojen alueellisesta jakamisesta, jätetään alueiden

kehittämislain 10 a §:n 2 momentin mukaisesti osa sitomatta määrättyyn käyttötarkoitukseen. Määrärahan suuntaamisesta käyttötarkoitukseen maakunnassa päättää maakunnan liitto.

Maakunnan liittojen tehtävien laajentamisesitykset koskevat sellaisia tehtäväkokonaisuuksia, joilla on merkitystä aluekehittämistyön vaikuttavuuden lisäämisessä ja toteuttamisen edistämässä, ja jotka soveltuvat kokoavan ja yhteen sovittavan aluekehitysviranomaisen rooliin.

Maakunnan liittojen nykyisiä yhteensovittamiseen liittyviä kehittämissuunnitelmia laajennetaan mm. säätämällä maakunnan liitoille vetovastuu pitkän ja keskipitkän aikavälin koulutustarpeiden alueellisessa ennakoinnissa, laadittaessa alueellista liikennejärjestelmäsuunnitelmaa osana valtakunnallista liikennejärjestelmäsuunnittelua sekä laadittaessa laaja-alaisia luonnonvarojen ja ympäristöä koskevia alueellisia suunnitelmia osana valtakunnallista alan kehittämissuunnittelua.

Maakunnan liittojen aluekehityksen edistämistehtäviä laajennetaan mm. siirtämällä maakunnan liitoille nykyisistä lääninhallitukselle kuuluvista opetusministeriön hallinnonalan rakennerahastotehtävistä ne, jotka on tarkoitettu kulttuuri-, liikunta- ja vapaa-ajan kehittämishankkeisiin sekä ympäristökeskuksilta kansallisten alueellisten rakennusperinteen hoitoavustusten myöntäminen.

4. Metsäkeskusten tehtävien organisointi

Metsäkeskusten tehtävät organisoidaan yhtenä kokonaisuutena valtion aluehallintoviranomaisen toiminnalliseen yhteyteen (viranomaisen 1). Metsäkeskukset kuitenkin jatkavat toimintaansa itsenäisinä oikeushenkilöinä ja valtionapuorganisaatioina säilyttäen omat johtokunnat ja sidosryhmien edustusmuodot. Maakunnan liittojen ja metsäkeskusten yhteyttä tiivistetään.

5. Valtionhallinnon järjestäminen Ahvenanmaalla

Ahvenanmaalle ehdotetaan perustettavaksi samanniminen valtion aluevirasto kuin Manner-Suomeen hoitamaan lupa-, valvonta- ja oikeusturvatehtäviä. Valtion aluevirastoon kootaan toiminnot ja voimavarat ainakin nykyisestä lääninhallituksesta sekä valtion pienistä alueviranomaisista. Viraston ulkopuolelle jäisivät merivartiosto, tuomioistuimet ja liikelaitosmuotoinen toiminta.

6. Aluejaot

Tässä vaiheessa esitetään aluejaon puitteita ja kriteereitä jatkovalmistelua varten:

- Kehittämistehtäviä hoitavalle valtion aluehallintoviranomaiselle (viranomaisen 1) valmistellaan perusaluejako sekä tarvittava useammasta perustoimialueesta koostuva laajempi aluejako tehtäville, jotka eivät sovellu perusaluejakoon

- Lupa-, valvonta- ja oikeusturvatehtäviä hoitavalle valtion aluehallintoviranomaiselle (viranomaisen 2) valmistellaan perusaluejako, joka koostuu Manner-Suomessa 6-7 toimialueesta ja tarvittavat suuremmat toiminta-alueet;
- Kaikkien uusien aluejakojen tulee muodostua yhdestä tai useammasta maakunnasta ja niiden tulee olla keskenään yhteensopivia niin, että suurempi alue muodostuu aina kokonaisista pienemmistä alueista;
- Kehittämistehtäviä hoitavien valtion aluehallintoviranomaisen aluejaoissa otetaan huomioon niiden tarve läheiseen yhteistoimintaan maakunnan liittojen kanssa;
- Mahdollisuuksien mukaan valmistelussa otetaan huomioon liikenneyhteydet, kieliolot, väestön ja yritysten määrät toimialueilla, toimialueiden erityispiirteet ja yhteiset ominaisuudet sekä tuotannolliset ja taloudelliset syyt;
- Aluejakojen yksityiskohtaista valmistelua varten perustetaan oma alatyöryhmä.

7. Palvelurakenteen kehittäminen

Hallinnon asiakaslähtöisyyden tarve on tunnistettu paitsi aluehallinnon kehittämishankkeen tavoitteissa myös laajasti muissa hallinnon ja palvelujen kehittämishankkeissa. Yhteispalvelujen kehittäminen ja sähköisen asioinnin kehittäminen yhdessä ja erikseen muodostavat uusia elementtejä julkisen hallinnon asiakaspalveluihin. Nämä yhdistettynä aluehallinnon kehittämisen erityispiirteisiin edellyttävät aluehallinnon asiakaslähtöisyyden edistämiseksi asiakkaiden hallinnan periaatteiden vahvistamista, asiakkuusstrategisia linjauksia.

Valmisteluryhmä ehdottaa, että valtion aluehallintoviranomaisten palvelurakennetta kehitetään väliraportissa esitettyjen asiakkuusstrategisten linjausten pohjalta.

8. Ehdotusten jatkovalmistelu

Valmisteluryhmän ehdotusten jatkovalmistelua varten ehdotetaan asetettavaksi useita alatyöryhmiä, joiden toimeksiannot ja hankepäätökset annetaan huhtikuussa 2008. Näitä työryhmiä ja hankkeita ovat mm. säädösvalmisteluhanke, aluejakopäätöstyöryhmä, uuden aluehallinnon henkilöstötyöryhmä, taloustyöryhmä ja organisaatio- ja ohjausmallityöryhmä sekä työryhmät selvittämään keskushallinnosta siirrettäviä tehtäviä ja aluehallinnosta paikallis- hallintoon siirrettäviä tehtäviä.

1 Johdanto

1.1 Hankkeen toimeksianto ja tavoitteet

Hankkeen taustalla on pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen ohjelman linjaukset aluehallinnon uudistamisesta:

”Hallintoa uudistetaan ja kansanvaltaistetaan. Lääninhallitusten, työvoima- ja elinkeinokeskusten, muiden piirihallintoviranomaisten ja maakunnan liittojen työnjako täsmennetään, päällekkäisyydet poistetaan ja vähennetään hallintoviranomaisten määrää. Samassa yhteydessä arvioidaan niiden aluejakoja. Nykymuotoisen lääninhallinnon tehtävät organisoidaan uudelleen. Uudistetaan valtion aluehallintoa kokoamalla lupa-, valvonta- ja oikeusturvatehtäviä yhteen. Siirretään kehittämiss poliittista toimivaltaa kansanvaltaiseen ohjaukseen. Selvitetään aluekehittämisen voimavarojen kokoamista valtion talousarviossa maakunnittain ja ministeriöittäin yhdelle momentille ja niiden päättämisestä siirtämistä alueille. Valmistelu käynnistetään välittömästi ja uudistukset toteutetaan vuoteen 2010 mennessä.”

Hallitusohjelman mukaan myös keskushallintoa uudistetaan muun muassa siirtämällä alue- ja paikallishallintoon muita kuin valtakunnallisia kehittämiss tehtäviä sekä ministeriöiden toimeenpanotehtäviä.

Hallinto- ja kuntaministeri Mari Kiviniemi asetti Aluehallinnon uudistamishankkeen (myöhemmin ALKU-hanke) 29.6.2007 hallinnon ja aluekehityksen ministerityöryhmän puolelta hankkeen asettamista. Hankkeen toimikaudeksi asetettiin 29.6.2007 – 31.3.2009. Uudistukset on tarkoitus toteuttaa kokonaisuudessaan vuoteen 2010 mennessä.

Hallitusohjelman linjausten nojalla hankkeelle asetettiin seuraavat tavoitteet:

Tavoitteena on kansalais- ja asiakaslähtöisesti, tehokkaasti ja tuloksellisesti toimiva aluehallinto. Tehtävien ja toimivaltuuksien kehittämisen osalta tavoitteeksi asetettiin, että

1. selvitetään aluehallinnon viranomaisten tehtäväkokonaisuudet mitään aluehallinnon viranomaista pois sulkematta
2. selkiytetään aluehallinnon viranomaisten työnjakoa

- lupa-, valvonta- ja oikeusturvatehtäviä kootaan yhteen osana lääninhallinnon uudelleenorganisointia
 - alueellisia kehittämistehtäviä ja aluekehittämisen voimavaroihin liittyvää päätösvaltaa kootaan maakuntien liitoille toimivaksi aluekehittämisen kokonaisuudeksi ja arvioidaan samalla nykyisiä tehtäviä
 - määritellään muut aluehallinnon viranomaisten tehtävät, kuten lainsäädännön toimeenpano ja tulosohtaus
 - luodaan selkeä työnjako aluehallinnon sekä ministeriöiden ja muun keskushallinnon välillä mm. siirtämällä ministeriöistä siirrettävissä olevia toimeenpanotehtäviä ja muut kuin valtakunnalliset kehittämistehtävät alue- ja paikallishallinnolle
3. selvitetään, millaisia aluekehitystä ja -rakennetta sekä kansalaisten vaikuttamismahdollisuuksia vahvistavia alueellisia hallintokokeiluja on mahdollista toteuttaa maakuntien ja kuntien niin halutessa
 4. karsitaan lainsäädännön, hallinnon ja tietotekniikan kehittymisen myötä tarpeettomiksi käyneitä ja käyviä tehtäviä.

Aluejakojen ja viranomaisten määrän kehittämisen osalta tavoitteeksi asetettiin, että

5. aluejaot muodostuvat toiminnallisesti tarkoituksenmukaisiksi, niiden muodostamisessa huomioidaan talous- ja työssäkäyntialueet ja ne muodostavat kansalaisten, yritysten ja yhteisöjen kannalta mielekkään kokonaisuuden
6. aluejakoja pyritään yhtenäistämään siten, että aluehallinnon viranomaisten toiminta-alueet vastaavat toisiaan tai suuremmat alueet koostuvat kokonaisista pienemmistä alueista
7. viranomaisten määrää vähennetään merkittävästi, tavoitteena selkeisiin tehtäväkokonaisuuksiin perustuva aluehallinnon organisointi
8. nykyisen lääninhallinnon tehtävien hoito organisoidaan uudelleen
9. asiakasnäkökulman korostamiseksi ja resurssien käytön tehostamiseksi aluehallintoviranomaisten yhteistoiminnassa muiden viranomaisten ja sidosryhmien kanssa hyödynnetään verkostomaisia toimintamalleja.

Muiksi hankkeen tavoitteiksi asetettiin, että

10. valtion aluehallinnon ohjaus muodostaa toimivan osan hallinnon ohjauksen kokonaisuutta
11. aluehallinto on sovitettavissa yhteen ja tukee valtion paikallishallinnon kehittämistä

12. aluehallinnon tuottavuus ja tuloksellisuus paranevat
13. aluehallintoa muodostettaessa otetaan huomioon hallinnon kehittämisen tutkimustiedon ja eurooppalaisen kehityksen suuntaviivat.

Hallitusohjelman mukaisesti suoritettavalla kielellisten vaikutusten arvioinnilla taataan kansalaisten palvelut sekä suomen että ruotsin kielellä. Tarvittaessa tämä toteutetaan erityisten kielellisten ratkaisujen avulla.

Hankkeen tehtävänä on edellä kuvattujen tavoitteiden toteuttamiseksi:

1. laatia tarvittavat aluehallinnon tehtävien selvitykset 31.12.2007 mennessä
 - Kuvata ja analysoida lääninhallitusten, työvoima- ja elinkeinokeskusten, ympäristökeskusten ja muista valtion aluehallintoviranomaisista ainakin tiepiirien ja työsuojelupiirien tehtävät, maakuntien liittojen tehtävät sekä välillisestä julkisesta hallinnosta ainakin metsäkeskusten tehtävät.
 - Laatia selvitys ministeriöiden toimeenpanotehtävistä ja muista kuin valtakunnallisista kehittämistehtävistä.
 - Laatia viimeaikaisen aluehallinnon tutkimuksen ja kansainvälisen kehityksen kuvaus.
 - Tehdä erillinen selvitys valtionhallinnon tehtävistä Ahvenanmaalla.
2. laatia väliraportti ja tuoda se hallinnon ja alueiden kehittämisen ministerityöryhmän käsiteltäväksi 31.3.2008 mennessä. Väliraportin tulee sisältää
 - ehdotukset ja mahdollisia vaihtoehtoja aluehallintoviranomaisen tehtäväkokonaisuudeksi ja tehtävien muutoksiksi, keskushallinnon tehtävien siirtämiseksi aluehallinto- ja paikallishallintoviranomaisille sekä aluehallintoviranomaisten määrän vähentämiseksi ja aluejakojen muutoksiksi sekä mahdollisiksi uusiksi valtion aluehallintoviranomaisiksi
 - ehdotukset uuden hallintorakenteen toteuttamiseen liittyvistä muista toimenpiteistä.
3. valmistella hallituksen esitykset ehdotusten edellyttämiksi säädös-
muutoksiksi 31.12.2008 mennessä.

1.2 Hankkeen organisointi

Hankkeen poliittisesta ohjauksesta vastaa hallinnon ja aluekehityksen ministerityöryhmä. Hankkeelle asetettiin ohjausryhmä, jossa on poliittinen edustus. Ohjausryhmän puheenjohtajana toimii valtiosihteeri Timo Reina, valtiovarainministeriöstä. Ohjausryhmän jäseniä ovat valtiosihteeri Stefan Johansson ja valtiosihteeri Heljä Misukka opetusministeriöstä, valtiosihteeri Velipekka Nummikoski valtiovarainministeriöstä, valtiosihteeri Anssi Paasivirta kaupp- ja teollisuusministeriöstä (1.1.2008 – 16.1.2008 saakka työ- ja elinkeinoministeriöstä), valtiosihteeri Mikko Alkio työ- ja elinkeinoministeriöstä (16.1.2008 alkaen) ja valtiosihteeri Katariina Poskiparta työministeriöstä (1.1.2008 alkaen työ- ja elinkeinoministeriöstä).

Hankkeen valmistelua varten asetettiin virkamiehistä koostuva valmisteluryhmä, jonka puheenjohtajana toimii ylijohtaja Silja Hiironniemi sisäasiainministeriöstä (1.1.2008 alkaen valtiovarainministeriöstä). Valmisteluryhmän jäseniä ovat alivaltiosihteeri Heikki Aaltonen valtioneuvoston kansliasta, hallitusneuvos Tarja Hyvönen sisäasiainministeriöstä (1.1.2008 alkaen valtiovarainministeriöstä), hallintojohtaja Janne Kerkelä sisäasiainministeriöstä, alivaltiosihteeri Juhani Turunen valtiovarainministeriöstä, neuvotteleva virkamies Kirsti Vallinheimo valtiovarainministeriöstä, suunnittelupäällikkö Kirsi Kangaspunta opetusministeriöstä, osastopäällikkö Heimo Hanhilahti maa- ja metsätalousministeriöstä, yli-insinööri Anneli Tanttu liikenne- ja viestintäministeriöstä, teollisuusneuvos Marjukka Aarnio kaupp- ja teollisuusministeriöstä (1.1.2008 alkaen työ- ja elinkeinoministeriöstä), hallitusneuvos Matti Ilonen työministeriöstä (1.1.2008 alkaen työ- ja elinkeinoministeriöstä ja 11.2.2008 saakka), ylijohtaja Raimo Ikonen sosiaali- ja terveysministeriöstä, alivaltiosihteeri Heikki Aurasmaa työ- ja elinkeinoministeriöstä (11.2.2008 alkaen), ylijohtaja Kari Kourilehto ympäristöministeriöstä, ylijohtaja Teemu Penttilä puolustusministeriöstä, maaherra Eino Siuruainen Oulun lääninhallituksesta, johtaja Raimo Harjunen Etelä-Pohjanmaan TE-keskuksesta, maakuntajohtaja Olav Jern Pohjanmaan liitosta, maakuntajohtaja Juho Savo Varsinais-Suomen liitosta, johtaja Keijo Sahrman Suomen Kuntaliitosta, neuvottelija Tarja Rantahäli Julkisanalan koulutettujen neuvottelujärjestö JUKO ry:stä, varapuheenjohtaja Sari Jokikallas palkansaajajärjestö PARDIA:sta sekä tutkimuksen ja yhteiskuntapolitiikan päällikkö Ilkka Alava Julkisten ja hyvinvointialojen liitto JHL ry:stä. Työryhmän sihteereinä toimivat kehittämisspäällikkö Teemu Eriksson, neuvotteleva virkamies Anu Nousiainen ja neuvotteleva virkamies Johanna Nurmi valtiovarainministeriöstä.

Ohjausryhmän päätöksellä valmisteluryhmälle asetettiin neljä alatyöryhmää:

1. Aluehallinnon tehtäviä selvittävä työryhmä (vetovastuu SM)
2. Keskushallinnosta siirrettäviä tehtäviä selvittävä työryhmä (vetovastuu VM)
3. Aluekehittämisen voimavarojen kokoamista ja niihin liittyvän päätösvalan siirtämistä selvittävä työryhmä (vetovastuu SM)
4. Valtionhallinnon tehtäviä Ahvenanmaalla selvittävä työryhmä (vetovastuu SM).

Alatyöryhmien raportit valmistuivat määräajassa 31.12.2007 mennessä.

Lisäksi ALKU-hankkeen osana tilattiin kansainvälinen vertailuselvitys aluehallinnosta ja sen kehittämisestä. Selvityksen tekivät hallintotieteiden tohtori Olli-Pekka Viinamäki ja professori Ari Salminen Vaasan yliopistosta.

Aluehallinnon uudistamishankkeesta järjestettiin neljä alueellista seminaaria marraskuussa 2007. Tampereella, Turussa, Kuopiossa ja Oulussa järjestettyihin seminaareihin kokoontui aluehallintoviranomaisten edustajia ja maankunnan yhteistyöryhmissä edustettujen sidosryhmien edustajia.

Hankkeen yhteydessä järjestettiin neljä sidosryhmien kuulemistilaisuutta helmi-maaliskuussa 2008. Valmisteluryhmä kuuli aluehallinnon uudistuksen selvityksen kohteena olevia aluehallintoviranomaisia, joilla ei ole edustusta valmisteluryhmässä.

Lisäksi kuultavaksi oli kutsuttu muita viranomaisia, työntekijä- ja työmarkkinajärjestöjä sekä elinkeinoelämän ja järjestöjen edustajia, yhteensä yli 50 tahoja. Lausuntoja saatiin sekä kirjallisesti että suullisesti.

2 Toimintaympäristöanalyysi

Aluehallinnon kehittämisessä on otettava huomioon useiden toimintaympäristön nopeiden muutosten ja näkökulmien asettamat uudet vaatimukset. Näitä ovat muun muassa kansainvälisen kehityksen, tasapainoisen yhteiskunnallisen ja alueellisen kehittämisen, osallisuuden ja demokratian, palvelujen saatavuuden ja tietoyhteiskuntakehityksen näkökulmat.

2.1 Kansainvälistyminen ja globalisaatio

Globalisoituminen ja Euroopan unionin laajentuminen asettavat suuria haasteita myös julkiselle sektorille. Globalisoituminen merkitsee entistä hajautuneempaa yhteiskunnan toimimisen mallia. Julkisen hallinnon on entistä vaikeampaa keskitetysti luoda edellytyksiä yhteiskunnan ja talouden kehitykselle. Globalisoituminen asettaa tiukentuvan talouden vuoksi myös uusia reunaeh-toja julkiselle hallinnolle. Samanaikaisesti julkiseen hallintoon kohdistuu yhä voimakkaammin muun muassa väestön ikääntymisestä johtuvaa palvelutarpeiden kasvua. Alueiden merkitys on kasvanut globalisoitumisenkin seurauksena.

Ylikansallinen päätöksenteko Euroopan unionissa vahvistuu ja valtioiden sekä kansainvälisten toimijoiden keskinäinen riippuvuus kasvaa. Erilaiset prosessit organisoituvat globaaleissa verkostoissa ja poissaolo tai läsnäolo näissä verkostoissa ovat kriittisiä hallitsemisen ja yhteiskunnallisen muutoksen lähteitä.

Julkisen sektorin toimintaa on näihin haasteisiin vastaamiseksi edelleen tehostettava sekä julkisen ja yksityisen sektorin keskinäistä suhdetta arvioitava uudelleen. Alueilla tulee lisäksi olla kykyä kohdistaa voimavaroja omiin kriittisiin menestystekijöihin vastatakseen maailmanlaajuisen talouskilpailun haasteisiin.

2.2 Alueiden kehitykseen vaikuttavat tekijät

Globaalissa taloudessa erityisesti valmistusteollisuutta siirtyä halvemman kustannustason maihin ja lähelle kasvavia markkinoita. Tämä aiheuttaa joillakin alueilla äkillisiä työpaikkojen vähennyksiä ja synnyttää ongelmia alueiden tuotantorakenteessa. Kehityksellä on aluerakennetta keskittävä ja paikallisuutta vahvistava vaikutus. Samalla se avaa kuitenkin uusia mahdollisuuksia talouden kehitykselle. Vaikutukset eri alueiden elinkeinorakenteeseen ovat erilaisia ja alueiden kyky vastata muutoksiin on erilainen.

Väestön ikääntymisvauhti on eri alueilla erilainen. Muuttoliike vääristää edelleen ikärakennetta harvaan asutuilla alueilla ja hyvinvointi-, sosiaali- ja koulutuspalveluiden tarve eriytyy. Tämä on suuri haaste kuntien ja valtion taloudelle ja palvelujen järjestämiselle. Kansalaisten peruspalvelujen saatavuuden turvaamiseksi on ryhdytty muun muassa palvelurakenteen muutoksiin, yhteistyörakenteiden kehittämiseen ja kuntaliitoksiin Paras-hankkeen myötä.

Monilla alueilla myönteinen kehitys peittää alleen sen, että työttömyyden aleneminen ja työllisyysasteen nousu johtuvat enemmänkin ikärakenteen muutoksesta ja työvoimasta poistuvan väestön enemmyydestä suhteessa työmarkkinoille tulevien määrään kuin työpaikkojen merkittävästä lisäyksestä.

Työvoiman kysynnän ja tarjonnan kohtaanto-ongelmat voimistuvat kaikilla alueilla ja useimmilla aloilla. Tämä muodostuu uhaksi taloudelliselle kasvulle. Osaavan työvoiman tarve korostaa alueiden asuinympäristöä ja laadukasta palvelutarjontaa (ml. kulttuuri- ja vapaa-ajan palvelut) alueiden kilpailukykytekijöinä. Työelämän kehittäminen on avaintekijöitä yritysten työvoiman saannin turvaamisessa.

Alueet eivät enää pärjää yksinään, vaan tarvitaan yhä enemmän alueiden välisen synergioiden ja toisiaan tukevien osaamisten tehokasta hyödyntämistä ja yhteisten, jaettujen tai toisiaan täydentävien toimintamallien kehittämistä ja levittämistä maan sisällä mm. verkostoitumisen avulla.

Toiminnallisten alueiden ja seutujen merkitys koko maan kehittämisessä on kasvanut. Ne määrittelevät yhä useammin omat työllisyys-, elinkeino- ja innovaatiostراتيجiansa. Alueiden ja valtion kumppanuudella niiden toteutuksessa on mahdollista ottaa aikaisempaa tehokkaammin käyttöön alueiden kehittämispotentiaali. Maakuntien sisällä on erityyppisiä alueita, joiden kehitys on eritahtista ja joiden mahdollisuudet vastata ulkoisiin haasteisiin ovat erilaiset. Näiden alueiden tunnistaminen on tärkeää.

Aluekehittämistyö on yhä enemmän alueellisten, kansallisten ja kansainvälisten toimintaympäristöjen ja verkostojen kehittämistä ja hallintaa. Tämä näkyy erityisesti korkeatasoisten kansainvälistä osaamista edellyttävien innovatiivisten klustereiden kehittämisenä. Tähän työhön tulee niveltä saumattomasti myös yritysten toimintaedellytyksiä vahvistavien tukipäätösten tekeminen ja EU:n alueellisten ohjelmien toimenpidekokonaisuudet. Nämä edellyttävät sekä valtion että kuntien alueellisten viranomaisten tiivistä kumppanuutta ja yhteistyötä.

Ilmastonmuutoksen hillintä edellyttää hiilidioksidipäästöjen vähentämistä, mikä tuo uusia näkökulmia myös aluekehittämiseen, koska kestävä ja tiivis yhdyskuntarakenne, joukkoliikenteen lisääminen ja erityisesti raideliikenteen suosiminen ovat osa ilmastopolitiikkaa. Ilmastonmuutos lisää paineita erityisesti kasvavien kaupunkiseutujen yhdyskuntarakentamisen ja asuntotuotannon linjauksiin ja toimenpiteisiin. Lisääntyvä uusiutuviin energialähteisiin perustuva energian tuotanto edellyttää energiatehokkuuden lisäämistä ja panostamista teknologisiin innovaatioihin, hajautettuihin energiaratkaisuihin ja energiaa säästävään rakentamiseen.

2.3 Ikääntyminen ja muuttoliike

Yhteiskunnassa jo tapahtuneet muutokset ja erityisesti edessä olevat väestömuutokset, alueellisten erojen kasvaminen ja työvoiman tarjonnan supistuminen edellyttävät merkittäviä muutoksia koko sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujärjestelmään. Näitä toteutetaan kunta- ja palvelurakennemuutoksissa. Paras-hankkeen uudistukset ovat tärkeä väylä monien nyt valmisteilla olevan kansallisen sosiaali- ja terveydenhuollon kehittämisohjelman tavoitteiden toteuttamisessa.

Laajassa, harvaan asutussa maassa vähäinen väestöpohja ja pitkät etäisyydet aiheuttavat kaikista toimenpiteistä huolimatta pysyväisluonteisia eroja palvelujen saavutettavuuteen ja palvelutasoihin tasaveroisuuteen tähtäävästä lainsäädännöstä huolimatta. Kunnilla ja kuntayhtymillä sekä valtion viranomaisilla on yhteinen haaste löytää yhteistyössä myös muiden toimijoiden kanssa ratkaisuja siihen, kuinka turvataan kansalaisten peruspalvelut maan kaikissa osissa. Aluehallinnolla on vastuu omien palvelujensa saatavuudesta ja edellytysten luomisesta paikallishallinnon palvelujen järjestämiselle.

Aluehallinnon rooli palvelujen saatavuuden turvaamisessa perustuu kehitysedellytysten vahvistamisen ohella palvelujen järjestämisen ohjaamiseen, seurantaan ja valvontaan. Valtion paikallishallinnon osalta vastuu perustuu tulosohjaukseen ja toiminnan kehittämiseen. Kuntien järjestämien palvelujen osalta valtion aluehallinnon rooli perustuu informaatio-ohjaukseen, voimavarojen kohdentamiseen, toteutumisen seurantaan ja oikeusturvakeinojen käyttöön.

Monikulttuurisuus lisääntyy ja ulkomaalaisista työntekijöistä, elinkeinonharjoittajista ja opiskelijoista voi tulla onnistuneen maahanmuuttopolitiikan myötä merkittävä voimavara. Työperusteisen maahanmuuton avulla voidaan paikata mahdollista tulevaa työvoiman niukkuutta ja vahvistaa myös osaamispohjaa, jota väestön ikääntyminen maan eri alueilla voisi muuten kaventaa. Liikuumismahdollisuuksien lisääntyessä voidaan ennakoida ihmisten hakeutuvan työn perusteella sekä tilapäisesti että pysyvässä tarkoituksessa vastaanottavien maiden työmarkkinoille.

2.4 Tietoyhteiskuntakehitys

Tulevaisuuden tietoyhteiskunta on kehittynyt palveluyhteiskunta. Tieto- ja viestintäteknikan laajamittainen hyödyntäminen tehostaa palvelutuotantoa. Se myös mahdollistaa niin fyysisten kuin sähköisten palveluiden rakenteellisen uudistamisen eli täysin uudenlaisten tuotantomallien, palveluiden ja palveluyhdistelmien kehittämisen. Samalla tuotteen ja palvelun välinen raja hämärtyy: palveluja tuotteistetaan ja asiakkaille tuotetaan fyysisten tuotteiden ja palveluiden yhdistelmiä.

Uudessa ympäristössä samoja palveluita tuottavat niin julkiset, yksityiset kuin kolmannen sektorin organisaatiot. Eri toimijoiden yhteistyö lisääntyy ja samalla syntyy uudenlaisia palveluiden yhdistelmiä. Sekä sähköisiä että fyysisiä palveluja ja niiden yhdistelmiä tuotetaan ja kilpailutetaan alueellisesti, kansallisesti ja kansainvälisesti. Palveluiden tuotanto ylittää myös perinteiset toimialarajat. Ennakointi ja itsepalvelu lisääntyvät sähköisissä palveluissa. Muissa palveluissa korostuvat puolestaan henkilökohtainen vuorovaikutus ja räätälöitävyys.

Uusi tilanne edellyttää muun muassa vahvaa asiakas- ja prosessilähtöisyyttä toiminnan kehittämisessä organisaatiolähtöisyyden sijaan. Palveluja on tuotettava, kustannuslaskentaa ja laatukriteerejä kehitettävä sekä tietorakenteiden ja tietojärjestelmien yhteen toimivuutta parannettava. Jotta muutokset pystytään viemään onnistuneesti läpi, tarvitaan merkittäviä panostuksia henkilöstön ja johdon osaamisen kehittämiseen.

Osana valtion tietoyhteiskuntapolitiikkaa edistetään nopeiden ja edistyksellisten tietoliikenneyhteyksien ja -palveluiden tarjontaa koko maassa. Tietoyhteiskuntapolitiikassa kiinnitetään huomiota julkisten palvelujen uudistamiseen tieto- ja viestintäteknologiaa hyväksikäyttämällä. Toteutetaan sähköisiä palveluja ja perustetaan yhteispalvelupisteitä palvelujen saatavuuden turvaamiseksi alueilla. Toiminnalla edesautetaan kuntien palvelurakenteen uudistamista.

Tavoitteiden saavuttaminen aluehallinnossa edellyttää poikkihallinnollista valtakunnallista ja alueellista yhteistyötä, palvelurakenteiden ja yhteisten palvelukokonaisuuksien uudistamista ja yhteisten järjestelmien hyödyntämistä.

2.5 Osallisuus ja demokratia

Perinteisen toimintaympäristön muutokset kuten globalisoituminen ja EU-jäsenyys ovat vaikuttaneet siihen, että myös kansalaisten suhtautuminen yhteiskunnalliseen vaikuttamiseen on muuttunut. Seurauksena on ollut äänestysaktiivisuuden ja puolueiden jäsenmäärän lasku. Äänestysaktiivisuuden lasku on koskenut sekä paikallisia että valtakunnallisia vaaleja. Perinteisen poliittisen osallistumisen tilalle ja rinnalle voidaan nähdä kehittyvän uudenlaisia osallistumismuotoja, mutta niiden merkitys on toistaiseksi monessa suhteessa vähäinen.

Aktiivista ja demokraattista kansalaisuutta ja kansalaisyhteiskuntaa on kehitettävä sekä juridisesti että hallinnollisesti. Kansalaisvaikuttamisen kanavia tulee kehittää siten, että myös julkishallinnon avoimuus ja valmiudet vuorovaihtukukseen kehittyvät samanaikaisesti. Yhteiskunnallisten instituutioiden kehitystä edustuksellisen demokratian kansanvaltaisina toteuttajina on parannettava tarkastelemalla ennakkoluulottomasti hallinnon käytäntöjä ja rakenteita.

Aluehallinnon osalta osallisuuden ja demokratian edistäminen on toisaalta toimintatapakysymys ja toisaalta rakenteellinen kysymys. Koko aluehallinnon toimintatapoja on syytä kehittää kansalaisia osallistavaan suuntaan. Rakenteellisesti valtion aluehallinnon ohjaussuhde ylimpiin valtioelimiin on melko pitkä ja sen vuoksi sen päätöksenteon luonne on toimeenpaneva. Aluetasolla tehtävät päätökset, jotka edellyttävät poliittista näkemystä tai harkintaa, eivät sovellu valtion nykymuotoisen aluehallinnon tehtäviksi.

Aluetasolla maakunnan liitoilla on suurempi kytkentä poliittiseen päätöksentekoon. Ne ovat osa kunnallista itsehallintoa ja niitä koskevissa organisaatiosäännöksissä toimielinten poliittisella edustavuudella on tavallista kuntayhtymää suurempi merkitys. Niiden päätöksenteko on vertailussa valtion aluehallintoa kansanvaltaisempaa. Tästä syystä niillä on valtion aluehallintoa selvästi paremmat edellytykset tehdä poliittista harkintaa edellyttäviä päätöksiä.

2.6 Alueet ja turvallisuus

Aluehallinnon toimintaympäristön turvallisuustilanteeseen vaikuttavat riskit ja uhkat ovat muuttumassa tai jo muuttuneet yhä kompleksisemmiksi ja laajoja vaikutuksia aiheuttaviksi. Tähän vaikuttavat mm. yhteiskunnan riippuvuus teknologiasta esimerkiksi sähkön, energian, veden, terveydenhuollon ja monien muiden elämisen, asumisen ja viihtyvyyden kannalta merkittävien palveluiden saatavuudessa. Aluehallinnon näkökulmasta sosiaalisella syrjäytymisellä on myös ihmisten turvallisuuteen vaikuttavia seuraamuksia.

Maassamme vähäinen väestöpohja, pitkät etäisyydet ja väestön ikääntyminen aiheuttavat julkiselle hallinnolle haasteita turvallisuuden takaamiseksi. Mm. kunnallisten pelastuslaitosten resurssien niukkuus yms. seikat ovat korostaneet vapaaehtoisen palokuntatoiminnan merkitystä pelastustoimessa monilla alueilla. Kun väestö ikääntyy ja väestöpohja pienenee, vähenee myös vapaaehtoiseen palokuntatyöhön saatava ja kelpaava henkilöstö. Usealla alueella poliisin vasteaika on varsin pitkä johtuen etäisyyksistä ja henkilöstöresurssien niukkuudesta.

Aluehallinnon varautumisessa turvallisuustilanteisiin ja kriisijohtamisessa on suuria alue- ja kuntakohtaisia eroja. Toiminnan ohjaaminen ja ohjeistaminen niin, että suunnitelmat ja järjestelyt olisivat kaikkialla tyydyttävät ja yhteismittaiset, eivät ole tällä hetkellä riittäviä.

Pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen ohjelmaan on kirjattu lausuma, jonka mukaan hallintoa koskevien uudistusten yhteydessä varmistetaan valtion kriisijohtamismallin toteutuminen hallinnon kaikilla tasoilla.

Osana valtioneuvoston vuonna 2006 hyväksymää yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategiaa hyväksyttiin valtion uusi kriisijohtamismalli. Mallissa operatiivisesta johtamisesta vastaa lähtökohtaisesti toimivaltainen viranomainen ja ministeriö. Vastuuviranomainen käynnistää toimenpiteet sekä informoi tapahtuneesta hallinnonalansa vastuorganisaatiota. Kriisin laajetessa toimivaltainen ministeriö johtaa ensimmäisessä vaiheessa toimintaa ja tarpeen mukaan ministeriöiden yhteistoimintaa. Jos kriisi laajenee, kriisin yleisjohto voi siirtyä pääministerin johtamalle valtioneuvostolle. Tukenaan valtioneuvostolla ovat ministeriöiden valmiuspäälliköt, kansliapäälliköt tai valtioneuvoston ministerivaliokunnat.

Valtioneuvoston kanslia on asettanut työryhmän selvittämään valtion kriisijohtamismallin toteutumista uudistuvassa alue- ja paikallishallinnossa. Työryhmä antaa väliraportin 30.4.2008 mennessä ja loppuraportin 31.1.2009 mennessä.

Työryhmän tehtävänä on valmistella suunnitelma valtion kriisijohtamismallin toteuttamisesta alue- ja paikallishallinnossa siten, että valtion kriisijohtamismalli muodostaa toimivan kokonaisuuden ottaen huomioon erityisesti aluehallintohankkeen esittämät muutokset hallinto-organisaatioon ja johtosuhteisiin. Työryhmän tulee myös selvittää mahdolliset tarpeet kehittää alue- ja paikallistason järjestelmiä ja niitä koskevia säädöksiä sekä selvittää alue- ja paikallishallintoa ohjaavat viranomaistahot keskushallinnossa.

Kriisijohtamisella tarkoitetaan hallinnon eri tasoilla tapahtuvaa johtamistoimintaa yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategian (YETTS) kaltaisissa erityistilanteissa kaikissa yhteiskunnan turvallisuustilanteissa (normaaliolo, häiriötila ja poikkeusolo). Kriisijohtamisen yhteensovittamisessa avustavat poikkihallinnolliset yhteistyöelimet.

Kriisijohtamiseen kuuluu:

- tiedon saanti ja välittäminen,
- tilannekuvan muodostaminen,
- selkeät ja ennakkoon sovitut johto- ja vastuusuhteet, jotka perustuvat normaaliolojen organisaatioiden ja toimielinten vastuunjakoon,
- ennakoiva ja riittävä voimavarojen käyttö,
- toiminnan käynnistäminen,
- kriisitilanteen mukainen johtaminen,
- yhteistoiminnan ja yhteensovittamisen organisointi,
- kriisiviestintä.

Valtion kriisinjohtamismallin toteutumisessa alue- ja paikallishallinnossa tulee varmistaa, että johto- ja ohjaussuhteet sekä vastuut ovat selkeät ja että kaikilla tasoilla on ”solmukohtia”, jotka vastaavat kriisijohtamisen edellyttämästä yhteistoiminnasta ja yhteensovittamisesta.

Varautumisesta säädetään valmiuslaissa. Eduskunnan käsiteltävänä olevassa hallituksen esityksessä uudeksi valmiuslaiksi on varautumisvelvoitetta koskeva säännös kirjoitettu seuraavasti: Valtioneuvoston, valtion hallintoviranomaisten, valtion itsenäisten julkisoikeudellisten laitosten, muiden valtion viranomaisten ja valtion liikelaitosten sekä kuntien, kuntayhtymien ja muiden kuntien yhteenliittymien tulee valmiussuunnitelmin ja poikkeusoloissa tapahtuvan toiminnan etukäteisvalmisteluin sekä muilla toimenpiteillä varmistaa tehtäviensä mahdollisimman hyvä hoitaminen myös poikkeusoloissa. Varautumista johtaa ja valvoo valtioneuvosto sekä kukin ministeriö toimialallaan. Kukin ministeriö yhteensovittaa varautumista omalla toimialallaan. Varautumisen yhteensovittamisesta valtioneuvostossa säädetään erikseen.

3 Aluehallinnon nykytilan kuvaus

3.1 Aluehallinnon kehittämisen aiempia linjauksia

Itsenäisyyden alussa aluehallinto muodostui lääninhallituksista, tie- ja vesirakennuspiireistä, maakunta-arkistoista, maanmittauskonttoreista ja sotilaspiireistä. Myös metsäalalle organisoitiin oma aluehallinto. 1970-luvun loppuun mennessä oli perustettu työvoimapiirit, ammatinvalinnan ohjauksen piiritoimistot, vesipiirin vesitoimistot, maanmittaustoimistot ja työsuojelupiirit. 1960-luvulla perustetut ammatinvalinnan ohjauksen piiritoimistot yhdistettiin jo 1940-luvulla perustettuihin työvoimapiireihin vuonna 1973.

Kuntahallinnon puolella ensimmäiset yksityisoikeudelliset maakuntaliitot perustettiin 1920-luvun loppupuolella ja viimeinen maakuntaliitoista perustettiin vuonna 1968. Maakuntaliittoja perustettiin yhteensä 18. Ensimmäiset seutukaavaliitot syntyivät 1940-luvulla edistämään kuntien ja elinkeinoelämän yhteistyötä sekä toteuttamaan laaja-alaista maankäytön suunnittelua. Seutukaavaliittoja perustettiin kaikkiaan 19. Laaja-alueisten lakisääteisten kuntaliittojen järjestelmä luotiin 1950-luvulla.

1980-luvun aluehallinnon kehittämässä esiin tulivat hallinnon toimivuuden, joustavuuden, palvelukyvyn ja tuottavuuden teemat. Aluehallintoa pyrittiin uudistamaan lähinnä pienten osauudistusten kautta. Sektorikohtaista aluehallintoa olivat muun muassa KTM:n yrityspalvelut, työvoimapiirit, työsuojelupiirit, maakunta-arkistot, tiepiirit, merenkulkupiirit, sotilaspiirit, maatalouspiirit, maanmittaustoimistot, vesipiirit (v. 1986 vesi- ja ympäristöpiirit), Tekesin konsultointiyksiköt, Ulkomaan kauppaliiton vientiasiamiestoimistot sekä vuonna 1989 lääninhallituksista irrotetut lääninoikeudet alueellisina tuomioistuimina. Lisäksi vuonna 1983 kalastuslain uudistuksen yhteydessä perustettiin kalastuspiirit ja vuonna 1987 perustettiin metsälautakunnat.

1990-luku oli merkittävien uudistusten aika aluehallinnossa. 1990-luvulla kunnallista päätöksentekoa vahvistettiin aluepolitiikassa ja valtion tehtäviä ja viranomaisia koottiin. Kuntalakiin tehtiin vuonna 1993 lisäys kuntayhtymistä, mikä teki mahdolliseksi aluekehittämisen myös kunnalliselta pohjalta. Vuonna 1994 maakunnan liitoille annettiin lakiin perustuva aluekehitystehtävä yhdessä valtion alueviranomaisen kanssa. Tällöin siirryttiin ohjelmajohdanteeseen aluepolitiikkaan, jossa aluekehitysviranomaisina toimivien maakunnan liittojen joh-

dolla ryhdyttiin laatimaan alueellisia kehittämissuunnitelmia. Rakennerahastolaki ja vuoden 2002 alueiden kehittämislaki syvensivät ja täsmensivät vastuunjakoa. Tämä kehityskulku heijastaa myös integroitumista Eurooppaan, koska kehitys alueiden menestyksen kautta ja ohjelma- ja ohjelmaperusteinen alueiden kehittäminen on Euroopan unionin kantavia periaatteita.

Alueelliset ympäristökeskukset perustettiin vuonna 1995 ja niihin yhdistettiin vesi- ja ympäristöpiirit ja lääninhallitusten ympäristöyksiköt. Alueellisille ympäristökeskuksille siirrettiin myös tehtäviä keskushallinnosta.

Maaseutuhallinnossa maatalouspiirit muutettiin maaseutupiireiksi ja vuonna 1993 ne yhdistettiin yhdessä kalastuspiirien kanssa maaseutu-elinkeino- ja ympäristöpiireiksi, jotka sitten koottiin myöhemmin työvoima- ja elinkeinokeskuksiin. 19 metsälautakunnasta muodostettiin 13 metsäkeskusta vuonna 1996.

Aluehallinto 2000 –uudistus merkitsi lääninhallitusten määrän vähenemistä kahdestatoista kuuteen (ml. Ahvenanmaa) sekä työvoima- ja elinkeinokeskusten perustamista. Työvoima- ja elinkeinokeskuksiin koottiin alueellinen elinkeinohallinto ja kehittäminen kolmen ministeriön toimialueelta 77 erillisestä organisaatiosta. Kuusi lääninhallitusta ja 15 työvoima- ja elinkeinokeskusta aloittivat toimintansa 1.9.1997.

Hajanaisen viranomais- ja tehtävärakenteen eheyttäminen ja kokoaminen on ollut viimeisten uudistusten näkyvin yhteinen tekijä. Aluehallinnon viranomaisten määrä onkin merkittävästi vähentynyt 1980-luvulta.

Aluehallinnon uudistusten yhtenä yhteisenä tekijänä 1990-luvulta on ollut pyrkimys kansanvallan vahvistamiseen aluehallinnossa ja alueiden oman päätöksenteon ja toimintakyvyn vahvistamiseen. Tämän suuntauksen viimeisimpänä ilmentymänä alkoi vuoden 2005 alusta Kainuussa kahdeksanvuotinen hallintokokeilu, jossa maakunnalle kerättiin laajasti kuntien palvelutehtäviä ja lisättiin merkittävästi maakunnan valtaa alueiden kehittämiseen liittyvissä aluehallinnon tehtävissä. Maakunnan kasvanutta päätösvaltaa käyttämään valitaan maakuntavaltuusto suorilla vaaleilla.

Kainuun hallintokokeilun taustalla on seikkoja, jotka liittyvät ko. maakuntaan (heikko talous, korkea työttömyys), yleiseen kuntahallintoon (tarve koota rakennetta, tehtäviä ja rahoitusta) ja aluehallinnon toimintaan yleisemmin liittyviä syitä. Viimeksi mainittuja olivat tarve vahvistaa alueen omaa asemaa ja päätöksentekoa alueiden kehittämisessä, vahvistaa kansanvaltaista otetta aluehallintoon, tuoda alueen erityisominaisuudet vaikuttamaan päätöksentekoon ja tehostaa näistä lähtökohdista aluehallinnon koordinoitua.

3.2 Aluehallinnon keskeiset viranomaiset

Suomen aluehallinto koostuu valtion aluehallinnosta ja kunnallisen itsehallinnon piiriin kuuluvasta aluehallinnosta. Valtion aluehallintoviranomaiset toteuttavat keskushallinnon antamia tehtäviä alueellisella tasolla sekä ohjaa-

vat valtion paikallishallinnon toimintaa. Maakunnan liitot toimivat lakisääteisinä aluekehitys- ja maakuntakaavoitusviranomaisina ja ovat siten maakunnan johtavia suunnittelu- ja edunvalvontayksikköjä.

Maakunnan liitot ovat kunnallisen itsehallinnon periaatteiden mukaan toimivia lakisääteisiä kuntayhtymiä. Tehtäviin kuuluu maakuntaohjelmien, suunnitelmien ja niiden toteuttamissuunnitelmien sekä alueellisten EU-ohjelmien laatiminen ja hallinnointi sekä maankäytön suunnittelusta vastaaminen. Maakunnan liittojen lakisääteisen toimialan lisäksi niillä on monia vapaaehtoisia tehtäviä, jotka painottuvat kunkin alueen omiin erikoispiirteisiin. Maakunnan liittoja on Suomessa 19.

Lääninhallitus on läänin yleinen hallintoviranomainen. Tämän lisäksi lääninhallitus hoitaa oikeushallintoon, pelastus- ja poliisihallintoon, opetus- ja kulttuurihallintoon sekä liikunta- ja nuorisotoimeen, maa- ja metsätaloushallintoon, liikennehallintoon, kuluttaja-, kilpailu- ja elintarvikehallintoon sekä sosiaali- ja terveystalouteen liittyviä tehtäviä. Tehtäviä hoitaessaan lääninhallitus on kahdeksan ministeriön alainen.

Lääninhallitus huolehtii monialaisena asiantuntijavirastona siitä, että läänin väestön perusoikeudet toteutuvat. Lääninhallitus arvioi mm. asianomaisten ministeriöiden ohjauksessa alueellisesti toimialueensa peruspalveluja. Lääninhallitus sovittaa yhteen valmiuslaissa tarkoitettua poikkeusoloihin varautumista huolehtimalla sen edellyttämän yhteistoiminnan järjestämisestä läänissä. Turvallisuudesta huolehtiminen on myös tärkeä osa lääninhallituksen toimintaa. Lääninhallituksessa on poliisin lääninjohto, mutta tämän lisäksi lääninhallituksen jokainen osasto osallistuu omalla toimialallaan turvallisuustyöhön. Manner-Suomessa on viisi lääninhallitusta, joilla on yhteensä 14 eri toimipistettä. Kuudes lääninhallitus on Ahvenanmaan lääninhallitus.

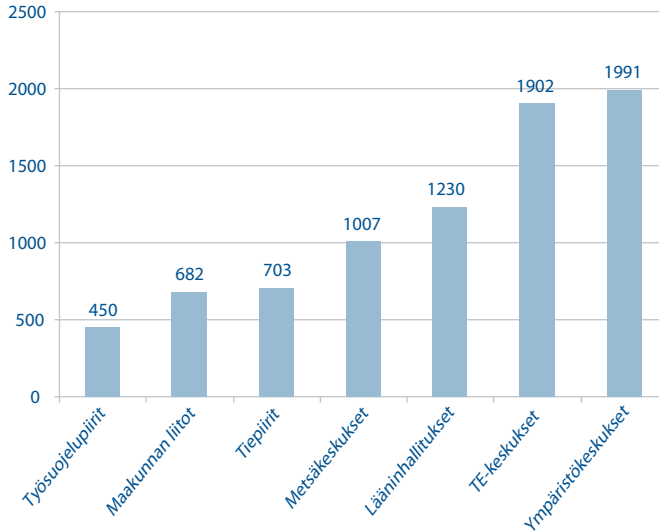
TE-keskukset tukevat ja neuvovat yrityksiä niiden elinkaaren kaikissa vaiheissa, osallistuvat innovaatioympäristön kehittämiseen, hoitavat alueellista työvoimapolitiikkaa, edistävät maatalouseläimen ja maaseutu- ja kalatalouselinkeinojen kehittymistä ja suorittavat MMM:n aluehallinnolle kuuluvat viranomaisen valvonta- ja toimeenpanotehtävät.

TE-keskukset ovat elinkeinoelämän ja työmarkkinoiden asiantuntijoita. Toiminnan tavoitteena on osaamisen, yrittäjyyden ja kasvun vahvistaminen, työllisyyden parantaminen, tasapainoinen aluerakenne ja elinvoimainen maaseutu. TE -keskuksia on 15.

Alueelliset ympäristökeskukset huolehtivat aluehallinnolle kuuluvista ympäristönsuojelun, luonnonsuojelun, alueiden käytön, rakentamisen ohjauksen, kulttuuriympäristön hoidon sekä vesivarojen käytön ja hoidon tehtävistä. Monet tehtävistä ovat EU-sidonnaisia. Ilmastonmuutoksen johdosta tehtävien merkitys ja painoarvo kasvavat. Ympäristökeskuksia on 13.

Tiehallinto on liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalalla toimiva asiantuntijavirasto, jota ohjaa ja valvoo valtioneuvoston tehtävään nimittämä joutokunta. Suomi on jaettu yhdeksään tiepiiriin. Tiepiiri vastaa tienpidosta alu-

Kuva 1. KESKEISTEN ALUEHALLINTOVIRANOMAISTEN HENKILÖTYÖVUODET 2007



Lähde: Valtion työmarkkinalaitos, maakunnan liitot ja Metsäkeskukset

eellaan Tiehallinnon toimintaperiaatteiden ja -linjojen sekä piirille asetettujen tavoitteiden mukaisesti. Tiepiirien tehtävänä on huolehtia tieverkon kunnosta sekä liikenteen turvallisuudesta ja sujuvuudesta sekä kehittämistarpeista. Osa tiepiirien tehtävistä hoidetaan keskitetysti yhden yksikön tai tiepiirien muodostamien kolmen yhteistyöalueen toimesta.

Työsuojelun piirihallinto koostuu kahdeksasta työsuojelupiiristä. Työsuojelupiirien kahdeksan työsuojelutoimiston lisäksi piireillä on noin 20 sivutoimipistettä alueellaan. Työsuojelupiirien tehtävänä on työsuojelua koskevien säädösten ja määräysten valvonta ja ohjaus. Työsuojelupiirien toiminta on työpaikkoihin kohdistuvaa valvonta-, kehittämis- ja asiakaspalvelutyötä, joka on luonteeltaan pääosin kenttätöitä. Valtaosa asioista ja lähes kaikki viranomaisaloitteinen toiminta edellyttää käyntiä työpaikalla. Vain harvat asiat edellyttävät asiakkaan käyntiä viranomaisen luona.

Metsäkeskusten toiminta perustuu lakiin ja asetukseen metsäkeskuksista ja metsätalouden kehittämiskeskuksesta (1995/1474 ja 1996/93). Metsäkeskusten toiminta rahoitetaan osittain valtion talousarviosta myönnettävällä valtionavulla. Metsäkeskusten valtionavusta käytetään noin kaksi kolmasosaa julkisiin hallintotehtäviin, joihin ei sisälly julkisen vallan käyttöä. Tehtävät

kattavat laajasti metsätalouden edistämistehtävät. Metsäkeskukset edistävät metsien kestävää käyttöä ja hoitoa sekä metsäluonnon monimuotoisuutta. Ne koordinoivat ja edistävät metsätalouden yhteistoimintaa sekä toteuttavat metsänomistajien koulutusta ja neuvontaa. Metsäkeskukset toteuttavat myös asiakasrahoitteista toimintaa. Metsänomistajille laaditaan vuosittain noin 10 000 tilakohtaista metsäsuunnitelmaa.

Aluehallintoviranomaisissa henkilöstövolyyymi henkilötyövuosina mitattuna on ollut 7 965 vuonna 2007 (kuva 1).

3.3 Nykyiset aluehallintomallit

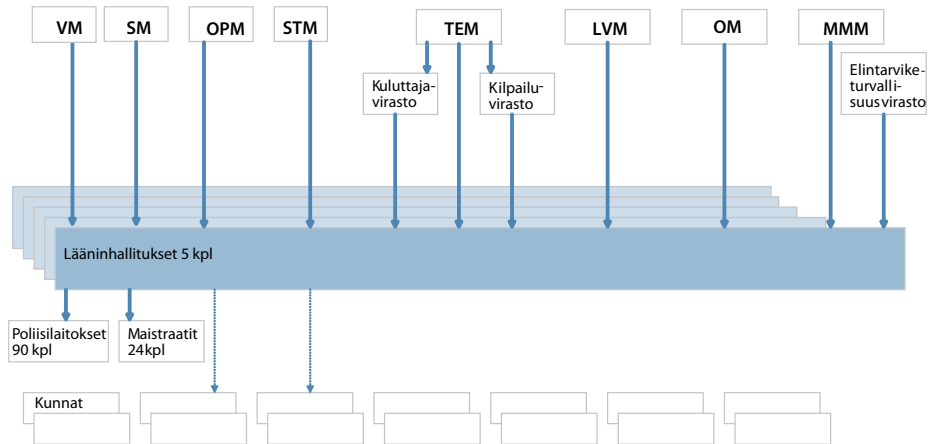
Hanke on tunnistanut nykyisessä aluehallinnossa kaksi moniohjattua mallia, erillishjatun mallin, hajautetun mallin sekä erikoistuneen ja verkostoituneen aluehallinnon. Työvoima- ja elinkeinokeskukset sekä lääninhallitukset edustavat moniohjattuja aluehallintoviranomaisia, joissa yhtä viranomaista ohjaavat useat keskushallinnon tahot. Ympäristöministeriön aluehallinto on erillishjattu malli, jossa ympäristöministeriö on pääasiallinen ohjaaja. Hajautettua aluehallintomallia edustaa maa- ja metsätalousministeriön hallinnonala, jossa on useita viranomaisia keskus- ja aluetasolla.

Kaikilla näillä voi olla ja onkin piirteitä erikoistuneesta ja verkostoituneesta hallinnosta. Sille tyypillistä on viranomaisten työnjako myös tehtävittäin, ei pelkästään alueellisesti ja yhteistyö eri alueiden viranomaisten välillä.

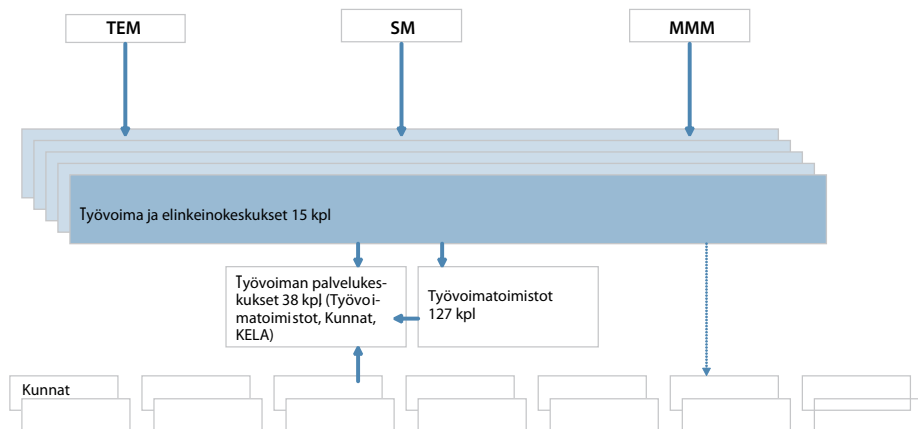
Valtion nykyisistä aluehallintoviranomaisista monialaisia ovat erityisesti lääninhallitukset sekä työvoima- ja elinkeinokeskukset. Lääninhallituksia ohjaa tällä hetkellä kahdeksan ministeriötä ja eräät keskusvirastot kokonaisvastuun ja resurssiohjauksen kuuluessa valtiovarainministeriölle. Työvoima- ja elinkeinokeskuksia ohjaavat työ- ja elinkeinoministeriö, maa- ja metsätalousministeriö, sisäasiainministeriö, Tekes, Evira ja maaseutuvirasto. Työ- ja elinkeinoministeriön kautta välittyvät sekä resurssit että tulostavoitteet. Puhtaasti yhden ministeriön ohjauksessa toimivat tällä hetkellä muun muassa työsuojelupiirit. Nykyisin käytössä olevia ohjausmalleja on kuvattu seuraavissa kuvissa.

Seuraavassa kuvataan tarkemmin monialaisen ohjauksen pääpiirteitä kolmessa erilaisessa ohjausmallissa.

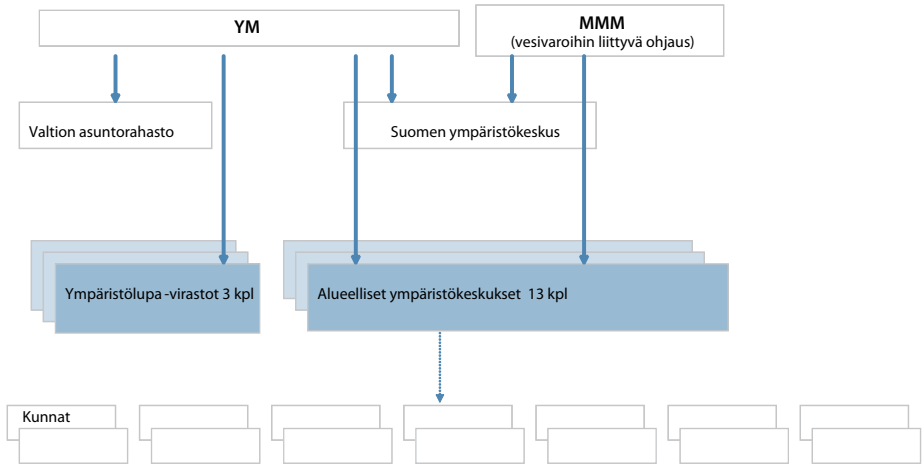
Kuva 2. Moniohjattu alueyhteistyömalli: LÄÄNINHALLITUKSET



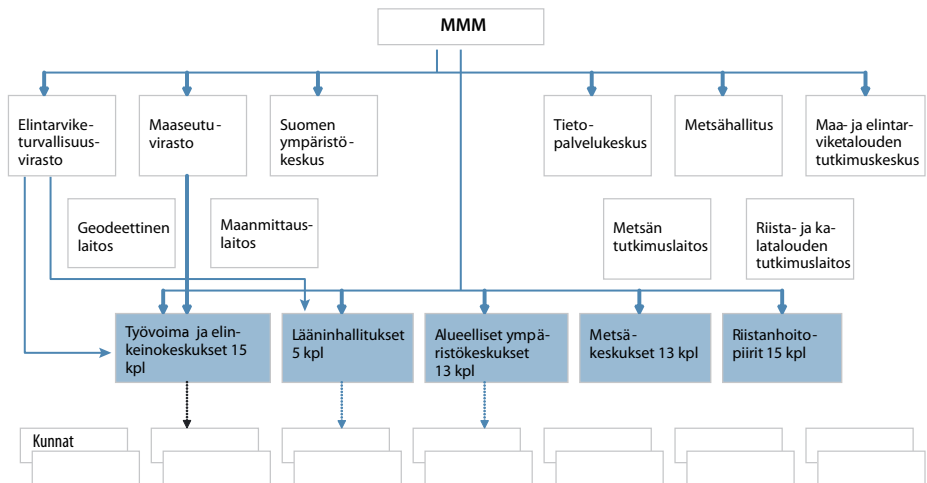
Kuva 3. Moniohjattu alueyhteistyömalli: TE-KESKUKSET

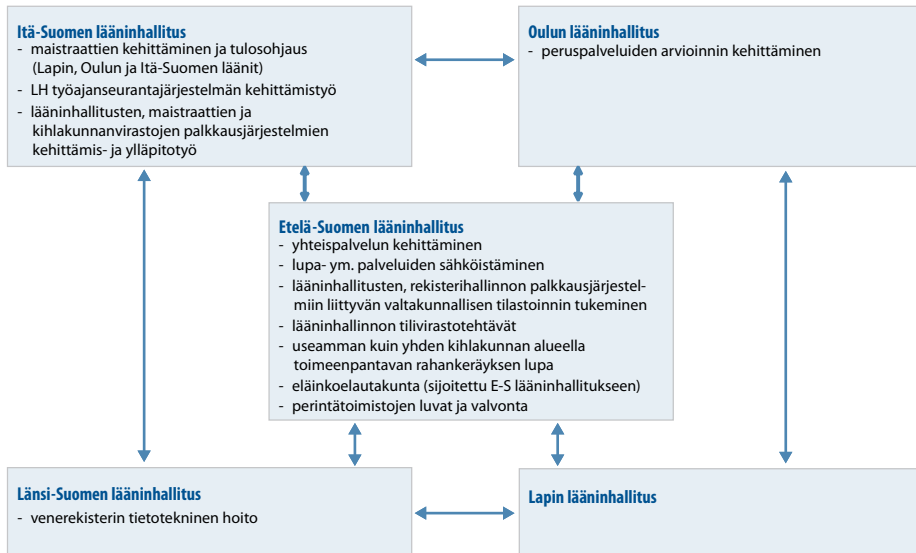


Kuva 4. Erillisohjattu malli: **YMPÄRISTÖHALLINNON ALUEHALLINTO**



Kuva 5. Hajautettu aluehallintomalli:
MAA- JA METSÄTALOUSHALLINNON HALLINNONALA



Kuva 6. Erikoistunut aluehallinto: **ESIMERKINÄ LÄÄNINHALLITUKSET**

Nykyinen lääninhallitus

Lääninhallituksen yleishallinnollinen johto ja valvonta kuuluvat valtiovarainministeriölle. Lääninhallitus toimii eri hallinnonalojen tehtäviä hoitaessaan asianomaisen ministeriön ohjauksessa ja valvonnassa. Lääninhallitus on erikseen säädetyissä asioissa myös sen keskushallinnon viraston tai laitoksen ohjauksessa, jonka toimialaan kuuluvia tehtäviä se hoitaa.

Valtiovarainministeriö hyväksyy lääninhallituksen keskeiset yleishallinnolliset tulostavoitteet neuvoteltuaan lääninhallituksen kanssa. Muut ohjaavat ministeriöt ja keskusvirastot hyväksyvät lääninhallituksen asianomaisen tulosalueen keskeiset tavoitteet.

Lääninhallitusta johtaa maaherra, joka vastaa lääninhallituksen tulostavoitteiden saavuttamisesta ja toiminnan tuloksellisuudesta. Maaherran nimittää tasavallan presidentti. Lääninhallituksen sosiaali- ja terveysosaston, sivistysosaston, poliisiosaston ja pelastusosaston osastopäällikön nimittää asianomainen ”substanssiohjaava” ministeriö. Lääninhallituksella on johtoryhmä.

Lääninhallitus on päällikkövirasto, jossa viraston sisäinen toimintavapaus on suuri. Viraston jakautuminen toimialoihin ja osastoihin on säädelty. Viraston johto päättää toimintamäärärahojen jakautumisesta eri osastoille ja vastaa tulostavoitteiden toteutumisesta kokonaisuutena. Osastot/toimialat saavat käyttöönsä hankekohtaisia ja käyttökohteeltaan määrättyjä määrärahoja, joiden

suuntaamisesta osastot vastaavat ja joita virasto hallinnoi tiliteknisesti. Substanssiministeriö tai keskusvirasto antaa tarvittavia yksityiskohtaisia menettelytapaohjeita.

Työvoima- ja elinkeinokeskusmalli

Työvoima- ja elinkeinokeskuksia koskevan, valmisteilla olevan lainsäädännön mukaan keskuksen yleishallinnollinen ohjaus ja valvonta kuuluvat työ- ja elinkeinoministeriölle. Työ- ja elinkeinoministeriö, sisäasiainministeriö, maa- ja metsätalousministeriö, Tekes, Evira ja maaseutuvirasto ohjaavat keskuksen toimintaa omalla toimialallaan. Työ- ja elinkeinoministeriö sovittaa yhteen ohjauksen.

Työvoima- ja elinkeinokeskuksella on johtaja, joka johtaa keskuksen toimintaa ja vastaa työ- ja elinkeinoministeriön sille asettamien tulostavoitteiden saavuttamisesta. Johtajan nimittää valtioneuvosto. TE -keskuksen muut virkamiehet nimittää sekä työsopimussuhteisen henkilöstön ottaa keskus. TE -keskuksella on johtoryhmä.

Viraston jakautuminen toimialoihin, osastoihin tai prosesseihin on säädelty ja yleinen organisoituminen heijastaa keskustason organisoitumista. TE -keskuksessa on vastuualueet työllisyyttä ja yrittäjyyttä, innovaatioita ja kansainvälistyvää liiketoimintaa sekä maaseutua ja energiaa varten. Lisäksi TE -keskuksessa on vastuualueet yhdistäviä ja muita yksikköjä.

Kihlakunnanvirasto

Kihlakuntavirastojärjestelmä on purettu 1.1.2008 lukien. Järjestelmä oli tyyppiltään ns. sateenvarjomalli. Viraston ohjaus oli jaettu toimialoittain pystysuorasti. Kukin toimiala sai tulostavoitteensa ja resurssinsa ohjaavalta ministeriöltään/keskusvirastoltaan. Virasto tarjosi lähinnä ylläpito- ja tukipalveluja. Viraston päälliköksi, kihlakunnannimismieheksi nimettiin yksi virastojen toimialojen päälliköistä. Kihlakunnannimismiehellä oli vain yhteisiä voimavaroja hallinnoiva rooli.

Valtion aluehallinnon nykyisten ohjausmallien etuja ja ongelmia on arvioitu valmisteluryhmässä ja ne on tiivistetty seuraavasti:

	Malli	Hyvät puolet	Huonot puolet ja haasteet
1.	Nykyinen lääninhallitus-malli	<p>Virasto on itsenäinen ja yhtenäisesti järjestetty.</p> <p>Vastuusuhteet ovat selkeät</p> <p>Malli tukee toimialojen yhteistoimintaa ja voimavarojen yhteiskäyttöä.</p> <p>Malli on keskustason kannalta kevyt ohjattava.</p>	<p>Matriisiohjaus on virastotasolla vaikea toteuttaa</p> <p>Valtakunnallinen yhtenäisyys jää puutteelliseksi.</p> <p>Toimialakohtaisia tavoitteita asetetaan usein liian paljon.</p> <p>Tavoitteiden ja resurssien eriyttäminen on rajoite erityisesti suurten valtakunnallisten hankkeiden kannalta.</p> <p>Valtion nykyinen kehysmenetely ei tue tätä monialamallia.</p>
2.	Uusi työvoima- ja elinkeinokeskus-malli	<p>Tärkeimmät tavoitteet koordinaadaan keskustasolla yhden-suuntaisiksi.</p> <p>Keskusten saama ohjaus on yhtenäistä ja vahvaa.</p> <p>Keskukseksi ja substanssiohjaukselle jää operatiivista toimintavapautta.</p> <p>Viraston johdolla on merkittävä, kokonaisuudesta vastaava rooli.</p>	<p>Mallia ei vielä täysimääräisesti ole olemassa eikä siitä ole kaikin osin käytännön kokemuksia.</p> <p>Viraston päällikön ja toimialojen asiantuntijajohtajien oikean roolin löytäminen on haaste.</p> <p>Viraston sisällä on aikaperspektiiviltään ja luonteeltaan erilaisia tehtäviä, joiden voimavaroista huolehtiminen on haasteellista.</p>
3.	Kihlakunnan virastomalli	<p>Tulosohjaus, resurssiohjaus ja substanssiohjaus on täysin yhtenäinen.</p> <p>Toimialan sisäisiin muutostarpeisiin sopeutuminen on tarvittaessa nopeaa ja toimivaltainen ministeriö voi vaikuttaa suoraan omin toimenpitein.</p> <p>Voimavarojen yhteiskäyttö on paikallisesti mahdollista ja se parantaa tilannetta verrattuna malliin, jossa mitään koordinaatiota ei ole.</p>	<p>Viraston päälliköllä ei ole kokonaisvastuuta toiminnasta.</p> <p>Toiminnoista ei synny synergiaa tuottavaa kokonaisuutta.</p> <p>Virastomalli toimii parhaiten staattisissa olosuhteissa, muutospaineessa se hajoaa</p> <p>Voimavarojen yhteiskäyttö jää paikalliselle tasolle, mm. toimialakohtaiset tietojärjestelmät eriytyvät.</p> <p>Henkilöstöhallinnollinen yhtenäisyys jää puutteelliseksi</p>

3.4 Aluehallinnon tehtävät

Hankkeen tehtävänä oli laatia tarvittavat aluehallinnon tehtävien selvitykset 31.12.2007 mennessä. Tätä selvitystehtävää varten ohjausryhmä asetti 20.8.2007 hankkeen valmisteluryhmälle aluehallinnon tehtäviä selvittävän alatyöryhmän. Työryhmän tehtävänä oli kuvata ja analysoida lääninhallitusten, työvoima- ja elinkeinokeskusten, ympäristökeskusten ja muista valtion aluehallintoviranomaisista ainakin tiepiirien ja työsuojelupiirien tehtävät, maakunnan liittojen tehtävät ja sekä välillisestä julkisesta hallinnosta ainakin metsäkeskusten tehtävät.

Selvityksen kohteena olivat alatyöryhmän toimeksiannossa nimenomaisesti mainitut aluehallintoviranomaiset. Näin ollen selvityksen ulkopuolelle jäi useita aluehallintoviranomaisia. Muiden viranomaisten sisällyttämistä selvitykseen käsiteltiin selvitysryhmän lisäksi hankkeen valmisteluryhmässä ja ohjausryhmässä. Käsittelyssä katsottiin, ettei hankkeen tavoitteiden saavuttamiseksi ole toistaiseksi tarpeen laajentaa selvityksiä.

Aluehallinnon tehtävät jaettiin selvityksessä niiden luonteen mukaan viiteen eri tehtäväluokkaan: 1) strategiset kehittämistehtävät, 2) ohjaustehtävät, 3) täytäntöönpanotehtävät, 4) täytäntöönpanon valvonta ja 5) oikeusturvatehtävät.

Strategisiksi kehittämistehtäviksi luettiin kuuluviksi alueelliset strategiat, alueelliset kehittämistehtävät, suunnittelutehtävät ja muut kehittämistehtävät. Ohjaustehtäviin kyselyssä määriteltiin kuuluviksi tulosohjaus, informaatio-ohjaus, koordinaatio- ja yhteistyö sekä muut ohjaustehtävät. Täytäntöönpanotehtäviksi kyselyssä määriteltiin palvelujen hankkiminen ja palvelujen tuottaminen, joka jaettiin päätöksiin, rekisteröintiin ja asiakaspalvelutehtäviin sekä muihin täytäntöönpanotehtäviin. Täytäntöönpanon valvontatehtäviin luettiin kyselyssä kuuluviksi tarkastukset ja valvontatehtävät. Valvontatehtävät jaettiin alaisen hallinnon valvontaan, kuntien valvontaan, yksityisten palvelutuottajien valvontaan ja muihin valvontatehtäviin. Oikeusturvatehtäviksi määriteltiin kantelujen ja valitusten käsittely ja muut oikeusturvatehtävät. Kyselyssä mahdollistettiin myös se vaihtoehto, että tehtävät eivät kuuluneet mihinkään edellä mainituista tehtävistä.

Tehtäväselvitys ei koskenut sisäisiä palveluita tai tukipalveluita, eikä muita sen luonteisia tehtäviä. Koska aluehallintoviranomaisilla on satoja yksittäisiä tehtäviä, vastaamisen ja vastausten tulkitsemisen helpottamiseksi tehtäviä yhdisteltiin ryhmiä.

Tehtäväselvityskyselyn tulokset

Tehtävien yhdistämisen jälkeen vastauksia saatiin eli tehtäviä kyselyssä tuli määritellyksi 329. Selvityksen piirissä olleisiin tehtäviin sitoutuu välittömästi 5 755 henkilötyövuotta. Koska selvityksessä ei otettu huomioon välillistä työ-

aikaa, kokonaishenkilötyövuodet selvitettyissä viranomaisissa ovat suuremmat (kuva 1).

Täytäntöönpanotehtävät ovat suurin ryhmä kaikista tehtävistä niin tehtävämikkejä kuin niihin sitoutuvien henkilötyövuosien osalta. Strategiset kehittämistehtävät ovat toiseksi suurin tehtäväryhmä. Tähän vaikuttaa osaltaan se, että rakennerahastotehtävät katsottiin selvityksessä kokonaan kehittämistehtäviksi. Täytäntöönpanon valvonta on kolmanneksi suurin tehtäväryhmä. Neljäntenä tehtäväryhmänä ovat ohjaustehtävät. Ohjaustehtävät ymmärrettiin kyselyssä laajasti ja ne kattavat paljon muutakin kuin alaisen hallinnon tulosohjauksen. Pienin tehtäväryhmistä on oikeusturvatehtävät.

Kaikilla selvitettyillä viranomaisilla ei ole tehtäviä kaikissa tehtäväryhmissä.

Tehtäväselvityskyselyn mukaan maakunnan liittojen tehtävät ovat pääosin kehittämistehtäviä. Niiden osuus on 92 % maakunnan liittojen selvitetystä tehtävistä. 8 % liittojen tehtävistä on ohjaustehtäviä.

Lääninhallitusten tehtävistä 30 % on ohjaustehtäviä ja 28 % täytäntöönpanotehtäviä. Strategisten kehittämistehtävien osuus on 16 %. Oikeusturvatehtäviä on 16 % lääninhallitusten tehtävistä.

TE-keskusten tehtävistä kaikkein suurin osa, 37 %, on strategisia kehittämistehtäviä. Täytäntöönpanotehtävien osuus on 33 %, täytäntöönpanon valvontatehtävien osuus on 19 % ja ohjaustehtävien osuus on 8 %. Oikeusturvatehtäviä TE-keskuksilla on 3 %.

Ympäristökeskusten tehtävistä suurin osa, 63 %, on täytäntöönpanotehtäviä. Ohjaustehtäviä on 16 % tehtävistä. Täytäntöönpanon valvontatehtävien osuus on 14 %. Strategisia kehittämistehtäviä on 5 % ja oikeusturvatehtäviä 2 %.

Tiepiirien tehtävistä on 38 % täytäntöönpanotehtäviä ja niiden valvontaa on 23 % tehtävistä. Ohjaustehtävien osuus on 20 %. Strategisten kehittämistehtävien osuus on 19 %.

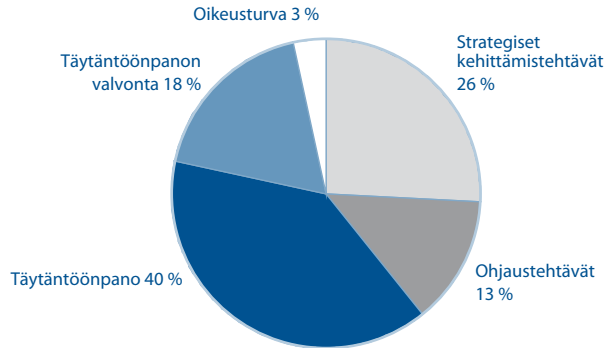
Työsuojelupiirien tehtävät painottuvat täytäntöönpanon valvontatehtäviin, sillä niiden osuus 96 % työsuojelupiirien tehtävistä. 4 % työsuojelupiirien tehtävistä on täytäntöönpanotehtäviä.

Metsäkeskusten tehtävistä 73 % on täytäntöönpanotehtäviä. Strategisten kehittämistehtävien osuus on 11 %, ohjaustehtävien osuus on 9 % ja täytäntöönpanon valvonnan osuus on 7 %.

Tehtäväryhmien suurimmat viranomaiset olivat:

- Strateginen kehittäminen: maakunnan liitto ja TE-keskus
- Ohjaustehtävät: lääninhallitus ja alueellinen ympäristökeskus
- Täytäntöönpanotehtävät: lääninhallitus ja alueellinen ympäristökeskus
- Täytäntöönpanon valvonta: työsuojelupiiri ja TE-keskus
- Oikeusturva: lääninhallitus.

Kuva 7. SELVITETYT ALUEHALLINTOVIRANOMAISTEN TEHTÄVÄT

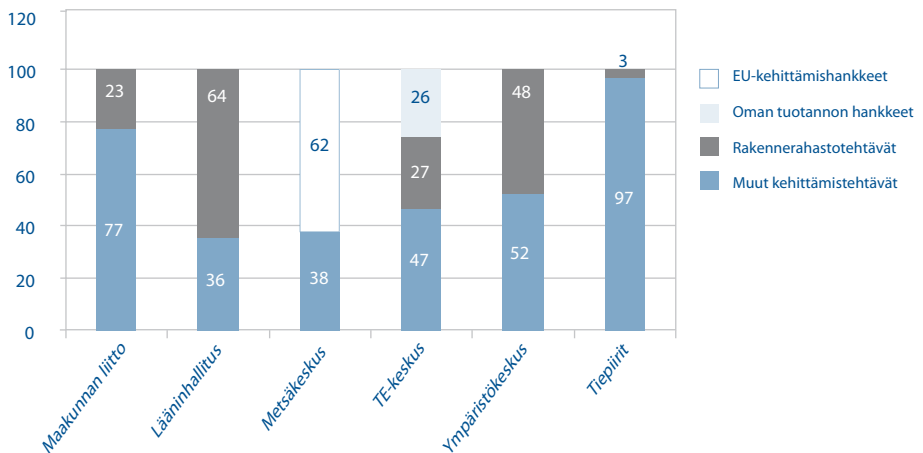


Lähde: ALKU; Aluehallinnon tehtäväselvityskysely 17.12.07

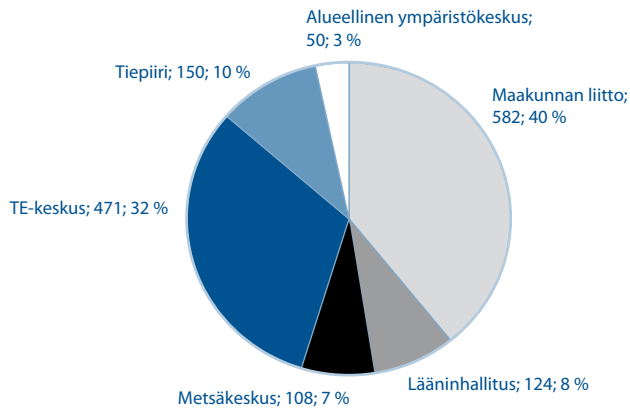
Strategiset kehittämistehtävät

Strategisiksi kehittämistehtäviksi mielletyt tehtävät ovat henkilötyövuosina selvityksen piirissä olleista tehtävistä hieman yli 25 %. Kehittämistehtävät jakautuvat kahteen hieman toisistaan poikkeavaan ryhmään, joista rakennerahastoihin liittyvät tehtävät ovat noin 40 % henkilötyövuosista ja muut alueen strategiset kehittämistehtävät noin 60 %.

Kuva 8. SELVITETYT STRATEGISET KEHITTÄMISTEHTÄVÄT JA RAKENNERAHASTOTEHTÄVÄT, prosenttia



Kuva 9. SELVITETYT STRATEGISET KEHITTÄMISTEHTÄVÄT VIRANOMAISITTAIN (htv)

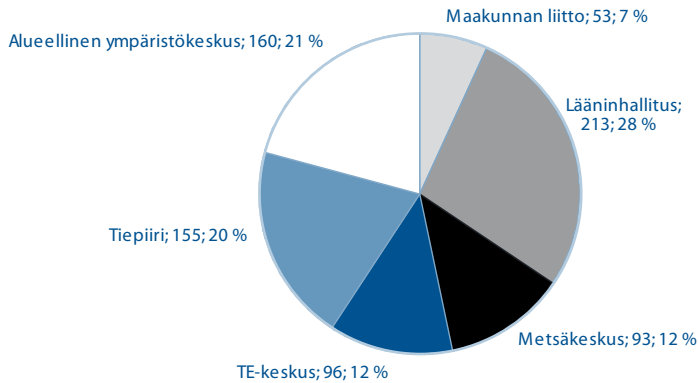


Selvitetyistä aluehallinnon viranomaisista kaikilla muilla paitsi työsuojelupiireillä oli alueen strategisia kehittämistehtäviä. Kehittämistehtävien kokonaisuudessa suurimpia toimijoita ovat maakunnan liitot ja TE-keskukset, jotka yhdessä vastaavat yli 2/3:sta kehittämiseen alueilla käytetyistä henkilötyövuosista. Maakunnan liittojen tehtävissä painopiste on yleisemmin alueen kehittämistehtävissä ja rakennerahastotehtävät ovat selvästi pienempi osa tehtäväkenttää. TE -keskuksen osalta painopiste on toisinpäin.

Ohjaustehtävät

Selvitetyistä tehtävistä ohjaustehtävien osuus kokonaisvolyymistä henkilötyövuosina mitattuna oli noin 13,5 % (noin 769 htv), jotka jakautuivat viranomaisten kesken kuvan 10 mukaisesti. Työsuojelupiireillä ei ole ohjaustehtäviä.

Kuva 10. OHJAUSTEHTÄVÄT VIRANOMAISITTAIN (htv)

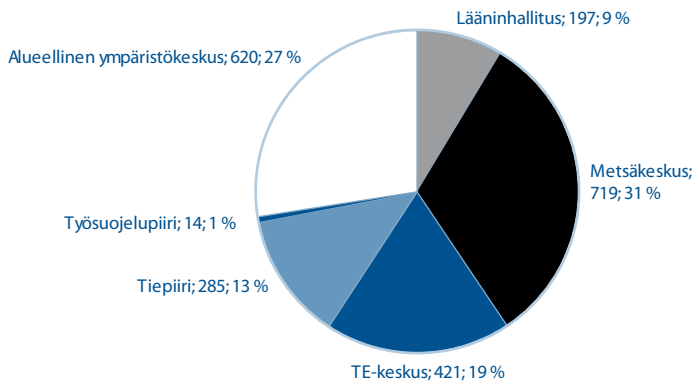


Täytäntöönpanotehtävät

Selvitetyistä tehtävistä täytäntöönpanotehtävien laajuus on kaikkein suurin; yli 2 200 htv ja noin 39 % kaikista henkilötyövuosista. Täytäntöönpanotehtäviin sitoutuneet henkilötyövuodet viranomaisittain on esitetty kuvassa 11.

Maakunnan liitoilla ei tehtäväselvityskyselyn mukaisella jaotuksella ole täytäntöönpanotehtäviä, koska rakennerahastotehtävät ja kansalliseen maakunnan kehittämisrahaan liittyvät hallinnointitehtävät on luettu kuuluvaksi strategisiin kehittämistehtäviin.

Kuva 11. TÄYTÄNTÖÖNPANOTEHTÄVÄT VIRANOMAISITTAIN (htv)



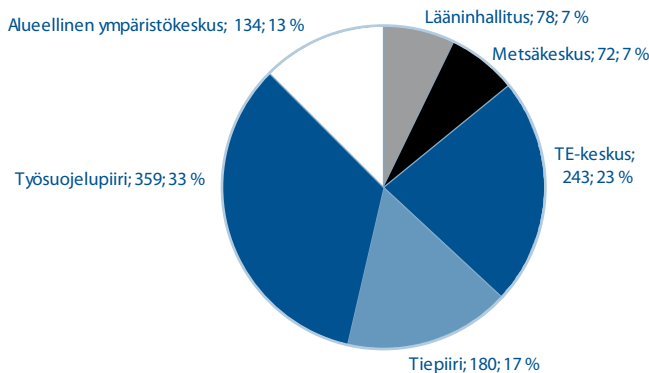
Täytäntöönpanotehtävät jakautuivat kyselyssä palvelujen tuottamiseen (n. 1195 htv), palvelujen hankkimiseen (n. 330 htv), edistämiseen (n. 310 htv) ja muihin täytäntöönpanotehtäviin (n. 435 htv). Palvelujen tuottaminen jakautui edelleen lupapäätöksiin (n. 230 htv), sidottuihin rahoituspäätöksiin (n. 310 htv), rekisteröinteihin (n. 20 htv), muihin päätöksiin (n. 80 htv), asiantuntija-asiakaspalveluihin (n. 240 htv) ja tosiasialliseen toimintaan (n. 315 htv).

Täytäntöönpanon valvonta

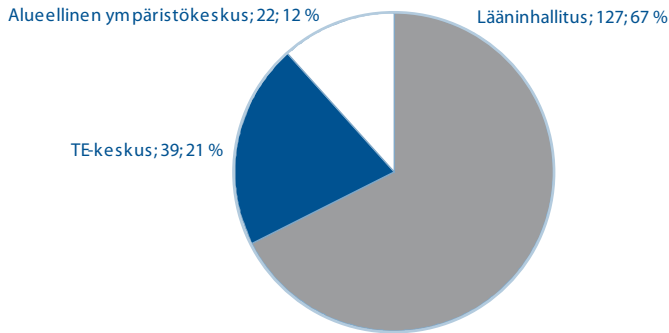
Selvitetyistä tehtävistä täytäntöönpanon valvontaan sitoutui vajaat 1 100 henkilötyövuotta, mikä on selvitetystä tehtävistä noin 19 %. Viranomaisittain täytäntöönpanon valvontatehtäviin sitoutuneet henkilötyövuodet on esitetty kuvassa 12.

Täytäntöönpanon valvontatehtävät jakautuivat kyselyssä tarkastuksiin (704 htv), kuntien muuhun valvontaan (6 htv), yksityisten muuhun valvontaan (88 htv) ja muihin valvontatehtäviin (250 htv). Kyselyssä oli mukana myös alaisen valtion hallinnon muu valvonta, mutta tähän ryhmään ei sijoittunut yhtään tehtävää.

Kuva 12. TÄYTÖNTÖÖNPANON VALVONTATEHTÄVÄT VIRANOMAISITTAIN (htv)



Kuva 13. OIKEUSTURVATEHTÄVÄT VIRANOMAISITTAIN (htv)



Oikeusturvatehtävät

Oikeusturvatehtävät, joita ovat mm. kanteluiden ja valitusten käsittely, ovat selvitetystä tehtävistä pienin tehtäväryhmä. Niiden hoitamiseen sitoutui yhteensä 183 henkilötyövuotta, mikä on 3 % selvitetystä tehtävistä. Viranomaisittain oikeusturvatehtäviin sitoutuneet henkilötyövuodet jakautuivat kuvan 13 mukaisesti.

Aluehallintoviranomaisten erikoistumistehtävät

Valtion aluehallintoviranomaiset hoitavat joitakin tehtäviä erikoistuen koko maassa tai useamman viranomaisen alueella, joista seuraavassa esimerkkejä.

Lääninhallitukset hoitavat tehtävän erikoistuen seuraavasti:

- Itä-Suomen lääninhallitus: maistraattien kehittäminen ja tulosohjaus (Lapin, Oulun ja Itä-Suomen läänit), työajanseurantajärjestelmän kehittämistyö, lääninhallitusten, maistraattien ja kihlakunnanvirastojen palkkausjärjestelmien kehittämis- ja ylläpitotyö;
- Etelä-Suomen lääninhallitus: yhteispalvelun kehittäminen, lupa- ym. palveluiden sähköistäminen, lääninhallitusten ja rekisterihallinnon palkkausjärjestelmiin liittyvän valtakunnallisen tilastoinnin tukeminen, lääninhallinnon tilivirastotehtävät, useamman kuin yhden kihlakunnan alueella toimeenpantavan rahankeräyksen lupa, eläin-koelautakunta, perintätoimistojen luvat ja valvonta;
- Oulun lääninhallitus: peruspalveluiden arvioinnin kehittäminen
- Länsi-Suomen lääninhallitus: venerekisterin tietotekninen hoito

Osa ympäristökeskuksista on erikoistunut hoitamaan niille alueellistettuja valtakunnallisia ohjaus- ja asiantuntijatehtäviä.

- Uudenmaan ympäristökeskuksessa hoidetaan meluasioita,
- Pirkanmaan ympäristökeskuksessa jätehuollon tuottajavastuutehtäviä,
- Keski-Suomen ympäristökeskuksessa ympäristökasvatusta ja -valistusta,
- Lounais-Suomen ympäristökeskuksessa kalankasvatuksen ympäristönsuojelua,
- Pohjois-Pohjanmaan ympäristökeskuksessa turvetuotannon ympäristöasioita ja
- Lapin ympäristökeskuksessa arktisia asioita.

Ympäristörakennuttamista ja patoturvallisuustehtäviä on keskitetty joihinkin ympäristökeskuksiin. Koko hallinnonalan tiedonhallinnon palveluja hoidetaan Länsi-Suomen ympäristökeskuksessa ja henkilöstö- ja taloushallinnon tukipalveluja Etelä-Savon ympäristökeskuksen yhteydessä olevassa ympäristöhallinnon palveluyksikössä.

Tiepiirien tehtävistä muutamia tehtäviä hoidetaan erikoistumistehtävinä, näitä ovat esimerkiksi asiakaspalveluyksikkö Hämeen tiepiirissä neuvonnan ja lupien osalta, lauttatoiminta Turun tiepiirissä, vahingonkorvausasiat Lapin tiepiirissä, telematiikka ja raja-aluekysymykset Kaakkois-Suomen tiepiiri sekä hoidon ja ylläpidon kilpailuttaminen Oulun, Savo-Karjalan ja Hämeen tiepiireissä.

Myös TE-keskusten tehtävistä muutamia hoidetaan erikoistuen koko maassa.

Tiedossa olevat muutokset aluehallinnon tehtävissä

Lääninhallituksen ulosoton tehtävät siirtyvät vuoden 2010 alusta ulosoton hallintovirastolle. Vuoden 2008 alusta voimaan tulleen ulosottokaaren mukaan ulosottolaitoksen organisaatio muuttuu siten, että ulosottolaitos muodostuu keskushallinnosta ja sen alaisista paikallisista ulosottovirastoista. Suunnitelmien mukaan ulosoton hallintovirasto aloittaa toimintansa vuoden 2010 alusta.

Maan- ja metsänparannuslainojen hoito siirtyy vuonna 2008 lääninhallituksista valtiokonttorille. Lääninhallitukseen jää jonkin verran manuaalisesti hoidettavia lainoja.

Toisen asteen koulutuksessa (lukiokoulutus ja ammatillinen peruskoulutus) siirrytään sähköiseen hakuun vuonna 2008 (HE 38/2007 vp). Lääninhallituk-

sisä käytettiin yhteishakuun liittyviin tehtäviin 16,6 henkilötyövuotta vuonna 2006. Sähköiseen hakuun siirryttäessä hakujärjestelmään liittyvät tehtävät siirtyvät asteittain opetushallituksen hoidettavaksi.

Alueelliset taidetoimikunnat siirtyivät sisäasiainministeriön hallinnonalalta opetusministeriön hallinnonalan taiteen keskustoimikuntaan 1.1.2008 lukien.

Peruspalveluiden arvioinnista sosiaali- ja terveysministeriö on linjannut, että vuodesta 2008 lähtien sosiaali- ja terveyspalveluiden arvioinnin tekee Stakes. Tämä sisältyy lääninhallitusten sosiaali- ja terveysosastojen ja Stakesin tulossopimuksiin. Lääninhallitusten sosiaali- ja terveysosastot toimivat peruspalveluiden arvioinnissa jatkossa alueellisina asiantuntijoina.

3.5 Hankkeessa selvitetyn aluehallinnon tehtävien asiakkuudet

3.5.1 Asiakkuudet tehtäväryhmittäin

Aluehallinnon tehtäväselvityskyselyssä kartoitettiin aluehallintoviranomaisien asiakkaita ja kohderyhmiä tehtävittäin. Lähes kaikilla tehtävillä oli useita asiakas- ja kohderyhmiä. Kyselyssä annetut asiakas- ja kohderyhmävaihtoehdot olivat kansalaiset; yritykset, yhteisöt ja yksityiset elinkeinonharjoittajat; yhteiskunta kokonaisuutena; keskushallinto; muu aluehallinto; valtion paikallishallinto; kunnat.

Kokonaisuutena aluehallinnon palveluista vain noin 25 % edellyttää henkilökohtaista asiointia, mutta eri tehtäväryhmissä voi olla tästä paljonkin poikkeavia tilanteita. Esimerkiksi aluehallinnon asiantuntijapalvelut edellyttävät henkilökohtaista asiointia lähes aina. Niiden asiakkaina ovat pääosin yritykset, yhteisöt ja yksityiset elinkeinonharjoittajat, mutta näitä palveluja käyttävät myös kunnat ja kansalaiset.

Strategisissa kehittämistehtävissä merkittävimpiä asiakasryhmiä ovat kunnat sekä yritykset, yhteisöt ja yksityiset elinkeinonharjoittajat. Molemmat ryhmät mainittiin asiakkaina tai kohderyhmänä noin 85 %:ssa tehtävistä. Merkittäviä ryhmiä olivat myös muu aluehallinto ja yhteiskunta kokonaisuutena. Tehtävää hoidettaessa käytetään useita asiointimuotoja.

Ohjaustehtävissä merkittävimmät asiakkaat ovat kunnat, jotka mainitaan noin 65 %:ssa tehtävistä. Muita merkittäviä asiakasryhmiä ovat yhteiskunta kokonaisuutena ja yritykset, yhteisöt ja yksityiset elinkeinonharjoittajat. Asiantuntija-asiakaspalvelua hoidetaan tasapuolisesti henkilökohtaisena palveluna, sähköisenä palveluna ja puhelinpalveluna.

Täytäntöönpanotehtävissä merkittävimmät asiakasryhmät ovat yritykset, yhteisöt ja yksityiset elinkeinonharjoittajat, jotka mainitaan asiakkaina 75 %:ssa tehtävistä.

Lupapäätöksissä yritykset, yhteisöt ja yksityiset elinkeinonharjoittajat ovat asiakkaina jokaisessa tehtävässä.

Täytäntöönpanon valvontatehtävissä asiakkaina ja kohderyhmänä mainittiin ylivoimaisesti useimmin yritykset, yhteisöt ja yksityiset elinkeinonharjoittajat. Huomattavasti tätä ryhmää pienemmin osuuksiin esiintyvät kunnat ja kansalaiset.

Tarkastuksissa yritykset, yhteisöt ja yksityiset elinkeinonharjoittajat ovat asiakkaina ja kohderyhminä jokaisessa tehtävässä.

Oikeusturvatehtävissä yleisesti ottaen merkittävimmät asiakkaat ovat kansalaiset sekä yritykset, yhteisöt ja yksityiset elinkeinonharjoittajat. Selvästi näitä harvemmin asiakkaita ovat kunnat ja muu hallinto. Oikeusturvatehtävät edellyttävät henkilökohtaista asiointia viranomaisessa erittäin harvoin, sillä 97 %:ssa tehtävistä ei edellytä henkilökohtaista asiointia.

3.5.2 Asiakkuudet viranomaisittain

TE-keskusten merkittävin asiakasryhmä on yritykset, yhteisöt ja yksityiset elinkeinonharjoittajat, jotka mainittiin asiakkaina 89 %:ssa tehtävistä. Seuraavina tulevat kunnat ja kansalaiset.

Lääninhallitusten merkittävimmät asiakasryhmät ovat kunnat, jotka mainittiin asiakkaina 61 %:ssa tehtävistä sekä yritykset, yhteisöt ja yksityiset elinkeinonharjoittajat, jotka mainittiin lähes yhtä usein.

Alueellisten ympäristökeskusten merkittävimmät asiakasryhmät ovat kunnat sekä yritykset, yhteisöt ja yksityiset elinkeinonharjoittajat, jotka molemmat mainittiin asiakkaina noin 70 %:ssa tehtävistä. Kansalaiset mainittiin asiakkaina hieman näitä harvemmin.

Tiepiirien merkittävin asiakasryhmä on yhteiskunta kokonaisuutena, joka mainittiin asiakkaana 77 %:ssa tehtävistä. Muita merkittäviä asiakasryhmiä ovat yritykset, yhteisöt ja yksityiset elinkeinonharjoittajat sekä kansalaiset.

Työsuojelupiirin merkittävimmät asiakasryhmät ovat yritykset, yhteisöt ja yksityiset elinkeinonharjoittajat, jotka mainittiin asiakkaina 82 %:ssa tehtävistä. Muut asiakasryhmät ovat hyvin pieniä.

Maakunnan liittojen merkittävimmät asiakasryhmät ovat kunnat, yritykset, yhteisöt ja yksityiset elinkeinonharjoittajat ja muu aluehallinto.

Metsäkeskusten merkittävimmät asiakkaat ovat yritykset, yhteisöt ja yksityiset elinkeinonharjoittajat, jotka mainittiin asiakkaina 97 %:ssa tehtävistä.

4 Keskushallinnon nykytila

4.1 Keskushallinnon kehittämisen aiempia linjauksia

Hallinnon hajauttaminen on ollut hallinnon kehittämisen eräs keskeinen toimintalinja Suomessa jo varsin pitkään ja on sitä edelleen.

Vuonna 1960 valtioneuvosto teki päätöksen, jonka mukaan kaikissa hallinnollisissa asioissa toimivalta tulee osoittaa alimmalle sellaiselle viranomaiselle, jolla on riittävä pätevyys, asiallisesti ja alueellisesti riittävän laaja näkemys ja tiedossaan oleelliset asian ratkaisemiseen vaikuttavat seikat. Tästä lähtien hallinnon hajauttaminen ts. toimivallan ja tehtävien siirtäminen alemmille hallintotasoille on sisältynyt kaikkiin valtioneuvoston päättämiin keskushallinnon kehittämisperiaatteisiin ja -linjauksiin.

Niin sanotun Paasion työryhmän ehdotusten mukaisesti 1960- ja 1970-luvuilla ministeriöiden osastoina toimineita toimeenpanotehtäviä siirrettiin hoidettavaksi näitä tehtäviä varten perustettuihin keskusvirastoihin.

Vuonna 1986 valmistuneessa mietinnössään parlamentaarinen hallinnon hajauttamiskomitea tarkasteli hallinnon hajauttamisen ohella muun muassa silloisten 23 keskusviraston asemaa hallintojärjestelmässämme. Hajauttamiskomitean ehdotukset ja valtiosuusuuudistuksen toimeenpano käynnistivät 1990-luvun alussa keskusvirastojärjestelmän purkamisen. Periaatteellisesti merkittävät tai muutoin koko maan kannalta tärkeät keskusvirastojen hoitamat tehtävät tuli siirtää ministeriöihin ja tapauskohtaista hallinnollista päätöksentekoa edellyttävät tehtävät alueille. Keskushallinnon virastojen tehtävien tuli jatkossa painottua kehittämis- ja muihin asiantuntijatehtäviin. Komitea myös ehdotti keskushallintoon kokonaan uutta virastotyyppiä, kehittämiskeskusta, joka olisi toiminta-ajatukseltaan asiantuntijaviranomainen tehtävänään alan valtakunnallinen kehittäminen ja palvelujen ja muiden toimintojen laadun ohjaus.

Vuonna 1993 antamassaan periaatepäätöksessä toimenpiteistä keskushallinnon ja aluehallinnon uudistamiseksi valtioneuvosto päätti keskusvirastojärjestelmän lakkauttamisesta sekä keskushallinnon muuttamisesta yksiportaiseksi. Päätöksessä yksiportaisuudella tarkoitettiin sitä, että taloudellisesti ja yhteiskuntapoliittisesti merkittävien päätösten tekeminen tuli tapahtua valtioneuvosto- ja ministeriötasolla. Päätöksessä edellytettiin myös sitovan norminannon kokoamista muista toimintayksiköistä ministeriöihin.

Vuonna 1995 valtiovarainministeriön asettama tulosohjauksen kehittämishanke II suositteli päinvastaista kehityssuuntaa, jonka mukaan ministeriöistä tulisi muodostaa suppeampia poliittis-hallinnollisia keskuksia. Tämä kiinteyttäisi valtioneuvostoa sekä lisäisi valtioneuvoston mahdollisuuksia toimia poikkihallinnollisten kysymysten koordinoijana. Ehdotuksen mukaan ne osat ministeriötä, jotka eivät palvele hallituksen esikuntaroolia, alaisen hallinnon ohjausta ja johtamista ja EU-koordinaatiota, tuli organisoida ministeriön alaisiksi tai muutoin selvästi erillisiksi yksiköiksi. Näitä tehtäviä olisivat muun muassa yksittäisiin kansalaisiin ja yhteisöihin liittyvä lupahallinto, laajahkot tutkimus- ja koulutustehtävät sekä ministeriöissä hoidettavat valtakunnallisten organisaatioiden keskushallintotehtävät. Työryhmä ei myöskään pitänyt ministeriötä sopivana valtionosuusviranomaisena eikä yksityisiä ja yhteisöjä koskevien rahanjakopäätösten tekijänä.

Vuonna 1998 antamassaan periaatepäätöksessä hallintopolitiikan suuntalinjoista hallitus päätti käynnistää selvitystyön ministeriöiden kehittämiseksi hallituksen esikunniksi ja hallinnonalansa johtajiksi. Lisäksi se päätti myös selvittää hallinnollisten keskusvirastojen lakkauttamisen yhteydessä perustettujen kehittämiskeskusten työnjaon selkiyttämistä korkeakoulujen ja tutkimuslaitosten kanssa.

Myös valtion keskushallinnon uudistamisesta vuonna 2002 raporttinsa jättänyt ministerityöryhmä suositteli keskushallinnon rakenteen ja työnjaon kehittämistä siten, että ministeriöt pidetään kooltaan pieninä ja strategisesti suuntautuneina toimijoina. Tähän päästään siirtämällä toimeenpanotehtävät virastoportaalille joko alue- ja paikallishallintoon tai tarvittaessa keskushallinnon virastoyksiköille. Lisäksi työryhmä suositteli keskushallinnon yksiköiden ydintoiminnan tehostamiseksi ja rakenteiden keventämiseksi tukipalvelujen hoidon keskittämistä tähän erikoistuneille palvelutuottajille. Nämä kehittämisperiaatteet sisältyvät myös hallituksen vuonna 2004 eduskunnalle antamassa selonteossa keskus-, alue- ja paikallishallinnon toimivuudesta esittämiin keskushallinnon kehittämisen toimintalinjoihin.

4.2 Keskushallinnon nykytila

Valtion keskushallinnon muodostavat valtioneuvosto siihen kuuluvine ministeriöineen, joita nykyisin on 12 sekä keskushallinnon muut yksiköt. Yhteensä keskushallinnon yksiköitä on ministeriöt mukaan lukien runsaat 100. Tähän lukumäärään sisältyy organisaatioita, joiden alaisuudessa on alue- ja paikallishallinnon yksiköitä, valtakunnantason tarkastus-, valvonta-, tilastointi-, rekisteröinti- yms. palvelutehtäviä hoitavia organisaatioita sekä tutkimuslaitoksia ja kehittämiskeskuksia. Todettakoon myös, että yhdellä ja samalla organisaatiolla voi olla hoidettavanaan monia edellä mainittuja tehtäväalueita. Lisäksi keskushallintoon kuuluu myös erityyppisiä pysyviä toimielimiä kuten asia-

miesten toimistoja sekä pysyviä neuvottelukuntia, joilla on vakinaista henkilökuntaa.

Ministeriöissä työskentelee noin 5 000 ja niiden alaisessa keskushallinnossa 21 200 henkilöä eli yhteensä 21 prosenttia valtion koko budjettitalouden henkilöstöstä. Tässä mainittuihin keskushallintoa kuvaaviin lukuihin eivät sisälly yliopistot ja korkeakoulut, joissa työskentelee yli 31 600 henkilöä eikä oikeuslaitos, jossa työskentelee noin 4 500 henkilöä.

Ministeriöiden alaisen keskushallinnon henkilöstö jakaantuu toimialueittain seuraavasti:

	henkilöitä
Oikeusturva, yleinen järjestys ja turvallisuus	2 300
Valtiovarain hoito, lainat, tuet, maksutukset	1 800
Valvonta, tarkastus	1 800
Liikenteen infrastruktuuri ja turvallisuus	1 200
Koulutus	700
Tutkimus, tilastointi ja rekisteröinti	11 500
Taide, museo-, arkisto- ja kirjastotoimi,	
Matkailu ja vapaa-aika	1 100
Hallinnon tukipalvelut	800

Lähde: Tietoja valtion henkilöstöstä 2005. Valtion työmarkkinalaitos 5/2006.

Aluehallinnon uudistamishankkeen ohjausryhmä asetti 23.8.2007 alatyöryhmän laatimaan 31.12.2007 mennessä selvityksen ministeriöiden toimeenpanotehtävistä ja muista kuin valtakunnallisista kehittämistehtävistä sekä laatimaan aluehallinnon uudistamishankkeen valmisteluryhmän käsittelyyn selvityksen hallinnon eri tasojen tarkoituksenmukaisesta työnjaosta.

Ministeriöselvityksen edellyttämä tiedonkeruu toteutettiin haastattelemalla kaikki ministeriöt lukuun ottamatta valtioneuvoston kansliaa ja ulkoasiainministeriötä. Haastattelujen toteutuksesta vastasi BearingPoint Finland Oy.

Ministeriöiden lisäksi haastateltiin myös kahdeksaa erityyppistä keskushallinnon virastoa sen selvittämiseksi, missä määrin virastotasolla hoidetaan muita kuin valtakunnallisia kehittämistehtäviä. Haastatellut virastot olivat: Keskusrikospoliisi, Verohallitus, Teknologian ja innovaatioiden kehittämiskeskus (Tekes), Sosiaali- ja terveysalan tuotevalvontakeskus, Tiehallinto, Opetushallitus, Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskus (Stakes) ja Suomen ympäristökeskus (Syke).

Valtion keskushallinnon uudistamisessa yleisenä ja usean hallituksen ilmaisevana tavoitteena on ollut siirtää ministeriöistä toimeenpanotehtäviä ministeriötä alemmalle tasolle ja aikaansaada ministeriöistä pieniä ja tehokkaita poliittisen päätöksenteon valmisteluun ja alaisen hallinnon ohjaamiseen keskittyviä yksiköitä.

Kuluvan vuosikymmenen alussa tehtyihin selvityksiin verrattuna ministeriötasolla hoidettavien toimeenpanotehtävien määrä on vähentynyt. Syynä tähän on ollut etenkin uusien virastojen perustaminen ministeriön alaisuuteen. Viime vuosina perustetuista uusista virastoista mainittakoon energiamarkkinavirasto silloisen kauppa- ja teollisuusministeriön hallinnon alalla, oikeusministeriöstä siirrettyjä toimeenpanotehtäviä hoitamaan perustettu rikosseuraamusvirasto, maa- ja metsätalousministeriöstä siirrettyjä toimeenpanotehtäviä hoitamaan perustettu maaseutuvirasto sekä Elintarvikeviraston, Eläinlääkintä- ja elintarviketutkimuslaitoksen ja Kasvintuotannon tarkastuslaitoksen yhdistäminen yhdeksi uudeksi virastoksi (Evira), johon siirrettiin myös maa- ja metsätalousministeriön elintarvike- ja terveysosaston toimeenpanotehtävät.

Myös talous- ja henkilöstöhallinnon tukipalvelujen kokoaminen palvelukeskuksiin on vähentänyt ja vähentää edelleen toimeenpanotehtävien määrää sekä ministeriöissä että keskushallinnon muissa virastoissa. Valtioneuvoston 23.3.2006 tekemän kehyspäätöksen mukaisesti koko valtionhallinto siirtyy käyttämään palvelukeskusmallilla tuotettuja palveluja vuoden 2009 loppuun mennessä.

Ministeriöissä nykyisin hoidettavista toimeenpanotehtävistä noin 35 prosenttia on erilaisia hyväksymisiä ja vahvistuksia sekä sellaiseen lupahallintoon liittyviä tehtäviä, jotka eivät edellytä parlamentaarista valvontaa. Runsaat 25 prosenttia toimeenpanotehtävistä liittyy valtionavustusten ja korvausten jakamiseen ja noin 20 prosenttia operatiivisen toiminnan ohjaukseen ja suunnitteluun.

Ministeriöiden välillä on eroja sekä hoidettavien toimeenpanotehtävien määrän että luonteen suhteen. Myös syyt tehtävien hoidolle ministeriötasolla vaihtelevat. Oikeusministeriö ja sisäasiainministeriö erottuvat selvimmän muista ministeriöistä siinä, että syynä toimeenpanotehtävien hoidolle ministeriötasolla on sellaisen keskushallinnon viraston puuttuminen hallinnonalalta, jolle tehtävät olisi mahdollista siirtää. Oikeusministeriö on kuitenkin vuonna 2010 perustamassa ulosottoviraston hallinnonalalle. Lisäksi tarkoitus on vuoden 2008 aikana toteuttaa tuomioistuinviraston perustamista koskeva selvitystyö. Sisäasiainministeriössä on puolestaan selvitetty mahdollisen poliisihallituksen perustamista.

Muita syitä toimeenpanotehtävien hoidolle ministeriöissä on mm. se, että ao. tehtävä edellyttää poliittista harkintaa, on muutoin valtakunnallisesti merkittävä tai on olennainen osa toiminnan ohjausta. Myös päätösten harvalukuisuus, esimerkiksi yksi päätös kerran vuodessa, on esitetty perusteluna tehtävän hoidolle ministeriötasolla.

Ministeriön alaisessa keskushallinnossa on vireillä ja suunnitteilla monia hankkeita, jotka tulevat muuttamaan keskushallinnon rakenteita. Näistä mainittakoon esimerkkinä viime aikoina esillä olleet Merentutkimuslaitoksen lakkauttaminen ja sen toimintojen siirtäminen Suomen ympäristökeskukseen (Syke) ja Ilmatieteen laitokseen, Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskuksen (Stakes) ja Kansanterveyslaitoksen toimintojen yhdistäminen, Sosiaali- ja terveysalan tuotevalvontakeskuksen ja Terveystieteiden tutkimuskeskuksen yhdistäminen, mahdolliset Lääkelaitosta koskevat järjestelyt, Rahoitustarkastuksen ja Vakuutusvalvontaviraston yhdistäminen Finanssivalvonta-nimiseksi viranomaiseksi, mahdollinen kemikaaliviraston perustaminen, valtion laboratoriotuotoimintoja koskevat mahdolliset järjestelyt sekä valtion IT-palvelukeskuksen perustaminen.

5 Aluekehittämisen voimavarat

Osana ALKU-hanketta on selvitetty aluekehittämisen voimavarojen nykytilaa, kokoamista ja niihin liittyvän päätösvallan siirtämistä maakunnan liitoille.

Työryhmä tarkasteli aluekehittämisen voimavaroja laajasti. Voimavarat ryhmiteltiin kolmeen pääryhmään:

1. Osaaminen ja tuotanto (koulutus ja T&K, työvoima, yritykset, julkiset palvelut ja yhteisöt, sosiaalinen ja kulttuurinen pääoma sekä toimintaverkostot)
2. Fyysiset voimavarat (aluerakenne, ympäristö ja luonnonvarat)
3. Rahoitus (julkinen, yksityinen ja yhteisöjen kehittämishankkeiden omarahoitus sekä julkinen aluekehityksen edistämisrahoitus)

Strategisia päätöksiä, joissa määritellään hallituskauden yleiset kehittämissuunnitelmat ja kehittämissuunnitelman kohdentaminen valtakunnan eri osiin ovat:

- valtakunnalliset ohjelmat ja valtioneuvoston päätökset alueiden kehittämisestä ja niihin liittyvistä tukialueista,
- valtakunnalliset alueiden käytön tavoitteet sekä
- esimerkiksi liikennepoliittinen selonteko ja koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnittelu sekä luonnonvarojen hoitoa ja käyttöä koskevat ohjelmat.

EU:n rakennerahasto-ohjelmat ovat osa tätä kokonaisuutta.

Alueiden kehittämislain (10 a §) tarkoituksena on, että ministeriöt kokoavat keskeiset hallinnonalansa alueelliseen kehittämiseen vaikuttavat määrärahaehdotukset ja tekevät niistä esityksen valtioneuvoston yleisistunnon päätettäväksi. Päätöksessä voidaan jättää osa maakuntaan kohdennettavasta määrärahasta jakamatta määrättyyn käyttötarkoitukseen.

Vuonna 2007 alueiden kehittämislakia muutettiin niin, että ministeriöille tuli velvollisuus neuvotella maakuntien kanssa maakuntaohjelmien toteuttamissuunnitelmissa esitettyjen määrärahojen kohdentamisesta ja valmistelusta. Neuvotteluprosessi on käyty vuosina 2006 ja 2007.

Valtion talousarviossa olevien määrärahojen kohdentaminen valtioneuvoston päätöksellä alueille antaa kokonaiskuvan alueille kohdistuvasta valtion rahoituksesta alueiden kehittämiseen. Työryhmä on kuvannut nykyisen talousarviorakenteen pohjalta joitakin alueelliseen kehitykseen vaikuttavia määrärahoja, joihin sisältyy myös EU:n rakennepoliittinen rahoitus. Tämän rahoituksen kokonaisvolyymi on n. 3 miljardia euroa vuodessa.

Alueilla toteutetun ohjelmaperusteisen kehittämistyön kaudella 1995- 2006 valtion ja EU:n panokset erilaisiin kehittämishankkeisiin ovat olleet n. 5 miljardia euroa vuodessa. Lisäksi alueille kohdistuu vuosittain keskimäärin n. 570 miljoonaa euroa rakennepoliittista (rakennerahastojen) tukea ja maaseudun kehittämiseen tarkoitettua rahoitusta. Maakuntaohjelmien toteuttamissuunnitelmissa voidaan arvioida sekä kokemusten että tutkimuksen perusteella kohdennettavan valtion ja EU:n aluekehitystä edistävää rahoitusta yhteensä n. 3- 5 miljardia euroa vuosittain.

Alueille kohdistuu aluetalouteen merkittävästi vaikuttavaa valtion rahoitusta, joka ei ole mukana alueiden kehittämisessä, vaikka sillä on tulonsiirtoja tulontasausvaikutusta. Tällaista rahoitusta ovat:

- kuntien valtionosuudet ja verotulontasaukset,
- Kansaneläkelaitoksen kautta tapahtuva rahoitus,
- valtion talousarviossa olevat virastojen toimintamenot ja
- maatalouden eri tuotantotuet.

Tätä aluetalouteen vaikuttavaa valtion kautta tapahtuvaa rahoitusta kutsutaan ns. suureksi aluepolitiikaksi. Se on suuruudeltaan moninkertainen varsinaiseen aluekehitysrahoitukseen verrattuna.

Aluekehitykseen vaikutetaan paitsi rahoituksella myös ohjaamalla ja edistämällä muiden voimavarojen tuloksellista ja kestäväää käyttöä. Alueen väestön ja työvoiman koulutus, sosiaalisen ja kulttuurisen pääoman kehittyminen, yritystoiminnan kilpailukyky ja tuottavuuden kehitys, tutkimus- ja innovaatio-toiminnan taso, julkisten palvelujen taso sekä erilaisten toimintaverkostojen kehittyneisyys vaikuttavat merkittävästi aluekehitykseen.

Alueiden oma kehittämisharhoitus muodostuu pääosin kuntien talousarvioissa olevasta elinkeino- ja työllisyyspoliittisesta rahoituksesta ja muusta kuin peruspalveluihin kohdistuvista tavanomaisista investoinneista. Lisäksi työryhmän tarkastelussa olivat mukana kuntien seudullisissa kehittämisharhastoissa ja vastaavissa oleva käyttöpääoma. Työryhmä selvitti Suomen Kuntaliiton ja maakunnan liittojen avulla tämän rahoituksen suuruusluokan. Rahoituksen kokonaisvolyymi on n. 850 - 1000 miljoonaa euroa vuodessa.

Merkittävin aluetason kehittämishankkeisiin vaikuttava rahoitus muodostuu yritysten, kuntien, valtion ja yksityisten sekä yhteisöjen omasta rahoituksesta. Sen osuus on keskimäärin 75 - 85 % kehittämishankkeiden kokonaisrahoituksesta. Edistämisharhoituksen eli tukirahoituksen osuus vaihtelee hanke-

tyypin ja hankkeen alueellisen sijainnin mukaan 5 - 75 % hankkeen kokonaisrahoituksesta. Keskimäärin koko maassa tuen osuus on n. 15 - 25 % julkisen tuen kohteena olevissa hankkeissa. Valtion rahoitus kohdistetaan alueille osin suoraan keskushallinnosta ja osin aluehallintoviranomaisten kautta.

Yksityiseen kehittämisrahoitukseen voidaan vaikuttaa alueellisessa kehittämistyössä vain välillisesti tarjoamalla sen tueksi julkisia kehittämispanoksia. Kehittämispäätökset perustuvat kuitenkin aina yritysten omiin ratkaisuihin eikä tarjolla oleviin julkisiin tukiin. Lisäksi yritysten ja yhteisöjen omat kehittämishankkeet, joihin ei käytetä lainkaan julkista tukea, ovat erittäin merkittävät.

Alueellisessa kehittämistyössä on arvioitu vain valtion ja kuntien päätettävissä olevia kehittämisvaroja. Ohjelmaerusteisen kehittämistyön kokemuksista on saatu kokonaiskuva sekä kehittämiseen alueilla käytetystä julkisesta omarahoituksesta että kehittämiseen suunnatusta julkisesta edistämisen eli tukirahoituksesta. Edistämisrahoituksesta karkeasti 2/3 kohdistuu hankkeisiin, joissa julkisella rahoituksella on pääosa. Edistämisrahoituksesta (4-6 mrd. euroa) kohdistuu siten 2,5 - 4 miljardia euroa hankkeisiin, joissa valtiolla ja kunnilla on keskeinen osuus.

Aluekehitystä edistävällä rahoituksella on vaikutusta vuosittain n. 10- 16 mrd. euroa suuruusluokkaa oleviin hankkeisiin, joissa julkisella rahoituksella on keskeinen osuus. Tämä rahoitusvolyymi kuvaa karkeasti maakuntaohjelmien rahoitusraameja. Rahoitus vaihtelee alueellisesti vuosittain huomattavasti riippuen miten valtion ja kuntien suuret kehittämishankkeet ajoittuvat ja kohdentuvat alueellisesti.

Muiden kuin rahoitukseen liittyvien (osaaminen ja tuotanto sekä fyysiset voimavarat) alueelliseen kehitykseen vaikuttavien voimavarojen tila ja kehittämistarpeiden kuvaaminen ovat osa maakuntaohjelman keskeistä sisältöä. Maakuntaohjelman tulee olla kokoava ohjelma, jolla varmistetaan eri sektoreiden kehittämistoimien yhdensuuntaisuus. Kehittämiseen kohdistuvat toimenpiteet ja hankekokonaisuudet ovat maakuntaohjelmien toteuttamissuunnitelmien pääsisältö. Maakuntaohjelman rinnalla alueen fyysisten voimavarojen kehittämistä ja käyttöä ohjataan kokoavasti maakuntakaavalla. Sen toteuttaminen tapahtuu yleis- ja asemakaavoituksen sekä muiden maankäyttöä koskevien suunnitelmien ja toimenpiteiden avulla. Tämä ohjausmekanismi perustuu maankäyttö- ja rakennuslakiin.

6 Valtionhallinnon tehtävät Ahvenanmaalla

ALKU-hankkeen yhtenä tehtävänä oli selvittää valtionhallinnon tehtäviä Ahvenanmaalla. Työryhmän tehtävänä oli kuvata valtionhallinnon tehtävät ja organisointi Ahvenanmaalla. Toimeksiannon mukaisesti selvityksessä kuvattiin valtionhallinto, joka toimii Ahvenanmaalla. Monia valtion tehtäviä Ahvenanmaan osalta hoitavat Manner-Suomen viranomaiset.

Ahvenanmaan hallinto poikkeaa muun valtakunnan hallinnosta. Ahvenanmaan itsehallinnon mukaisesti monet tehtävät, jotka Manner-Suomessa ovat valtion tehtäviä, kuuluvat Ahvenanmaalla maakuntahallinnolle. Hallinnon toimivalta noudattaa yleensä itsehallintolain mukaista lainsäädäntötoimivallan jakoa. Poikkeuksena ovat itsehallintolain 32 §:n mukaisesti sopimusasetuksella siirretyt tehtävät, joissa valtakunnan hallinto voi hoitaa maakuntahallinnolle kuuluvia tehtäviä tai päinvastoin. Sopimusasetuksia on tehty muun muassa poliisihallintoon, merivartiointiin ja poikkeusoloihin valmistautumisen tehtävissä.

Ahvenanmaalla valtionhallinto poikkeaa myös sikäli, että maaherralla on erityinen asema itsehallintojärjestelmässä. Maakunta on ruotsinkielinen ja ruotsin kielen asema on erityisesti turvattu.

Ahvenanmaalla toimii 18 valtionhallinnon yksikköä. Lukumäärään vaikuttaa hieman, mitkä toiminnot lasketaan itsenäisiksi viranomaisiksi. Suurimpia viranomaisia henkilöstömäärältään ovat järjestyksessä merivartiosto, tullipiiri, vero toimisto ml. veroasiamies ja lääninhallitus. Myös ilmailulaitos on suuri toimija, mutta se on liikelaitos.

Viranomaiset poikkeavat kooltaan huomattavasti toisistaan. Jollakin viranomaisella, kuten työsuojelutoimistossa työskentelee ainoastaan yksi virkamies, kun taas merivartiostossa ja Ahvenanmaan tullipiirissä on suurin määrä työntekijöitä, eli 59 ja 49 virkaa. Yhteensä valtionhallinnossa Ahvenanmaalla työskentelee noin 225 henkilöä (221,5 htv.) Viranomaiset toimivat useiden ministeriöiden hallinnonalalla. Osa viranomaisista toimii itsenäisinä viranomaisina alueetasolla, kun taas useimmat viranomaiset kuuluvat suurempaan alueeseen, jonka päätoimipaikkana on Turku. Ahvenanmaalla toimivilla valtion viranomaisilla on yleensä samat tehtävät ja sama organisaatio kuin vastaavilla viranomaisilla Manner-Suomessa. Itsehallinto rajoittaa toki viranomaisten toimintaa ja aihe-

uttaa sen, että eräillä viranomaisilla ei ole samaa toimivaltaa Ahvenanmaalla kuin Manner-Suomessa. Tämä koskee erityisesti lääninhallitusta. Useimmat tehtävät, jotka kuuluvat lääninhallituksille Manner-Suomessa, hoitaa Ahvenanmaalla maakuntahallinto.

Useimmat viranomaiset toimivat Maarianhaminassa. Valtion virastotaloon Maarianhaminassa on sijoittunut lähes puolet koko edellä mainitusta henkilöstöstä. Etäisyydet Ahvenanmaalla ovat yleensä lyhyempiä kuin muualla maassa, lukuun ottamatta saaristokuntia. Valtion viranomaisista ainoastaan tullilla, rajavartiolaitoksella ja Merenkululaitoksella on yksiköitä myös maaseudulla.

7 Kansainvälisiä huomioita aluehallintojen nykytilasta ja uudistuksista

ALKU-hankkeen osana teetettiin kansainvälinen vertailuselvitys aluehallinnosta ja sen kehittämisestä. Selvityksen tekivät hallintotieteiden tohtori Olli-Pekka Viinamäki ja professori Ari Salminen Vaasan yliopistosta. Pohjoismaihin keskittyvän kansainvälisen vertailun perustana olivat seuraavat näkökulmat:

1. kansanvaltaistaminen,
2. tehtävänjako,
3. aluekehittäminen sekä
4. ohjaus ja valvonta.

Kansanvallan perustaa aluetasolla vertailtaessa maiden väliset erot tulevat selvästi esiin. Suurimmassa osassa Euroopan maita on aluetason organisaatio, jonka päättävät elimet valitaan demokraattisesti, missä yleisin menetelmä on suora kansanvaali. Pohjoismaissa vaalit ovat kansalaisten ensisijainen vaikutuskanava. Norjassa, Ruotsissa ja Tanskassa äänestäjät valitsevat edustajat maakuntiin. Suomessa suora kansanvaali on käytössä Ahvenanmaalla. Kainuun hallintokokeilussa maakunnalliset vaalit on toteutettu kaksi kertaa.

Euroopan neuvosto on suosituksissaan korostanut vaaleilla valittujen päätöksentekovelinten tärkeyttä aluehallinnon järjestämisessä. Neuvoston Suomelle antamassa suosituksessa korostetaan suoran kansanvaalin kehittämistä. Tulevaisuudessa, kun tehtäviä ja valtaa siirtyy todennäköisesti kuntayhtymille ja maakunnallisille toimijoille, kansalaisilla tulisi olla mahdollisuus vaikuttaa päätöksentekijöiden valintaan. Suosituksessa kehoitetaan Suomea seuraamaan vaikutusmahdollisuuksien kehitystä, erityisesti kun aluehallintoa muutetaan.

Kansanvaltaisuutta kehitettäessä kansalaisille muodostuu uusia mahdollisuuksia vaikuttaa hallintoon, ohjata ja priorisoida hallinnossa tehtäviä ratkaisuja. Kun arvioidaan kansanvaltaistamisen keinoja, aluehallintojen tehtävien erilaisuus tulee näkyviin. Kansanvaltaisuus on painopisteiden asettamista, alueellista osaamista ja valintoja. Jos aluehallinnot vastaavat valvonnasta, korostuvat

kansanvaltaisuudessa valvontakriteereistä ja -periaatteista päättäminen, yhdenvertaisuuden takaaminen ja toimintavarmuus. Pohjoismaissa kehittämistyön kohteena ovat elektroniset kanavat ja osallistumisen lisääminen. Yksi tavoite on sekin, että asiointi ja vaikuttaminen pyritään tekemään mahdollisimman helppoksi. Asiakirjojen ja päätösten saatavuutta on parannettu internetratkaisulla. E-hallintohankkeita on 2000-luvulla toteutettu määrällisesti eniten Ruotsissa.

Valittujen näkökulmien avulla on saatu esiin eräitä huomioita. Ensinnäkin, kansanvaltaistamisella tuetaan sellaisia aluehallinnon yksiköitä, jotka mahdollistavat laajan osallistumisen ja kansalaisvaikuttamisen. Maavertailussa Norjassa ja Ruotsissa tämä toteutuu maakäräjäorganisaatioissa ja Tanskassa regioneissa. Pohjoismaissa on erittäin suuri määrä hankkeita, joissa on sama tavoite eli kansalaisten parempi osallistuminen. Elektroniset osallistumiskeinot ovat 'myyneet' itsensä hyvin alue- ja paikallistasolle.

Toiseksi, tehtävänjaon kohdalla aluehallinnot reagoivat kunta- ja valtiotason muutoksiin. Kaikissa maissa tehtävänjakouudistukset osoittavat sen, että aluehallintojen tulisi olla koottuja, koordinoituja ja selvät toimivaltuudet omavia hallintoyksiköitä.

Yhteinen yhtälö maille on se, että kuntakoon kasvaessa alueiden on kasvetava. Tanskan rakenneuudistus leikkasi kuntien määrän ja tehtävät koottiin viiteen regioniin. Norjassa ja Ruotsissa on vakaa pyrkimys kasvattaa alueiden kokoa sekä asukas pohjalta että maantieteellisesti. Toinen erityinen kohta on keskusvirastojen aluehallinto. Norja ja Ruotsi ovat täsmäyttäneet valtion virastohallintoa uusiin aluejakoihin. Voikin pohtia, onko Suomi ollut edelläkävijä supistaessaan läänien määrää ja kootessaan tehtäviä TE -keskuksiin. Tosin työ- ja elinkeinoministeriön perustaminen kertoo myös hallinnonuudistuksen osittaisuudesta ja aluetason muutoksien kumuloitumisesta ministeriötasolle – se siis voidaan vielä toistaa, että tehtävämuutokset peräänkuuluttavat kokonaisnäkemystä.

Kolmanneksi, ohjelmat ja strategiat ovat aluekehittämisen perusta. Ohjelmien määrässä on vertailumaissa tapahtunut ylilyöntejä, ja nykyinen suunta on koota hajanaisia sisältöjä ja nimenomaan vähentää ohjelmien määrää. Aluekehittäminen noudattaa osin sektorihallintoa, mikä ilmenee vastuuorganisaatioiden suurena määränä. Aluekehittämisen kokonaisvastuu halutaan siirtää maakunnallisille organisaatioille.

Neljänneksi, ohjausta ja valvontaa määrittelee se, kenellä on valta. Todelliset ohjaus- ja valvontavallan siirrot ovat vaikeita. Maat ovat institutionalisoineet tulosohtauksen aluehallinnoissaan. Sopimus- ja valvontakäytännöt ovat poikkeuksellisen yhtenevät. Suomi poikkeaa muista Pohjoismaista siinä, että aluehallinto nojaa ministeriöohjattuun organisaatioon. Norjassa, Tanskassa ja Ruotsissa vahvasti resurssoidut sektorivirastot ovat ohjaustehtävässään vahvempia kuin ministeriöt. Tosin virastot pirstaloivat sisältöohjauksen tarpeettoman tarkaksi, eivätkä erilaiset virastojen aluejaot tue 'todellisten' alueiden ohjausta. Suomen mallia kritisoidaan sen rajoittuneesta kyvystä ottaa huomioon paikalliset tai sisällölliset vivahteet.

Nykytilasta uudistuksiin

Uudistukset indikoivat, että aluehallintojen tulisi olla koottuja, koordinoituja ja selvät toimivaltuudet omaavia hallintoyksiköitä. Norjan, Ruotsin ja Suomen aluehallintoa voidaan pääpiirteissään kuvata tehtäviltään samanlaisiksi. Uudistuksissa toistuvat tehtävien desentralisointi ja subsidiariteetti -periaate, joustavuuden lisääminen, tehokkuus, tuottavuus ja taloudellisuus, parempi koordinointi, hallinto- ja valvontatehtävien kokoaminen.

Aluehallinnot ovat kasvaneet lupa- ja valvontaviranomaisista kehittämis-tehtäviä hallinnoiviksi viranomaisiksi. Laajentuneet tehtävät edellyttävät uusia organisaatorakenteita, johtamisen uudistamista sekä tulos- ja asiakasorientaatiota. Kokonaiskuvaan kuuluu sekkin, että selväpiirteisillä indikaattorilla remontti-tarpeelle näyttäisi olevan eri maissa lanseerattujen uudistusten määrä ja niiden nopeat toteuttamisaikataulut.

Uudistukset koskevat harvoin vain ja ainoastaan aluehallintoa. Uudistukset ovat pikemminkin osa suuria ja koko julkista hallintoa muuttavia remontteja, kuten Ruotsin demokraati uudistukset ja ansvaretkomitean työ tai Tanskassa laaja rakenneuudistus. Aluehallinto – valtio- ja kuntaperustainen – niveltyy osaksi kuntien ja keskushallinnon uudistuksia.

Paineet julkisuusperiaatteelle ja avoimuudelle ovat olemassa. Varsinkin kun kehittämistehtävien osuus kasvaa, lisää se tarvetta avoimelle ja tasapuoliselle päätöksenteolle. Erityisesti alueellisten kehittämispainotusten valinta ja priorisoinnit kysyvät kansanvaltaisesti ohjatun hallinnon perään. Toisaalta aluehallinto tulee koostumaan yksityiseen, julkiseen ja kolmanteen sektoriin kohdistuvista valvontatehtävistä. Valvonnassa korostuvat eittämättä perinteiset virkamiestyön periaatteet, kuten objektiivisuus, laillisuus ja tasapuolisuus.

Vaikka kansanvaltaistamista on viety eteenpäin panostamalla eri tekniikoihin ja madaltamalla 'kynnyksiä' vaikuttamiseen, ei passiivisuutta ole kaikilta osin käännetty aktiivisuudeksi. Aluehallintojen asiakaskunta fragmentoituu ja ryhmien erityistarpeita tulee entistä enemmän. On arvioitu, että tekniset ratkaisut voivat entisestään jakaa kansalaisten osallistumista.

Aluehallintojärjestelmien tai niiden tehtävien uudistamisen tuloksena voi olla 'näennäisreformieja'. Tällöin uudistamistyötä leimaa inkrementaalisuus. Reformien eteneminen on vähittäistä, uudistukset poikivat uusia uudistamistarpeita ja toteuttamista voi kutsua 'pienten askelten' politiikaksi. Yhden tai kahden yksikön muutokset vievät huomion laajemmalla ja tarpeellisemmalla uudistamiselta. Tehtävien ja rakenteiden muutoksesta tulee 'näpertelyä'. Inkrementaalisuus kääntyy ongelmaksi varsinkin silloin kun uudistuksiin ikään kuin ajaututaan. Tietoinen uudistaminen edellyttää konkreettisia tavoitteita ja keinoja toteuttaa tavoitellut toimet.

Aluehallinnon organisatorisessa virittämisessä ovat korostuneet hienojakoiset ja sektorikohtaiset uudistukset. Osin seurauksena ovat olleet päällekkäiset tehtävät niin valvonnan kuin kehittämisen osalta. Tehtävien ja niistä vastaami-

sen jakamista monimutkaistavat ulkoistaminen, tilaaja-tuottaja -mallit ja sopimukset yksityisen ja kolmannen sektorin kanssa. Aluehallinnon roolissa näyttääkin painottuvan yhä enemmän tilaajana toimiminen ja sopimusosaaminen sekä sopimuskonsultaatio kuntien ja muiden julkisyhteisöjen suuntaan.

Vaikka tulosohjauksen asema näyttää vakiintuneen, eri ohjausmuotojen kuten informaatio- tai prosessiohjauksen tarpeesta on keskusteltu paljon, mutta todellisia haastajia tulosohjaukselle ei ole esitetty. Mikäli kansanvaltaisuus lyö itsensä läpi nykyistä paremmin, voi byrokraattinen tulosohjaus ainakin moninaistua virkakoneiston ulkopuolisilla ohjaussignaaleilla.

Aluekehittämisessä peräänkuulutetaan nykyistä suurempia ja vaikuttavampia hankkeita. Selvää on, että pirstaleisella viranomaisorganisaatiolla ei tehdä isoja hankkeita. Näyttääkin, että esimerkiksi Suomessa TE-keskukset tai Ruotsissa lääninhallitukset eivät aina ole tarpeeksi suuria rahoittajia. Aluekehittämistä yritetään kääntää EU-toimissa aluelähtöiseksi ja monissa kohdin vaikutukset ovat selvät. Hankeperustainen toiminta tahtoo kuitenkin poikia hallinnointia todellisen ja vaikuttavan kehittämisen sijasta.

Kaiken kaikkiaan vertailuun keskittyvä raportti välitti aluehallinnoista mosaiikkimaisen kuvan. Kuva kertoo muun muassa siitä, että päätösprosessit ovat monivaiheisia. Toimet on pilkottu pieniin ja erikseen päätettäviin osiin. Alueyksiköiden toimivaltuudet ovat risteävät. Organisaatioita on paljon, ja yhdenkin organisaation puitteissa toteutetaan hyvin erilaisia tehtäviä. Vallitseva sektorihallinto johtaa myös siihen, että ohjauskäytännöt hajoavat. Tällaisessa tilanteessa kansanvaltaisten päätöksentekotapojen laajentamisessa kohdataan jatkuvasti haasteita.

Nykyistä ja tulevaa aluetason hallintoa leimaa aluelähtöisen ja valtakunnan tasoisten intressien jatkuva yhteensovitus. Aluehallinnon rakenteiden ja tehtävien muutos edellyttää toimivallasta luopumista kuntatasolla ja keskushallinnossa. Pohjoismaissa erityinen haaste on keskusvirastojen sektoriohjauksen ja toimien sovitus aluevetoiseen hallintoon. Edes Suomen TE-keskusten tai lääninhallinnon kokoaminen, tai niiden vahvistaminen ei poista haasteita, joita liittyy keskusvirastojen varojen tai osaamisen käyttöön alueilla.

8 Kehittämistarpeita ja linjauksia

Toimintaympäristön muuttuessa on hallinnon kehittämiseksi tehty ja tarpeen tehdä uusia toimintamalleja ja työvälineitä. Hallinnon uudistamista tapahtuu osauudistuksina ja suurempina kokonaisuuksina.

Yleisesti tunnistettu kehittämistarve on muun muassa kasvava tarve poikkihallinnolliseen yhteistyöhön verkostomaisesti ja myös organisatorisia rakenteita kehittäen. Näitä uudistuksia on tehty muun muassa kahden viimeisen hallituksen ohjelmien mukaisten poikkihallinnollisten politiikkaohjelmien luomisella ja vuoden 2008 alussa perustetun työ- ja elinkeinoministeriön sisäisellä matriisiorganisaation kehittämällä.

Toteutettuja ja vireillä olevia kehittämishankkeita, jotka vaikuttavat myös aluehallinnon kehittämishankkeeseen, ovat ainakin Paras-hanke, alueellistaminen, yhteispalvelujen kehittäminen, julkisen hallinnon sähköisten palvelujen ja asioinnin kehittämistyö ja valtionhallinnon tuottavuusohjelma, joka nyttemmin on osa kehysmenettelyä. Näiden hankkeiden suhde aluehallinnon uudistamiseen on syytä määritellä.

Yhteispalvelujen kehittäminen ja julkisen hallinnon sähköisten palvelujen kehittäminen kytkeytyvät tiiviisti hallinnon asiakaspalvelujen rakenteen kehittämiseen ja aluehallinnon kehittämishankkeen asiakaslähtöisen hallinnon tavoitteen toteuttamiseen.

8.1 Paras-hanke ja kuntien yhteistoiminta

Käynnissä oleva Kunta- ja palvelurakenneuudistus on suurin kunnallishallinnon ja -palveluiden uudistus Suomen historiassa. Kunnat toteuttavat uudistuksen yhteistyössä valtion kanssa vuoden 2012 loppuun mennessä. Uudistus vahvistaa kunta- ja palvelurakennetta, edistää uusia palvelujen tuotantotapoja ja organisointia, uudistaa kuntien rahoitus- ja valtionosuusjärjestelmiä sekä tarkistaa kuntien ja valtion välistä tehtäväjakoja siten, että kuntien vastuulla olevien palvelujen järjestämiseen ja tuottamiseen sekä kuntien kehittämiseen on vahva rakenteellinen ja taloudellinen perusta tulevana vuosikymmeninä. Laki kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta sekä lait kuntajakolain muutta-

misesta ja varainsiirtoverolain muuttamisesta vahvistettiin 9.2.2007. Lait tulivat voimaan 23.2.2007.

Kunta- ja palvelurakennemuutokseen liittyen on arvioitu kaupunkiseutujen suunnitelmia seudulliseksi yhteistyöksi. Kaupunkiseutusuunnittelutyö on käynnistänyt usealla seudulla myönteisiä prosesseja, jotka toteutuessaan edistävät puitelain tavoitteiden toteutumista. Itse suunnitelmien toteuttaminen on kuitenkin vielä monella seudulla avoin kysymys.

Metropolipolitiikkaa kehitetään hallitusohjelman mukaisesti.

8.2 Alueellistaminen

Aluehallinnon uudistamiseen liittyy läheisesti hallituksen tavoite alueellistaa valtion toimintoja pääkaupunkiseudulta muualle maahan. Hallitusohjelman mukaan alueellistamista jatketaan aiempaa tasaisemmin maan eri osiin. Siirtymäkauden järjestelyjä myös tuetaan taloudellisesti.

Hallituksen 26.9.2007 tekemän kannanoton mukaisesti alueellistamista jatketaan kahdella edellisellä vaalikaudella saavutetun kehitysuran mukaisesti. Tavoitteena on 4 000 - 8 000 työpaikan sijoittaminen pääkaupunkiseudun ulkopuolelle päätöksinä vuoteen 2011 ja toteutuneina vuoteen 2015 mennessä. Alueellistamistoimenpiteiden kohdentamisessa otetaan kannanoton mukaan erityisesti huomioon olemassa olevat ja kehittyvät osaamis- ja toimintokeskittymät eli klusterit, alueiden palvelurakenteet sekä valtioneuvoston hyväksymät alueiden kehittämisen tavoitteet.

Alueellistamisesta laaditaan kokonaissuunnitelma. Sitä varten ministeriöt ovat selvittäneet toimintojensa alueellistamismahdollisuudet. Tässä yhteydessä otetaan huomioon myös mahdollisuudet työn siirtoon ja tasaamiseen, erikoistuminen valtakunnallisissa tehtävissä alue- ja paikallishallinnossa sekä asiakaspalveluiden kokoaminen yhteispalvelupisteisiin. Samoin huomioidaan aluehallinnon uudistamishankkeessa tehtävät muutokset keskushallinnon ja aluehallinnon työnjaoissa sekä aluehallinnon tuleva rakenne.

Ministeriöt ovat selvityksiä tehdessään ottaneet huomioon maakunnan liittojen tekemät ehdotukset alueellistettavista toiminnoista ja määritelleet niihin kantansa. Selvityksiin sisältyvät alueellistettavia toimintoja koskevat sijoittamisselvitykset tehdään vuoden 2008 loppuun mennessä.

Osana alueellistamistoimenpiteiden tehostamista uudistetaan myös alueellistamismääräyksiä. Alueellistamismääräyksen (valtioneuvoston asetus valtion yksiköiden ja toimintojen sijoittamista koskevasta toimivallasta) tehdään eräitä muutoksia, joiden tarkoituksena on selkeyttää ja tehostaa valtion yksiköiden ja toimintojen sijoittamista koskevien päätösten valmistelussa noudatettavaa menettelyä, parantaa päätöksentekoa varten laadittavien selvitysten tasoa ja läpinäkyvyyttä sekä lisätä alueiden mahdollisuutta osallistua ja vaikuttaa ministeriöissä tehtäviin sijoituspaikkapäätöksiin.

Pääkaupunkiseudulta työpaikkoja on siirretty tällä hetkellä noin 3 200 henkilötyövuotta (nettoluku). Siten hallituksen tavoitteen, 4 000 – 8 000 htv, alarajan saavuttaminen edellyttää olemassa olevien suunnitelmien lisäksi uusina toimenpiteinä noin 800 henkilötyövuoden siirtämistä pääkaupunkiseudulta maan muihin osiin.

8.3 Tuottavuus

Väestön ikääntyminen lisää julkisten palvelujen tarvetta ja aiheuttaa pidemällä tähtäyksellä mittavia menopaineita. Niitä voidaan purkaa kääntämällä julkisen sektorin laskeva tuottavuus nousuun. Korostunut sektoroitunut toimintatapa muodostaa tuottavuutta haittaavan tekijän. Monet asiakokonaisuudet ovat poikkihallinnollisia, mikä on hallinnon uudistamisessa ja konkreettisisissa toimenpiteissä otettava huomioon.

Tuottavuuden parantamisen näkökulmasta keskeisiä kehittämistoimenpiteitä ovat ainakin

- kustannustehokkuuden parantaminen,
- erikoistumisen ja mittakaavaetujen hyödyntäminen,
- kapasiteetin käyttöasteen nostaminen,
- hallinnon sisäisten prosessien ja tietotekniikan kehittäminen ja
- työn siirtäminen.

Valtioneuvoston 13.3.2008 antama valtionalouden kehyspäätös 2009 - 2012 sisältää edellisen hallituksen päättämät tuottavuutta lisäävät toimenpiteet, jotka johtavat palvelujen ja hallinnon uudistumisen ja tehostumisen ohella valtion henkilöstömäärän pienenemiseen noin 9 600 henkilötyövuodella, sekä valtion tuottavuusohjelman jatkotoimet, joiden on määrä johtaa henkilöstötarpeen vähenemiseen edelleen yhteensä 4 800 henkilötyövuodella vuoteen 2015 mennessä. Uudet toimenpiteet muodostuvat hallinnonalojen perustehtävien sekä talous- ja henkilöstöhallinnon ja tietohallinnon tehostamisesta, sektori-tutkimuksen rakenteellisesta uudistamisesta ja valtion aluehallinnon uudistamisesta.

Hankkeen tavoitteeksi on asetettu aluehallinnon tuottavuuden ja tulokellisuuden paraneminen. Hallituksen vaalikauden kehyspäätöksen mukaisesti käynnistetään uusia tuottavuutta lisääviä toimenpiteitä, joiden henkilöstötarvetta vähentävä vaikutus kohdistuu pääosin vuosille 2012 - 2015. Aluehallinnon uudistushankkeelle on valtioneuvoston kehyspäätöksessä 13.3.2008 sovittu 625 henkilötyövuoden vähennystavoite, joka kohdistuu ajalle 2012 - 2015. Uudet tuottavuustoimenpiteet tulee täsmentää sisällöltään, vaikutuksiltaan ja ajoituksiltaan hallinnonaloittain lokakuussa 2008. Hallitus käsittelee tämän perusteella tuottavuustoimenpiteiden valmistelu- ja toteutustilannetta marraskuussa 2008.

Tuottavuuden parantamiseksi tukipalveluissa valtionhallintoon on perustettu neljä talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskusta jotka toimivat valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskusverkostona. Palvelukeskukset toimivat nettobudjetoituina maksullista palvelua tuottavina virastoina tai yksikköinä. Palvelukeskuksiin ja niitä varten kehitettyihin prosesseihin tukeutuminen mahdollistaa talous- ja henkilöstöhallinnon tehtävien tuottavuuden ja tehokkuuden merkittävän lisäämisen ja toiminnan laadun kehittämisen sekä henkilöstömäärän vähentämisen palvelujen tuotannossa. Palvelukeskusverkostosta muodostetaan kustannustehokkaan toiminnan varmistamiseksi yksi useissa toimipisteissä toimiva virasto vuoteen 2011 mennessä.

8.4 Yhteispalvelut

Hallitusohjelman mukaan yhteispalvelua, sähköistä asiointia ja puhelinpalveluja kehitetään voimakkaasti, ja niiden avulla edistetään paikkariippumatonta palvelujen saatavuutta koko maassa.

Pitkän tähtäimen tavoitteena on, että yhteispalvelu on pääasiallinen väylä julkisen hallinnon palveluihin. Asiakaspalvelu tarjotaan yhteispalveluna joko fyysisessä toimipisteessä, sähköisenä palveluna tai usean toimijan yhteisenä puhelinpalveluna. Yhteispalvelu tulee uudistamaan koko hallinnon asiakaspalvelurakenteen.

Yhteispalvelun avulla voidaan samanaikaisesti turvata palvelujen saatavuus ja jopa parantaa sitä sekä tehostaa hallintoa. Palvelujen saatavuuden turvaaminen tarkoittaa asiointimatkojen kohtuullisuutta ja palvelujen monikanavaisuutta siten, että kaikki kansalaiset saavuttavat palvelut riittävän helposti. Palveluvalikoiman laajuus tekee yhteispalvelusta merkittävän palvelujen turvaajan ja siksi tavoitteena on mahdollisimman kattava palveluvalikoima, johon kuuluvat myös aluehallinnon asiakaspalvelut.

Yhteispalvelulla on asiakasnäkökulmasta muitakin myönteisiä ominaisuuksia. Tavanomaisessa perinteisessä palvelutavassa asiakas joutuu usein kääntymään useiden palvelun tarjoajien puoleen saadakseen palvelutarpeensa hoidettua. Asiakasnäkökulmasta yhteispalvelu laajasti toteutettuna kokoo asiointia yhteen ja siten helpottaa sitä. Usean viranomaisen palveluja koskeva yhdestä paikasta saatava neuvonta on asiakaspalvelua parhaimmillaan.

Uutta yhteispalvelun toimintamallia on kehitetty 10.1.2008 työnsä päättäneessä yhteispalvelun tehostamishankkeessa. Malliin kuuluu vuonna 2007 voimaan tullut yhteispalvelua sääntelevä lainsäädäntö, eri toimijoiden yhteispalveluna tarjoamien palvelujen minimivalikoima, kustannusten jaon periaatteet, sähköinen ajanvarausjärjestelmä henkilökohtaista asiointia edellyttävien asiantuntijapalvelujen tarjoamiseen sekä henkilön asemaa koskevat suositukset ja henkilöstön koulutus.

Tehostamishankkeen yhteydessä palvelujen minimivalikoima määriteltiin poliisiin, maistraattien, vero- ja työhallinnon, Kansaneläkelaitoksen ja aluehallinnosta lääninhallitusten asiakaspalveluille.

Yhteispalvelun kehittämisen selvityshenkilöksi on nimetty varatoimitusjohtaja Timo Kietäväinen. Tavoitteena on selvittää mahdollisuudet kehittää julkisia asiakaspalveluja ja niiden saavutettavuutta kustannustehokkaasti uusia toimintamalleja ja teknisiä välineitä hyödyntäen. Tavoitteena on myös luoda kunnille yhteinen pohja yhteispalveluun osallistumiselle, tehostaa kuntasektorin palveluyhteistyötä valtionhallinnon ja Kansaneläkelaitoksen kanssa sekä selvittää mahdollisuuksia kuntien toimimiselle yhteispalvelun isäntinä ja valtion paikallishallinnon asiakaspalvelujen tarjoajina.

Aluehallintoa uudistettaessa yhteispalvelun käyttöä on mahdollista laajentaa koskemaan myös aluehallinnon palveluja.

8.5 Sähköisen asioinnin kehittäminen

Suomessa sähköisen asioinnin kehittämiseen on panostettu, mutta siitä huolimatta kansainvälisten vertailujen valossa olemme jäämässä jälkeen kehityksen kärjestä. Kaikissa hallinnon kehittämishankkeissa on tärkeää huomata sähköisen asioinnin kehittämisen tuomat mahdollisuudet toimintojen uudelleen järjestämiseen.

Valtionhallinnon IT-toiminnan kehittämisestä julkaistiin 15.6.2006 valtioneuvoston periaatepäätös, jossa kehittämisen strategisiksi linjauksiksi nimettiin: Joustavat palvelut, tyytyväiset asiakkaat ja tehokas, turvallinen ja verkottunut hallinto. Periaatepäätöksen toimeenpanoa jatketaan viidessä kehittämisohjelmassa:

1. Asiakaslähtöiset sähköiset palvelut (kunnat vahvasti mukana),
2. Yhteentoimivuus (kunnat vahvasti mukana),
3. Yhteiset tietojärjestelmät,
4. Yhtenäiset perustietotekniikkapalvelut,
5. Tietoturvallisuus ja varautuminen.

Valtionhallinnon yhteisten IT-palvelujen tuottamista varten on päätetty perustaa valtionhallinnon IT-palvelukeskus, joka sijoitetaan Valtiokonttorin yhteyteen. Palvelukeskuksen tarkoituksena on tuottaa valtiokonsernin yhteisiä IT-palveluja hallinnonaloille.

Kuntien tietohallinnon kehittämiseksi ja yhteentoimivuuden edistämiseksi on valtiovarainministeriössä erillinen KuntaIT-yksikkö. Kuntien IT-toiminnan kehittämisen painopisteitä on määritelty niin ikään viisi:

1. kansallinen strateginen ohjaus,
2. yhteiset arkkitehtuurit, standardit ja suositukset,

3. kansallisiin ratkaisuihin tähtäävien kehittämishankkeiden koordinointi ja rahoitus,
4. kuntien IT-hankintayhteistyön vauhdittaminen sekä
5. sähköisten palvelujen kehittämisen ja käyttöönoton keskitetyn tuen järjestäminen.

IT-toiminnan kehittämisen keskeisistä hankkeista miltei kaikilla on tiivis liittyä sähköisen asioinnin kehittämiseen. Sekä asiakasnäkökulmasta että hallinnon tehokkuusnäkökulmasta on ensiarvoisen tärkeää, että julkisen hallinnon sähköisiä palveluja kehitetään yhteistyössä kuntien ja valtionhallinnon kesken sekä valtionhallinnon eri hallinnonalojen yhteisinä ratkaisuinä.

Edellä mainituissa kehittämissuohjelmissä ja -hankkeissa valmistellaan ja toteutetaan ratkaisuja, jotka vaikuttavat hallintoviranomaisten toimintaan ja niiden organisointiin. Aluehallinnon uudistamisen kannalta edellä mainituista kehittämishankkeista vaikuttavuudeltaan keskeisimpiä ovat asiakaslähtöisten sähköisten palvelujen kehittämisuohjelma, yhteisiä tietojärjestelmäratkaisuja koskeva kehittämisuohjelma ja valtion IT-palvelukeskuksen perustaminen.

Liikenne- ja viestintäministeriön ohjauksessa Arjen tietoyhteiskuntaohjelma jatkaa aiempien hallitusten ohjelmia Suomen yleisten tietoyhteiskuntavalmiuksien edistämiseksi. Ohjelmalla on neuvottelukunta, jossa on julkisen sektorin lisäksi yritysten ja yhteisöjen edustajia. Ohjelmaan sisältyvillä toimilla helpotetaan ihmisten arjen palveluiden saatavuutta, lisätään kilpailukykyä ja tuottavuutta, edistetään alueellista ja sosiaalista tasa-arvoa sekä turvataan julkisten palveluiden saatavuus ja laatu.

9 Hankkeen ehdotukset

Aluehallinnon kehittämishankkeen asettamispäätöksen mukaan hankkeen väliraportin tulee sisältää

- ehdotukset ja mahdollisia vaihtoehtoja aluehallintoviranomaisten tehtäväkokonaisuuksiksi ja tehtävien muutoksiksi,
- keskushallinnon tehtävien siirtämiseksi aluehallinto- ja paikallishallintoviranomaisille sekä
- aluehallintoviranomaisten määrän vähentämiseksi ja
- aluejakojen muutoksiksi sekä
- mahdollisiksi uusiksi valtion aluehallintoviranomaisiksi sekä
- ehdotukset uuden hallintorakenteen toteuttamiseen liittyvistä muista toimenpiteistä.

Valmisteluryhmä on tehtyjen selvitysten ja taustamuistioiden sekä käytyjen keskustelujen perusteella laatinut ehdotukset ja niiden perustelut. Ohjausryhmä on seurannut ja ohjannut valmisteluryhmän työtä.

9.1 Ehdotusten yleisperustelut

9.1.1 Aluehallintoviranomaisten tehtävien ja toimivaltuuksien kehittäminen

Tehtävien ja toimivaltuuksien kehittämisen osalta hankkeen tavoitteeksi on asetettu, että

1. selvitetään aluehallinnon viranomaisten tehtäväkokonaisuudet mitään aluehallinnon viranomaista pois sulkematta
2. selkiytetään aluehallinnon viranomaisten työnjakoa
 - lupa-, valvonta- ja oikeusturvatehtäviä kootaan yhteen osana lääninhallinnon uudelleenorganisointia
 - alueellisia kehittämistehtäviä ja aluekehittämisen voimavaroihin liittyvää päätösvaltaa kootaan maakuntien liitoille toimivaksi aluekehittämisen kokonaisuudeksi ja arvioidaan samalla nykyisiä tehtäviä

- määritellään muut aluehallinnon viranomaisten tehtävät, kuten lainsäädännön toimeenpano ja tulosohejaus
 - luodaan selkeä työnjako aluehallinnon sekä ministeriöiden ja muun keskushallinnon välillä mm. siirtämällä ministeriöistä siirrettävissä olevia toimeenpanotehtäviä ja muut kuin valtakunnalliset kehittämistehtävät alue- ja paikallishallinnolle
3. selvitetään, millaisia aluekehitystä ja -rakennetta sekä kansalaisten vaikuttamismahdollisuuksia vahvistavia alueellisia hallintokokeiluja on mahdollista toteuttaa maakuntien ja kuntien niin halutessa
 4. karsitaan lainsäädännön, hallinnon ja tietotekniikan kehittymisen myötä tarpeettomiksi käyneitä ja käyviä tehtäviä.

9.1.1.1 Aluehallinnon asema hallinnon kokonaisuudessa

Hankkeen tehtäväksi on asetettu aluehallinnon viranomaisten työnjakojen selkiyttäminen ja aluehallinnon sekä ministeriöiden ja muun keskushallinnon välisen työnjaon selkiyttäminen.

Selvityshenkilö Esko Riepula¹ on todennut, että aluehallinnon perustana on alue, joka on pienempi kuin valtakunnan alue ja suurempi kuin paikallishallinnon alue. Tarkasteltaessa hallintojärjestelmää hierarkkisena kokonaisuutena, aluehallinto muodostaa järjestelmän keskiosan toimien keskushallinnon ja paikallishallinnon välissä. Riepulan mukaan aluehallinto on nähty toisaalta aluepolitiikan eräänä instrumenttina ja toisaalta hallituksen edustajana alueilla. Arto Haverin² mukaan aluehallinnon rooli voidaan määritellä eri näkökulmista. Ylhäältä alaspäin ohjausta painottava näkökulma korostaa sitä, että aluehallinto toimii keskushallinnon alaisuudessa valvoen ja ohjaten puolestaan paikallishallintoa. Alhaalta ylöspäin suuntautuvan toiminnan merkitystä korostava näkökulma puolestaan nostaa esille aluehallinnon roolin alueen edustajana keskushallintoon päin, sekä alueen roolin välittäjänä keskus- ja paikallistason välillä.

Riepula on todennut, että suomalainen aluehallinto rakentuu kahden pilarin järjestelmälle eli ministeriökohtaisen valtionhallinnon ja kunnallishallintoon pohjautuvan kuntayhtymäjärjestelmän samanaikaiselle läsnäololle ja toiminnalle vailla selkeää organisoitua yhteensovitusta. Riepulan mukaan aluehallinnon tehokkuutta ja muutosjohtamisen edellytyksiä voidaan parantaa vain toimijoiden välistä koordinoitua ja aitoa yhteistyötä lisäämällä. Hänen mielestään myös maakunnan liitoille lailla säädetyn aluekehittämistä vastuun toteuttamiselle edellytykset ovat jääneet vajaiksi riittävän resurssiohjauksen puuttuessa.

1 Riepula, Esko (2004), Kootuin voimin vaikuttavampaan aluehallintoon, Sisäasiainministeriön julkaisut 12/2004. Helsinki.

2 Haveri, Arto (1997), Aluehallinto muutoksessa, Tampereen yliopisto.

Vastuu alueiden kehittämisestä on alueiden kehittämislain mukaan kunnilla ja valtiolla. Alueiden kehittämiseen liittyvien tehtävien hoitamisesta kussakin maakunnassa vastaa maakunnan liitto aluekehittämisviranomaisena. Maakunnan liitot hoitavat tehtävää muun muassa maakuntaohjelmien, toteuttamissuunnitelmien ja kaavoituksen keinoin. Tasapaino maakunnan liittojen ja valtion alue- ja keskushallinnon välillä on alueiden kehittämisessä usein nähty puutteellisena. Alueiden oma kehittämistahto ei aina vaikuta riittävästi voimavarojen allokointiin valtionhallinnon suunnittelu-, ohjaus- ja päätöksentekojärjestelmissä. Tähän suhteeseen on kiinnitetty huomiota useissa aluehallinnon kehittämishankkeissa 1990-luvulta eteenpäin.

Viimeaikaisen kehityksen tuloksena on erityisesti valtionhallinnon kehityksessä nousemassa esiin uusia kehityskulkuja, jotka vaikuttavat aluehallinnon asemaan. Aluehallinnon selkeän erottumisen sijaan keskushallinnon, aluehallinnon ja paikallishallinnon rajalinjat ovat jatkuvassa liikkeessä.

Valtion paikallishallinnon rakenne on kokenut suuren muutoksen. Valtion paikallishallinnon johtamisalueita on suurennettu. Kihlakunnanvirastot on lakkautettu ja näihin virastoihin kuuluneiden toimijoiden, jotka olivat ulosotto, syyttäjä, poliisi ja maistraatti, toimialueita on laajennettu. Toimialueet ovat uudistusten jälkeen lähes nykyisten maakuntien laajuisia. Palveluyksiköitä ja -toimistoja ei toistaiseksi ole juurikaan vähennetty. Poliisitoimessa ja maistraateilla on kuitenkin valmisteilla suunnitelmat eräiden palvelupisteiden korvaamisesta yhteispalvelulla.

Paras-hankkeen myötä on käynnistynyt vapaaehtoisten kuntaliitosten aalto, joka muuttaa kunnalliseen itsehallintoon perustuvan paikallishallinnon rakennetta. Vuonna 2005 kuntien lukumäärä oli 432, ja vuoden 2009 alusta kuntien lukumäärä tulee olemaan enintään 348. Myös kuntayhtymien määrä vähennee.

Paikallishallinnon viranomaisten toimialueiden ja johtamisalueiden muutos 2005 – 2009

	2005	2009
Kunnat	432	348
Ulosotto	50	22
Poliisi	90	24
Maistraatit	37 + 1	24 + 1
Työsuojelupiirit	8	8
Syyttäjänvirastot	64	15

Keskusvirastoja pyrittiin vähentämään Suomessa 1990-luvulla keskushallinnon rationalisointihankkeen myötä. Viimeaikainen kehitys kuitenkin näyttää siltä, että keskusvirastoja jatkuvasti perustetaan hallinnonalojen erityistehtäviä varten. Henkilöstön määrä keskushallinnon yksiköissä on noussut 2000-luvun aikana 23 %:sta 25%:iin, kun väliasteen yksiköiden henkilöstömäärä on laskenut 33,8 %:sta 29,2 %:iin, ja paikallistason yksiköiden henkilöstömäärä on vähentynyt 13,4 %:sta 11,1 %:iin valtion henkilöstöstä.

	Henkilöstön lukumäärä (koko- ja osa-aikaiset henkilöt)		Henkilöstön määrän jakaantuminen %	
	2000	2007	2000	2007
Keskushallinnon yksiköt	28506	30968	23,0	25,0
Väliasteen yksiköt	41868	36169	33,8	29,2
Paikallistason yksiköt	16542	13781	13,4	11,1
Lainsäädäntötoimi	616	772	0,5	0,6
Oikeustoimi	4575	4615	3,7	3,7
Opetus- ja sosiaalityö	31614	35895	25,6	29,0

Lähde: Tietoja valtion henkilöstöstä 2005. Valtion työmarkkinailaitos 5/2006.

Ministeriöistä irrotettuja ja irrotettavia operatiivisia tehtäviä ja uusia tehtäviä on viime aikoina keskitetty ja suunniteltu keskitettäväksi uusiin keskusvirastoihin. Syyttäjäorganisaatiossa keskusvirastona toimii valtakunnansyyttäjänvirasto, ulosotolle ja poliisitoimelle keskusvirastoa valmistellaan. Myös maistraatteja koskien ohjauksen keskusyksikköä on pidetty välttämättömänä, mutta se on tarkoitus organisoida tulevan aluehallintoviranomaisen osaksi. Uudistuvat aluehallintoviranomaiset suunnitellaan niin, että ne voivat entistä paremmin toimia ministeriöistä ja muusta keskushallinnosta aluehallinnolle siirrettävien tehtävien sijoituspaikkoina. Näin voidaan subsidiariteettiperiaatetta toteuttaa entistä paremmin.

Toimialueet ovat muuttumassa myös toisella tavalla, verkostomaisen alueellisen erikoistumisen kautta. Aluehallinnolla olleita tehtäviä ja alueille viime vuosina annettuja tehtäviä on organisoitu tehtäväksi siten, että yksi alue tai muutamat alueet ovat tehneet ao. tehtäviä myös toisten samantasoisten viranomaisten puolesta. Näin on toisaalta tehostettu resurssien käyttöä, kun niitä ei ole tarvinnut sitoa kaikkiin aluehallintoviranomaisiin, ja toisaalta parannettu palvelutasoa, kun erikoistuneella henkilöstöllä on edellytykset tuntea tehtäväalueensa entistä paremmin ja se on harjaantunut ratkaisujen tekemiseen.

Alueellistaminen on vakiintunut yhdeksi hallinnon kehittämisen mekanismiksi. Kun keskushallinnon toimintoja alueellistetaan, ei toiminnon hierarkkista ja organisatorista asemaa muuteta, vaan viraston tai sen osan toiminta siirretään

pääkaupunkiseudulta alueille. Ei ole myöskään estettä sille, että yksittäinen toiminto siirretään aluehallintoviranomaisen hoidettavaksi valtakunnallisessa laajuudessa, jolloin organisatorisen raja-aidan merkitys käytännössä häviää.

Asiakaspalvelujen rakenne ja kanavat ovat myös kehittymässä. Sähköiset asiakaspalvelut ja call center-tyyppisten puhelinpalvelujen kehittyminen sekä yhteispalvelut helpottavat asiointia ja vähentävät etäisyyksien merkitystä hallinnon asiakaspalveluissa. Kansalaisten kannalta ei pidetä olennaisena, mikä viranomaisen julkisen palvelun välittömästi tuottaa, vaan sitä, että palvelun saatavuus ja laatu on turvattu.

Alueellisen hallinnon rooli muuttuu, kun paikallishallinnon alueet suurenevat. Kun paikallishallinnon toimialueiden lukumäärä vähenee, myös aluehallinnon toimialuekoot tulevat harkittaviksi. Toisaalta paikallishallinnosta ”nousee” aluehallinnon hoidettavaksi tehtäviä, jotka luonteeltaan on mielletty välittömästi kansalaisia palveleviksi tehtäviksi. Keskushallinnosta puolestaan ”laskeutuu” luontevasti sellaisia aikaisemmin valtakunnallisiksi miellettyjä tehtäviä, jotka verkostomaisen erikoistumisen kautta on mahdollista hoitaa muutamalla alueella tai tietyillä alueilla.

Näin nopea rakenteellinen muutos ja verkostoituva rakenne merkitsee sitä, että on vaikeaa sisällöllisesti tai muodollisesti yksiselitteisesti määritellä tai määrätä keskushallinnon, aluehallinnon ja paikallishallinnon tehtävärajoja taikka aluehallinnon viranomaisten keskinäistä työnjakoa. Hallinnon läpinäkyvyys ja vastuusuhteiden määrittely kuitenkin edellyttää, että peruslinjaukset ja roolit ovat selkeitä. Uuteen aluehallintoon tarvitaan sen lisäksi myös sisäänrakennettua joustavuutta, verkostoitumista ja erikoistumismahdollisuuksia, jotta se voi vastata ajan haasteisiin.

9.1.1.2 Keskushallinnon ja aluehallinnon työnjako

Keskushallinnon ja aluehallinnon välisessä työnjaossa keskushallinnon tehtävät määritellään ministeriöiden ja muun keskushallinnon osalta erikseen. Ministeriöiden tehtäviin on eri yhteyksissä katsottu kuuluvan ainoastaan valtakunnallisesti tärkeät strategiset tehtävät. Näihin kuuluvat poliittisen päätöksenteon, ml lainsäädännön valmistelu, hallinnon ohjaus ja omistajaohjaus ja kehittämisen ohjaustehtävät. Muun keskushallinnon tehtäviin on katsottu kuuluvan toimialansa valtakunnallinen kehittäminen, alaisen hallinnon ohjaus, ja myös palvelutuotanto valtakunnallisena toimijana.

Yleisenä kehittämisperiaatteena Suomessa 1960-luvulta lähtien on ollut, että hallinnollinen toimivalta tulee osoittaa alimmalle sellaiselle viranomaiselle, jolla on riittävä pätevyys, asiallisesti ja alueellisesti riittävän laaja näkemys ja tiedossaan oleelliset asian ratkaisemiseen vaikuttavat seikat. Tätä linjausta on tukenut Euroopan neuvoston subsidiariteettiperiaate, jonka mukaan päätökset on tehtävä mahdollisimman lähellä kansalaista.

Aluehallinnon tehtäviin voidaan kahden pilarin ajatusta soveltaen määritellä kuuluvaksi päälinjoina alueelliset kehittämistehtävät ja yhdenvertaisuustehtävät.

Alueellisiin kehittämistehtäviin kuuluu muun muassa

- huolehtia siitä, että alueen omat kehittämisedellytykset ja kehittämis- tahto tulevat huomioon otetuiksi valtakunnallisissa kehittämissuunnitelmissa ja kehittämisresurssien jakamisessa
- huolehtia aluelähtöisestä kansalaisten elinympäristön, yhdyskuntarakenteen, koulutuksen ja kulttuurielämän kehittämisestä
- huolehtia siitä, että kansalaisten näkemykset oman alueensa kehittämisestä kanavoidaan alueen kehittämissuunnitteluun ja valtakunnalliseen kehittämistyöhön.

Aluehallinnon yhdenvertaisuustehtäviin kuuluu muun muassa

- huolehtia siitä, että lainsäädäntöä sovelletaan yhdenmukaisesti ja tasa- vertaisesti maan eri osissa
- huolehtia siitä, että lainsäädännön soveltamisessa otetaan huomioon alueiden erilaiset olosuhteet
- ohjata valtion paikallishallinnon viranomaisia ja kuntia eri tavoin niiden tehtävien toteuttamisessa

Keskushallinnon ja aluehallinnon työnjako määritellään työryhmän ehdotuksissa näiden päälinjojen mukaisesti, ottaen kuitenkin tapauskohtaisesti huomioon hallinnon uudet kehityssuunnat sekä verkostoitumisen ja erikoistumisen suomat mahdollisuudet.

9.1.1.3 Aluehallinnon viranomaisten roolit ja työnjako

Edellä olevien aluehallinnon tehtävien työnjako valtion aluehallinnon ja maakunnan liittojen muodostaman kuntaperusteisen hallinnon välillä tapahtuu pääsääntöisesti kahden pilarin mallia toteuttaen. Tällöin alueelliset kehittämistehtävät ovat niitä, joissa alhaalta ylöspäin tapahtuvan vaikuttamisen osuus on vahva. Yhdenvertaisuustehtävät tapahtuvat enemmän ylhäältä alaspäin tapahtuvan ohjauksen varassa. Aluehallinnon viranomaisten roolit ja työnjako määritellään tällä perusteella seuraavasti:

VALTION ALUEHALLINTO

- a. toimii valtion yleishallintoviranomaisena alueilla
- b. vastaa valtionhallinnon toimeenpano- ja kehittämistehtävistä sekä täytäntöönpanon ohjauksesta alueilla
- c. vastaa lainsäädännön toteutumisen valvonnasta ja eräiltä osin oikeus-
turvasta alueilla

MAAKUNNAN LIITTO

- d. on vetovastuussa alueiden strategiaperusteisesta kehittämisestä
- e. vastaa eräistä alueiden kehittämiseen liittyvistä lakisäätelisistä tehtävistä
- f. vastaa kuntien maakunnille antamista tehtävistä

Valtion aluehallinto ja maakunnan liitot toimivat rooliensa puitteissa tiiviissä verkostomaisessa yhteistyössä erityisesti aluekehittämiseen liittyvien tehtävien osalta. Maakunnan liittojen toimivallan keskeisimmät välineet ovat maakuntaohjelma ja maakuntakaava. Maakunnan liittojen toimivaltaa lisätään aluekehitystyön kokoavana ja yhteen sovittavana viranomaisena. Maakunnan liittojen toiminta perustuu kunnallisvaalien tuloksena syntyvään kansanvaltaiseen päätöksentekoon ja kuntien ohjaukseen.

Valtion aluehallinto huolehtii yhdenvertaisuuden toteuttamisesta muun muassa tulosohjaamalla valtion paikallishallintoa ja valvomalla kuntien toimintaa.

Valtion aluehallinnon ja maakunnan liittojen tehtävät ja niiden muutokset määritellään työryhmän ehdotuksissa tarkemmin näiden päälinjojen mukaisesti, ottaen kuitenkin tapauskohtaisesti huomioon hallinnon uudet kehityssuunnat sekä verkostoitumisen ja erikoistumisen suomat mahdollisuudet.

9.1.2 Aluehallintomallin kehittäminen

Aluehallintohankkeen yleistavoitteena on, että Suomessa on kansalais- ja asiakaslähtöisesti, tehokkaasti ja tuloksellisesti toimiva aluehallinto.

Uudistusta tehtäessä tavoitteena luonnollisesti on entistä paremmin tulevaisuuden haasteisiin vastaamaan pystyvä aluehallinto. Tämä merkitsee ainakin sitä, että

- tuloksellinen aluehallinto pystyy entistä paremmin vastaamaan muuttuvan toimintaympäristön vaatimuksiin niin, että aluekehittämistyön ja aluehallinnon palvelujen vaikuttavuus paranee

- aluehallinto kanavoi kansalaisten tahdon entistä paremmin toiminnaksi ja palveluiksi
- asiakaslähtöinen aluehallinto vastaa asiakkaiden monimutkaisiin palvelutarpeisiin entistä paremmin ja kehittää palvelujen saatavuutta uusien keinoin
- aluehallinto järjestää ja tuottaa palvelut entistä tehokkaammin
- aluehallinto kanavoi kansalaisten tahdon entistä paremmin toiminnaksi ja palveluiksi
- uudistetussa alue- ja tehtäväjaossa alueen mahdollinen kaksikielisyys otetaan lainsäädännössä huomioon sekä valtion aluehallinnon että maakunnan liitojen osalta.

Aluejakojen ja viranomaisten määrän kehittämisen osalta aluehallinnon kehittämishankkeen tarkemmiksi tavoitteeksi on hankepäätöksessä asetettu, että

- aluejaot muodostuvat toiminnallisesti tarkoituksenmukaisiksi, niiden muodostamisessa huomioidaan talous- ja työssäkäyntialueet ja ne muodostavat kansalaisten, yritysten ja yhteisöjen kannalta mielekkään kokonaisuuden
- aluejakoja pyritään yhtenäistämään siten, että aluehallinnon viranomaisten toiminta-alueet vastaavat toisiaan tai suuremmat alueet koostuvat kokonaisista pienemmistä alueista
- viranomaisten määrää vähennetään merkittävästi, tavoitteena selkeisiin tehtäväkokonaisuuksiin perustuva aluehallinnon organisointi
- nykyisen lääninhallinnon tehtävien hoito organisoidaan uudelleen
- asiakasnäkökulman korostamiseksi ja resurssien käytön tehostamiseksi aluehallintoviranomaisten yhteistoiminnassa muiden viranomaisten ja sidosryhmien kanssa hyödynnetään verkostomaisia toimintamalleja.

Lisäksi kehittämishankkeen tavoitteeksi on asetettu, että

- valtion aluehallinnon ohjaus muodostaa toimivan osan hallinnon ohjauksen kokonaisuutta
- aluehallinto on sovitettavissa yhteen ja tukee valtion paikallishallinnon kehittämistä
- aluehallinnon tuottavuus ja tuloksellisuus paranevat
- aluehallintoa muodostettaessa otetaan huomioon hallinnon kehittämisen tutkimustiedon ja eurooppalaisen kehityksen suuntaviivat.

Toimintaympäristön haasteet ja aluehallinnon vaikuttavuuden parantaminen

Aluehallinto kohtaa toimintaympäristössään jatkuvasti uusia ja yhä monimutkaisempia haasteita. Alueiden kehittämisen haasteet ovat jatkuvasti kasvavia edelleen jatkuvan muuttoliikkeen, alueellisesti kasautuvan ikääntymisen ja kansainvälisen kilpailun myötä. Aluekehittäminen muotoutuu yksittäisten yritysten tukemisesta yhä enemmän alueellisten toimintaympäristöjen verkostomaiseen kehittämiseen ja alueellisten, valtakunnallisten ja kansainvälisten verkostojen hallintaan. Alueiden olosuhteita alueelliseen ja valtakunnalliseen kehittämistoimintaan kanavoi kansanvaltaa toteuttava aluehallinto, jolla on vetovastuu alueellisesta strategiatyöstä. Tähän tarvitaan vakiintunutta vaikutuskanavaa valtion aluehallinnon ja keskushallinnon työhön sekä toimijoiden keskinäistä vuorovaikutusta.

Ilmasto-, energia-, ympäristö-, ja luonnonvarakysymykset kietoutuvat nyt ja vastaisuudessa yhä enemmän yhteen ja edellyttävät monialaista asiantuntemusta yhtä hyvin alueellisella kuin valtakunnallisella tasolla.

Perheiden, lasten ja nuorten ongelmat ovat vaikeutuneet, ja vanhustenhuollon asianmukainen toteuttaminen tulee olemaan keskeinen kysymys sosiaalipalveluissa. Kansalaisten yhdenvertaisuus edellyttää peruspalvelurakenteen, peruskoulutuksen ja toisen asteen koulutuksen sekä sosiaali- ja terveydenhuollon peruspalveluiden ylläpitämistä kaikilla alueilla ja kaikissa kunnissa alueellisen kehityksen eriytymisestä ja taloudellisista ongelmista huolimatta. Kansalaisten turvallisuus ja varautuminen poikkeusoloihin on aluetasolla saatava toimivaksi.

Hallinnon rakenteiden ja ohjausjärjestelmien tulee luoda edellytykset alueellisen toimintaympäristön haasteisiin vastaamiselle. Tällaiseen kehitykseen voidaan parhaiten vastata poikkihallinnollisesti kootulla hallinnolla, jossa eri asiantuntijasektoreiden yhteistyö ja resurssien käyttö eri tehtäviin on mahdollisimman joustavaa. Viranomaisten toimialueiden koko voi kasvaa. Riittävän erityisasiantuntemuksen turvaamiseksi asiantuntijapalvelua voidaan antaa tarpeen mukaan joustavasti etäämpääkin monikanavaisen asiakaspalvelun kautta.

Asiakaslähtöisyys ja asiakaspalvelun parantaminen

Hallinnon asiakaslähtöisyyden tarve on tunnistettu paitsi aluehallinnon kehittämishankkeen tavoitteissa myös laajasti muissa hallinnon ja palvelujen kehittämishankkeissa. Yhteispalvelujen kehittäminen ja sähköisen asioinnin kehittäminen yhdessä ja erikseen muodostavat uusia elementtejä julkisen hallinnon asiakaspalveluihin. Nämä yhdistettynä aluehallinnon kehittämisen erityispiirteisiin edellyttävät aluehallinnon asiakaslähtöisyyden edistämiseksi asiakkuuksien hallinnan periaatteiden vahvistamista, asiakkuusstrategisia linjauksia.

Aluehallinnon merkittävimmät asiakkaat lähes kaikissa tehtäväryhmissä ovat yritykset ja yhteisöt sekä kunnat. Täytäntöönpanotehtävissä ja valvonta-tehtävissä yritykset ovat merkittävästi suurempi asiakas- ja kohderyhmä kuin kunnat. Ohjaustehtävissä kunnat ovat yrityksiä suurempi asiakasryhmä. Kansalaiset ovat suurin asiakasryhmä oikeusturvatehtävissä. Henkilökohtaista asiointia edellytettiin 20–25 % aluehallinnon tehtäviä, lukuun ottamatta oikeusturvatehtäviä, joissa henkilökohtaisen asioinnin tarve oli erittäin harvinaista.

Asiakkaille on tärkeää, että palvelut ovat helposti saatavissa ja että asiakas saa oman tarpeeseensa, elämäntilanteeseensa tai yrityksen tilanteeseen tarvittavia erilaisiakin palveluja yhteensovitettuina ja yhteentoimivina, yhdellä tai mahdollisimman harvoilla asiointikerroilla.

Selvityksessä näkyi lisäksi se, että usein aluehallinnon asiakkaaksi nähdään myös koko yhteiskunta. Aluehallinnon tehtäviin kuuluu mm. sellaisia lupatai valvonta-asioita, jossa toiminnan välittömänä kohteena on esim. yritys tai kunta, mutta toiminnan tarkoituksena on välittömän asiakkaan etua laajempi yleisen edun edistäminen tai toisaalta yksittäisen kansalaisen oikeuksien turvaaminen (esim. ympäristönsuojeluasiat, työsuojelun valvonta, kantelut). Aluehallinnon viranomaisten tulee siten hallita varsin monenlaisia asiakastilanteita ja palvella erilaisia asiakasryhmiä. Aluehallinnon asiakasstrategiaan sisällytetään kaikki nämä kolme merkittävää asiakassegmenttiä, kunnat, yritykset ja yhteisöt sekä kansalaiset.

Aluehallinnon asiantuntija-asiakaspalvelun tuottamisessa eri palvelukanavien keskinäinen suhde vaihtelee. Strategisissa kehittämistehtävissä ja oikeusturvatehtävissä sähköinen palvelu on useammin esiintyvää kuin henkilökohtainen palvelu. Lähes yhtä usein esiintyviä ne ovat ohjaustehtävissä ja sähköisen palvelun osuus henkilökohtaista palvelua pienempi täytäntöönpanotehtävissä ml. palvelujen tuottaminen ja valvontatehtävissä. Puhelinpalvelu on kaikissa tehtäväryhmissä merkittävä kanava asiantuntija-asiakaspalvelun hoitamisessa. Puhelinpalvelun ja sähköisen palvelun avulla aluehallinnon tehtävät eivät ole kovin paikkasidonnaisia.

Asiakaspalveluun aluehallinnossa vaikuttavia tekijöitä

Asiakaspalveluun aluehallinnossa vaikuttavat muun muassa etäisyydet, palvelujen luonne sekä asiakasrakenne.

Aluehallinnon toimialueiden koko Suomessa vaihtelee paljon. Palvelut voivat Pohjois- ja Itä-Suomen olosuhteissa olla hyvinkin kaukana, ja joka tapauksessa aluehallinnon luonteesta johtuen ne ovat kauempana kuin paikallispalvelut. Tämän vuoksi asiakaspalvelujen järjestämiseen muilla tavoilla kuin henkilökohtaisella asiointilla tulee kiinnittää erityistä huomiota. Toisaalta etäisyydet aluehallinnossa merkitsevät myös sitä, että palvelua tuottava asiantuntija liikkuu toiminta-alueella asiakkaiden luokse silloin palvelun luonne (esim. tarkastus tai näytteenotto) sitä edellyttää.

Aluehallinnon palveluiden luonteesta riippuu, voidaanko asiakaskontakti järjestää muulla tavoin kuin henkilökohtaisella asioinnilla. Useimmin aluehallinnon palvelut ovat jo valmiiksi valikoituneet niin, että niiden loppuunsaattaminen ei edellytä henkilökohtaista asiakaskäyntiä. Mikäli palvelu sellaista edellyttää, vaihtoehtoina ovat palvelun siirtäminen annettavaksi paikalliselle tasolle taikka palvelun järjestämistä niin, että palvelun suorittaminen ei, mikäli mahdollista, edellytä useampaa kuin yhden asiakaskäynnin. Aluehallinnon palvelut edellyttävät usein korkean asteen asiantuntemusta.

Palvelutarjonnan rakenne riippuu pitkälti siitä, onko palveluiden asiakkaina etupäässä yrityksiä ja yhteisöjä, kuntia vai yksityisiä kansalaisia. ja siitä, mikä on asiakkaiden ikärakenne tai muut erityispiirteet. Asiakasryhmien perusteella tulee määritellä palveluryhmä- tai asiakasryhmäkohtaisesti palvelukanavat ja palvelupisteiden tiheys sekä esim. aukioloajat.

Asiakkuusstrategisia linjauksia

1. *Huolehditaan palvelujen saavutettavuudesta alueellisten olosuhteiden edellyttämällä tavalla.* Aluehallinnon viranomaisten toiminta-alueita ja palvelupisteitä määriteltäessä kiinnitetään huomiota etäisyyksiin, yhdyskuntarakenteeseen ja ihmisten ja yritysten asiointisuuntiin.
Henkilökohtaista asiakaskäyntiä edellyttävät palvelut voidaan siirtää paikallishallinnon toimivaltaan taikka antaa paikallisten yhteisöpalvelupisteiden hoidettavaksi silloin kun etäisyydet aluehallintoviranomaisen asiakaspalveluun kasvavat liian suuriksi.
2. *Huolehditaan palvelujen saatavuudesta joustavasti ja tehokkaasti eri asiakasryhmien tarpeita vastaavasti.* Ikääntyvä väestö tarvitsee ja haluaa usein henkilökohtaista palvelua, kun taas nuoret henkilöt, yritykset ja kunnat käyttävät sähköisiä palveluja. Tämä merkitsee erilaisten palvelukanavien järjestämistä siten, että ne palvelevat kutakin asiakasryhmää joustavasti heidän tarpeittensa ja kykyjensä mukaan. Ruotsinkielisten palvelujen turvaamiseksi voidaan koota keskeisiä palveluja ja tehtäviä omiksi palveluyksiköiksi.
3. *Uudistetaan palvelurakenteita ja kytketään ne monikanavaisen tarjontaan.* Palveluja kootaan annettavaksi asiakaspalveluina aluehallintoviranomaisen asiakaspalvelupisteissä (front office -palvelut). Asiantuntijapalveluita annetaan henkilökohtaisena asiointina, sähköisinä palveluina, puhelinpalveluina taikka postitse (back office -palvelut). Sähköisiä palveluja kehitetään siten, että palvelut voidaan mahdollisimman usein panna vireille ja ratkaista vuorovaikutteisesti sähköisinä asiantuntijapalveluina. Puhelinpalveluja voidaan käyttää sekä front office että back office -tyyppisenä palvelukanavana.

Aluehallinnon palveluita voidaan antaa myös paikallishallinnon yhteispalvelupisteiden kautta.

Tilaa- ja tuottajaroolit selkiytetään ja hyödynnetään palvelujen järjestämisen ja tuottamisen organisoinnissa.

4. *Pyritään antamaan asiakkaan tilanteeseen soveltuvaa kokonaispalvelua.* Asiakkaalle annetaan useamman hallinnonalan tai useamman asiantuntemusalan palveluja yhden viranomaisen toimesta, yhdessä asiakaspalvelupisteessä tai yhden virkamiehen toimesta. Tätä periaatetta noudatetaan muun muassa rakennettaessa ja turvattaessa ruotsinkielisiä palveluita.
5. *Aluehallinnon palveluiden paikkariippumattomuutta kehitetään.* Sellaiset asiantuntijapalvelut, joiden loppuunsaattaminen ei edellytä henkilökohtaista vuorovaikutusta, kehitetään sähköisiksi palveluiksi, jolloin asiakkaat pystyvät saamaan palvelun kotoa käsin tai esim. yhteispalvelupisteestä.
Palvelujen yhteensopivuudesta keskushallinnon ja paikallishallinnon verkkoratkaisujen kanssa huolehditaan.
6. *Hallinnon avautumista ulospäin sekä asiakkaan asemaa ja osallistumismahdollisuuksia kehitetään sähköisillä ratkaisuilla.* Sähköiset ratkaisut toimivat informaatiokanavina, vuorovaikutteisesti ja sähköisesti saatavina palveluina sekä helposti lähestyttävänä portaaleina ja foorumeina.
7. *Asiantuntijapalvelujen vuorovaikutteisuutta kehitetään ja asiantuntemusta syvennetään.* Kun palvelu edellyttää monipuolista vuorovaikutusta hallinnon ja asiakkaiden kesken, järjestetään tarvittavia tapaamisia, kuulemisia ja informaatiotilaisuuksia. Syvällistä asiantuntemusta edellyttävien palvelujen osalta kehitetään palvelujen laatua siten, että alueelliset viranomaiset erikoistuvat antamaan tiettyjä palveluja yli toimialuerajojen.
8. *Huolehditaan henkilöstön työhyvinvoinnista ja osaamisesta.* Henkilöstön hyvinvoinnista ja työyhteisön toimivuudesta sekä hyvästä johtamisesta huolehtiminen ovat edellytyksenä sille, että palvelut ja henkilöstön ja asiakkaiden vuorovaikutus toimii hyvin. Huolehditaan henkilöstön osaamisesta siten, että edellytykset hyvälle palveluille ovat olemassa.
9. *Noudatetaan palveluissa yhteisesti hyväksytyjä laatukriteereitä ja arvioidaan asiakastyytyväisyyttä.* Asiakkaiden palveluista saamat kokemukset suunnataan aluehallinnon palvelujen kehittämiseen. Laatua määritteleviä keskeisiä laatukriteereitä ovat muun muassa asiakaskeisyys ja asiakkaiden yhdenvertainen kohtelu, palvelun luotettavuus ja turvallisuus, tiedon tarkkuus ja ajantasaisuus, asiakkaan vaikutus-

ja osallistumismahdollisuudet, henkilöstön ammattitaito, asiallisuus ja ystävällisyys palvelutilanteissa sekä kustannustehokkuus ja asioiden hoito viivytyksettä.

Asiakaslähtöisyys edellyttää lisäksi aluehallintoviranomaiselle rakennettavaa asiakaspalautejärjestelmää ja yhtenäisin periaattein asetettuja palvelutavoitteita seurantajärjestelmineen.

10. *Palveluja järjestettäessä ja tuotettaessa pyritään mahdollisimman kustannustehokkaihin ratkaisuihin.* Palvelutavoitteiden toteuttamisessa valitaan ja kehitetään jatkuvasti uusia toimintamalleja ja vaihtoehtoja, jotka toteuttavat samanaikaisesti tuottavuustavoitteita ja palvelutavoitteita.

Tehokkaasti ja tuottavasti toimiva aluehallinto

Väestön ikääntyessä ja työvoimapulan hämöttäessä julkisen hallinnon tavoitteena on toisaalta jatkossakin saada osaavaa henkilöstöä riittävästi julkisen hallinnon tehtäviin ja toisaalta parantaa toiminnan tuottavuutta, jotta työvoimaa riittää kaikkiin yhteiskunnan tarpeisiin myös julkisen sektorin ulkopuolelle. Jotta tämä olisi mahdollista, on huolehdittava henkilöstön työhyvinvoinnista ja parannettava julkisen hallinnon tuottavuutta.

Valtioneuvoston kehyspääatöksen mukaisesti aluehallinnon kehittämishankkeen yhteinen tuottavuustavoite kaikille hallinnonaloille on 625 henkilötyövuotta vuoteen 2015 mennessä.

Työryhmä on etsinyt keinoja, joilla em. tuottavuustavoitteisiin voitaisiin päästä. Aluehallinnon mahdollisimman laajalla kokoamisella yhteen tai kahteen viranomaiseen saadaan aikaan organisaatorakenteellisia synergioita tehtävien päällekkäisyyksien havaitsemisella ja niistä luopumisella ja johtamistoimintojen yhdistämisellä ja yhtenäistämällä. Koottu aluehallinto toisi lisäksi tuottavuuden parantamismahdollisuuksia asiakkaan luona tapahtuvan kenttätöyön yhdistämisellä ja uudelleen järjestämisellä, kootulla asiakaspalvelulla, tila-, talous-, henkilöstö- ja tietohallintotehtävien sekä tietojärjestelmien yhdistämisellä sekä tilaaja- ja tuottajatoimintojen järjestelyillä. Erikoistumista ja verkostoitumista tehtävien hoitamisessa voidaan lisätä. (Liite 3).

Mitä kootumpi aluehallinto on, sitä enemmän edellä mainittuja tuottavuuden parantamismahdollisuuksia uuteen aluehallintoon sisältyy.

Kansalaislähtöisesti toimiva aluehallinto

Kansalaisten osallistuminen vaaleihin on pitkällä aikavälillä heikentynyt. Muut vaikuttamismahdollisuudet hallintoon ovat eri tavoin parantuneet, mutta kansalaisten todellista osallistumista julkisen hallinnon toimintaan ei pidetä riittävän hyvänä. Aluehallinto voi toimia kansalaisten vaikuttamisen kanavana eri tavoilla:

- Kunnallisen demokratian kautta. Maakunnan liitot edustavat kunta-laisten, kuntien ja alueiden ääntä alueen ympäristön, liikenteen, työllisyyden, elinkeinoelämän, koulutuksen ja osaamisen kehittämisessä. Maakunnan liittojen roolin ja tehtävien vahvistaminen parantaa kansalaisten vaikutusmahdollisuuksia näihin asioihin.
- Verkostoituneiden sidosryhmien kautta. Aluehallinnossa on erityisesti maakuntien, mutta myös valtion aluehallinnon osalta mahdollisuus luoda sidosryhmäverkostoja, jotka omilla toiminta-alueillaan tuovat esiin kehittämistarpeita ja keinoja hallinnon päätettäväksi.
- Suora vaikuttaminen. Aluehallinto voisi paljon nykyistä enemmän luoda fyysisiä tai sähköisiä kansalaisfoorumeja aluehallinnon keskeisten asioiden käsittelemiseen. Tähän työhön tulee kiinnittää huomiota paljon nykyistä enemmän. Työtä voidaan pitkälti tehdä hallinnon organisatorisesta järjestämisestä riippumatta asiakaslähtöisen palvelurakenteen kehittämisen yhteydessä.

Aluehallintomalli

Edellä olevan perusteella voi muuttuvissa olosuhteissa hankkeelle asetettuja tavoitteita toteuttaen parhaiten toimia valtion aluehallinto, jonka organisoinnissa ja toiminnassa toteutuvat seuraavat periaatteet:

1. Valtion aluehallintoa on laajasti yhteen koottu yli hallintokuntarajojen hyvin toimivaksi alueelliseksi kokonaisuudeksi.
2. Viranomaisten tehtävät on järjestetty sisällöltään ja luonteeltaan yhteensopiviin ryhmiin.
3. Viranomaisia ohjataan ministeriöiden yhteistyönä yhtenäisin menettelytavoin ja samalla joustavasti hallinnonaloittain.
4. Viranomaisten toimintamalli tukee erikoistuneen asiantuntemuksen käyttöä.
5. Viranomaisten toiminnassa aikaansaadaan viranomaisia yhdistämällä ja tehtäväkokonaisuuksia muodostamalla synergisiä vaikuttavuushyötyjä.
6. Viranomaisten organisoituminen tukee aluehallinnon aluekehittämisen roolin ja yhdenvertaisuuden turvaamisroolien toteuttamista.
7. Viranomaisten toimialueet ovat toimintojen kannalta tarkoituksenmukaisia ja muodostavat samalla selkeän kokonaisuuden.
8. Ministeriöiden verkostomaista strategista ohjausta ja alueilta tulevan kehittämistahdon kanavoitinta vahvistetaan.
9. Viranomaisten määrä vähenee.

Edellä kerrottujen tekijöiden pohjalta valmisteluryhmä on käsitellyt kahta vaihtoehtoista aluehallinnon mallia, yhden viranomaisen mallia ja kahden viranomaisen mallia.

Yhden viranomaisen malli täyttäisi yhteen kokoamisen ja monialaisuuden tavoitteen lähes täydellisesti, mutta muodostuisi hyvin erilaisten toimintojensa vuoksi aluejaoiltaan monitasoiseksi. Yhden viranomaisen mallin heikkoutena olisi myös erittäin laaja-alaisen viraston vaativa johtaminen ja ohjaus. Yhteisten tehtävien osalta yhden viranomaisen mallissa tuottavuushyödyt voisivat olla suurempia.

Kahden viranomaisen malli antaa mahdollisuuden selkeämpään ja samalla joustavaan aluejakoon. Malli jättää viranomaisten väliin yhden rajapinnan aikaisempien lukuisien rajapintojen sijasta, ja tämä rajapinta aiheuttaa toimintojen organisoinnin suhteen joitakin ongelmia. Kahden viranomaisen malli tukee selkeästi aluehallinnon viranomaisroolijakoa ja muodostuu kansalaisille ymmärrettäväksi kokonaisuudeksi.

Käsittelyn loppuvaiheissa valmisteluryhmä siirtyi ohjausryhmän kannan mukaisesti jatkamaan valmistelua kahden viranomaisen mallin pohjalta ja teki ehdotukset kahden viranomaisen mallin mukaisesti.

Ohjausmalli

Nykyisten ohjausmallien analysoinnin ja hankkeen tavoitteiden nojalla työryhmä on määritellyt seuraavat periaatteet

1. Valtion aluehallinnon ohjaus muodostaa toimivan osan hallinnon ohjauksen kokonaisuutta keskushallinnon ja paikallishallinnon välillä
2. Hallitusohjelmasta, hallituksen strategia-asiakirjasta sekä maakunta-ohjelmista ja niiden toteuttamissuunnitelmista määritellään aluehallinnon strategia-asiakirja sekä resurssilinjaukset
3. Ministeriöiden yhteistyössä määrittelemä keskushallinnon tahto välitetään aluehallinnolle yhtenäisenä koordinoivan ministeriön kautta.
4. Valtion aluehallintovirastot ovat päällikkövirastoja, joiden organisoinnissa otetaan huomioon eri toimialojen erityistarpeet

9.2 Ehdotukset valtion aluehallintoviranomaisiksi

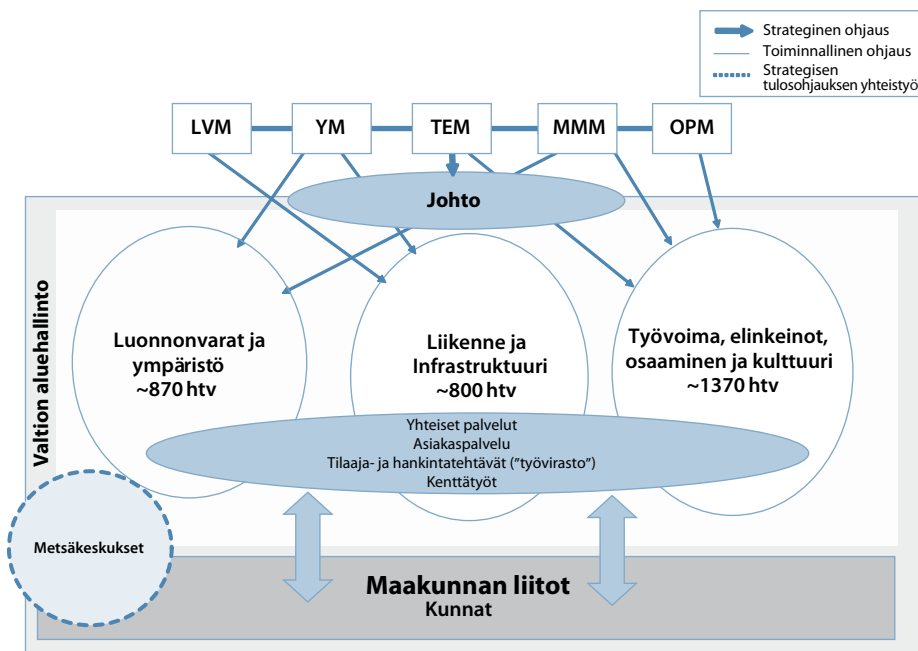
Valmisteluryhmä ehdottaa, että valtion aluehallinto kootaan kahteen viranomaiseen. Tämä merkitsee sitä, että nykyisten lääninhallitusten, työvoima- ja elinkeinokeskusten, alueellisten ympäristökeskusten, ympäristölupavirastojen, tiepiirien ja työsuojelupiirien tehtävät organisoidaan uudelleen.

Ohjausryhmä ehdottaa jatkovalmistelun aikana valtion aluehallintoviranomaisten työnimänä käytettäväksi ”Elinkeino-, liikenne- ja luonnonvarakeskus” (viranomainen 1) ja ”Aluehallintovirasto” (viranomainen 2).

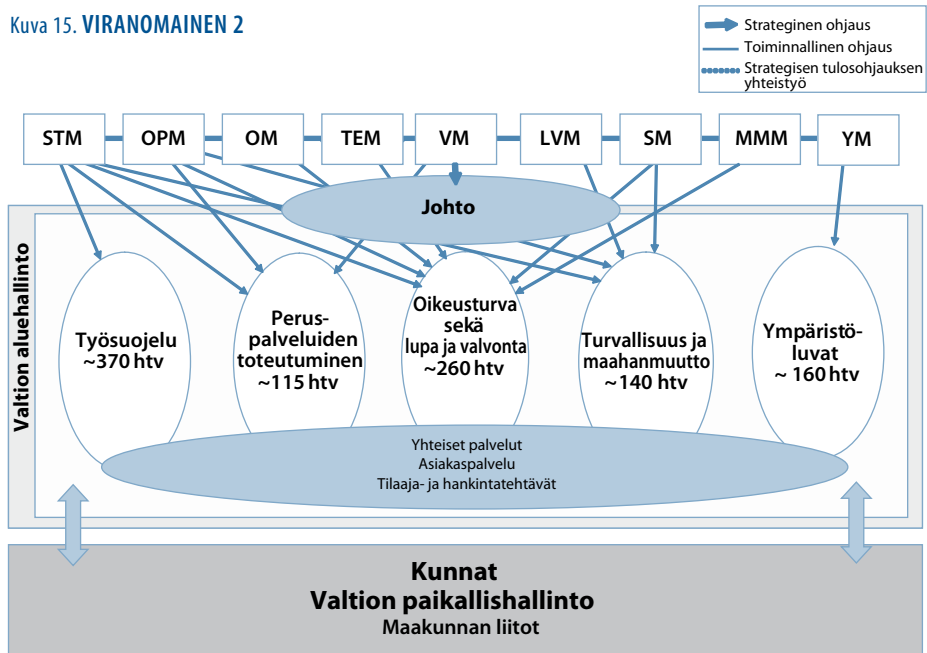
Viranomainen 1 vastaa valtionhallinnon toimeenpano- ja kehittämistehtävistä alueilla. Viranomaiseen 1 kootaan luonnonvaroihin ja ympäristöön, liikenteeseen ja infrastruktuuriin, työvoimaan, elinkeinoihin sekä osaamiseen ja kulttuuriin liittyviä tehtäviä. Viranomainen 2 vastaa lainsäädännön toimeenpanosta, toimeenpanon ohjauksesta sekä lainsäädännön toteutumisen valvonnasta. Lisäksi viranomainen 2 vastaa eräiltä osin oikeusturvasta alueilla. Viranomaiseen 2 kootaan peruspalvelujen toteutumiseen, oikeusturvaan, lupiin ja valvontaan, turvallisuuteen ja maahanmuuttoon, ympäristölupiin liittyvät tehtävät sekä työsuojelun valvonta.

Viranomaisen 1 tehtävät muodostavat kokonaisuuden, jolla on liittymäkohdat ilmastonmuutokseen, väestönmuutokseen, kansainvälistymiseen ja alueiden kehittämiseen. Virastoon kootaan valtionhallinnon ympäristöön, liikenteeseen ja väyliin, yritysten tukemiseen ja työvoimapolitiikkaan sekä osaamisen kehittämiseen liittyviä täytäntöönpano- ja kehittämistehtäviä. Viranomaisen pääyhteistyökumppanina tehtäviensä toteuttamisessa ovat maakunnan liitot.

Kuva 14. VIRANOMAINEN 1



Kuva 15. VIRANOMAINEN 2



Viranomaisen 2 tehtävät muodostavat kokonaisuuden, jolla on liittymäkohdat perusoikeuksien ja oikeusturvan varmistamiseen, sisäisen turvallisuuden edistämiseen sekä kansalaisten hyvinvoinnin ja palvelujen turvaamiseen. Viranomaisen 2 tehtävät koostuvat ohjaus-, lupa-, valvonta- ja oikeusturvatehtävistä, jotka tukevat toisiaan sisällöllisesti sekä yhteisten rakenteiden kautta. Viranomaisen ohjaus ja valvontatoiminta kohdistuu pääasiassa valtion paikallishallintoon ja kuntiin sekä palvelukuntayhtymiin, osin myös yrityksiin ja työnantajiin.

Molemmissa virastoissa on yhteinen johto ja yhteiset sisäiset palvelut sekä yhteisiä toimintoja asiakaspalveluissa, hankintatehtävissä ja ”kenttätöissä”. Viranomainen 1 toimii kiinteässä yhteistyössä maakunnan liittojen kanssa ja viranomaisen 2 keskeisinä yhteistyökumppaneina ovat kunnat.

Ehdotuksissa käydään yksityiskohtaisemmin läpi ohjausta, tehtäviä, rakennetta ja aluejakoja.

9.3 Ehdotus aluehallintoviranomaisten ohjausmalliksi

9.3.1 Maakunnan liitot

Maakuntaohjelma ja sen toteuttamissuunnitelma

Nelivuotinen maakuntaohjelma on eri sektoriohjelmat – tuleva kilpailukyky- ja koheesio-ohjelma mukaan lukien – kokoava alueellinen ”ohjelmien ohjelma”, jonka hyväksyy maakuntavaltuusto. Maakuntaohjelma sisältää kehykset maakunnan julkisille kehittämispanoksille sekä määrittelee alueen kehittämistahdon ja kehittämishankkeiden tärkeysjärjestyksen. Ohjelman vuosittain laadittavassa toteuttamissuunnitelmassa tarkennetaan kullekin vuodelle tarvittava hankkeiden rahoitus.

Maakuntaohjelma kytketään nykyistä tiiviimmin osaksi keskushallinnon ja alueviranomaisten välistä tulosohtausprosessia. Ohjelma ja sen toteuttamissuunnitelma otetaan yhdeksi lähtökohdaksi myöhemmin kuvattujen aluehallinnon strategia-asiakirjan ja aluehallintoviranomaisten strategisen tason tulossopimusten valmisteluun. Maakuntaohjelman säädöspäruusteista velvoittavuutta valtion alueviranomaisiin nähden lisätään, kuten esimerkiksi on säädetty maakuntakaavojen osalta.

Nykyiset toteuttamissuunnitelma -neuvottelut yhdistetään molempien virastojen tulosneuvotteluihin, joihin maakunnan liitot osallistuvat siltä osin, kuin niissä käsitellään maakuntaohjelmiin ja toteuttamissuunnitelmiin sisältyviä asioita.

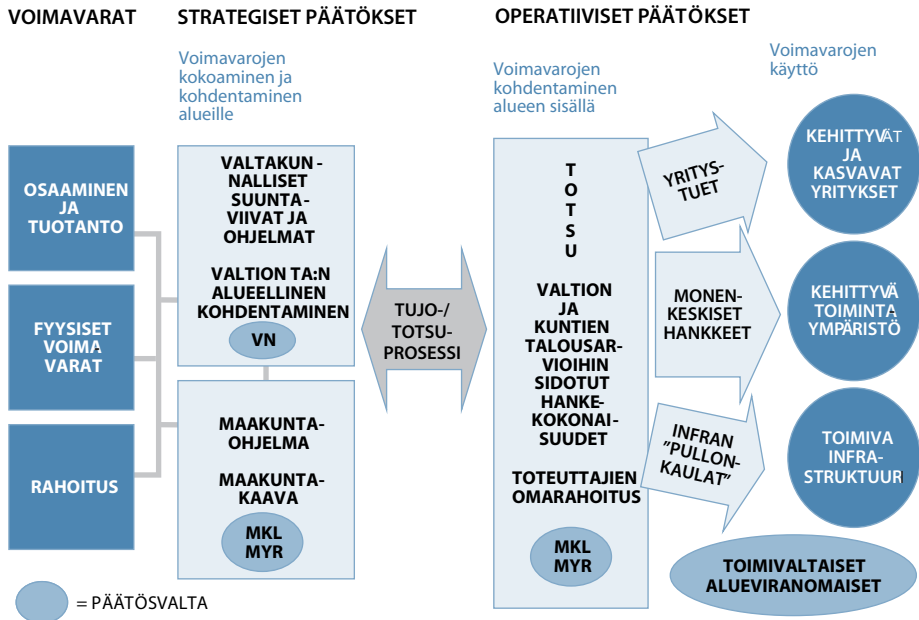
Työ- ja elinkeinoministeriö antaa tarvittaessa ohjeita maakunnan liitoille maakuntaohjelman valmistelusta. Ohjaus ei ole luonteeltaan tulosohtausta, vaan maakunnan liittojen strategisen aluekehittämistehtävän nojalla verkostoperiaatteella tapahtuvaa prosessiohtausta, jossa maakunnan liittojen tehtävänä on määrittellä strategiset tavoitteet alueelle.

9.3.2 Valtion aluehallinto

Strateginen ohjaus

Eri hallinnonalojen tavoitteiden yhteensovittamiseksi ja aluehallinnon toimintaedellytysten parantamiseksi tarvitaan ministeriöiden yhteistyössä muodostamaa näkemystä siitä, miten valtakunnalliset tavoitteet sovelletaan alueelliseen toimintaan. Samalla terävöitetään alueiden strategista ohjausta. Hallituksen tavoitteiden saavuttamiseksi ja alueiden näkemysten kanavoimiseksi valtion aluehallinnon ohjaukseen esitetään aluehallinnon strategia-asiakirjan laatimista.

Kuva 16. ALUEELLISET VOIMAVARAT JA NIISTÄ PÄÄTTÄMINEN



Aluehallintoviranomaisten ohjaus tapahtuu ministeriöiden yhteistyönä. Ministeriöiden ohjaus välitetään aluehallintoviranomaisille yhtenäisesti koordinoivan ministeriön kautta. Viranomaisen 1 koordinoivana ministeriönä on työ- ja elinkeinoministeriö. Viranomaisen 2 koordinoivana ministeriönä on valtiovarainministeriö.

Aluehallinnon strategia-asiakirja

Aluehallinnon valtakunnallisia strategia-asiakirjoja laaditaan kaksi, toinen viranomaiselle 1 ja toinen viranomaiselle 2. Asiakirjojen valmistelussa tulee huolehtia niiden sisältöjen keskinäisestä koordinaatiosta.

Strategia-asiakirjat laaditaan hallituskaudeksi ja asiakirjat tarkistetaan yksityiskohdiltaan vuosittain. Tarkistusmenettely on keveämpi kuin asiakirjan laadinta.

Asiakirjat sisältävät hallitusohjelmasta, hallituksen strategia-asiakirjasta, kehyspäätöksistä, maakuntaohjelmista ja niiden toteuttamissuunnitelmista, politiikkaohjelmista, muista poikkihallinnollisista ohjelmista sekä kansainvälisistä sopimuksista ja lainsäädännöstä johdettavat tavoitteet sekä niistä johtuvat resurssilinjaukset.

Resurssilinjaukset puretaan alueviranomaisille ministeriökohtaisiksi voimavara-aulukoiksi, joissa on neljäksi vuodeksi osoitettu sidotut resurssit ja mahdollinen sitomatta jäävä osuus. Lisäksi määritellään ministeriöiden ohjauksessa olevat substanssimäärärahamentit.

Strategia-asiakirjojen valmistelua koordinoivat koordinoivat ministeriöt.

Valmisteluun osallistuvat muut ohjaavat ministeriöt, aluehallintoviranomaiset ja maakunnan liiton edustajat.

Asiakirjan sisältö käsitellään ao. tahojen yhteisessä neuvottelussa tavoitteena yksimielisyys. Neuvottelun järjestää koordinoiva ministeriö. Neuvottelusta laaditaan pöytäkirja, jossa todetaan yksimielisyys tai mahdollisesti avoimeksi jääneet asiat. Kukin ohjaava ministeriö hyväksyy aluehallinnon strategia-asiakirjan ministerin päätöksellä.

Aluehallintoviranomaisen strategisen tason tulossopimus

Strategisen tason tulossopimus laaditaan kunkin alueen kumpaakin aluehallintoviranomaista koskien hallituskaudelle ja sitä tarkennetaan vuosittain. Sopimuksen sisältö johdetaan strategia-asiakirjasta. Siinä määritellään kullekin aluehallintoviranomaiselle painopisteet, keskeiset toimintalinjat, yhteistyökysymykset ja yleistavoitteet sekä strategia-asiakirjassa määritellyt määräraha-kehitykset alueittain, viranomaisittain ja sektoreittain. Valtion sitoutuminen maakuntaohjelman toteuttamissuunnitelman mukaisiin hankkeisiin määritellään sopimuksissa.

Valmistelijoina ovat koordinoivat ministeriöt yhteistyössä aluehallintoviranomaisen, ministeriöiden ja maakunnan liiton edustajien kanssa.

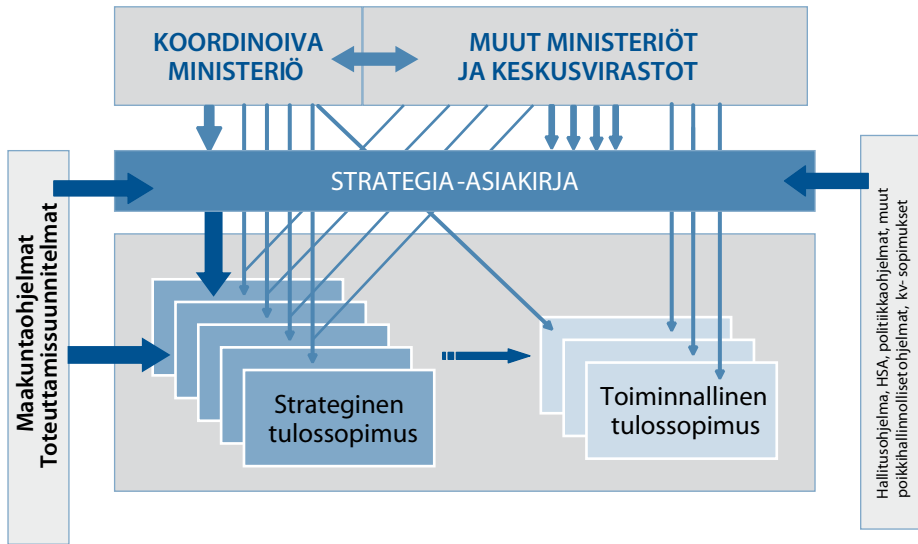
Sopimuksen allekirjoittavat tulosneuvottelun jälkeen TEM viranomaisen 1 osalta ja VM viranomaisen 2 osalta ja aluehallintovirastojen päälliköt. Ohjaavat ministeriöt osallistuvat tulosneuvotteluun.

Toiminnallinen ohjaus

Määrärahat

Aluehallintoviranomaisen 1 toimintamäärärahat jakaa työ- ja elinkeinoministeriö. Aluehallintoviranomaisen 2 toimintamäärärahat jakaa valtiovarainministeriön hallinnon kehittämissosasto (HKO). Toimintamäärärahoilla rahoitetaan viranomaisten henkilöstön palkkaus- ja muut henkilöstömenot, toimitilamenot, matkustusmenot, viraston normaalit atk-menot ja muut kulutusmenot. Erityisten projektien palkkausmenoja voidaan maksaa myös muista ministeriöiden käyttöön talousarviossa osoitetuista määrärahoista. Aluehallintoviranomaisen toimintamäärärahoista osa jätetään koordinoivan ministeriön käyttöön aluehallintoviranomaisten yhteisten toimintojen kehittämismenoihin.

Kuva 17. VALTION ALUEHALLINNON OHJAUS

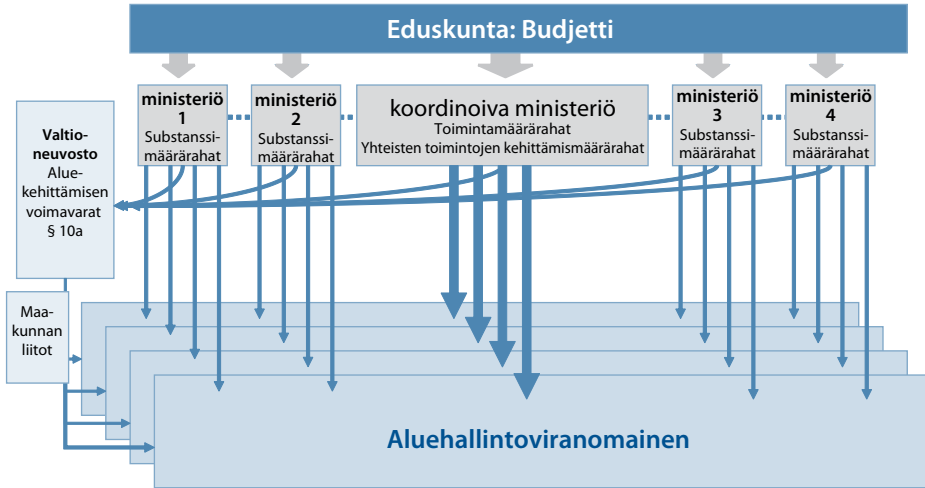


Sektoriministeriöiden tehtävien hoitamiseksi aluehallintoviranomaisen käyttöön tarkoitettujen muuten edellä mainittujen toimintamäärärahojen – ns. substanssimäärärahojen – budjetoidaan ja niiden käyttötarkoituksensa ja muut ehdot merkitään talousarviossa sektoriministeriöiden päaluokkaan. Sektoriministeriöt jakavat nämä määrärahat, ohjaavat ja valvovat niiden käyttöä ja raportoivat määrärahojen käytöstä.

Aluehallintoviranomaisia 1 koskevien toiminta- ja taloussuunnitelmien, talousarvioehdotusten ja lisätalousarvioehdotusten sisällöstä käydään TEM:n johdolla aluehallintoviranomaisista ohjaavien ministeriöiden ja keskusvirastojen kanssa yhteinen neuvottelu, jossa ehdotusten sisällöt koordinoidaan, vastaavasti aluehallintoviranomaisia 2 koskevat neuvottelut käydään VM:n (HKO) johdolla.

Kukin ehdotuksen tekijäministeriö käy tarvittaessa neuvottelut valtiovarainministeriön talousarvion valmistelusta vastaavan ministerin kanssa hallituksen valtiontalouden kehyspäättökseen ja talousarvioesitykseen otettavista määrärahoista, niiden käyttötarkoituksesta ja muista päätettävistä asioista. Budjettilakiesitysten taloudelliset vaikutukset selvitetään yhteistyössä aluehallintoviranomaisia ohjaavien ministeriöiden kesken.

Kuva 18. Valtion aluehallinnon ohjaus. TOIMINNALLINEN OHJAUS: MÄÄRÄRAHAT



Toiminnalliset tulossopimukset

Virastokohtaisten strategisten tulossopimusten lisäksi ehdotetaan solmittavaksi tarvittavassa laajuudessa toiminnallisia tulossopimuksia, jotka valmistelee ja allekirjoittaa osaltaan asianomainen ministeriö tai keskusvirasto. Ministeriön ohjausote voi olla myös pelkästään strateginen.

Toiminnallisissa tulossopimuksissa TEM ja VM sopivat virastojen kanssa yhteisiksi määritellyjä toimintoja koskevista ja muista virastoyhtenäisyyden kannalta tarpeellisista toimenpidetasoisista tavoitteista edellä mainittuihin yhteisiin määrärahoihin liittyen. Ministeriö tai keskusvirasto sopii viraston kanssa sektorikohtaisista yksityiskohtaisemmista painopisteistä, linjauksista ja tulostavoitteista sekä sektorikohtaisten määrärahojen kohdistamisesta ja käytöstä kehysten puitteissa.

Seuranta ja valvonta

Vastuu määrärahojen seurannasta ja tulostavoitteiden toteutumisen arvioinnista on sillä ministeriöllä, joka määrärahat jakaa ja jonka hallinnonalan tulostavoitteista on kysymys. Tavoitteiden tarkastelu tapahtuu vakiintuneiden käytäntöjen mukaan.

Johtaminen

Molemmilla aluehallintoviranomaisilla on päällikkö ja vastuualueilla omat päällikkönsä. Viraston päällikkö johtaa virastoa ja vastaa viraston toiminnan tuloksellisuudesta ja yhteisten toimintojen tulostavoitteiden saavuttamisesta. Vastuualueen päällikkö vastaa vastuualueensa toiminnan tuloksellisuudesta ja tulostavoitteiden saavuttamisesta.

Valtioneuvosto nimittää viraston päällikön koordinoivan ministeriön esityksestä. Vastuualueen ohjauksesta päävastuussa oleva ministeriö nimittää vastuualueen päällikön viraston päällikön esityksestä. Viraston päällikkö ja vastuualueiden päälliköt nimittävät muut viraston virkamiehet. Poliisihallinnon osalta nimitystoimivalta säilyy poliisilla.

Virastolla on johtoryhmä, joka yhteensovittaa eri vastuualueiden johtamista viraston kokonaisjohtamiseen. Sen puheenjohtajana toimii viraston päällikkö.

Viraston päälliköllä on pidätysoikeus viraston yhteisissä asioissa. Vastuualueiden päälliköillä on pidätysoikeus vastuualueensa asioissa.

Ministeriöiden roolit prosessissa

Strategia-asiakirjan valmistelua varten ministeriöt valmistelevat kukin omalta osaltaan ehdotukset, jotka koordinoiva ministeriö kokoaa yhdeksi asiakirjaksi. Koordinoiva ministeriö kutsuu koolle neuvottelun, jossa ministeriöt yhteisesti neuvottelevat ja sopivat strategia-asiakirjan sisällöstä.

Alueiden strategiset tulossopimukset valmistellaan strategia-asiakirjan pohjalta siten, että ministeriöiden alueellisesti tarkentamat painopisteet, toimintalinjat ja yleistavoitteet sovitetaan yhteen yhteisessä neuvottelussa. Tämä neuvottelu voidaan yhdistää strategisen asiakirjan tekemistä tai tarkistamista koskevaan neuvotteluun, jolloin vähimmillään vuosittain tarvitaan keskushallinnon ohjaavien ministeriöiden ja virastojen kesken yksi yhteinen neuvottelu.

Koordinoiva ministeriö huolehtii ennen kaikkea ohjaukseen liittyvien yhteisten prosessien toiminnasta. Koordinoiva ministeriö ohjeistaa teknisesti strategia-asiakirjan laadinta- ja neuvotteluprosessin. Se kokoaa asiakirjan ja huolehtii siitä, että asiakirjaa koskevat päätökset voidaan tehdä tarkoituksenmukaisessa valmisteluajataulussa. Ohjaavat ministeriöt ja keskusvirastot vastaavat osaltaan asiakirjan sisällöstä. Asiakirjan lähtötietoina on lisäksi suuri joukko valmiita ohjelma-asiakirjoja ja vastaavia asiakirjoja.

Koordinoiva ministeriö vastaa aluehallintoviraston toimintamenojen (yhteinen osuus) talousarvio- ja kehysmenettelystä siten, että sillä on asiakirjoista kokoamis- ja laadintavastuu ja laadintaa varten tarvittavan yhteistoiminnan järjestelyvastuu.

Koordinoiva ministeriö neuvottelee ja allekirjoittaa strategisen tulossopimuksen aluehallintoviraston kanssa. Koordinoiva ministeriö huolehtii siitä, että strategiseen tulossopimukseen päätyvät tulosneuvottelut käydään ohjaavien viranomaisten kanssa käydyssä neuvottelussa sovitulla tavalla. Muut ministeriöt ja viranomaiset ovat edustettuna neuvottelussa. Sama pätee strategisten tulossopimusten vuosittaisiin tarkistuksiin.

Koordinoiva ministeriö ohjaa aluehallintovirastoa yhteisten palvelujen järjestelyssä ja vastaa aluehallintoviranomaisten yhteisten palvelujen kehittämistä yhteistoiminnassa aluehallintovirastojen kanssa. Käytännön kehittämistoiminta ohjataan tulosohjauksella aluehallintovirastoille itselleen siten, että aluehallintovirastot erikoistuvat eri kehittämissioihin ja -kohteisiin ja tarkoituksenmukaisessa laajuudessa myös vastaamaan kaikille virastoille yhteisten palvelujen tuottamisesta.

Koordinoiva ministeriö vastaa myös virastokokonaisuuden ohjauksesta. Virastokokonaisuuden ohjauksella tarkoitetaan tässä organisaatorakenteen yleistä kehittämistä sekä virastopäällikön raportointivelvollisuutta viraston yleisistä asioista ja viraston yleisestä palvelukyvyistä. Koordinoiva ministeriö huolehtii, että ohjaavat tahot asettavat virastolle alueelliset palvelutavoitteet, kokoaa palvelutavoitteista yhteisen valtakunnallisen asiakirjan ja yhteisen toteumaraportin.

Substanssiministeriöt vastaavat toiminnallisen tulossopimuksen kautta yksityiskohtaisten painopisteiden, linjausten ja tulostavoitteiden asettamisesta.

Koordinoiva ministeriö huolehtii talousarviolain ja asetuksen edellyttämien seuranta-asiakirjojen kokoamisesta aluehallintovirastot -kokonaisuuden osalta. Hallinnonalakohtainen seuranta, joka on ohjaavien ministeriöiden vastuulla ja virastokohtainen (aluehallintovirastot erikseen ja yhteensä) seuranta ja raportointi nivelletään yhteisellä seuranta- ja raportointisuunnittelulla tarkoituksenmukaiseksi kokonaisuudeksi.

Työsuojelutehtävien riippumattomuuden turvaamisen vaikutukset ohjausmalliin

Työsuojelun aluehallinnolle tehdään aluehallintoviraston muusta ohjausjärjestelmästä poikkeava ratkaisu, joka merkitsee työsuojelun valvonnan huomattavaa itsenäisyyttä suhteessa aluehallintovirastoon ja aluehallintoviraston ohjauksen koordinoinnista vastaavaan ministeriöön. Liitteessä 2 on esitetty työsuojelun ohjausmalli kootussa aluehallintoviranomaisessa.

9.4 Aluehallintoviranomaisten tehtäväkokonaisuudet

9.4.1 Valtion aluehallintoviranomaisten tehtävät

ALUEHALLINTOVIRANOMAINEN 1

Viranomainen 1 vastaa kolmesta tehtäväkokonaisuudesta, jotka ovat:

- 1 Liikenne ja infrastruktuuri
- 2 Työvoima, elinkeinot, osaaminen ja kulttuuri
- 3 Luonnonvarat ja ympäristö

Liikenne ja infrastruktuuri

Liikenne ja infrastruktuuri -tehtäväkokonaisuuteen kuuluvat nykyisten tiepiirien tehtävät mm. tienpidon suunnitteluun liittyvät tehtävät, kuten liikenneolojen, tieolojen, tienparannusten (investointien) ja hoidon, ylläpidon ja käytön ohjauksen suunnittelu sekä palvelutason analysointi, tieverkon käytettävyyteen liittyvät tehtävät, kuten tiealueiden lunastaminen ja korvausasiat, kunnan ja palvelun laadun varmistaminen, tieverkon käyttö sekä palveluiden hankinta, joka koskee selvityksiä, suunnittelua, hoitoa, ylläpitoa, investointeja ja erilaisia asiantuntijapalveluita, viranomaispalveluihin liittyvät mm. lupa- ja sopimusasiat ja asiakaspalvelu.

Liikenne ja infrastruktuuri -tehtäväkokonaisuuteen kuuluvat myös liikennesuunnittelu, ostoliikenne ja liikenteeseen liittyvät lupa-asiat, jotka nykyisin on hoidettu lääninhallitusten liikenneosastoilla.

Tehtäväkokonaisuuden substanssitehtäviin käytetään 800 henkilötyövuotta.

Työvoima, elinkeino, osaaminen ja kulttuuri

Työvoima, elinkeinot, osaaminen ja kulttuuri -tehtäväkokonaisuuteen kuuluvat mm. yritystoiminnan ja alueellisen työvoimapolitiikan, innovaatioympäristöjen, maatilatalouden, maaseudun ja kalatalouden kehittämiseen liittyvät tehtävät sekä osaamiseen ja sivistykseen liittyvät tehtävät.

Näitä tehtäviä ovat mm. yritystuet, teknologia- ja innovaatio toiminnan aktivointi ja rahoitus, maaseudun yritystuet, maaseudun kehittämishankkeet, maatilainvestointituet ja maataloustukien valvonta, maataloustuotannon ja -tuotteiden valvonta, kalatalous, poro- ja luontaiselinkeinot sekä kuntien maa-seutuelinkeinoviranomaisten ohjaus. Tehtäväryhmään kuuluvat myös työvoimapalveluihin ja työllisyyden hoitoon liittyvät tehtävät, koulutus- ja kehittämispalvelut yrityksille, yritysten kansainvälistymisneuvonta, työvoimapoliittinen aikuiskoulutus ja työvoimatoimistojen ohjaus sekä työperäiseen maahan-

muuttoon liittyvät tehtävät. Tehtävryhmään kuuluu tehtäväkokonaisuuden substanssiin liittyvät EU:n rakennerahastotehtävät.

Lisäksi tehtävryhmään kuuluu tehtäviä osaamisen sekä kulttuuri-, liikunta- ja nuorisopolitiikan toimialalta. Näitä ovat lyhyen aikavälin työvoima- ja koulutustarpeiden ennakointi mm. työvoimapoliittisen aikuiskoulutuksen suunnittelua varten, koulutuksen ja työelämän tarpeiden kohtaannon seuranta, aikuiskoulutuksen AITO-ohjelman toimeenpano, kirjastotoimen, liikuntatoimen ja nuorisotoimen tilastot ja resurssiselvitykset, opetus- (osin), kirjasto-, liikunta- ja nuorisotoimen henkilöstön täydennyskoulutus, kirjastotoimen, liikuntatoimen ja nuorisotoimen harkinnanvaraiset avustukset, nuorisotoimen kehittämismäärärahat ja työpaja-avustukset sekä lausunnot kirjastotoimen kehittämisavustuksista ja nuorisotila-avustuksista. Edelleen tehtäviin kuuluu rahoitussuunnitelmaesitysten laatiminen ja valtionapuviranomaistehtävät oppilaitosten ja kirjastojen sekä alle 700 000 euron liikuntapaikkahankkeiden perustamishankeasioissa (hankkeiden laajuuden vahvistaminen, valtionosuuksien myöntäminen ja maksaminen sekä valtionosuuksien takaisinperintä mm. tilojen valtionosuuskäytännön päättyessä) sekä lausuntojen antaminen yli 700 000 euron liikuntapaikkahankkeista.

Maakunnan liitoille siirretään nykyisistä lääninhallitukselle kuuluvista opetusministeriön hallinnonalan rakennerahastotehtävistä ne, jotka on tarkoitettu kulttuuri-, liikunta- ja vapaa-ajan kehittämishankkeisiin. Koulutukseen liittyvien rakennerahastotehtävien osalta tämä selvitetään tarkemmin. Näiden tehtävien hoitamiseksi tarvittava opetusministeriön ja muu keskushallinnon ohjaus maakunnan liittoihin turvataan jatkovalmistelussa. Tarvittavat voimavarat tarkistetaan myöhemmin.

Tehtäväkokonaisuuden substanssitehtäviin käytettyjen henkilötyövuosien määrä on noin 1370. Maakunnan liitoille siirtyvien tehtävien osalta tarvittavat voimavarat tarkennetaan myöhemmin.

Luonnonvarat ja ympäristö

Luonnonvarat ja ympäristö –tehtäväkokonaisuuteen kuuluvat mm. luonnon-suojelulain toimeenpano, ympäristönsuojelun asiantuntijaohjaus, vesiensuojelu, vesien hoitosuunnitelmien laatiminen, suojelualueiden käyttö ja ohjaus, luonnon virkistyskäytön ohjaus, alueidenkäytön ohjaus, maankäyttö- ja rakennuslain mukaiset poikkeamispäätökset, kulttuuriympäristön suojelu, maiseman suojelu, maa-ainesasiat, ympäristön tilan seuranta, näytteenotto, laboratoriot, ympäristösuunnittelu, ojitukset ja katselmuksat ja kuntien rakennusvalvonnan hallinnollis-juridinen ohjaus. Lisäksi tehtävryhmään kuuluvat mm. ympäristönsuojelulain mukaisten lupien valvonta, ympäristönsuojeluilmoitukset, jätehuollon tuottajavastuuvalvonta ja vesilain, jätelain, kemikaalilain ja ympäristönsuojelulain muu valvonta sekä vesistöön rakentamisen ja vedenoton valvonta.

Lisäksi tehtäväkokonaisuuteen kuuluvat vesivarojen käytön ohjaus, valtion vesihuoltotyöt ja vesirakenteiden hoito, vedenhankinnan ohjaus sekä vesistöjen, maaperän ja pohjaveden kunnostustyöt sekä vesistöjen kunnostukset kalatalouden tai virkistyskäytön tarpeisiin, pohjavesiselvitykset ja öljyntorjuntakalusto.

Tehtäväkokonaisuuden substanssitehtäviin käytettävät henkilötyövuodet ovat noin 870 htv:tä.

Nykyisiltä ympäristökeskuksilta maakunnan liitoille siirretään kansallisten alueellisten rakennusperinteen hoitoavustusten myöntäminen (11 htv).

Ympäristölainsäädännön ja ympäristölupien toteuttamisen valvonnalle turvataan riippumaton asema.

ALUEHALLINTOVIRANOMAINEN 2

Viranomaisen 2 vastaa viidestä tehtäväkokonaisuudesta, jotka ovat:

- 1) Peruspalveluiden toteutuminen
- 2) Oikeusturva, luvat ja valvonta
- 3) Turvallisuus ja maahanmuutto
- 4) Ympäristöluvat
- 5) Työsuojelu

Peruspalveluiden toteutuminen

Peruspalveluiden toteutuminen -tehtäväkokonaisuuteen liittyviä tehtäviä ovat mm. peruspalvelujen toteutumisen arviointi, kuntien neuvonta ja ohjaus sosiaali-, terveys- ja sivistystoimissa, palvelun tuottajien valvonta, luvat yksityisille palvelun tuottajille, terveyden edistäminen, kehittämishankkeiden valtionavustus, sekä lupa-asioita, kuten sairaankuljetuslupa ja perheasiainsovitte-
telulupa.

Tehtäväkokonaisuuden substanssitehtäviin käytettävät henkilötyövuodet ovat noin 115 htv:tä.

Oikeusturva, luvat ja valvonta

Oikeusturva, luvat ja valvonta -kokonaisuuteen kuuluvat kantelut, valitukset ja pakkokeinot toimialasta riippumatta.

Tehtäväkokonaisuuteen kuuluu myös maistraattien tulosohjaus ja valtakunnallinen maistraattien kehittämistehtävä sekä palkkaturva.

Tehtäväkokonaisuuteen kuuluvat terveydensuojelun ohjaus ja valvonta, ympärivuorokautista hoitoa antavien yksityisten sosiaalihuollon ja terveydenhuollon palveluntuottajien valvonta, yksityisten sosiaali- ja terveyspalvelujen tuottajien ammatinharjoittamisen valvonta, kunnallisen sosiaali- ja tervey-

denhuollon sekä ehkäisevän työn ohjaus ja valvonta, kuolemansyynselvittämisen ohjaus ja valvonta, turvallinen lääkehoito, eläinlääkintähuollon ja eläin-suojelun ja eläinlääkärien ohjaus ja valvonta, koe-eläintoiminnan valvonta ja lupahallinto, elintarviketurvallisuuden ohjaus ja valvonta, REACH -asetuksen valvonta, kuntien tupakkavalvontahankkeiden ohjaaminen sekä tuoteturval-lisuusvalvonta. Edelleen tehtäväryhmään kuuluvat perusopetuslain 5 ja 7§: n mukaisten järjestämislupien käsittely ja oppilasarvioinnin oikaisut sekä oppi-lassijoitteluoikaisut.

Lisäksi tehtäväkokonaisuuteen kuuluu mm. kuluttaja- ja kilpailuasiat, liike-keiden valvonta, rahankeräyslupa ja -valvonta, virka-avut, valtion edun val-vonta, valtionavustusten valvonta, talletukset ja vakuudet, alkoholilain ja ase-tuksen mukaiset luvat ja valvonta, romani-asiainsuunnittelu sekä muita viran-omaistehtäviä.

Tehtäväkokonaisuuden substanssitehtäviin käytettävät henkilötyövuodet ovat noin 260 htv:tä.

Turvallisuus ja maahanmuutto

Turvallisuus ja maahanmuutto -tehtäväkokonaisuuteen kuuluu turvallisuus-teen liittyvien tehtävien osalta mm. myöhemmin määriteltävät alueelliset poliisitoimen tehtävät, pelastustoimen ohjaus ja valvonta, turvallisuusbaro-metrin laatiminen, varautumisen ja valmiussuunnittelun yhteensovittaminen ja koordinointi ml. sosiaali- ja terveydenhuollon varautuminen erityistilantei-siin ja poikkeusoloihin, maanpuolustuskurssien järjestäminen, turvallisuusvi-ranomaisten yhteistyö, lähialueyhteistyö ja metsäpalojen tähtystoiminta.

Maahanmuuttoon liittyvien tehtävien osalta tehtäväkokonaisuuteen kuu-luvat mm. turvapaikanhakijoiden vastaanottokeskustoiminta, maahanmuut-tokoulutus ja kotouttamiskoulutus, oleskelulupiin liittyvät työlupalinjaukset ja kotouttamiseen liittyvät tehtävät, ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä ja pakolaisten kuntakorvausten käsittely.

Aluehallintoviranomainen 2 toimivaltansa puitteissa aluetasolla sovittaa yhteen ja johtaa aluehallintoviranomaisen 1 ja 2 toimialueeseen kuuluvia YETT -strategian kaltaisia erityistilanteita kaikissa yhteiskunnan turvallisuustilan-teissa. Aluehallintoviranomainen 2 olisi vastuussa varautumisen yhteensovit-tamisesta ja ohjauksesta alue- ja paikallistasolla.

Tehtäväkokonaisuuden substanssitehtäviin käytettävät henkilötyövuodet ovat noin 140 htv:tä.

Ympäristöluvut

Ympäristöluvut –tehtäväkokonaisuuteen kootaan ympäristö- ja vesiluvat ympäristölupavirastoista ja alueellisista ympäristökeskuksista.

Tehtäväkokonaisuuden substanssitehtäviin käytettävät henkilötyövuodet ovat noin 160 htv:tä.

Ympäristölupien hoitamiselle turvataan riippumaton asema.

Työsuojelu

Työsuojelu -tehtäväkokonaisuus sisältää nykyisten työsuojelupiirien tehtävät. Työsuojelutehtävä -kokonaisuuden tehtävät voidaan jakaa asiakasaloitteiseen valvontaan, viranomaisvalvontaan, tuotevalvontaan sekä osallistumiseen työrikkosten käsittelyyn sekä työsuojeluvalvonnan toimeenpanoon liittyvään tiedottamiseen ja kouluttamiseen.

Tehtäväkokonaisuuden substanssitehtäviin käytettävät henkilötyövuodet ovat noin 370 htv:tä.

Selvityshenkilöiden Jussi Huttunen ja Kari-Pekka Mäki-Lohiluoma joulukuussa 2007 tekemän esityksen mukaisesti sosiaali- ja terveydenhuollon valvontaa, ohjausta ja lupahallintoa selkiytetään ja vahvistetaan yhdistämällä TEO:n ja STTV:n toiminnot ja samalla liitetään yhdistettävään organisaatioon läänien sosiaali- ja terveysosastojen toimintoja. Laitoksen toimintaa laajennetaan myös sosiaalihuollon valvontaan. Tämä tarkoittaa 8-10 htv:n siirtymistä aluehallinnosta em. yhdistettävään organisaatioon.

Kaikkien tehtäväkokonaisuuksien osalta esitetyt htv-määrät ovat arvioita, jotka perustuvat aluehallinnon tehtäväselvityskyselyyn. Ne eivät sisällä johtamista, tukipalveluja ja muita sisäisiä palveluja.

Tehtäväjakoa tarkennetaan osana hankkeen jatkovalmistelua.

9.4.2 Maakunnan liittojen asema ja tehtävät

Maakunnan liittojen toimivallan keskeisimmät välineet ovat maakuntasuunnitelma, maakuntaohjelma ja maakuntakaava. Esityksen painopiste on maakunnan liittojen toimivallan lisäämisessä aluekehitystyön kokoavana ja yhteen sovittavana viranomaisena, jonka toiminta perustuu kuntien ohjaukseen ja kunnallisvaalien tuloksena syntyvään kansanvaltaiseen päätöksentekoon.

Maakunnan liittojen tehtävien laajentamisesitykset koskevat sellaisia tehtäväkokonaisuuksia, joilla on merkitystä aluekehittämistyön vaikuttavuuden lisäämisessä ja toteuttamisen edistämässä, ja jotka soveltuvat kokoavan ja yhteen sovittavan aluekehitysviranomaisen rooliin.

Toimivalta aluekehitystyössä

Maakunnan liittojen toimivalta rakentuu kolmeen päätekijään:

- 1) Maakuntaohjelman kokoavaa ja yhteen sovittavaa roolia vahvistetaan yhdistämällä nykyistä tiiviimmin sen laadintaan erityisohjelmat ja hallinnonaloittain laadittavat kehittämisohjelmat. Maakuntaohjelma kytketään osaksi keskushallinnon ja alueviranomaisten välistä tulosohtausprosessia. Maakuntaohjelman säädösperusteista velvoittavuutta valtion alueviranomaisiin nähden lisätään, kuten esimerkiksi on säädetty maakuntakaavojen osalta.
- 2) Maakuntaohjelman toteuttamissuunnitelma kytketään nykyistä tiiviimmin osaksi keskushallinnon ja alueiden välistä tulosohtausprosessia. Maakuntaohjelman toteuttamissuunnitelmalla kohdennetaan nykyistä kattavammin aluekehittämiseen käytettävät julkiset kehittämisvarat alueella hyväksytyihin painopisteisiin. Toteuttamissuunnitelman säädösperusteista velvoittavuutta valtion alueviranomaisiin nähden lisätään.
- 3) Maakunnan liittojen päätösvaltaa aluekehittämisrahoituksen käytössä lisätään. Rahoituksen määrästä päättää valtioneuvosto kohdentaessaan valtion talousarviossa olevat kehittämisrahat (aluekehityslain 10a.2§). Valtioneuvoston yleisistunnon tehdessä päätöksen määrärahojen alueellisesta jakamisesta, jätetään alueiden kehittämislain 10 a §:n 2 momentin mukaisesti osa sitomatta määrättyyn käyttötarkoitukseen. Tällöin määrärahan suuntaamisesta käyttötarkoitukseen maakunnassa päättää alueiden kehittämislain 7 § 1 momentin 4) kohdan mukaisesti maakunnan liitto. Varmistetaan tarvittaessa budjettimääräyksin, että ministeriöt kokoavat keskeiset alueiden kehittämiseen vaikuttavat alueelliset määrärahaehdotukset alueiden kehittämislain 10 a §:n 1 momentin mukaisesti.

Aluekehitystä edistävät tehtävät:

Maakunnan liittojen nykyisiä yhteensovittamiseen liittyviä kehittämistehtäviä laajennetaan:

- 1) Säättämällä maakunnan liitoille vetovastuu pitkän ja keskipitkän aikavälin koulutustarpeiden alueellisessa ennakoinnissa ja laadittaessa ehdotukset alueellisen koulutuksen ja tutkimustoiminnan kehittämisestä osana valtakunnallista koulutuksen ja tutkimustoiminnan kehittämissuunnittelua.
- 2) Säättämällä maakunnan liitoille vetovastuu laadittaessa alueellista liikennejärjestelmäsuunnitelmaa osana valtakunnallista liikennejärjestelmäsuunnittelua.
- 3) Säättämällä maakunnan liitoille vetovastuu laadittaessa laaja-alaisia luonnonvaroja ja ympäristöä koskevia alueellisia suunnitelmia osana valtakunnallista alan kehittämissuunnittelua

Maakunnan liittojen nykyisiä aluekehityksen edistämistehtäviä laajennetaan:

- 1) Siirtämällä maakunnan liitoille nykyisistä lääninhallitukselle kuuluvista opetusministeriön hallinnonalan rakennerahastotehtävistä ne, jotka on tarkoitettu kulttuuri-, liikunta- ja vapaa-ajan kehittämissuunnitelmiin sekä ympäristökeskuksilta kansallisten alueellisten rakennusperinteen hoitovastusten myöntäminen. Koulutukseen liittyvien rakennerahastotehtävien osalta tämä selvitetään tarkemmin. Näiden tehtävien hoitamiseksi tarvittava opetusministeriön ja muu keskuksellisen ohjaus maakunnan liittoihin turvataan jatkovalmistelussa.
- 2) Säättämällä maakunnan liitoille vetovastuu maakuntaohjelman toteuttamissuunnitelmassa esitettävien, valtion rahoittamien alueellisten liikenneinvestointien ja muiden merkittävien valtion tukemien hankkeiden, kuten nykyään lääninhallituksissa käsiteltävien perustamishankkeiden, kokoamisesta ja asettamisesta tärkeysjärjestykseen.
- 3) Säättämällä maakunnan liitoille vetovastuu yhteispalvelujen kehittämisestä alueellaan.

Tiivistetään yhteistoimintaa maakunnan liittojen, alueellisten taidetoimikuntien ja liikuntaneuvostojen kesken sekä annetaan maakunnan liitoille päätösvalta näiden toimielinten kokoonpanoista ALKU-hankkeessa tarkemmin selvitettävällä tavalla. Sosiaalialan osaamiskeskusten integrointi maakunnan liittoihin selvitetään erikseen.

Maakunnan liittojen rooli joukkoliikenteen alueellisessa ostamisessa selvitetään.

Uusien tehtävien siirtyessä maakunnan liitoille niille turvataan vastaavat henkilö- ja taloudelliset voimavarat. Maakunnan yhteistyöryhmän (MYR) asema säilyy maakunnan liittoon nähden ennallaan.

9.4.3 Alueelliset hallintokokeilut

Aluehallintohankkeen tehtävänä oli selvittää, millaisia aluekehitystä ja –rakennetta sekä kansalaisten vaikuttamismahdollisuuksia vahvistavia alueellisia hallintokokeiluja on mahdollista toteuttaa maakuntien ja kuntien niin halutessa. Hankkeen alkuvaiheessa 23.10.2007 pyydettiin maakunnan liittoja ilmoittamaan maakuntansa halukkuudesta hallintokokeiluihin. Määräaikaan mennessä tuli neljä vastausta, joissa tuotiin esiin myönteinen halukkuus kokeiluun. Yleisesti katsottiin, että hankkeen tässä vaiheessa ei vielä ole tarkoituksenmukaista tehdä kokeiluehdotuksia, koska ei ole tiedossa millainen aluehallinto hankkeen tuloksena syntyy.

Hämeen liitto on ilmoittanut olevansa valmis ja halukas aluehallinnon uudistamiseen liittyvään kokeilutoimintaan yhdessä uudistushankkeen toimijoiden kanssa suunniteltavalla tavalla. Keski-Pohjanmaan liitto esittää hallintokokeilua – maakuntakonsortiota – aluehallinnon uudistamisen tavoitteiden maakunnalliseksi konkretisoimiseksi. Oulun seutuhallitus on käsitellyt hallintokokeilua ja päättänyt, että Oulun seutu on valmis aluehallinnon uudistamista edistävään kokeiluun ja aloittamaan sitä tarkoittavat sisältöneuvottelut. Satakuntaliitto on kiinnostunut toimimaan kokeilualueena tai pilottimaakuntana erilaisten toimintamallien kehittämisessä.

Aluehallinnon uudistamishankkeen ohjausryhmä käsitteli joulukuussa 2007 hallintokokeiluun saatuja esityksiä ja päätti, että hankkeen tässä vaiheessa ei käynnistetä valmistelua kokeilun toteuttamiseksi. Mahdollisiin kokeiluihin voidaan kuitenkin palata myöhemmin hankkeen lopullisen muodon selvittyä.

9.4.4 Metsäkeskusten integroiminen muuhun aluehallintoon

1. Valtion aluehallintoviranomainen (viranomainen 1)

Metsäkeskusten tehtävät organisoidaan yhtenä kokonaisuutena valtion aluehallintoviranomaisen toiminnalliseen yhteyteen (viranomainen 1). Metsäkeskukset kuitenkin jatkavat toimintaansa itsenäisinä oikeushenkilöinä ja valtionapuorganisaatioina säilyttäen omat johtokunnat ja sidosryhmien edustusmuodot.

Metsäkeskusten ja valtion aluehallintoviranomaisen toiminnallinen yhteys tarkoittaa, että ne muun muassa:

- osallistuvat aluehallintoviranomaisen strategiseen tulosohjausprosessiin toiminnallisen tulosohjauksen tullessa maa- ja metsätalousministeriöstä.
- siirtyvät mahdollisuuksien mukaan käyttämään yhteisiä tietojärjestelmiä, tukipalveluja ja toimitiloja.

Metsäkeskuksen johtaja osallistuu valtion aluehallintoviranomaisen johdoryhmän toimintaan. Metsäkeskusten johtokunnat säilytetään ja niihin tulee valtion aluehallintoviranomaisen edustus.

Tarkemmin edellä kuvattu integrointi valmistellaan valtiovarainministeriön ja maa- ja metsätalousministeriön yhteisessä työryhmässä 30.6.2008 mennessä.

2. Maakunnan liitot

Maakunnan liittojen ja metsäkeskusten yhteyttä tiivistetään seuraavasti:

- Alueellisten metsäohjelmien valmistelu kytketään maakunnan liittojen johdolla tapahtuvaan alueelliseen suunnittelutyöhön ja metsäohjelmat käsitellään ennen niiden hyväksymistä maakunnan liittojen toimielimissä,
- otetaan tarvittaessa käyttöön alueiden kehittämislain mukainen ohjelmiasopimusikäytäntö maakunnan liittojen ja metsäkeskusten välillä,
- metsäkeskukset lisäävät osaamistaan maakuntakaavoituksen laadinnassa ja nimeävät tehtävään edustajansa henkilöstöstään, joka on maakunnan liittojen käytettävissä maakuntakaavojen valmistelussa, ja
- maakunnan liitolle varataan paikka metsäkeskuksen johtokuntaan. Metsäkeskukset saavat varsinaisen jäsenen maakunnan yhteistyöryhmiin.

Tarkempi arviointi metsäkeskusten asemasta ja suhteesta muuhun aluehallintoon tehdään aluehallintouudistuksen toteuduttua 2011 loppuun mennessä.

9.4.5 Keskushallinnosta aluehallintoon siirrettävät tehtävät

Keskushallinnon tehtäviä selvittävä työryhmä kokosi listan ministeriöiden toimeenpanotehtävistä, jonka pohjalta laadittiin lista niistä tehtävistä, joita ehdotetaan siirrettäväksi aluehallintoon.

Oikeusministeriö

- Valtionavustustehtäviä mm. saamelaisten kulttuuri-itsehallintoon ja Saamen kielilakiin liittyen.

Valtiovarainministeriö

- Lupa vapaa-alueen ja vapaavaraston perustamiseen
- Maistraattien tulosohejaus ja neuvottelutoimivalta

Opetusministeriö

- Opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain (635/1998) 43 §:n 2 momentin ja saamenkieliseen ja saamen kielen opetukseen perusopetuksessa, lukiassa ja ammatillisessa koulutuksessa myönnettävän valtionavustuksen perusteista annetun VN:n päätöksen (191/1999) 4 ja 5 §:n mukaisten saamenkielisen ja saamen kielen opetuksen valtionavustukset.
yht. 1 400 000 € (Mom 29.10.30)
- Erivapaus perusopetuksen ja lukion rehtorin ja opettajien kelpoisuusvaatimuksista (628/1998 37 § muut. 516/2000, 629/1998 30 § muut 517/2000) sekä taiteen perusopetuksen rehtorin kelpoisuusvaatimuksista 633/1998 9 §)
- Avustukset siirtövään sankarihautojen hoitoon, ja avustukset kaatuneiden muiston vaalimiseen ja luovutetun alueen hautausmaiden kunnostamiseen
yht. 123 000 € (Mom 29.01.51)
- Avustukset kuntien nuorisotiloihin
yht. 1 500 000 € (Mom 29.91.50)
- Kahdenvälisen (Suomi-Ruotsi, Suomi-Tanska, Suomi-Norja, Suomi-Islanti) rahastojen tilinpäätösten vahvistaminen.

Maa- ja metsätalousministeriö

- Kalastuslain mukaiset kalojen maahantuontiluvat (uudet lajit ja kannat)
- Avustus paliskuntain yhdistykselle
- Rahoituksen myöntäminen valtakunnallisiin poroesteaitoihin
- Rajavesistöjen hallinta poikkeuksellisissa vesitilanteissa

Liikenne- ja viestintäministeriö

- Joukkoliikenteen palvelujen osto- ja kehittämistehtävistä lentoliikenteen ostot ja Merenkurkun lauttaliikenteen ostot.

Sosiaali- ja terveysministeriö

- Asbestitöihin liittyvä koulutus osaksi ammattitutkintoja.
- Alueelliset työsuojelupiirit voisivat osallistua terveydenhuollon laitteiden ja tarvikkeiden tuotevalvontaan liittyvien tehtävien hoitoon laitteiden ja tarvikkeiden ammattimaisen käytön osalta ILO:n sopimusta nro 81 noudattaen.
- Sosiaali- ja terveysministeriön yhteydessä toimivien lautakuntien siirtoa jonkin muun organisaation yhteyteen voidaan joiltakin osin selvittää.
- Kehittämishankkeiden valtionavustusten maksatukseen ja valvontaan liittyvät tehtävät.

Ympäristöministeriö

- Etelämannerlain mukaisten jätehuoltoa koskevien ympäristölupien myöntäminen ja vuosittaisen jätehuoltosuunnitelman hyväksyminen.

Edellä esitettyjen keskushallinnon tehtäviä selvittäneen työryhmän listamien tehtävien lisäksi valmistelutyössä määriteltiin kahdeksan tehtäväkokonaisuutta, joihin kuuluvia tehtäviä tulisi siirtää pois ministeriöistä. Jatkotyössä otetaan huomioon ministeriöiden politiikkalohkojen erityispiirteet. Nämä kokonaisuudet ovat:

- hyväksymiset ja vahvistukset,
- muuta kuin parlamentaarista valvonta edellyttävä lupahallinto,
- tekninen standardoiva ohjaus,
- valtionavustusten ja korvausten jakaminen,
- operatiivisen toiminnan ohjaus ja suunnittelu,
- tuki- ja palvelutoiminnot,
- tilastotuotanto, tietojärjestelmät ja tutkimustoiminta sekä
- kanteluiden käsittely.

Näiden tehtävien siirtämistä selvitetään erikseen hankkeen jatkovalmistelun osana. Lisäksi selvitetään muusta keskushallinnosta aluehallintoon siirrettävät tehtävät.

9.4.6 Aluehallinnosta paikallishallintoon siirrettävät tehtävät

Aluehallinnon tehtäviä selvittävä työryhmä kartoitti muun ohessa tehtäviä, jotka tulisi siirtää nykyisestä valtion aluehallinnosta paikallishallintoon. Kartoitus ei kuitenkaan tuottanut juurikaan konkreettisia ehdotuksia. Valmisteluryhmä katsoo, että aluehallinnosta paikallishallintoon siirrettäväksi voidaan harkita tehtäviä, joissa

- asiakaspalvelu on tärkeää ja asiakkaina ovat kansalaiset ja pienet yritykset, tai
- ratkaisujen merkitys on pääasiassa paikallista, tai
- tehtävämäärät ovat riittävät tiheämmälle viranomaisverkolle, tai
- tehtävillä on substanssiyhteys paikallishallinnon nykytehtäviin.

Paikallishallinnossa tehtäviä vastaanottavina viranomaisina voivat olla maistraatit, työvoimatoimistot, poliisilaitokset ja kunnat. Tehtävien siirtäminen kunnille edellyttää erityistä harkintaa ja oman vakiintuneen prosessinsa.

Valtion aluehallinnon ja kuntien välistä työnjakoa valmisteluryhmä ehdottaa selvitettäväksi seuraavissa tehtävissä:

- lääninhallituksen tehtävänä on väestönsuojan rakentamisvelvollisuudesta vapauttaminen. Tehtävä liittyisi sisältönsä puolesta pelastuslaitosten tehtäviin;
- lääninhallituksen tehtävänä on Alkon alkoholijuomamyymälöiden sekä tilaviini- ja sahtimyymälöiden hyväksyminen elintarvikehuoneistoiksi, näiden omavalvontasuunnitelmien hyväksyminen sekä niiden tarkastukset. Tehtävä liittyisi sisältönsä puolesta kuntien muuhun elintarvikevalvontaan;
- ympäristökeskusten ja kuntien välinen toimivalta ympäristöluvuissa.

Valtion paikallishallinnolle nykyisiltä lääninhallituksilta siirrettäviä tehtäviä tulisi selvittää seuraavasti:

- osana kuluttaja- ja kilpailupolitiikan kokonaisuutta arvioidaan tarve tehtävien siirtoihin maistraateille;
- kiinteistövälitys- ja vuokrahuoneistojen välityслиikkeiden rekisteröintien sekä pätevyuden ja luotettavuuden varmistamisten sekä niiden valvonnan siirtäminen maistraateille;
- talletuksien ja vakuuksien ja rakenteilla olevan asunto-osakeyhtiön turva-asiakirjat säilyttämisen siirto maistraateille; sekä
- rahankeräysluvat ja niiden valvonta, luvat teiden sulkemiseen nopeuskilpailujen ajaksi, löytötavaratoimistolupa, ampumaradan perustamis-

lupa, tavara-arpajaislupa, ampumayhdistyslupa, vähittäiskauppaliikkeiden aukiolon poikkeuslupa ja ns. lauttalupa. Nämä tehtävät voitaisiin siirtää poliisihallinnolle.

9.5 Ehdotus koskien valtionhallinnon järjestämistä Ahvenanmaalla

Ahvenanmaan varsin hajanaista valtionhallintoa kootaan ja luodaan edellytykset tehokkaammalle yhteistoiminnalle, voimavarojen yhteiskäytölle ja paremmalle asiakaspalvelulle. Valtionhallinnon tulisi saada Ahvenanmaan maakunnassa selkeämpi yleisilme. Erillisten pienten substanssitoimintojen tukitoiminnot voitaisiin järjestää kustannustehokkaammin ja asiakkaan kannalta paremmin. Virkamiesten tavoitettavuus ja työn tehokkuus paranee kun sihteeritehtäviä keskitetään. Suuremmassa virastokokonaisuudessa paranevat myös vahtimestaripalvelut, kirjaamotoiminnot, yhteinen koulutus, hankintatoimi ja muut yhteiset toiminnot.

Ahvenanmaalle ehdotetaan perustettavaksi samanniminen valtion aluevirasto kuin Manner-Suomeen hoitamaan lupa-, valvonta- ja oikeusturvatehtäviä. Valtion aluevirastoon kootaan toiminnot ja voimavarat ainakin nykyisestä lääninhallituksesta sekä valtion pienistä alueviranomaisista. Viraston ulkopuolelle jäisivät merivartiosto, tuomioistuimet ja liikelaitosmuotoinen toiminta.

ALKU-hankkeessa ei ole ollut esillä verohallinnon eikä tullihallinnon alueellisen toiminnan liittäminen valtion aluehallintovirastoon, ei myöskään syyttäjä- ja ulosottotoimen, joka Manner-Suomessa kuuluu paikallishallintoon. Sen vuoksi nämä toiminnot jäävät Ahvenanmaallakin muodostettavan yleishallintoviraston ulkopuolelle.

Valtion aluehallintovirastoa Ahvenanmaalla johtaisi maaherra. Maaherralla säilyisivät viraston johtamistehtävän lisäksi itsehallintolaisia tarkoitetut erityistehtävät valtiovallan (hallituksen) edustajana maakunnassa. Muutkin maaherraa koskevat Ahvenanmaan itsehallintolain säännökset säilyisivät ennallaan.

Aluehallinnon uudistamishankkeen toimeenpanovaiheessa ehdotetaan asetettavaksi Ahvenanmaalla edustettuna olevan valtionhallinnon ohjaavien viranomaisten työryhmä. Työryhmän vetovastuu voi olla valtiovarainministeriöllä. Ahvenanmaalle voitaisiin asettaa paikallinen valmisteluryhmä, joka raportoi ohjaavien viranomaisten työryhmälle. Työryhmiin nimettäisiin myös henkilöstön edustus.

Tarvittavan substanssilainsäädännön valmistelu organisoitaisiin osaksi muuta aluehallinnon uudistamishankkeen edellyttämää säädösvalmistelua.

Itsehallintolain valmistelusta ja sen edellyttämästä yhteistoiminnasta maakuntahallinnon kanssa huolehtii oikeusministeriö.

9.6 Aluejaot

Tausta

Aluehallinnon uudistamishankkeen tehtävänä on asettamis päätöksen mukaan väliraportissa tehdä ehdotukset muun muassa aluehallintoviranomaisten määrän vähentämiseksi ja aluejakojen muutoksiksi. Osaltaan aluehallintoviranomaisten määrä vähenee tehtävien kokoamisen kautta, mutta myös aluejaot vaikuttavat viranomaisten määrään.

Hankkeen tulee ehdottaa uusille valtion aluehallintoviranomaisille aluejakoa. Maakuntajakoon muutoksien ehdottamiseen ei ole välttämätöntä tarvetta, koska nykyisenkin maakuntajaon pohjalle on mahdollista rakentaa lain mukainen uuden valtion aluehallinnon aluejako. Toiminnallisista tai maakuntajaon kriteereistä johdetuista syistä maakuntajaon muutostarpeita voi olla olemassa.

Kysely maakunnan liitoille

Maakunnan liitoilta pyydettiin perustellut näkemykset väliraporttiin valmistettavaa alustavaa aluejakoehdotusta varten. Kirje lähetettiin maakunnan liitoille 7.2.2008 ja vastaukset pyydettiin toimittamaan 14.3.2008 mennessä. Kaikki 19 maakunnan liittoa vastasivat kyselyyn.

Maakunnan liittojen johdolla alueilla valmisteltavissa vastauksissa tuli esittää näkemykset

- 1) alueen korkeakoulutuksen ja tutkimustoiminnan rakenteesta, jossa tuli näkyä alueen tärkein kytkentä yliopistoon/yliopistoihin, teknologiakeskuksiin ja ammattikorkeakouluverkostoon tarvittaessa omaa maakuntaa laajemmalla alueella,
- 2) alueen 2-3 vahvimma tuotantoklusterista ja/tai kehitystoiminnan painopisteestä ja niiden kytkennästä maakuntaa laajemmalla alueella ja minkä laajemman vaikutusalueen osana nykyisen maakunnan katsotaan toimivan tulevaisuudessa,
- 3) pienimmästä ja suurimmasta aluejaosta, jolla nykyisen maakunnan laajaa väestöpohjaa edellyttävien palvelujen järjestäminen voidaan toteuttaa ja lisäksi tulisi kuvata maakunnallisten kuntayhtymien yhteistyötä ja kehitysnäkymiä
- 4) tärkeimpien pääliikenneyhteyksien pohjalle rakentuvista vuorovaihdus- ja kehityskäytävistä, jotka ulottuvat maakuntaa laajemmalle, ja joihin sisältyy mahdollisuuksien mukaan myös kansainvälinen kytkentä eri liikennemuodoissa,

- 5) kahdesta merkittävästä rakennetusta ja/tai luonnonympäristön kokonaisuudesta, jotka ulottuvat mahdollisesti maakuntaa laajemmalle alueelle ja joilla on kävijämäärältään mittavaa matkailumerkitystä ja
- 6) nykyisen maakunnan kulttuurihistoriallisesta kehityksestä ja laajemmasta maantieteellisestä kokonaisuudesta, jonka osana maakunta on toiminut.

Lisäksi maakunnan liittoja pyydettiin arvioimaan alueiden käytön suunnittelussa ja maakuntakaavoituksessa esille tulevia maakuntaa laajempia haasteita ja keinoja vastata niihin sekä annettiin mahdollisuus tuoda esille muita asioita aluehallinnon järjestämisen ja aluekehittämisen tavoitteisiin liittyen.

Vastausten perusteella maakunnan liittojen suhtautuminen aluejakojen muutoksiin jakautui. Osa maakunnan liitoista on valmis harkitsemaan maakuntajaon muutosta edellyttäen, että maakunnan liitot saavat merkittävästi lisää toimivaltaa ja tehtäviä. Osa maakunnista suhtautui pidättyväisesti maakuntajakojen muutoksiin. Osa maakunnista suhtautuu ehdottoman kielteisesti maakuntajakojen muuttamiseen.

Kaikki maakunnat suhtautuvat myönteisesti yhteistyön tekemiseen muiden maakuntien kanssa. Tällaisia toimivia yhteistyöalueita on mm. muodostunut EU-rakennerahasto-ohjelma-alueista. Yhteistyöalue syntyy eri tarpeista ja perusteilla, mm. liikenneväylien mukaan muotoutuviksi kehityskäytäviksi tai korkeakoulujen vaikutuspiirien ja -suuntien perusteella. Palvelujen tuottamiseen liittyvä yhteistyö tulee jatkossa entistä enemmän vaikuttamaan yhteistyöalueiden syntymiseen.

Itä-Uusimaa

Uudenmaan ja Itä-Uudenmaan maakuntien osalta on ollut käynnissä maakuntien yhdistämisen selvittely. Ratkaisujen tekeminen siirrettiin ALKU-hankkeen ehdotusten jälkeiseen aikaan todeten, että hankkeessa myös tarkastellaan aluejakoja kokonaisuutena, eikä erillISRatkaisujen tekeminen tässä vaiheessa ole tarkoituksenmukaista. Hanke antaa ehdotuksensa, joka sisältää aluejakoehdotukset 31.3.2008 mennessä. Uudenmaan ja Itä-Uudenmaan maakuntien yhdistämistä koskeva valmistelu on siirretty osaksi aluehallinnon uudistamishanketta ja ratkaisut asiassa tehdään aikanaan tämän valmistelun pohjalta. Uudenmaan ja Itä-Uudenmaan maakuntien yhdistämistä koskeva aloite esitetään ratkaistavaksi jatkovalmistelun yhteydessä.

Valtion aluehallintoviranomaisten toimialueiden lukumäärä

Aluehallinnon uudistamishanke on päätyneet esittämään valtion aluehallinnon organisoinniksi kahden viranomaisen mallia siten, että toiseen viranomaiseen kootaan kehittämiseen liittyviä tehtäviä ja toiseen viranomaiseen ohjaus-, lupa-, oikeusturva- ja valvontatehtäviä. Viranomaiset ovat erilaisia ja ne myös tarvitsevat erilaiset aluejaot, joiden kuitenkin tulisi olla keskenään yhteensopivat. Käytännössä tämä merkitsee, että toimialueiden tulisi olla toistensa kerrannaisia.

Kahden viranomaisen malli jakautuu niin, että kehittämistehtäviä hoitava kokonaisuus on suurempi tehtäviltään ja resursseiltaan kuin ohjaus-, lupa-, valvonta- ja oikeusturvatehtäviä hoitava virasto. Tarve joidenkin toimintojen osalta asiantuntemuksen turvaamiseen laajemmilla toimialueilla lienee hallintoviranomaisella (viranomainen 2) vähäisempi kuin kehittämisviranomaisella (viranomainen 1).

Viranomaisten ja toimialueiden määrää ja aluejakoa harkittaessa ovat ratkaisun perusteita toiminnalliset seikat. Kehittämistehtäviä hoitavan viraston tarve työskennellä läheisessä yhteistyössä maakunnan liittojen kanssa vaikuttaa merkittävästi sen aluejakoon. Huomioon on otettava lisäksi palvelujen tuotantotavat, tehtävien volyymit, asiakkuudet, toiminnan liittymäkohdat ympäristöönsä ja tuottavuusvaatimukset. Toimialueiden määrää ei voida ratkaista puhtaalta pöydältä, vaan myös nykytilanne vaikuttaa siihen.

Kehittämistehtäviä hoitava viranomainen kootaan pääasiassa työvoima- ja elinkeinokeskusten, alueellisten ympäristökeskusten ja tiepiirien tehtävistä. Näiden viranomaisten nykyiset aluejaot perustuvat 9-15 toimialueeseen. Ohjaus-, lupa-, valvonta- ja oikeusturvatehtäviä hoitavan viranomaisen tehtävät koostuvat pääasiassa lääninhallitusten, ympäristökeskusten ja ympäristölupavirastojen sekä työsuojelupiirien tehtävistä. Näiden nykyiset aluejaot perustuvat 3-13 toimialueeseen.

Erikoistuminen ja tehtävien hoitaminen osittain laajemmilla toimialueilla merkitsee, että erityisesti kehittämistehtäviä hoitavan aluehallintoviranomaisen perusaluejako voidaan määrittää suuremmalle virastomäärälle ja osaa tehtävistä hoidetaan vain osassa virastoja. Tämä on tarpeen ainakin nykyisten tiepiirien ja alueellisten ympäristökeskusten tehtävien osalta. Hallintoviranomaisessa vastaavaa tarvetta muita laajempiin toimialueisiin on ainakin poliisilla ja ympäristölupatehtävien osalta.

Aluejaon kannalta on tärkeä kysymys määritelläänkö perustoimialuejakoa laajemmat toimialueet yhtenevästi. Yhtenevä määrittely on näissä tehtävissä käytännössä yhtä tärkeä kuin varsinaisessa aluejaossakin. Koska kehittämisviranomaisen tulisi toimia hyvin kiinteässä yhteistyössä oman alueensa maakunnan liittojen kanssa, laajat ja eri aluejaoilla tapahtuvat tehtävien hoidot eri tehtäväryhmissä perusaluejakoa laajemmalla alueella olisivat hankalia käytännön toiminnan kannalta.

Valmisteluryhmä ehdottaa tässä vaiheessa aluejaon puitteita ja kriteereitä jatkovalmistelua varten.

Aluejakoja koskevat ehdotukset

Valmisteluryhmä ehdottaa, että

- kehittämistehtäviä hoitavalle valtion aluehallintoviranomaiselle (viranomaisen 1) valmistellaan perusaluejako sekä tarvittava useammasta perustoimialueesta koostuva laajempi aluejako tehtäville, jotka eivät sovellu perusaluejakoon;
- lupa-, valvonta- ja oikeusturvatehtäviä hoitavalle valtion aluehallintoviranomaiselle (viranomaisen 2) valmistellaan perusaluejako, joka koostuu Manner-Suomessa 6-7 toimialueesta ja tarvittavat suuremmat toiminta-alueet;
- kaikkien uusien aluejakojen tulee muodostua yhdestä tai useammasta maakunnasta ja niiden tulee olla keskenään yhteensopivia niin, että suurempi alue muodostuu aina kokonaisista pienemmistä alueista;
- kehittämistehtäviä hoitavien valtion aluehallintoviranomaisen aluejakoissa otetaan huomioon niiden tarve läheiseen yhteistoimintaan maakunnan liittojen kanssa;
- mahdollisuuksien mukaan valmistelussa otetaan huomioon liikenneyhteydet, kieliolot, väestön ja yritysten määrät toimialueilla, toimialueiden erityispiirteet ja yhteiset ominaisuudet sekä tuotannolliset ja taloudelliset syyt;
- aluejakojen yksityiskohtaista valmistelua varten perustetaan oma alatyöryhmänsä.

9.7 Muita ehdotuksia

1. Muita viranomaisia koskevia ehdotuksia

Hankkeen toimeksiannon mukaan tavoitteena on, että selvitetään aluehallinnon viranomaisten tehtäväkokonaisuudet mitään aluehallinnon viranomaista pois sulkematta. Hankkeen toimeksiannossa selvitystehtävä rajattiin koskemaan lääninhallitusten, työvoima- ja elinkeinokeskusten, ympäristökeskusten ja muista valtion aluehallintoviranomaisista ainakin tiepiirien ja työsuojelupiirien tehtäviä, maakunnan liittojen tehtäviä ja sekä välillisestä julkisesta hallinnosta ainakin metsäkeskusten tehtäviä. Näin ollen selvityksen ulkopuolelle jäi useita aluehallintoviranomaisia.

Em. viranomaisten sisällyttämistä selvitykseen käsiteltiin selvitysryhmän lisäksi hankkeen valmisteluryhmässä ja ohjausryhmässä. Näitä viranomaisia olivat tullipiirit, maanmittaustoimistot, riistanhoitopiirit, metsähallituksen luonnonvaratoiminnot alueilla, rajavartiostot, museoviraston alueyksiköt ja sosiaalialan osaamiskeskukset. Näiden viranomaisten osalta todettiin, että niitä ei ollut siinä vaiheessa syytä kytkeä valmisteluun.

Hankkeen ehdotus muodostaa aluehallinnolle uuden rakenteen, joka nykyistä paremmin mahdollistaa uusien tehtävien liittämisen tähän kokonaisuuteen. Aluehallintoviranomaisten roolit, tehtävätyypit ja ohjausjärjestelmä mahdollistavat joustavat muutokset tarpeen vaatiessa.

Hanke ehdottaa sosiaalialan osaamiskeskusten integrointia maakunnan liittoihin selvitettäväksi erikseen.

Tiehallinnon, ratahallintokeskuksen ja merenkulkulaitoksen tehtäviä on tarkoitus koota perustettavaan väylävirastoon liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalalla. ALKU-hankeessa valmisteltuun aluehallintoviranomaiseen 1 liikenne ja infrastruktuuri -tehtäväkokonaisuuteen voidaan liittää rautateitä ja vesiliikennettä koskevia alueellisia tehtäviä, jolloin väyläasioita voitaisiin käsitellä kokonaisvaltaisesti myös aluehallinnossa.

2. Palvelurakenteen kehittäminen

Valmisteluryhmä ehdottaa, että valtion aluehallintoviranomaisten palvelurakennetta kehitetään väliraportissa esitettyjen asiakkuusstrategisten linjausten pohjalta.

3. Tehtävien karsiminen

Hankkeen valmistelun tässä vaiheessa ei yksilöidysti voida nähdä tehtävien päällekkäisyyttä. Uudistuksen toimeenpanossa syntyy uudenlaisia kokonaisuuksia, joissa tehtävillä on uudenlaisia yhtymäkohtia. Tällöin on aktiivisesti tarkasteltava tehtävien tarkoituksenmukaisuutta uudessa rakenteessa ja luovuttava tarpeettomaksi käyvistä tehtävistä ja päällekkäisistä toiminnoista.

10 Ehdotusten vaikutusarvioinnit

10.1 Henkilöstövaikutukset

Hankkeen ehdotuksien toteuttamisella tulee olemaan vaikutuksia henkilöstöön ja sen tehtäviin. Henkilöstövaikutukset täsmentyvät uuden aluehallinnon jatkovalmisteluvaiheessa, kun on vahvistettu aluehallintoviranomaisten tehtäväkokonaisuudet, aluehallintoviranomaisten määrä ja niiden toimipisteet. Tuottavuusohjelmasta hankkeelle kohdistettu henkilötyövuosivähennys on 625 henkilötyövuotta.

Henkilöstön aseman osalta uudistuksessa noudatetaan valtioneuvoston 23.3.2006 antamassa periaatepäätöksessä määriteltyjä linjauksia ja toimintatapoja. Hankkeen jatkovalmistelua varten esitetään perustettavaksi henkilöstötyöryhmä selvittämään henkilöstön aseman järjestämistä aluehallinnon muutostilanteessa.

10.2 Taloudelliset vaikutukset

ALKU -hankkeen taloudelliset vaikutukset

Uusien aluehallintovirastojen perustaminen tulee vaatimaan viranomaisten henkilöstöön, toimitiloihin, tietohallintoon ja tietojärjestelmiin liittyviä järjestelyjä. Taloudelliset vaikutukset tarkentuvat hankkeen edetessä. Taloudelliset vaikutukset ja tarvittavat määrärahat käsitellään osana kehysvalmistelua ja vuosittaista talousarviomenettelyä.

Uudistuksen tavoitteena on koota aluehallintoa ja kohottaa toiminnan tuottavuutta. Tästä syntyy paineita ja mahdollisuuksia toimitilajärjestelyihin. Uudistuvat ja hallinnollisesti yhteen koottavat toiminnot tullevat sijoittumaan lyhyellä aikavälillä nykyisiin toimipisteisiin ja toimitiloihin, mutta jatkossa niitä pyritään kokoamaan uuden organisoititavan mukaisiksi toimintayksiköiksi synergiaetujen varmistamiseksi. Näin toimitilajärjestelyistä syntyyneen pitkällä tähtäimellä jonkun verran säästöjä.

ALKU-hankkeelle on asetettu erilliset tuottavuustavoitteet. Tuottavuustavoitteiden edistäminen johtaa henkilötyövuosien vähenemiseen ja toimitilojen

kokonaistarpeen supistumiseen pitemmällä aikavälillä. Henkilöstön kokonaistarpeen väheneminen johtaa säästöjen syntymiseen toimintamenoissa.

Aluehallinnon uudistuksen vaikutukset tietohallintoon

Muodostettaessa uusia aluehallintovirastoja yhdistetään nykyisten toimijoiden tietohallinnot. Ensi vaiheessa tulee tehdä välttämättömät ratkaisut, jotta virastojen operatiivinen toiminta voi jatkua häiriöttä. Tällaisia toimia ovat esimerkiksi sähköpostien yhdistäminen ja yhteisten verkkosivujen avaaminen. Tästä yhtenäistäminen etenee vaiheittain. Jatkovalmistelussa on syytä selvittää, mitä kaikkia tietojärjestelmiä on käytössä ja arvioida niiden tilanne.

Yhtenäistämällä tietojärjestelmiä ja uudistamalla yhteisiä prosesseja voidaan auttaa uudistuksen onnistumista ja sille asetettujen synergia- ja tuottavuustavoitteiden saavuttamista. Tämä merkitsee merkittäviä investointeja tietohallintoon. Investoinnit lisäävät hetkellisesti tietohallinnon menoja, mutta siten voidaan pienentää tietohallinnon ylläpitoon liittyviä kustannuksia. Näitä yhteisiä järjestelmiä voivat olla esimerkiksi asianhallinta ja sähköinen asiointi.

Aluehallinnon tehtävien hoitamiseen on kymmeniä tai satoja tietojärjestelmiä. Suuri osa näistä on tiettyyn substanssitehtävään rakennettuja erityisohjelmistoja. Uudistuksesta ei aiheudu niiden vaihtamiselle välitöntä tarvetta, mikäli tehtävät säilyvät.

Uudistus tarjoaa mahdollisuuden yhtenäistää infrastruktuuria. Esimerkiksi tietoliikenteessä on useita päällekkäisiä maan kattavia tietoliikenneverkkoja. Jopa samoissa kiinteistöissä toimivilla viranomaisilla on erillisiä sopimuksia operaattoreiden kanssa. Yhtenäistäminen laskee kustannuksia ja lisää turvallisuutta.

Useimmilla yhtenäistettävillä alueilla on valtioneuvoston periaatepäätöksen mukaiset kärkihankkeet. Niiden tuloksia on syytä hyödyntää uudistuksessa. Uusien virastojen tietohallinto voidaan keskittää vuoden 2009 alusta perustettavaan valtion IT-palvelukeskukseen.

10.3 Kielellisten vaikutusten arviointi

Kielellisten vaikutusten arviointi tehdään hankkeen jatkovalmistelun aikana.

10.4 Sukupuolivaikutusten arviointi

Sukupuolivaikutusten arviointi tehdään hankkeen jatkovalmistelun aikana.

11 Ehdotus jatkovalmistelusta

Valmisteluryhmä on esityksensä esittänyt kahden aluehallintoviranomaisen mallin toteuttamista. Ehdotuksessaan ryhmä on käsitellyt muun muassa tehtäväryhmittelyä, ohjausjärjestelmää ja johtamista. Useat kohdat ja asiat vaativat täsmentämistä ja jatkovalmistelua.

Valmisteluryhmä ehdottaa, että jatkovalmistelu organisoitaisiin poliittisten linjausten tekemisen jälkeen seuraavasti.

Ohjausryhmä ohjaa jatkovalmistelua. Valmisteluryhmä koordinoi työryhmien työtä. Työryhmät raportoivat valmisteluryhmälle säännöllisesti. Ohjausryhmän päätöksellä voidaan asettaa myös muita hankkeen ehdotusten valmistelussa tarvittavia työryhmiä.

Perustetaan seuraavat hankkeet ja työryhmät:

- säädösvalmisteluhanke
- aluejakopäätöstyöryhmä
- uuden aluehallinnon organisaatio-, ohjaus- ja tuottavuustyöryhmä
- uuden aluehallinnon henkilöstötyöryhmä
- uuden aluehallinnon taloustyöryhmä
- uuden aluehallinnon palvelurakenteiden kehittämistyöryhmä
- uuden aluehallinnon tietojärjestelmätyöryhmä
- uuden aluehallinnon tukipalvelutyöryhmä
- keskushallinnosta siirrettäviä tehtäviä selvittävä työryhmä
- paikallishallintoon siirrettäviä tehtäviä selvittävä työryhmä
- viestintätyöryhmä
- Ahvenanmaa -työryhmä

Säädösvalmisteluhankkeen tehtävänä on ehdotusten vaatimien hallitusten esitysten valmistelu. Yhteisesti valmistellaan asiat, jotka koskevat molempia viranomaisia. Hallituksen esitykset ehdotusten edellyttämiksi säädösmuutoksiksi tulee valmistella 31.12.2008 mennessä.

Aluejakopäätösten valmistelua varten perustetaan yksi alatyöryhmä, joka valmistelisi ehdotukset kummankin viranomaisen aluejaoiksi. Tavoitteena ryh-

mälle on yhtenevien aluejakopäätösten valmistelu. Aluejakotyöryhmä laatii jatkoehdotuksen sisältävän väliraportin 15.6.2008 mennessä.

Aikataulullisesti säädösvalmisteluhanke ja aluejakotyöryhmä etenevät seuraavasti:

- hallituksen esitysten ja aluejakopäätösten perusvalmistelu toukokuu marraskuu 2008
- hallituksen esitys- ja aluejakopäätösluonnoksien lausuntokierros marraskuu 2008 – tammikuu 2009
- luonnoksien jatkovalmistelu lausuntojen pohjalta maaliskuu 2009
- hallinnon ja aluekehityksen ministerityöryhmän käsittely huhtikuu 2009 sekä tarpeen mukaan hallituksen iltakoulu
- aluejakopäätökset voitaisiin tehdä hallituksen esitysten tultua käsitellyiksi eduskunnassa.

Koska säädösvalmisteluhankkeessa valmisteltavan HE-luonnoksen sisältö on riippuvainen erityisesti valmisteltavan lainsäädännön vaikutusten osalta muiden työryhmien työn tuloksista, on näiden työryhmien aikataulut sovittava siten, että säädösvalmisteluhankkeelle on käytettävissä tältä osin riittävät tiedot.

Organisaatio-, ohjaus- ja tuottavuustyöryhmän tehtävänä on täsmentää ja määrittellä aluehallintoviranomaisten tehtävät ja niiden sijoittuminen, valmistella ohjaus- ja johtamisjärjestelmäkokonaisuus sekä aluehallintoviranomaisten organisaatorakenne. Työryhmä tekee ehdotuksensa 30.9.2008 mennessä.

Henkilöstötyöryhmän tehtävänä on uusien virastojen henkilöstövaikutusten yksilöiminen ja uusien virastojen perustamiseen liittyvien henkilöstöasioiden keskitetty valmistelu. Työryhmä tekee ehdotuksensa 30.9.2008 mennessä.

Taloustyöryhmän tehtävänä on valmistella valtion uuden aluehallinnon talousarvion rakenne ja arvioida budjettivaikutukset. Lisäksi työryhmän tehtävänä on laatia arvio hankkeen taloudellisista vaikutuksista ja tuottavuusvaikutuksista sekä arvioida toimitilojen muutostarpeet. Työhön kuuluu täsmentää substanssiministeriöiden kautta kulkevat ja koordinoivan ministeriön kautta kulkevat määrärahat. Työryhmä tekee ehdotuksensa 31.10.2008 mennessä.

Palvelurakenteen kehittämistyöryhmän tehtävänä on valmistella asiakkuusstrategisten periaatteiden pohjalta aluehallinnon palvelujen tuotantotavat. Työryhmä tekee ehdotuksensa 31.10.2008 mennessä.

Tietojärjestelmätyöryhmän tehtävä on valmistella tarvittavat toimenpiteet, jotta uusilla valtion aluehallintoviranomaisilla on vuoden 2010 alussa käytössään tarvitsemansa tietotekniikka. Työryhmä voi jakautua kahteen alatyöryhmään viranomaisten mukaan, mutta yhteisten elementtien hyödyntämiseksi työryhmiä olisi vain yksi. Työryhmän tulee tehdä ehdotuksensa 31.10.2008 mennessä.

Tukipalvelutyöryhmän tehtävänä on valmistella sisäisten hallintopalvelujen kokonaisuus mukaan lukien henkilöstö- ja talousjärjestelmät. Työryhmän tulee tehdä ehdotuksensa 31.10.2008 mennessä.

Viestintätyöryhmän tehtävänä on suunnitella ja koordinoida hankkeen valmistelun aikaista hallinnonalojen sisäistä ja niiden välistä viestintää sekä varmistaa, että alueviranomaisille ja niiden henkilöstölle, joita uudistus koskee, tiedotetaan säännöllisesti ja samanaikaisesti hankkeen etenemisestä. Työryhmän tehtävänä on valmistella uusien viranomaisten viestintä ja visuaalinen ilme. Työryhmän tulee tehdä ehdotuksensa 31.3.2009 mennessä.

Valtionhallinnon järjestämiseen Ahvenanmaalla liittyviä jatkovalmisteluja varten perustetaan työryhmä, jossa ovat edustettuina Ahvenanmaalla edustettuina olevan valtionhallinnon ohjaavien viranomaisten työryhmä. Ahvenanmaalle asetetaan paikallinen alatyöryhmä.

Keskushallinnosta aluehallintoon ja aluehallinnosta paikallishallintoon siirrettäviä tehtäviä selvittävät työryhmät tekevät ehdotuksensa 31.8.2008 mennessä. Nämä selvittäisivät yksityiskohtaisesti tähänastisen valmistelutyön pohjalta uudistuksen yhteydessä siirrettävät tehtävät.

Metsäkeskusten integroiminen muuhun aluehallintoon valmistellaan valtiovarainministeriön ja maa- ja metsätalousministeriön yhteisessä työryhmässä 30.6.2008 mennessä. Tarkempi arviointi metsäkeskusten asemasta ja suhteesta muuhun aluehallintoon tehdään aluehallintouudistuksen toteuduttua vuoden 2011 loppuun mennessä.

Maakunnan liittojen asemaan ja tehtäviin liittyviä jatkoselvitettäviä tehtäviä ovat koulutukseen liittyvien rakennerahastotehtävien siirron selvittäminen tarkemmin ja maakunnan liittojen rooli joukkoliikenteen alueellisessa ostamisessa.

Asetettaviin ryhmiin otetaan mukaan henkilöstöjärjestöjen edustus.

Liitteet

LIITE 1. Maakuntajakolaki

” 1 §

Alueiden kehittämistä ja alueiden käytön suunnittelua varten maa jaetaan maakuntiin. Maakunnaksi määrätään alue, johon kuuluvat kunnat muodostavat toiminnallisesti ja taloudellisesti sekä alueen suunnittelun kannalta tarkoituksenmukaisen kokonaisuuden.

Valtioneuvosto päättää maakuntien lukumäärän, alueet ja nimet asianomaisia maakuntien liittoja ja kuntia kuultuaan. Ennen esittelyä valtioneuvostolle asiasta on pyydettävä alueiden käytön suunnittelusta vastaavan ministeriön lausunto.

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.

2 §

Ahvenanmaan maakunnan alueesta säädetään Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 2 §:ssä.

3 §

Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä maaliskuuta 1998.

Rakennuslain (370/1958) 18 §:n 3 momentin nojalla päätetty seutukaava-aluejako on tämän lain mukainen maakuntajako, kunnes valtioneuvosto 1 §:n 2 momentin nojalla päättää muuta.

Ennen lain voimaantuloa voidaan ryhtyä lain täytäntöönpanon edellyttämiin toimenpiteisiin.”

LIITE 2. Työsuojelun ohjausmalli kootussa aluehallintoviranomaisessa

Tässä kuvattu ohjausmalli lähtee siitä, että työsuojelun aluehallinnolle (työsuojelupiireille) tehdään aluehallintoviraston muusta ohjausjärjestelmästä poikkeava ratkaisu, joka merkitsee työsuojelun valvonnan huomattavaa itsenäisyyttä suhteessa aluehallintovirastoon ja aluehallintoviraston ohjauksen koordinoinnista vastaavaan ministeriöön.

Työsuojelun toimintayksikkö saa aluehallintovirastolta viraston toimintamenoista rahoitettuna toimitilat sekä tavanomaiset virastopalvelut. Työsuojelun toimintayksikön henkilöstön palkkaukset sekä sen ydintehtäviin liittyvät muut menot maksetaan työsuojelun hallinnon toimintamäärärahasta, joka talousarviossa on sosiaali- ja terveystieteiden pääluokassa.

Kahden aluehallintoviranomaisen malli

Kahden aluehallintoviranomaisen mallissa alueilla on kaksi monialaista valtion aluehallintoviranomaista.

Toinen viranomainen (viranomainen 1) huolehtii alueiden kehittämistä tukevien tehtävien hoitamisesta, yhteistyökumppaninaan pääasiassa aluekehittämisestä vastaava maakunnan liitto ja viranomaisen alaiset valtion paikallishallintoviranomaiset. Viranomaisen yleisenä tehtävänä on alueiden kehittämisen edellytysten vahvistaminen.

Toinen viranomainen (viranomainen 2) huolehtii alueiden lakisääteisten palvelujen toteuttamisen valvonnasta, lupakäytäntöjen yhdenmukaisuudesta, yleisestä turvallisuudesta ja oikeusturvasta. Ohjauksen ja valvonnan kohteena ovat pääasiassa kunnat ja palvelukuntayhtymät sekä valtion paikallishallinto. Viranomaisen tehtävänä on alueiden ja kansalaisten yhdenvertaisuuden turvaaminen.

Viranomaisen 1 ohjausta koordinoi työ- ja elinkeinoministeriö. Viranomaisen 2 ohjausta koordinoi valtiovarainministeriö.

Työsuojelu kuuluisi viranomaiseen 2.

Strateginen ohjaus

Aluehallintoviraston strategisen ohjauksen perusasiakirjat ovat aluehallinnon strategia-asiakirja ja siitä johdetut virastokohtaiset strategiset tulossopimukset. Aluehallinnon strateginen asiakirja laaditaan hallituskaudeksi ja sitä tarkistetaan tarvittaessa yksityiskohdiltaan vuosittain.

Strategia-asiakirja sisältää hallitusohjelmasta, hallituksen ohjelmiasalkusta, politiikkaohjelmista, muista poikkialuehallinnollisista ohjelmista ja maakunta-

ohjelmista sekä kansainvälisistä sopimuksista ja lainsäädännöstä johdettavat tavoitteet sekä niistä johtuvat resurssilinjaukset. Resurssilinjaukset puretaan virasto- ja toimialakohtaisiksi voimavarataulukoiiksi, joissa on neljäksi vuodeksi osoitettu sidotut resurssit ja mahdollisesti sitomatta jäävä osuus. Asiakirjan valmistelusta vastaa valtiovarainministeriö siten, että valmisteluun osallistuvat kaikki ohjaavat ministeriöt. Asiakirja käsitellään yhteisessä neuvottelussa tavoitteena yksimielisyys.

Strategia-asiakirjaan työsuojelu sisällytettäisiin omana erillisenä osiona. Koska työsuojelun toimintamäärärahat tulisivat pääosin omalta toimintamomentilta, työsuojelun osuus strategia-asiakirjassa rajoittuisi siihen, että ensinnäkin sen toiminnalliset painopisteet ja voimavarojen käyttö olisivat informaatiota muulle virastolle ja toiseksi strategia-asiakirjan liitetaulukosta voidaan todeta viraston yhteisten palvelujen osuus voimavaroista.

Sosiaali- ja terveysministeriö huolehtii siitä, että työsuojelua koskeva osio strategia-asiakirjassa valmistellaan yhteistyössä työmarkkinaosapuolien kanssa ja, että asia käsitellään työsuojeluneuvottelukunnassa.

Aluehallintoviraston strateginen tulossopimus

Jokaisen aluehallintoviraston kanssa tehdään strategisen tason tulossopimus, jonka sisältö johdetaan aluehallinnon strategia-asiakirjasta.

Aluehallintoviraston strateginen tulossopimus ei koske työsuojelua.

Toiminnallinen ohjaus

Työsuojelun varsinaiset toimintamenot ohjautuvat aluehallintovirastolle sosiaali- ja terveysministeriön kautta. Työsuojelu saa aluehallintovirastolta toimitilat ja muut normaalit virastopalvelut. Nämä ylläpitomenot ovat valtion talousarviossa valtiovarainministeriön pääluokassa.

Sosiaali- ja terveysministeriö solmii työsuojelun valvontaa koskevat vuosittaiset tulossopimukset kunkin alueyksikön kanssa. Sopimusmenettely vastaa nykyistä menettelyä. Keskeinen tulossopimuksen sisältö on resurssit sekä strategiset ja toiminnalliset tulostavoitteet.

Johtaminen

Työsuojeluyksikön päällikön nimittää STM tai valtioneuvosto ministeriön esittelystä. Päällikkö nimittää muut työsuojeluyksikön virkamiehet.

Viraston päälliköllä on pidätys oikeus viraston yhteisissä asioissa. Koska työsuojelua koskeva päätöksenteko on järjestettävä riippumattomuuden varmistavalla tavalla, ei viraston päälliköllä olisi pidätys oikeutta työsuojelua koskeviin päätöksiin.

LIITE 3. Aluehallinnon tuottavuusarvio

Valtioneuvoston 13.3.2008 antama valtionalouden kehyspäätös 2009 - 2012 sisältää edellisen hallituksen päättämät tuottavuutta lisäävät toimenpiteet, jotka johtavat palvelujen ja hallinnon uudistumisen ja tehostumisen ohella valtion henkilöstömäärän pienenemiseen noin 9 600 henkilötyövuodella, sekä valtion tuottavuusohjelman jatkotoimet, joiden on määrä johtaa henkilöstötarpeen vähenemiseen edelleen yhteensä 4 800 henkilötyövuodella vuoteen 2015 mennessä. Uusien toimenpiteiden henkilöstötarvetta vähentävä vaikutus kohdistuu suurelta osin vuosille 2012 - 2015. Se muodostuu hallinnonalojen perustehtävien sekä talous- ja henkilöstöhallinnon ja tietohallinnon tehostamisesta, sektoritutkimuksen rakenteellisesta uudistamisesta ja valtion aluehallinnon uudistamisesta.

Kehyspäätöksessä on todettu, että valtion aluehallinnon tuottavuutta parannetaan toteuttamalla valtion aluehallintouudistus. Tavoitteena on, että näiden toimenpiteiden seurauksena henkilöstötarve alenee yhteensä mittaluokaltaan 625 henkilötyövuotta.

Asetettu henkilötyövuosivähennys kohdistuu laskennallisesti hallinnonaloittain seuraavasti:

Valtiovarainministeriön hallinnonala	-103 htv
Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonala	-61 htv
Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonala	-161 htv
Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonala	-100 htv
Ympäristöministeriön hallinnonala	-200 htv

Aluehallinnon uudistamishankkeen ehdotukset muuttavat valtion aluehallinnon nykyistä viranomaisrakennetta ja organisaatioita vuodesta 2010 alkaen ja asetetut tehostamis- ja tuottavuustoimenpiteet kohdistuvat tuottavuusohjelman jälkimmäiseen osaan eli vuoden 2011 jälkeiseen aikaan. Tämän vuoksi tuottavuustavoitteita ei voida asettaa nykyisen aluehallinnon viranomaisrakenteen mukaisesti, vaan tässä vaiheessa tehostamis- ja tuottavuustavoitteita voidaan tarkastella lähtien niistä toimenpiteistä, joita hankkeen edellytetään saavan aikaan aluehallinnon tuottavuuden parantamiseksi. Tuottavuustavoitteiden kohdentaminen hallinnonaloittain konkretisoidaan siinä vaiheessa, kun aluehallinnon uusi tehtävä- ja viranomaisrakenne on tiedossa.

Tämä on mahdollista, koska kehyspääatöksen mukaan ministeriöiden tulee täsmentää sisällöltään, vaikutuksiltaan ja ajoitukseltaan hallinnonaloittaiset uudet tuottavuustoimenpiteet ja niiden henkilöstövaikutukset ja toimittaa tätä koskevat selvitykset valtionvarainministeriölle 10.10.2008 mennessä. Selvityksissä kuvataan myös tuottavuustoimenpiteiden vaikutukset hallinnonalojen toiminnan vaikuttavuuteen. Hallitus käsittelee tämän perusteella tuottavuustoimenpiteiden valmistelu- ja toteutustilannetta marraskuussa 2008.

Aluehallinnon uudistamishankkeen tavoitteena on parantaa aluehallinnon tuottavuutta ja tuloksellisuutta. Aluehallinnon tuottavuus ja tuloksellisuus nähdään hankkeessa laajempänä kokonaisuutena kuin henkilötyövuosisäästöinä. Tuottavuus ja tuloksellisuus nähdään mm. aluehallinnon toiminnan tehostumisena ja asiakaspalvelun laadun paranemisena. Tuottavuuden kehittämisen keskeisenä tavoitteena on luoda uuden aluehallinnon rakenteeseen soveltuvia toimintatapoja ja -menetelmiä mukaan lukien sähköiset menetelmät ja sähköinen palvelutuotanto. Tavoitteena on kehittää aluehallintoviranomaisten asiantuntijuutta ja aluehallinnossa hoidettavien tehtävien keskinäistä synergiaa, joka johtaa aluehallinnon parempaan tuottavuuteen ja kilpailukykyyn.

Valtion aluehallinnon tuottavuutta ja tuloksellisuutta sekä toimintaa voidaan tehostaa ja parantaa seuraavilla keinoilla.

Organisaatorakenteesta johtuvat edut

Aluehallintoviranomaisten kokoamisella saadaan aikaan organisaatorakenteellisia tehostamis- ja tuottavuushyötyjä. Tällöin erikoistumista ja verkostoitumista tehtävien hoitamisessa lisätään ja tehostetaan. Aluehallintoviranomaisen tehtäviä voidaan hoitaa erikoistuen yhdessä tai useammassa aluehallintoviranomaisen toimipisteessä. Tehtävien päällekkäisestä hoitamisesta luovutaan ja yhtenäistetään sekä kehitetään johtamistoimintoja. Tavoite- 65 htv.

Kenttätöön yhdistäminen ja uudelleen järjestäminen

Kenttätöyllä tarkoitetaan tässä yhteydessä viranomaisten suorittamia tarkastuskäyntejä ja muuta asiakkaiden tai kohderyhmien luona tapahtuvaa työskentelyä. Tätä työtä on useilla hallinnonaloilla ja näitä tehtäviä hoidetaan myös budjettitalouden ulkopuolella erityisesti metsäkeskuksissa. Kenttätööhön sitoutuu budjettitalouden piirissä selvityksen mukaan lähes 750 henkilötyövuotta. Kenttätö vaihtelee luonteeltaan ja tekijän osaamisvaatimusten osalta, mikä merkitsee, ettei kaikkea kenttätöitä voida yhdistää kootussa aluehallintoviranomaisessa. Tavoite - 55 htv.

Asiakaspalvelun kehittäminen

Aluehallintoviranomaisten kokoaminen ja tehtävissä erikoistuminen antaa mahdollisuuden koota asiakaspalvelua yhteen niin fyysisen kuin puhelinpalvelun osalta. Toimenpide vapauttaisi asiantuntijoiden työaikaasi asiakaspalvelusta asiantuntijatehtäviin. Vaikutus hajautuisi jossain määrin organisaatioon.

Asiakaspalvelua voidaan kehittää asiakaspalvelun sähköisiä elementtejä ja palveluja hyödyntämällä. Asiakaspalvelua voidaan koota fyysisesti yhteen annettavaksi front office -asiakaspalveluna ja avustavana asiakaspalveluna. Asiantuntija-asiakaspalvelua voidaan tehostaa sähköisen ajanvarausmenetelmän avulla. Asiakaspalvelua kehitetään asiakkuusstrategian mukaisesti. Tavoite 65 htv.

Tilaaaja- ja hankintatoiminnan kehittäminen

Aluehallintoviranomaisissa osa tehtävistä hoidetaan hankkimalla palveluja organisaation ulkopuolelta. Tehtäviä hoidetaan ostopalveluina nykyisin eniten liikenne- ja viestintäministeriön sekä ympäristöministeriön hallinnonaloilla. Yhteisissä hankinnoissa on mahdollista saada yhdistämisen kautta tuottavuushyötyjä. Uudessa aluehallinnossa voidaan keskittää aluehallintoviranomaisen hankintatehtäviä viraston yhteiseen yksikköön tai toimintoon. Yksiköt vastaavat osaltaan strategisista hankinnoista ja voivat hoitaa koko organisaation yhteisiä hankintoja. Hankintatehtävät voivat olla myös erikoistumis-tehtäviä. Tavoite -45 htv.

Talous-, henkilöstö- ja tietohallinto sekä muut tukitehtävät

Aluehallinnon virastoja kokoamalla talous-, henkilöstö- ja tietohallintoa sekä muita tukitehtäviä kuten viestintää, tietopalveluja ja muita yleishallinnollisia tehtäviä voidaan yhdistää. On kuitenkin otettava huomioon, että nykyisissä aluehallintoviranomaisissa talous- ja henkilöstöhallinnon sekä tietohallinnon palveluja on jo keskitetty palvelukeskuksiin tai järjestetty hoidettavaksi yhteen yhteiseen toimipisteeseen.

Talous-, henkilöstö ja tietohallinnon osalta otetaan käyttöön vielä käyttämättömät tai syntyvät mahdollisuudet palvelukeskusmallin hyödyntämiseen. Muiden tukipalvelujen ja yleishallinnollisten tehtävien osalta viranomaisten määrän väheneminen ja viranomaisten kokoaminen yhteen vähentää tehtävissä tarvittavia resursseja. Uusia tietojärjestelmiä luodaan ja kehitetään ja vanhoja tietojärjestelmiä yhdenmukaistetaan tehtäväprosessien tehostamiseksi. Tavoite -195 htv.

Aluehallintoviranomaisen tuottavuutta ja toimintaa voidaan tehostaa myös muilla keinoilla. Aluehallintoviranomaisen tehtäväkokonaisuuksien täsmällisen määrittelyn yhteydessä selvitetään ne tehtävät, joista voidaan kokonaan tai osittain luopua. Lisäksi aluehallintoviranomaisten tehtävien hoitamisessa ja organisoimisessa tarkastellaan kaikkien tehtävien osalta maksullisen palvelutoiminnan tarjoamat mahdollisuudet sekä myöhemmin niiden kehittäminen markkinaehtoiseksi toiminnaksi. Mahdollisuudet tulisi hyödyntää esimerkiksi EU-rahoitteisten hankkeiden toteuttamisessa, koulutuksen järjestämisessä ja tilastollisten seurantatietojen kokoamisessa. Uusissa aluehallintoviranomaisissa hyödynnetään myös tilaaaja-tuottajamallia. Tavoite -200 htv.

Valmisteluryhmän kokouksessa 28.2.2008 kirjattiin henkilöstöjärjestöjen edustajien eriävä mielipide pöytäkirjaan. Kokouksessa käsiteltiin muistiota tuottavuusohjelman kohdentumista hankkeeseen.

”Henkilöstöjärjestöt eivät voi sitoutua muistiossa esitettyihin tuottavuustavoitteisiin (htv) ja esittävät, että aluehallinnon uudistamishanketta koskeviin tuottavuustavoitteisiin palattaisiin aikaisiin hankkeen toteuttamisvaiheessa vuonna 2010.”



VALTIOVARAINMINISTERIÖ
Snellmaninkatu 1 A
PL 28, 00023 VALTIONEUVOSTO
Puhelin (09) 160 01
Telefaksi (09) 160 33123
www.vm.fi

19a/2008
Valtiovarainministeriön julkaisuja
Toinen painos, kesäkuu 2008

ISSN 1459-3394
ISBN 978-951-804-840-7 (nid.)
ISBN 978-951-804-841-4 (pdf)

VM:N
JULKAISUSARJAN
TEEMAT:

Budjetti
Hallinnon kehittäminen
Kunnat
Ohjaus ja tilivelvollisuus
Rahoitusmarkkinat
Taloudelliset ja
talouspoliittiset
katsaukset
Valtion työmarkkinalaitos
Verotus