



VALTIOVARAINMINISTERIÖ

Parempaa palvelua - tehokkaampaa hallintoa



Selvitys hallintovaliokunnalle
maamme keskus-, alue- ja
paikallishallinnon sekä
julkisen sektorin henkilöstö-
politiikan tilasta, tehdyistä
toimenpiteistä, saavutetuista
tuloksista sekä kehittämistarpeista

40/2009

Valtiovarainministeriön julkaisuja



VALTIOVARAINMINISTERIÖ

Parempaa palvelua - tehokkaampaa hallintoa

Selvitys hallintovaliokunnalle maamme keskus-, alue- ja paikallishallinnon sekä julkisen sektorin henkilöstöpolitiikan tilasta, tehdyistä toimenpiteistä, saavutetuista tuloksista sekä kehittämistarpeista



VALTIOVARAINMINISTERIÖ
PL 28 (Snellmaninkatu 1 A) 00023 VALTIONEUVOSTO
Puhelin 09 16001 (vaihe)
Internet: www.vm.fi
Taitto: Pirkko Ala-Marttila/VM-julkaisutiimi
ISSN 1797-9714
ISBN 978-952-251-021-1



Painotuote

Helsinki 2009

Sisällys

Tiivistelmä	7
Selvityksen tausta	13
1 Yleinen hallintopoliittika	15
2 Tietohallintopoliittika	19
2.1 Kansainväliset vertailut ja kansalliset toimet.....	21
3 Johtaja- ja henkilöstöpolitiikka	25
3.1 Valtion henkilöstön tila	25
3.2 Henkilöstöjohtamisen linjaukset osana hallintopoliittikkaa.....	31
3.3 Muutosten tuki.....	32
3.4 Johtamiskulttuurin uudistaminen.....	33
4 Hallinnon rakenne	37
4.1 Keskushallinnon kehitys.....	37
4.2 Aluehallinnon uudistaminen.....	41
4.2.1 Aluehallinnon uudistuksen tavoitteet.....	42
4.2.2 Uudistuksen valmistelu ja käsittely.....	43
4.2.3 Uudet aluehallintoviranomaiset	44
4.2.4 Ahvenanmaa.....	46
4.2.5 Uusien aluehallintoviranomaisten aluejako ja toimipaikat.....	47
4.2.6 Uudet palvelurakenteet ja toimintamallit	50
4.2.7 Maakunnan liittojen aseman vahvistaminen.....	50
4.2.8 Aluehallintouudistuksen kielelliset vaikutukset.....	51
4.2.9 Uudistuksen taloudelliset vaikutukset.....	52
4.2.10 Aluehallinnon uudistamisen henkilöstövaikutukset	53
4.2.11 Kainuun hallintokokeilu	55
4.3 Valtion paikallishallinnon kehittäminen.....	56
4.3.1 Valtion paikallishallinnon toimipaikkaverkko.....	56
4.3.2 Valtion paikallishallinnon kehityksen keskeiset piirteet ..	57

4.4	Alueellistaminen	58
4.5	Kunta- ja palvelurakennemuutos.....	63
4.6	Kuntien tuottavuusohjelmat	65
5	Ohjausjärjestelmät.....	67
5.1	Ohjelmajohtaminen.....	67
5.2	Konserniohjauksen kehittäminen	68
5.2.1	Valtion tuottavuusohjelma.....	69
5.2.2	Valtion tietohallinnon ohjaus	72
5.2.3	Valtion yhteiset tietohallinnon palvelut.....	73
5.2.4	Hallinnonalojen oma IT-palvelutuotanto	74
5.2.5	Hallinnonalakonserneista	75
5.2.6	Valtion palvelukeskukset.....	76
5.2.7	Valtion kiinteistöhallinto ja toimitilat	77
5.2.8	Valtion hankintatoimi.....	78
5.3	Tulosohjauksen kehittäminen.....	79
5.4	Liikelaitosuudistus.....	81
5.5	Yliopistouudistus	82
5.6	Kuntien verkostomainen IT-kehittäminen.....	84
5.7	Informaatio-ohjauksen kehittäminen	85
5.7.1	JHS-suositukset.....	86
5.8	Laadun kehittäminen.....	87
6	Palvelutuotanto	91
6.1	Palvelujen saatavuus ja monikanavainen palvelutuotanto	91
6.2	Palvelutavoitteet	92
6.3	Yhteispalvelu	93
6.3.1	Yhteispalvelulainsäädännön uudistaminen	94
6.3.2	Yhteispalvelun tehostamishanke	94
6.3.3	Yhteispalvelun laajentamishanke.....	96
6.4	Sähköinen asiointi	97
6.4.1	Sähköisen asioinnin ja demokratian vauhdittamis- ohjelma (SADe).....	97
6.4.2	Sähköinen asiointi hallinnonaloilla.....	98
6.5	Palvelubarometri	100
7	Arviointi-, tarkastus- ja ennakointitoiminta hallinnon kehittämisen tukena	103
8	Uudistustyön jatkaminen.....	107

Tiivistelmä

Hallintoa on uudistettu aktiivisesti jo parin vuosikymmenen ajan ja vuoden 2007 hallitusohjelma pitää sisällään erityisen laajan hallinnon kehittämissuunnitelman. Tässä selvityksessä kuvataan vuoden 2005 jälkeen tapahtunutta kehitystä ja uudistuksia hallinto- ja tietohallintopolitiikan, johtaja- ja henkilöstöpolitiikan, hallinnon rakenteiden, ohjausjärjestelmien sekä julkisen palvelutuotannon näkökulmasta. Selvitys on käsitelty 10.12.2009 hallinnon ja aluekehityksen ministeriryöryryhmässä.

Eduskunnalle vuonna 2005 annetun hallintonselonteon lähtökohtana olivat julkisen sektorin vastuulla olevien palvelujen saatavuuden ja laadun turvaaminen, hallinnon kehittäminen tästä lähtökohdasta mahdollisimman tehokkaaksi ja taloudelliseksi sekä demokraattisen ohjauksen turvaaminen palvelujen tuotantotapojen ja organisoinnin muuttuessa.

Hallintonselonteossa painotettiin palvelujen saatavuuden turvaamiseen, tuottavuuden parantamiseen, hallinnon rakenteiden ja yhteistyön kehittämiseen, tietoyhteiskuntakehityksen tukemiseen ja valtionhallinnon henkilöstövoimavarojen turvaamiseen liittyviä 2010-luvulle saakka ulottuvia toimintalinjoja.

Pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen hallitusohjelma vuonna 2007 piti sisällään laajan hallinnon kehittämissuunnitelman. Hallitusohjelman myötä tulleita uusia uudistuksia olivat ministeriöiden rakenteelliset uudistukset. Näitä olivat työ- ja elinkeinoministeriön perustaminen, maahanmuuttoasioiden kokoaminen sisäasiainministeriöön ja hallinnon kehittämis- ja kunta-asioiden keskitäminen valtiovarainministeriöön. Hallitusohjelma toi mukanaan myös mittavan aluehallintouudistuksen, jossa maakunnan liittojen asemaa vahvistetaan ja valtion aluehallintoa kootaan yhteen. Hallitusohjelmassa myös todettiin, että kihlakuntajärjestelmästä luovutaan. Ohjelma toi myös valtionhallinnon tuottavuustyölle ja kuntien palvelu- ja rakenneuudistukselle jatkoa. Jälkimmäisestä on annettu erillinen selonteko eduskunnalle syksyllä 2009. Hallitusohjelmassa linjattiin myös sähköisten palvelujen kehittämistä sekä ohjeistettiin valtionhallintoa laatimaan toimintaansa koskevat kestävä kehityksen ohjelmat ja kuntia kannustettiin tekemään samoin oman toimintansa osalta.

Hallituskaudella 2003 – 2007 käynnistettiin valtion tietohallinnon konsernimaisten ohjauksen ja konsernipalveluiden kehittäminen. Tätä toteuttamaan perustettiin sekä valtion IT-toiminnan johtamisyksikkö (ValtIT) että kuntien tietohallintoyhteistyön koordinoitua varten KuntaIT-yksikkö, Toiminnan

kehittämistä ohjaamaan laadittiin valtion yhteinen IT-strategia ja KuntaIT:n toimintastrategia. Hallitus hyväksyi maaliskuussa 2009 sähköisen asioinnin ja tietoyhteiskuntakehityksen vauhdittamista koskevan kannanoton. Kannanottoon perustuen valtiovarainministeriö asetti huhtikuussa 2009 Sähköisen asioinnin ja demokratian vauhdittamisohjelman (SADe-ohjelma). Tavoitteena on edistää sähköistä asiointia niin, että kansalaisten ja yritysten sähköinen asiointi on mahdollista vuoteen 2013 mennessä kattaen kaikki keskeiset palvelut

Valtion budjettitalouden henkilöstömäärä on vähentynyt viime vuosina ja vuoden 2008 lopussa se oli noin 120 900. Yliopistojen hallinnollisen aseman muutoksen myötä 1.1.2010 valtion budjettitalouden virastojen henkilöstömäärä supistuu 32 800:lla ja on sen jälkeen noin 88 100 virkamiestä ja työntekijää. Muutos vaikuttaa muun muassa siten, että henkilöstön keski-ikä nousee ja määräaikaisten palvelussuhteiden osuus pienenee selvästi.

Tutkimusten mukaan valtion työnantajakuva on parantunut useilla osa-alueilla. Sekä kansalaisten että henkilöstön mielikuvissa valtio on vuonna 2009 kilpailukykyisempi työnantajana kuin aikaisemmin. Valtionhallinnon laajoista kehittämishankkeista huolimatta henkilöstön kokonaistyytyväisyys ja tyytyväisyys johtamiseen olivat vuonna 2008 melko hyvällä tasolla.

Valtionhallinnon toimintayksiköiden toimintakykyisyyttä ja tuottavuutta on tuettu linjaamalla muutostilanteiden henkilöstöpolitiikkaa, järjestämällä yhteisiä tukipalveluja ja kehittämällä ammattimaista henkilöstöjohtamista. Valtio-neuvoston linjaaman johtajapolitiikan tavoitteita ovat houkuttelevat johtamistehtävät ja hyvät kehittämismahdollisuudet, ammatillisesti korkeatasoinen ja riittävän yhtenäinen ylin virkamiesjohto ja johtajien hyvät edellytykset menestyksellisesti suoriutua tehtävistään. Valtiovarainministeriö on toteuttanut johtajapolitiikan uudistuksia ennakoiden johdon suurta vaihtuvuutta lähivuosina.

Valtion keskushallinnon yksiköitä on ministeriöt mukaan lukien noin 100. Määrä on suunnilleen sama kuin vuonna 2005. Keskushallinnon rakenteessa on kuitenkin tapahtunut monia muutoksia. Ministeriöitä on vuoden 2008 alussa toteutetun työ- ja elinkeinoministeriön perustamisen johdosta 13 sijasta 12, kun aikaisemman kauppa- ja teollisuusministeriön tehtävät ja suurin osa työministeriön tehtävistä siirrettiin uuteen ministeriöön. Ministeriöiden välistä työnjakoa ovat muuttaneet myös muut pääministeri Matti Vanhasen hallituksen ohjelman mukaisesti toteutetut ministeriöiden väliset tehtäväsiirrot. Suurimmat rakenteelliset muutokset ovat tapahtuneet kuitenkin ministeriöiden alaisessa keskushallinnossa, jossa virastorakennetta on muuttanut etenkin viranomaistehtävien keskittäminen suurempiin kokonaisuuksiin. Tämän johdosta keskushallintoon on perustettu uusina virastoina Elintarviketurvalisuusvirasto, Maaseutuvirasto, Terveiden ja hyvinvoinnin laitos, Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto, Finanssivalvonta sekä Lääkealan turvallisuus- ja kehittämiskeskus (Fimea). Uusien virastojen perustamisen yhteydessä vanhoja virastoja on lakkautettu sekä siirretty ministeriöistä operatiivisia tehtäviä uusiin virastoihin.

Vuonna 2010 kootaan ulosoton tehtäviä perustamalla valtakunnanvoudinvirasto ja poliisihallinnon tehtäviä perustamalla poliisihallitus. saman vuoden alusta myös liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalalla organisoidaan kuuden viraston toiminta siten, että niistä muodostuu kaksi virastoa, Liikennevirasto ja Liikenteen turvallisuusvirasto. Toimintojen rationalisoinnin näkökulmasta yksi keskeinen hallinnon toimintojen uudelleen järjestelyjen alue vuoden 2005 jälkeen on ollut myös hallinnon yhteisten asiantuntija-, tausta-, ja tukipalvelujen kokoaminen palvelukeskuksiin.

Valtion keskeisten aluehallintoviranomaisten - lääninhallitusten, työ- ja elinkeinokeskusten, alueellisten ympäristökeskusten, ympäristölupavirastojen, tiepiirien ja työsuojelupiirien työsuojelutoimistojen- tehtävät kootaan 1.1.2010 lukien kahteen monitoimialaiseen viranomaiseen, jotka ovat aluehallintovirastot (6 virastoa) sekä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset (15 keskusta). Uusia viranomaisia ohjataan ministeriöiden yhteistyönä yhtenäisin menettelytavooin ja samalla joustavasti hallinnonaloittain siten, että aluehallinto on sovittavissa yhteen ja tukee valtion paikallishallinnon kehittämistä. Molemmille viranomaisille laaditaan hallituskaudeksi strategia-asiakirja ja vuosittain tarkistettavat virastokohtaiset strategiset tulossopimukset. Lisäksi otetaan käyttöön tarvittavassa laajuudessa toiminnalliset tulossopimukset. Uudistus vahvistaa maakunnan liittojen roolia ja asemaa aluekehitystyössä sekä edistää valtion aluehallinnon ja maakunnan liittojen yhteistyötä.

Aluehallintovirastojen yleishallinnollinen ohjaus kuuluu valtiovarainministeriölle ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten yleishallinnollinen ohjaus työ- ja elinkeinoministeriölle. Ahvenanmaan maakuntaan perustetaan Ahvenanmaan valtionvirasto (statens ämbetsverk på Åland). Siihen kootaan nykyisen lääninhallituksen toiminnot. Sen lisäksi valtionvirasto tarjoaa toimitilat ja tukipalvelut työsuojelun paikalliselle toiminnalle.

Valtion paikallishallinnon viranomaisten määrä on vähentynyt noin 250:llä. Poliisilaitoksia ja maistraatteja on 24, henkilövero- ja ulosotto- ja TE-toimistoja 23, ulosotto- ja TE-toimistoja 22 ja TE-toimistoja 74. Valtion paikallishallinnon toimipaikkojen määrä ei ole vähentynyt yhtä voimakkaasti kuin viranomaisten lukumäärä. Toimipaikkarakenteen muutos on kuitenkin käynnissä parhaillaan Olennainen muutos valtion paikallishallinnon rakenteessa ja ohjausjärjestelmässä on ollut kihlakuntajärjestelmän purkamisen vuoden 2008 alusta lukien. Poliisi, ulosotto, syyttäjät ja maistraatti olivat aiemmin osa kihlakunnanvirastoa. Järjestelmän purkamisen on vahvistanut sektorikohtaista organisoitumismallia. Syyttäjätöitä on organisoitu syyttäjälaitokseksi, ulosotto organisoidaan vuoden 2010 alusta lukien Valtakunnanvoudinvirastoksi ja poliisitoimeen syntyy vuoden 2010 alusta lukien kaksiportainen poliisihallituksen johtama organisaatio. Maistraattien ohjaus keskitetään aluehallintouudistuksen toteutuessa perustettavaan Itä-Suomen aluehallintovirastoon.

Hallituksen antaessa hallintonselontekoa vuonna 2005 toteutettuja alueellistamistoimenpiteitä oli 579 henkilötyövuotta. Vuoden 2007 hallitusohjelman

mukaisesti valtionhallinnon työpaikkojen alueellistamista on jatkettu aiempaa tasaisemmin maan eri osiin. Syyskuussa 2007 hallitus linjasi kannanotossaan alueellistamisen jatkamisesta. Tavoitteena on 4000 - 8000 työpaikan sijoittaminen pääkaupunkiseudun ulkopuolelle vuoteen 2011 mennessä ja toteutuneina vuoteen 2015 mennessä. Tällä hetkellä alueellistamistoimenpiteet pääkaupunkiseudulta muualle maahan käsittävät noin 3 900 työpaikkaa.

Kainuun hallintokokeilun keskeisiä osia ovat sosiaali- ja terveyspalvelujen sekä toisen asteen koulutuksen järjestämisen kokoaminen maakuntatasolle, alueiden kehittämisen toimivallan laajempi kokoaminen maakunnalle, näiden tehtävien uudenlainen rahoitusmalli sekä vaaleilla valitun maakuntavaltuuston toiminta. Kainuun kokeilu on ainut, jossa on saatu kokemusta koko terveydenhuollon yhdistämisestä samaan organisaatioon ja tähän on vielä yhdistetty sosiaalihuolto lähes kokonaan. Kokeilu on mahdollistanut uudenlaisten toimintatapojen käyttöön ja kehittämispanosten kokoamisen.

Alueiden kehittämisessä Kainuun maakunnalla on ollut muita maakuntia suurempi valta päättää alueelle tulevan valtion rahoituksen suuntaamisesta. Menettely on pääosin perustunut Kainuun kehittämisraha momenttiin.

Kuntien rahoitus maakunnalle sen tehtävien hoitamiseen tulee kunnilta samansuuruisina osuuksina kuntien tuloista. Käytännössä rahoitusjärjestelmä antaa kunnille mahdollisuuden asettaa kehys maakunnan hoidossa oleville tehtäville. Kainuun maakunnassa vaaleilla valittu maakuntavaltuusto käyttää ylintä päätösvaltaa maakuntahallinnon tehtävissä.

Kokeilun loppuarvioinnit valmistuvat keväällä 2010 ja johtopäätökset Kainuun osalta ja mallin tai sen osien yleistämisen osalta tehdään syksyyn 2010 mennessä.

Pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen ohjelmassa päätettiin jatkaa edellisellä hallituskaudella aloitettua ohjelmajohtamiskäytäntöä. Tähän kuuluvat kolme hallituksen poikkihallinnollista politiikkaohjelmaa sekä hallitusohjelman edistämisessä ja seurannassa käytettävä hallituksen strategia-asiakirjamenettely (HSA). Vuoteen 2011 mennessä valtioneuvoston kanslia toteuttaa HSA-menettelyn kokonaisarvioinnin.

Hallituksen tavoitteena on ollut edelleen valtionhallinnon tuottavuuden parantaminen. Valtion tuottavuusohjelmalla on vuoden 2008 loppuun mennessä saatu työvoimakustannusten vähenemisen ja vastaavan toimitilarpeen pienenemisen sekä hankintatoimen tehostamisen avulla aikaan uudelleenkohdennusvaraa valtionalouteen ja hallinnonalojen kehyksiin laskennallisesti vuositasolla noin 250 miljoonaa euroa ja vuoden 2015 loppuun mennessä noin 800 - 900 miljoonaa euroa. Valtion henkilöstömäärän kasvu on pysähtynyt ja kääntynyt laskuun. Tuottavuusohjelmaan luettavin toimenpitein henkilötyövuodet ovat vuodesta 2005 vähentyneet noin 3 700 henkilötyövuodella vuoden 2008 loppuun. Tuottavuuden parantaminen on asetettu useimpien koko valtionhallinnon uudistushankkeiden yhdeksi tavoitteeksi. Eri hallinnonaloilla on toteutettu, käynnissä tai valmisteilla yli 200 tuottavuushanketta tai -toi-

menpidettä. Keskeinen poikkihallinnollinen tuottavuutta parantava hanke on valtion talous- ja henkilöstöhallinnon kokonaisuudistus.

Vuonna 2006 eduskunta hyväksyi kannanoton, jossa se edellytti hallituksen ryhtyvän toimenpiteisiin valtion tulosityönsä ja tilivelvollisuusmuutoksen arvioimiseksi. Tehdyn esiselvityksen jälkeen valtiovarainministeriö on vuonna 2009 käynnistänyt hankkeen, jonka tehtävänä on arvioida nykyisen tulosityönsäjärjestelmän toimivuus kolmesta näkökulmasta: finanssipolitiikan, julkisen palvelutuotannon ja sektorirajat ylittävien tavoitteiden asetannan ja seurannan näkökulmasta. Hankkeen tulee aikaansaada johtopäätökset tulosityönsäjärjestelmän uudistamiseksi.

Euroopan komission pidettyä liikelaitosten konkurssisuoja ja poikkeavaa veroa kiellettyä talouspoliittinen ministerivaliokunta hyväksyi maaliskuussa 2009 linjaukset, joiden mukaan valtion liikelaitos voi olla pysyvä toimintamuoto vain silloin, kun liikelaitos ei toimi markkinoilla kilpailutilanteessa tarjoamalla tavaroita tai palveluita valtion ulkopuolisille tahoille (in house) ja valtion liiketoimintaa harjoitetaan pääsääntöisesti osakeyhtiömuodossa. Tätä periaatetta toteuttavaa lakiesitystä valmistellaan. Valtion liikelaitosmuodossa tai osakeyhtiömuodossa harjoittama liiketoiminta tai osa siitä voi ministerivaliokunnan hyväksymien hankkeen linjausten mukaan olla niin tärkeää, että sille voidaan lailla tai lain nojalla antaa julkisen palvelun velvoite (SGEI-palvelu).

Kesällä 2009 hyväksytty yliopistolaki tuo yliopistoille taloudellisen ja hallinnollisen autonomian. Yliopistojen päätehtävät, tutkimus ja opetus, säilyvät ennallaan. Yliopistot aloittavat toimintansa uudessa oikeushenkilömuodossa 1.1.2010 lukien vastaten itse toiminnastaan ja taloudestaan.

Valtiovarainministeriön teettämän laatubarometrin mukaan kansalaiset ovat tyytyväisiä käyttämiinsä julkisiin palveluihin. Vuoden 2008 barometrissa kansalaisten antamien arvosanojen keskiarvo kouluarvosana-asteikolla 4-10 oli 8. Julkisten palvelujen laatubarometrin tavoitteena on tukea viranomaisien tekemää laatutyötä ja tuottaa kansalaisten kokemasta palvelujen laadusta kertovaa aineistoa.

Valtiovarainministeriö asetti Yhteispalvelun laajentamishankkeen vuonna 2008 tavoitteena konkreettisesti lisätä yhteispalvelupisteiden määrää, laajentaa olemassa olevien yhteispalvelupisteiden palveluvalikoimaa sekä laajentaa yhteispalvelun menettelytapoja ja luoda sen käyttöön uusia työvälineitä. Hankkeen työssä on käynnistetty yli 100 paikallista prosessia yhteispalvelun aikaansaamiseksi ja siinä on valmisteltu malli kuntien tukemiseksi taloudellisesti yhteispalvelupisteiden perustamisessa. Hankkeessa valmistuvat ehdotukset etätulkauksen ja etäpalvelun käyttöönotosta.

Hallituskaudella 2003 – 2007 käynnistettyä kunta- ja palvelurakennemuutosta on jatkettu suunnitellusti kuluvalle hallituskaudella. Uudistusta koskeva niin kutsuttu puitelaki tuli voimaan helmikuussa 2007. Uudistuksen ja puitelain tavoitteena on toimintakykyinen ja eheä kuntarakenne sekä taloudellinen ja kattava palvelurakenne, joka turvaa laadukkaat palvelut ja niiden saatavuus-

den. Puitelain perusteella käynnistettiin käytännön toteuttamisen edellyttämä hallinnollinen ja lainsäädännöllinen uudistustyö, joka jatkuu vuoden 2012 loppuun asti. Hallitus on antanut eduskunnalle selonteon uudistuksen etenemisestä marraskuussa 2009.

Valtiovarainministeriö on tilannut vuonna 2008 OECD:ltä (Organisation for Economic Co-operation and Development) Suomen hallinnon kokonaisarvioinnin, joka valmistuu vuoden 2010 aikana. Valtiovarainministeriö laatii vuonna 2010 myös hallintopolitiikan tulevaisuuskatsauksen, jossa hyödynnetään muun muassa maa-arviointia ja tähän selvitykseen ministeriöiltä tulleita vastauksia.

Selvityksen tausta

Hallitus antoi vuoden 2000 marraskuussa eduskunnalle selonteon Aluehallinto 2000-uudistuksen toteutumisesta (VNS 2/2000). Eduskunta hyväksyi selonteon johdosta 2001 hallintovaliokunnan mietinnön mukaisen lausuman, johon sisältyi myös toteamus: ”Eduskunta edellyttää hallituksen huolehtivan siitä, että eduskunnalla annetaan vuoden 2005 loppuun mennessä kokonaisvaltainen selonteko maamme keskus-, alue- ja paikallishallinnon toimivuudesta ja kehittämistarpeista”.

Valtioneuvoston selonteko keskus-, alue- ja paikallishallinnon toimivuudesta ja kehittämistarpeista annettiin eduskunnalle vuonna 2005 (VNS 2/2005 vp). Selonteko oli laajin hallinnon toimivuutta ja kehittämistarpeita kuvaava selonteko yli kymmeneen vuoteen. Selonteossa arvioitiin hallinnon nykytilaa ja tulevaisuuden haasteita sekä linjattiin hallinnon uudistamista.

Hallintonselonteon toimintalinjat tarkennettiin konkreettiseksi toimeenpanosuunnitelmaksi (sisäasiainministeriön julkaisu 20/2006). Hallinnon ja aluekehityksen ministerityöryhmä hyväksyi toimeenpanosuunnitelman 20.4.2006. Toimeenpanosuunnitelma sisälsi eri hallinnonalojen hankkeet ja toimenpiteet selonteon linjausten toteuttamiseksi. Hallintonselonteon seurannan väliraportti julkaistiin 15.5.2008.

Eduskunta edellytti käsitellessään 16.3.2006 (EK 6/2006 vp) valtioneuvoston selontekoa keskus-, alue- ja paikallishallinnon toimivuudesta ja kehittämistarpeista, että hallintovaliokunnalle annetaan vuoden 2008 loppuun mennessä selvitys maamme keskus-, alue- ja paikallishallinnon sekä julkisen sektorin henkilöstöpolitiikan tilasta, tehdyistä toimenpiteistä, saavutetuista tuloksista sekä kehittämistarpeista. Valtiovarainministeriö esitti 13.6.2008 hallintovaliokunnalle, että selvitys annettaisiin hallintovaliokunnalle vuoden 2009 lopussa, jotta selvitykseen saataisiin monien uudistusten, kuten esimerkiksi aluehallintouudistuksen, osalta parempi ja kattavampi kuva toimeenpanosta ja tuloksista. Hallintovaliokunta hyväksyi selvityksen antamisen uuden aikataulun.

Hallintonselonteon pohjalta annettavan selvityksen valmistelusta on vastannut valtiovarainministeriö. Selvityksen valmistelua varten ministeriöille lähetettiin kysely 26.6.2009. Ministeriötä pyydettiin raportoimaan vastauksissaan tehdyistä toimenpiteistä, saavutetuista tuloksista ja kehittämistarpeista hallinnon rakenteissa, ohjauksjärjestelmissä ja palvelutuotannossa. Selvitystä on käsitelty hallinnon ja aluekehityksen ministerityöryhmässä 10.12.2009.

Tämä selvitys ei pidä sisällään eduskunnan ja sen alaisten laitosten, välillisen valtionhallinnon tai Euroopan unionin hallinnon kehitystä ja kehittämistoimia tarkastelujaksolla. Lisäksi on huomattava, että mittavista hallinnon kehittämistoimista tässä raportoidaan vain hyvin tiivistetysti sellaisista hankekokonaisuuksista, kuten PARAS-hanke ja yliopistouudistus, joita on käsitelty ja tullaan käsittelemään eduskunnassa omien selontekomenettelyjensä kautta.

1 Yleinen hallintopolitiikka

Keskus-, alue- ja paikallishallinnon toimivuudesta ja kehittämistarpeista eduskunnalle annettu selonteko oli vuonna 2005 laajin hallinnon toimivuutta ja kehittämistarpeita kuvannut selonteko yli kymmeneen vuoteen. Selonteon nimellä – Parempaa palvelua, tehokkaampaa hallintoa – pyrittiin kuvaamaan hallituksen keskeisiä hallinnon uudistamisen tavoitteita.

Hallintonselonteossa lähtökohtana olivat julkisen sektorin vastuulla olevien palvelujen saatavuuden ja laadun turvaaminen, hallinnon kehittäminen tästä lähtökohdasta mahdollisimman tehokkaaksi ja taloudelliseksi sekä demokraattisen ohjauksen turvaaminen palvelujen tuotantotapojen ja organisoinnin muuttuessa.

Hallintonselonteossa painotettiin palvelujen saatavuuden turvaamiseen, tuottavuuden parantamiseen, hallinnon rakenteiden ja yhteistyön kehittämiseen, tietoyhteiskuntakehityksen tukemiseen ja valtionhallinnon henkilöstövoimavarojen turvaamiseen liittyviä 2010-luvulle saakka ulottuvia toimintalinjoja.

Pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen hallitusohjelma vuonna 2007 piti sisällään laajan hallinnon kehittämisosuuden. Hallitusohjelman myötä tulleita uusia uudistuksia olivat ministeriöiden rakenteelliset uudistukset. Näitä olivat työ- ja elinkeinoministeriön perustaminen, maahanmuuttoasioiden kokoaminen sisäasiainministeriöön ja hallinnon kehittämis- ja kunta-asioiden keskitäminen valtiovarainministeriöön. Hallitusohjelma toi mukanaan myös mittavan aluehallintouudistuksen, jossa maakunnan liittojen asemaa vahvistetaan ja valtion aluehallintoa kootaan yhteen. Hallitusohjelma myös linjasi, että kihlakuntajärjestelmästä luovutaan. Ohjelma toi myös valtionhallinnon tuottavuustyölle ja kuntien palvelu- ja rakenneuudistukselle jatkoa. Jälkimmäisestä on annettu erillinen selonteko eduskunnalle syksyllä 2009. Hallitusohjelmassa linjattiin myös sähköisten palvelujen kehittämistä sekä ohjeistettiin valtionhallintoa laatimaan toimintaansa koskevat kestävä kehityksen ohjelmat ja kuntia kannustettiin tekemään samoin oman toimintansa osalta.

Hallintopolitiikan keskeisenä sisältönä on ollut julkisen talouden ja hallinnon johtaminen ja kehittäminen kokonaisuutena, jotta voidaan luoda edellytyksiä hyvälle hallinnolle, kestäväälle taloudelle sekä verotulojen taloudelliselle ja tuottavalle käytölle.

Julkisten palvelujen saatavuuden turvaamiseksi ja tuottavuuden parantamiseksi on pyritty hallinto- ja palvelurakenteiden kehittämiseen, konserniohja-

uksen vahvistamiseen sekä toimintatapojen ja yhteisten palvelujen kehittämiseen ja tietohallinnon yhteentoimivuuden ja konserniratkaisujen kehittämiseen

Vuosien 2005-2009 keskeisiä hallintopoliittisia linjauksia ovat olleet:

- julkisten palvelujen saatavuuden turvaaminen,
- julkisen hallinnon tuottavuuden parantaminen,
- hallinnon rakenteiden ja yhteistyön kehittämisen jatkaminen,
- henkilöstövoimavarojen tehokkaan ja tuottavan käytön varmistaminen,
- valtionhallinnon ylimmän johdon aseman uudistaminen ja
- kunnallisen demokratian vahvistaminen.

Näiden hallintopoliittisten linjausten pohjalta hallintopoliittikkaa on toteutettu muun muassa seuraavin toimin:

- siirtämällä keskushallinnon tehtäviä aluehallintoon,
- vahvistamalla aluehallinnon kansanvaltaisuutta vahvistamalla maakunnan liittojen asemaa ja tehtäviä,
- uudistamalla valtion aluehallinnon rakennetta ja strategista ohjausta,
- jatkamalla rakenteellisia uudistuksia keskushallinnossa ministeriö- ja virastotasolla tavoitteena edistää tuottavuutta ja tehokkuutta,
- kehittämällä palvelurakennetta,
- kehittämällä tietohallinnon yhteentoimivuutta ja luomalla edellytyksiä sähköisen asioinnin toteuttamiseksi,
- kehittämällä konserniohjausta ja keskittämällä IT-ohjausta,
- edistämällä monikanavaista palvelutuotantoa sekä
- vahvistamalla konsernipalveluja keskittämällä niitä palvelukeskuksiin.

Hallintovaliokunta on pitänyt tärkeänä, että kansalaisvaikuttamisen näkökulma on läpäisyperiaatteella mukana suurissa hallinnon kehittämishankkeissa. Osallisuuteen ja vaikuttamismahdollisuuksiin on tarpeen kiinnittää huomioita sekä hankkeiden prosesseissa että hankkeiden tuloksena syntyvissä uusissa malleissa ja rakenteissa. (HaVM 2/2006 – VNS 2/2005 vp, HaVL 44/2006 vp). Valtiovarainministeriön vuosina 2005 ja 2007 tekemien kyselyiden mukaan järjestökuulemisissa on edetty parempaan suuntaan, mutta ministeriöiden kuulemiskäytännöissä on edelleen parantamisen varaa. Kuulemista suurempana haasteena on aidon vuorovaikutuksen aikaansaaminen hallinnon ja kansalaisyhteiskunnan välille. Tuloksista selviää, että kaikilla ministeriöillä ei ole vielä kansalaisjärjestöstrategiaa. Avoimuus ja tiedon saanti on ministeriöissä hyvällä mallilla. Oikeusministeriön ja valtiovarainministeriön yhteishankkeessa valmisteltiin aikaisempien yleisempien ohjeiden ja periaatteiden rinnalle säädösvalmistelun lausunto-ohjeet, joiden avulla on tarkoitus parantaa kuulemista lainsäädäntöhankkeissa. Sähköinen asiointi ja demokratiahankkeessa on tarkoitus luoda sähköinen osallisuusympäristö edesauttamaan kansalais-

ten ja hallinnon vuorovaikutusta. Vuorovaikutus käyttäjien kanssa on myös osa ohjelman omaa toimintamallia.

Kunnallisvaalien 2008 yhteydessä toteutettiin sähköisen äänestyksen pilot-tihanke kolmessa kunnassa. Hanke oli osa vaalitietojärjestelmän kokonaisuusdistusta ja sen avulla haluttiin kerätä kokemuksia sähköisestä äänestyksestä. Hankkeen jatkosta päätetään vuonna 2009 valmistuvan selvityksen perusteella.

2 Tietohallintopolitiikka

Vaiheittain 1980-luvulta lähtien ja kehityksen huipentuessa 1990-luvun alussa siirryttiin valtionhallinnossa hajautettuun IT-toiminnan kehittämiseen. Taustalla oli teknologinen murros, jossa siirryttiin keskitetyistä järjestelmistä henkilökohtaisiin työasemiin ja hivenen myöhemmin verkkoratkaisuihin. Hajautus nopeutti IT-ratkaisujen käyttöönottoa ja mahdollisti toiminnasta lähtevän suunnittelun. 2000-luvulla nähtiin, että hajautuksen myötä oli menetetty mahdollisuuksia yhtenäiseen toimintaan ja toiminnan kustannukset kohosivat voimakkaasti. Samaan aikaan teknologian muuttuminen mahdollisti siirtymisen keskitetympiin ratkaisuihin.

Useat yksityisen sektorin isot konsernit, tietotekniikka-ala eturintamassa, siirtyivät kohti keskitettyjä ratkaisuja. Useissa ratkaisuja keskitettiin hyvin mahdollisesti. Valtionhallinnon IT-toiminnan keskittämistä arvioitaessa näitä on käytetty vertailukohtana. Toisaalta joissain maissa, joissa hajautus ei ollut yhtä voimakasta, tuloksena on yleensä ollut hitaampi kehitys.

Osana Vanhasen ensimmäisen hallituksen tietoyhteiskunta- ja tuottavuusohjelmia asetettiin vuonna 2004 työryhmä pohtimaan IT-toiminnan koordinoitua, konserniohjausta sekä konsernipalveluja. Sen ehdotusten pohjalta perustettiin huhtikuussa 2005 valtion IT-toiminnan johtamisyksikkö (ValtIT) valtiovarainministeriön hallinnon kehittämisosastolle. Tavoitteena oli, että konserniohjaus ja tehokkuus toteutuvat ohjeistuksen lisäksi koko valtiokonsernin yhteisillä palveluilla sekä keskitetyllä hankintatoimella.

Valtion IT-toiminnan uudistuksen lähtökohdat olivat IT-toiminnan kustannustehokkuus, valtionhallinnon tuottavuuden edistäminen ja tukeminen sekä hallinnon toimintatapojen, poikkihallinnollisten palvelujen ja rakenneuutosten mahdollistaminen yhtenäisellä IT-ympäristöllä. IT:n nähtiin olevan keskeisessä asemassa, kun valtion toimintoja uudistetaan.

Toiminnan kehittämistä ohjaamaan laadittiin valtion yhteinen IT-strategia, jonka keskeisimmät linjaukset vahvistettiin valtioneuvoston periaatepäätöksensä 2006. Keskeisenä lähtökohtana olivat tyytyväiset asiakkaat sekä tehokas, verkottunut ja turvallinen hallinto.

Valtion IT-strategia

Haasteet	Strategiset linjaukset	Kehittämishjelmat	Kärkihankkeet
<ul style="list-style-type: none"> • Muuttuvat palvelutarpeet ja odotukset • Hallinnon avoimuus ja luotettavuus • Globalisaatio, EU-integraatio • Tuottavuus • Väestön ikääntyminen, Henkilöstöä eläkkeelle • Alueellinen epätasapaino • Toiminnan jatkuvuuden turvaaminen 	<p>Tytyväiset asiakkaat, joustavat palvelut</p> <p>Tehokas, turvallinen, verkottunut hallinto</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Asiakslähtöiset sähköiset palvelut • Yhteentoimivuus • Yhteiset tietojärjestelmät • Yhtenäiset perustietotekniikkapalvelut • Tietoturvallisuus 	<ul style="list-style-type: none"> • Kansalaisten ja yritysten tunnistaminen • Sähköisten palvelujen alusta • Yhteiset arkkitehtuurit • Rajapinnat perustietovarantoihin • Talous- ja henkilöstöhallinto • Dokumentinhallinta ja arkistointi • Yhteinen, turvallinen tietoliikennetkaisu • Sähköposti, kalenteri • Tietoturvasojen määrittely • Hankesalkun hallinta • Talousohjaus

Strategian toteuttamisessa on keskitytty erityisesti yhteisten konsernipalveluiden rakentamiseen.

Strategisen ohjauksen erottamiseksi palvelutuotannosta on siirrytty yhä enemmän tilaaja-tuottajamalliin. IT-strategian mukaisten palvelujen tuottajana aloitti valtionhallinnon IT-palvelukeskus (VIP) osana valtiokonttoria vuoden 2009 alussa. Tämän lisäksi toiminnassa on hallinnonalojen IT-palvelukeskuksia. Hallinnonalojen IT-palvelukeskukset on perustettu keräämällä nykyinen palvelutuotannossa työskentelevä henkilökunta ja tehtävät yhteen organisaatioon. Työnjako hallinnonalojen ja valtionhallinnon yhteisen palvelukeskuksen välillä ei ole vielä selkeä. Tavoitteena on, että kaikille yhteiset palvelut tuotetaan VIP:ssä ja hallinnonalojen palvelukeskukset keskittyvät niiden asiakkaiden ydintoiminnan tukemiseen.

Valtion IT-strategian yhtenä tavoitteena oli vahvistaa hallinnonalojen IT-toiminnan ohjausta. IT-toiminnan ohjauksen tulisi olla osa ministeriöiden alaisen hallinnon ohjausta. Sen tulisi tukea toiminnan kehittämistä ja hallinnon alan strategioita. Se on ollut kunkin ministeriön vastuulla. Lähtökohdat keskitetylle ohjaukselle ovat olleet erilaiset. Esimerkiksi oikeus- ja ympäristöministeriöiden hallinnonalalla ohjaus ja palveluiden tuotanto ovat olleet keskitettyjä. Valtiovarainministeriön sekä sosiaali- ja terveysministeriön oman hallinnonala ohjaus on ollut heikompa. Lähtökohtaiset erot selittyvät hallinnonalojen yleisen ohjauksen rakenteella sekä virastorakenteella. Kaikki hallinnonalat ovat tiivistäneet ohjaustaan. Ohjauksen mallit ja keinot on sovitettu kunkin hallinnonalan toimintatapaan.

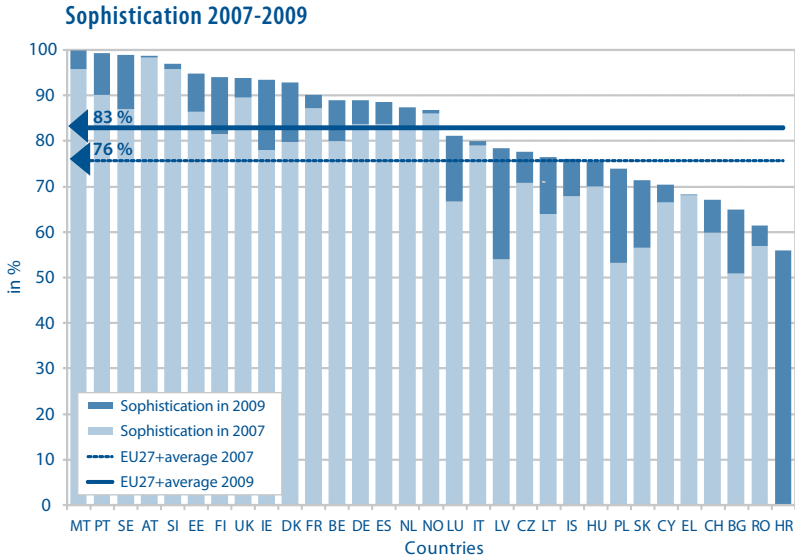
Vuoden 2008 alusta perustettuun työ- ja elinkeinoministeriöön perustettiin konserniohjaustoiminto, jonka yksi keskeinen toiminta-alue on IT-toiminnan ohjaus. Sisäasiainministeriössä taas on siirrytty selkeämmin tilaaja-tuottajamalliin. Hallinnonala ja turvallisuusviranomaisia laajemmin tukemaan on perustettu IT-palvelukeskus HALTIK. Valtiovarainministeriön hallinnonalalla virastot tiivistävät yhteistyötään ministeriön ohjauksessa. Puolustushallinnossa puolustusvoimat toteutti palveluiden hankinnan, tuotannon ja kehittämisen tehostamiseksi vuosina 2004 - 2009 tietohallinnon rationalisointitoimenpiteet (TIERA). Puolustusvoimien kaikkien puolustushaarojen yhteinen IT-palveluiden kehittäminen ja tuotanto sekä hankinta keskitettiin Pääesikunnan alaiseen Puolustusvoimien Johtamisjärjestelmäkeskukseen (PVJJK) vuonna 2007.

Vuonna 2006 perustettiin sisäasiainministeriöön kuntien tietohallintoyhteistyön koordinoitua varten KuntaIT-toiminto. Kuntasektorin toimijoiden ja toiminnan eri tasojen välistä toimintaa tukevien toimintamallien ja tietojärjestelmien yhteentoimivuus on perusedellytys saumattomien palveluketjujen muodostamiseksi. Yhteentoimivuuden edistäminen on jakautunut kolmeen osakokonaisuuteen: 1) Yhteisten arkkitehtuurilinjausten ja -menetelmien kehittämiseen, 2) Suositus- ja standardointitoimintaan, 3) Linjauksiin ja suosituksiin perustuvaan palveluiden kehittämiseen.

Arkkitehtuurilinjausten osalta KuntaIT on yhdessä suurten kaupunkien kanssa määritellyt yhteisen tavoitetilan kuntasektorin palvelukeskeisestä arkkitehtuurista (SOA) ja teknologialinjauksista sekä muodostanut kuntasektorin käyttöön ValtIT:n arkkitehtuurien suunnittelu-, kehittämis- ja kuvausvälineistöjä yhteisen kielen muodostamiseksi toiminnan kehittäjän ja ratkaisuiden toteuttajien välille.

2.1 Kansainväliset vertailut ja kansalliset toimet

Euroopan unioni on kehittänyt kansainvälisesti tunnustetun mallin analysoida 20 keskeistä sähköisen hallinnon palvelua (12 kansalaisilla suunnattua ja 8 yrityksille suunnattua) kolmella indikaattorilla. Se kuvaa kunkin maan kehitystä kaikkien palvelujen saamisessa verkkoon.

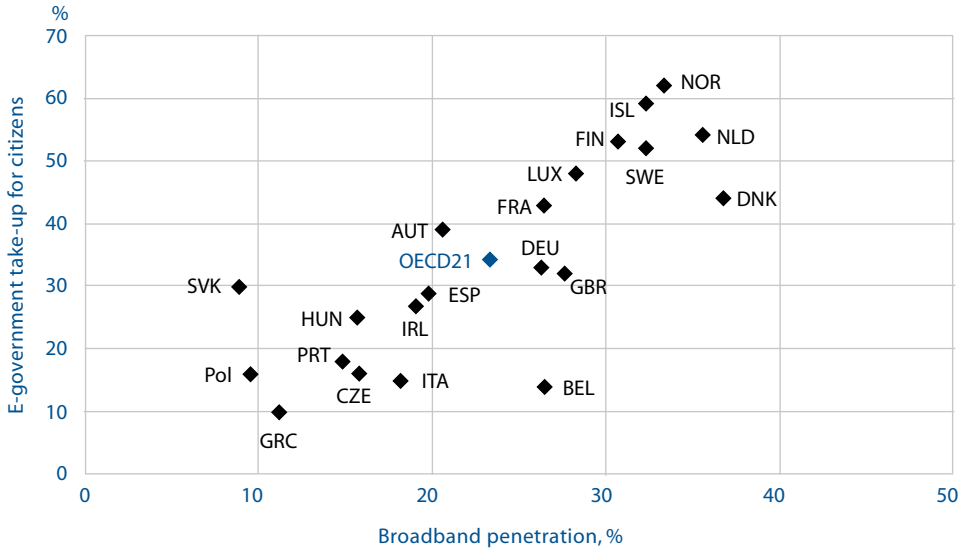


Lähde: Smarter, Faster, Better eGovernment 8th Benchmark Measurement, November 2009, European Commission, Directorate General for Information Society and Media

OECD on laskenut yhteyden laajakaistan levinneisyyden ja kansalaisten hallinnon sähköisten palvelujen käytön välillä, koska nettiyhteys on yksi edellytys palvelujen käytölle. Jotta sähköinen hallinto ja palvelut olisivat onnistuneita kansalaisten ja yritysten pitää niitä myös haluta käyttää tarvitessaan. Hallinnon sähköisten palveluiden käyttö on laajentunut viime vuosina suurimmassa osassa niitä OECD-maita, joista Euroopan komissio tuottaa tietoa. Silti kun tietoa verrataan saatavilla oleviin palveluihin on kansalaisten sähköisten palvelujen käyttö vielä matalaa.

Lisätietoja Government at a Glance (tulossa 10/2009) Lähde: 31.1 and 31.2: Eurostat (2008) <http://ec.europa.eu/eurostat>. Data accessed on 22 July 2009. Data for Turkey are from Turkostat. 31.3: OECD 2007 broadband statistics (www.oecd.org/sti/ict/broadband) and Eurostat (2008).

Relationship between broadband penetration and citizen uptake of e-government services (2008)



Suomen kansallisia vahvuuksia ovat olleet muun muassa kansainvälisesti tarkasteltuna korkea koulutustaso, alueellinen ja sosiaalinen tasa-arvo, hyvä hallintokulttuuri, kansalliset tietovarannot, tiedon julkisuus sekä kansalaisten vahva luottamus sähköisiin palveluihin.

Tieto- ja viestintätekniiikan hyödyntämiseen julkisessa hallinnossa liittyy kuitenkin merkittäviä haasteita, kuten keskitetyn ohjauksen heikkous, pirstoutunut sähköisen asiointin kehittämistyö ja palvelutarjonta sekä haasteet tiedon yhteiskäytössä ja tietojärjestelmien yhteentoimivuudessa.

Kiristynyt taloudellinen tilanne sekä palvelu- ja henkilöstörakenteessa tapahtuvat muutokset luovat painetta tietotekniikan nykyistä huomattavasti laajemmalle ja syvällisemmälle soveltamiselle koko julkishallinnossa. Keskeistä on tällöin, että toisaalta automatisoinnin avulla voidaan luopua tarpeettomista työvaiheista ja käyttää tehokkaasti hyväksi tietojen vaihtoa eri toimintojen välillä sekä toisaalta varmistaa tarvittavien säästöjen ja rakennemuutosten toteutuminen edistämällä järjestelmien nykyistä suurempaa yhteentoimivuutta, jotta tietojen käyttöön liittyviä työvaiheita voidaan vähentää.

3 Johtaja- ja henkilöstöpolitiikka

3.1 Valtion henkilöstön tila

Valtion budjettitalouden virastoissa ja laitoksissa työskenteli vuoden 2008 lopussa 120 910 henkilöä, joka on 4,8 % työllisestä työvoimasta. Edellisestä vuodesta henkilöstö vähentyi noin 1300 henkilöllä (-1,1 %) ja valtion henkilöstön osuus työllisestä työvoimasta laski. Vuonna 2008 valtion palveluksessa oli 3000 henkilöä vähemmän kuin vuonna 2004. Yliopistojen hallinnollisen aseman muutoksen myötä 1.1.2010 valtion budjettitalouden virastojen piiri supistuu noin 32 800:lla ja on silloin noin 88 100 virkamiestä ja työntekijää.

Vuonna 2008 henkilöstön keski-ikä oli 44,1 vuotta. Keski-ikä nousi 0,3 vuodelle edellisestä vuodesta ja 1,2 vuodelle vuodesta 2004. Ikäluokittain suurimpia ryhmiä olivat 45-55 -vuotiaat (29 %) ja 35-44 -vuotiaat (24 %). Nuoret ikäluokat korostuvat erityisesti yliopistoissa. Kun yliopistojen henkilöstö siirtyy budjettivaltion ulkopuolelle, valtion henkilöstön keski-ikä nousee ja ikäjakaumassa korostuvat nykyistä enemmän seniori-ikäluokat.

Vuonna 2008 henkilöstöstä 91 % työskenteli kokoaikaisesti ja 9 % osa-aikaisesti. Kokoaikaisten osuus oli samalla tasolla kuin edellisenä vuonna ja vuonna 2004. Osa-aikaisuus oli yleisempää naisilla (11 %) kuin miehillä (7 %). Naisilla osa-aikaisuuden korostumista selittävät esimerkiksi lasten hoitoon liittyvät työaikajärjestelyt ja osa-aikaeläkkeen yleisempi käyttö.

Henkilöstöstä 75 % työskenteli toistaiseksi voimassa olevassa palvelussuhteessa ja 25 % määräaikaisessa palvelussuhteessa. Määräaikaisten osuus laski 0,1 %-yksiköllä edellisestä vuodesta ja 1,2 %-yksiköllä vuodesta 2004. Määräaikaiset palvelussuhteet olivat yleisempiä naisilla (27 %) kuin miehillä (24 %). Kaikista määräaikaisista 59 % työskenteli yliopistoissa. Ilman yliopistoja määräaikaisten osuus henkilöstöstä oli 14 %.

Henkilöstövoimavarojen johtamisen tilaa voidaan kuvata epäsuorasti erilaisilla henkilöstön työhyvinvointia kuvaavilla tunnusluvulla. Vuonna 2008 henkilöstön kokonaistyötyytyväisyys ja tyytyväisyys johtamiseen olivat melko hyvällä tasolla. Työtyytyväisyys kohentui edellisestä vuodesta ja oli myös korkeammalla tasolla kuin vuonna 2004. Valtiolla on käynnissä useita suuria kehittämishankkeita, jotka usein lisäävät henkilöstön kokemaa epävarmuutta ja väliaikaisesti heikentävät henkilöstön työtyytyväisyyttä. Kehittämishankkeista

huolimatta henkilöstön kokonaistyytyväisyys ei ole vähentynyt. Sen sijaan keskus- ja paikallistasolla tehty johtamisen kehittämistyö on lisännyt henkilöstön tyytyväisyyttä johtamiseen.

Vuonna 2008 sairauspoissaoloja kertyi keskimäärin 9,0 työpäivää henkilötyövuotta kohti. Sairauspoissaoloja oli 0,9 työpäivää vähemmän kuin edellisellä vuonna, mutta 0,2 työpäivää enemmän kuin vuonna 2004. Pidemmällä aikavälillä sairauspoissaolojen lisääntymistä selittää osaltaan henkilöstön ikääntyminen. Vuonna 2008 kokoaikaeläkkeelle siirtyi 3343 henkilöä, joka on 15 henkilöä vähemmän kuin edellisellä vuonna. Eläkkeelle jäätiin keskimäärin 59 vuoden 3 kuukauden ikäisenä. Keskimääräinen eläkkeellesiirtymisikä nousi edellisestä vuodesta 0,9 vuodella ja vuodesta 2004 yhdellä vuodella.

Vuonna 2008 budjettitalouden henkilöstön palkkasumma oli 4,6 miljardia euroa ja kaikki työvoimakustannukset 5,7 miljardia euroa. Työvoimakustannukset kasvoivat nimellisesti 8,3 % edellisestä vuodesta ja 13,2 % vuodesta 2004. Vuonna 2008 yhden henkilötyövuoden hinta oli keskimäärin noin 48 600 euroa.

Valtion henkilöstön tila 2004-2008

	2004		2005		2006		2007		2008 ³⁾	
		%-m		%-m		%-m		%-m		%-m
HENKILÖSTÖMÄÄRÄ, -RAKENNE JA -KUSTANNUKSET										
Henkilöstön lukumäärä	123 911	-0,2	123 821	-0,1	123 219	-0,5	122 200	-0,8	120 910	-1,1
Henkilötyövuodet, lukumäärä	120 291	-0,2	120 868	0,5	120 892	0,0	120 170	-0,6	117 648	-2,1
Henkilöstön keski-ikä, vuotta	42,9	0,3	43,1	0,6	43,4	0,6	43,7	0,7	44,1	0,9
Ulkomaalaiset henkilöstöstä, lukumäärä	1 764	1,4	1 844	1,5	1 843	-0,1	2 150	16,7	2 387	11,0
Palkkasumma, milj. euroa	3 991,2	3,9	4 145,8	3,9	4 302,4	3,8	4 279,4	-0,5	4 583,7	7,1
Työvoimakustannukset yhteensä, milj. euroa	5 060,1	3,7	5 284,1	4,4	5 385,7	1,9	5 288,0	-1,8	5 726,0	8,3
Henkilötyövuoden hinta, euroa	42 066	3,9	43 718	3,9	44 550	1,9	44 004	-1,2	48 671	10,6
Tehdyn työajan osuus vuosityöajasta, % ¹⁾	82,1	0,2	82,2	0,2	82,1	-0,2	80,7	-1,7	81,0	0,4
Tehdyn työajan palkkojen osuus palkkasummasta, %	78,8	-0,5	78,8	0,0	78,8	0,0	78,3	-0,6	78,6	0,4
Välisten työvoimakustan- nusten osuus tehdyn työajan palkoista, %	60,9	0,9	61,8	1,4	58,9	-4,7	57,9	-1,7	59,0	1,9
TYÖHYVINVOINTI										
Kokonaistyötyytyväisyys ²⁾	3,3	-2,0	3,4	3,0	3,3	-2,9	3,3	0,0	3,4	3,0
tyytyväisyys johtamiseen ²⁾	3,2	1,5	3,2	0,0	3,3	3,1	3,3	0,0	3,4	3,0
Keskimääräinen eläkkeelle- siirtymisikä, vuotta	58,3	0,5	58,6	0,4	58,7	0,2	58,4	-0,5	59,3	1,5
Työkyvyttömyyseläkkeelle siirtyminen, %	0,29	12,9	0,3	5,5	0,3	0,0	0,2	-34,3	0,2	0,0
Sairauspoissaolot, työpäivää/htv	8,8	1,4	8,8	0,0	8,9	1,1	9,9	11,2	9,0	-9,1

¹⁾ tehdyn säännöllisen vuosityöajan osuus säännöllisestä vuosityöajasta

²⁾ asteikolla 1-5: 1= erittäin tyytymätön,5 = erittäin tyytyväinen

³⁾ ennakkotieto

Budjettitalouden henkilöstö hallinnon tason mukaan 2000-2009 ¹⁾

Hallinnon taso ²⁾	Henkilöstön lukumäärä (koko- ja osa-aikaiset henkilöt)													
	Vuosi												Muutos	
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	8/2009	2000-2008 lkm	2000-2008 %		
Lainsäädäntötoimi	616	644	666	679	710	728	742	772	767	784	151	24,51		
Oikeustoimi	4575	4715	4763	4750	4721	4669	4226	4615	4623	5153	48	1,05		
Keskushallintoyksiköt	28506	28363	28803	28807	29225	29501	30697	30968	32564	38668	4058	14,24		
Väliasteen yksiköt	41868	38855	39779	39991	39599	39327	37923	36169	34871	38094	-6997	-16,71		
Paikallistason yksiköt	16542	15236	15292	15400	14587	14418	14255	13781	12436	5220	-4106	-24,82		
Opetus- ja sosiaalitoimi	31614	32728	33955	34558	35069	35178	35375	35895	35670	36105	4056	12,83		
Henkilöstö yhteensä	123721	120541	123258	124185	123911	123821	123218	122200	120931	124024	-2790	-2,26		

¹⁾ Vuosina 2000-2005 marraskuun tieto ja vuodesta 2006 alkaen joulukuun tieto

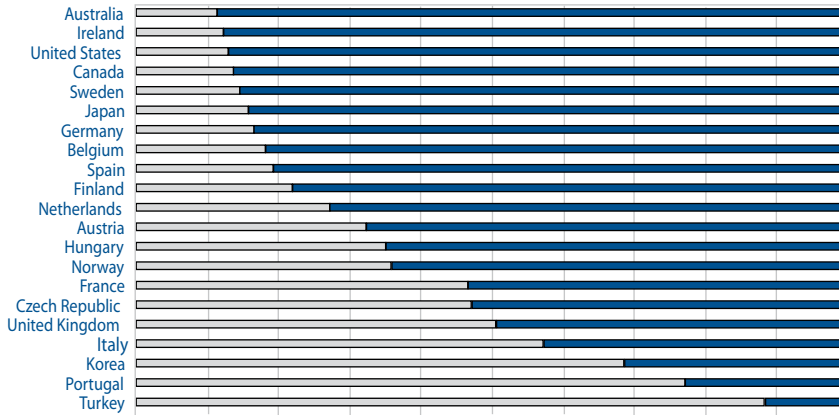
Edellisen sivun taulukon luvut perustuvat virastokoodistoon. Viime vuosina keskus-, alue- ja paikallishallinnonyksiköiden virastokoodia on yhdistetty yhdeksi virastokoodiksi (esim. aiemmin erilliset Tiehallinnon tiepiirit ja keskushallinto yhdistettiin vuoden 2009 alusta alkaen Tiehallinnoksi), joka hallinnontasoluokituksessa vastaa keskushallintoa. Näissä tapauksissa keskushallinnon henkilöstömäärä näyttäisi kasvaneen, vaikka työpaikkoja ei olisi siirtynyt hallinnontasolta toiselle. Vastaavia uusia virastokoodimuutoksia on vireillä.

Hallinnon taso	Henkilöstön jakaantuminen %										Muutos
	Vuosi										2000-2008
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	8/2009	%
Lainsäädäntötoimi	0,5	0,5	0,5	0,5	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,1
Oikeustoimi	3,7	3,9	3,9	3,8	3,8	3,8	3,4	3,8	3,8	4,2	0,5
Keskushallintoyksiköt	23,0	23,5	23,4	23,2	23,6	23,8	24,9	25,3	26,9	31,2	8,1
Väliasteen yksiköt	33,8	32,2	32,3	32,2	32,0	31,8	30,8	29,6	28,8	30,7	-3,1
Paikallistason yksiköt	13,4	12,6	12,4	12,4	11,8	11,6	11,6	11,3	10,3	4,2	-9,2
Opetus- ja sosiaalityö	25,6	27,2	27,5	27,8	28,3	28,4	28,7	29,4	29,5	29,1	3,6
Henkilöstö yhteensä	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	0,0

Niissä 21 OECD-maassa, joista tietoa on saatavilla, suurella osalla on enemmän työntekijöitä alue- ja paikallistasolla kuin keskushallinnossa. Liittovaltioissa keskushallintotasolla on vähemmän kuin kolmannes työntekijöistä. Ei-liittovaltioissa keskushallinnon työntekijöiden määrän kirjo on laaja Ruotsin 15:sta % Turkin 90:een %. Niistä maista, joista tietoa on saatavilla muutos vuosien 1995 ja 2005 välillä on vähäinen.

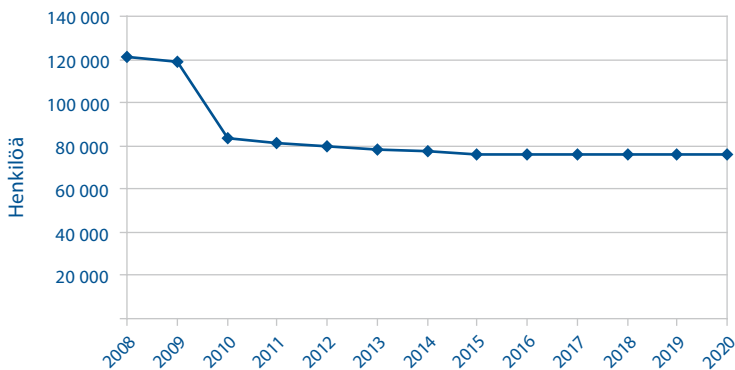
Lisätietoja: Government at a Glance, OECD ilmestynyt 10/2009, Data refer to 2005 and were collected by OECD's 2006 Comparison of Employment in the Public Domain (CEPD) Survey. Respondents to the survey were predominately national statistical officers.

Henkilöstömäärän jakautuma keskushallinnon ja alue- ja paikallishallinnon välillä



Tehtyjen hallinnon valtiontalouden kehyspäätösten ja hallinnon kehittämissuunnitelmien mukaan valtion henkilöstömäärän voi ennustaa kehittyvän seuraavasti:

Valtion budjettitalouden henkilöstön lukumäärä vuosina 2008-2020 (ennuste 2009-2020)



Valtiovarainministeriön tilaamien tutkimusten mukaan valtion työnantajakuva on parantunut useilla osa-alueilla ja valtiota pidetään yleisesti ottaen kilpailukykyisempänä työnantajana kuin aikaisemmin. Työnantajakuvatutkimusten mukaan valtion kilpailukyky työnantajana on hyvä myös verrattuna muihin työnantajiin ja toimialoihin. Huolimatta kriittisistäkin arvioista yleinen mielikuva on vertailussa hyvä. Tutkimusten mukaan valtion palvelukseen ja työpaikkoihin liittyy sellaisiakin piileviä vetovoimatekijöitä, jotka tässä

ajassa sopivat yhteen yleisten arvostusten ja yhteiskunnallis-taloudellisten olosuhteiden kanssa.

Valtion työnantajakuvan vahvuudet ovat myös niin sanottujen raskaann työpaikan valintakriteerien joukossa sekä yleensä väestön että korkeasti koulutettujen nuorten keskuudessa.

Valtion työnantajakuvan vahvuuksia kansalaisten mielikuvissa ovat:

- työpaikkojen pysyvyys ja varmuus,
- työolosuhteet ja –välineet,
- mahdollisuudet ammattitaidon ja itsensä kehittämiseen,
- työhyvinvoinnin toteutuminen sekä
- työtehtävien mielenkiintoisuus.

Henkilöstön mielikuvien mukaan vahvuudet ovat pitkälti samat:

- työpaikkojen pysyvyys ja varmuus,
- töiden mielenkiintoisuus,
- työolosuhteet ja –välineet,
- ilmapiiri työpaikoilla,
- mahdollisuudet joustavasti sovittaa yhteen työ- ja yksityiselämän tarpeet sekä
- mahdollisuudet ammattitaidon ja itsensä kehittämiseen.

Henkilöstön mielikuvissa suhteellisia heikkouksia ovat puolestaan palkkataso, vaikutusmahdollisuudet omaan työhön, henkilöstön tasapuolinen kohdelu ja kiireen hallinta.

3.2 Henkilöstöjohtamisen linjaukset osana hallintopolitiikkaa

Hallinnon toiminnallinen tehokkuus, palvelukyky ja yhteiskunnallinen vaikuttavuus varmistetaan siten, että henkilöstöjohtamisen linjausten valmistelu, päätöksenteko ja seuranta integroidaan konsernin muihin ohjausprosesseihin. Tavoitteena on ollut kytkeä henkilöstöjohtaminen osaksi kokonaisjohtamista kaikissa valtionhallinnon toimintayksiköissä. Osana valtiovarainministeriötä, Valtion työmarkkinalaitos on toiminut sekä valtiojohton että virastojen palveluksessa valtion henkilöstöjohtamisen linjaamisessa ja kehittämisessä. Sen tavoitteena on olla yhteinen ja yhteiseksi tekijä valtion henkilöstöjohtamisessa. Siten se turvaa yhdessä virastojen kanssa laadukkaat palvelut yhteiskunnassamme.

Valtion strategisella henkilöstöjohtamisella ja henkilöstön kehittämisellä vahvistetaan valtiotyönantajan kilpailukykyä osaavasta työvoimasta, tuetaan

valtion toimintayksiköiden toiminnallista tehokkuutta valtionhallinnon muutoksissa ja viime kädessä varmistetaan valtionhallinnon toimintakyky. Valtion yhteisen henkilöstöjohtamisen keskeisiä tavoitteita ovat olleet hyvän johtamisen, kilpailukykyisen sopimus- ja palkkapolitiikan ja organisaatioiden muutostilanteisiin liittyvien tukitoimenpiteiden kehittäminen sekä tuloksellisuutta tukevan virka- ja työehtosopimusratkaisun toteuttaminen virastotasolla.

3.3 Muutosten tuki

Tuottavuushankkeet, alueellistamistoimenpiteet ja hallinnon muut rakenne- ja toiminnalliset muutokset koskettavat lähes koko valtion henkilöstöä. Muutosten etenemistä ja tavoitteena olevien henkilöstövaikutusten toteutumista on ryhdytty tukemaan entistä tehokkaammin. Hallituksen 6.11.2007 käsittelyssä todetun mukaisesti valtiovarainministeriö on antanut uudet täydennetyt ohjeet ministeriöille ja virastoille muutostilanteiden henkilöstöpolitiikasta. Ohjeet on valmisteltu yhteistoiminnassa henkilöstöjärjestöjen edustajien kanssa. Ohjeen mukaan, jos muut sen mukaiset keinot tehtäviä vaille jääneiden työn järjestämiseksi eivät ole mahdollisia, voidaan valtiovarainministeriön harkinnan mukaan ottaa viimekätisenä keinona käyttöön irtisanoutumiskorvaus.

Valtioneuvoston periaatepäätös valtion henkilöstön aseman järjestämisestä organisaation muutostilanteissa (VM 9/01/2006) esittelee periaatteellisella ja yleisellä tasolla, kuinka organisaatiomuutoksissa ilman työtehtäviä jääville valtion työntekijöille pyritään löytämään uusia työtehtäviä:

- ensisijaisesti omasta toimintayksiköstä,
- toissijaisesti muusta saman hallinnonalan toimintayksiköstä,
- kolmanneksi toisen hallinnonalan toimintayksiköstä henkilön omalla työssäkäyntialueella.

Valtiovarainministeriön päätös 10/2007 (6.11.2007) Muutosten johtaminen ja muutosturva valtionhallinnossa menee edellä mainittua periaatepäätöstä konkreettisemmin keinoihin, joilla henkilöstöä tuetaan ja uudelleen sijoitetaan organisaatioiden muutostilanteissa. Tukitoimia ovat mm.

- Virkasiirrot Heli-järjestelmän virkajärjestelytoimintoa hyväksi käyttäen. Hallituksen 6.11.2007 tekemän päätöksen mukaisesti HELI-rekrytointijärjestelmä on otettu käyttöön kaikkialla valtionhallinnossa.
- Siirto toisen työnantajan palvelukseen (myös kuntasektorille ja yksityiselle).
- Virkavapauden myöntäminen (enintään kolmeksi vuodeksi, rohkaisee hakeutumaan määräaikaisiin töihin muun työnantajan palvelukseen).
- Etätyömahdollisuuden hyväksi käyttäminen.

- Uudelleen koulutautumisen tukeminen.
- Työvoimahallinnon muutosturvayksiköiden tuki.
- Viimekätisenä keinona irtisanoutumiskorvaus (max. 10 kuukauden palkkaa vastaava määrä).

Valtiovarainministeriö on säännöllisesti tuottavuusohjelman raportointiin liittyen linjannut, että tuottavuutta lisäävät toimenpiteet tulee suunnitella huomioimalla valtioneuvoston periaatepäätös muutostilanteiden henkilöstöpolitiikkaa koskevista linjauksista (VM 9/01/2006). Lisäksi tulee huolehtia siitä, että tuottavuustoimenpiteiden suunnittelua ja toteuttamista käsitellään yhteistoinnissa henkilöstön edustajien kanssa. Valtiovarainministeriö on edistänyt meneillään olevien mittavien hallinnon kehittämistoimien toteuttamista myös perustamalla Valtiokonttoriin Valtion henkilöstöpalvelut -yksikön. Sen tehtävänä on virastojen tukeminen muutosten toteuttamisessa. Keskeinen kysymys on henkilöstön uudelleensijoitus. Yksikkö antaa konkreettista tukea ja opastusta akuuteissa tilanteissa oleville virastoille.

Valtioneuvosto teki 26.3.2009 kehyspäätöksen, jossa edellytetään ilmoitusta tuottavuustavoitteiden ja –toimenpiteiden seurauksena työtä vaille jäävistä henkilöistä. Mikäli tuottavuustavoitteiden ja –toimenpiteiden seurauksena työtä vaille jäävien asemaa ei voida järjestää edellä mainituin toimenpitein irtisanomiset välttämättä, asianomaisen ministeriön on ilmoitettava tällaiset mahdolliset tapaukset valtiovarainministeriölle, jotta ne voidaan tarvittaessa saattaa talouspoliittisen ministerivaliokunnan käsiteltäväksi. Tätä ennen tulee selvittää erilaiset ratkaisuvaihtoehdot yhteistyössä Valtion työmarkkinalaitoksen ja Valtiokonttorin Henkilöstöpalvelut -yksikön kanssa.

Valtionhallinnon toimintayksiköiden toimintakykyisyyttä ja tuottavuutta on tuettu organisaatio- ja rakennemuutosten toteuttamisessa. Muun muassa aluehallinnon uudistamishankkeen läpivientiä on tuettu erityisesti johtamisen kautta ja henkilöstövoimavarojen hallintaa vahvistamalla. Valtion työmarkkinalaitos on muutoinkin merkittävästi lisännyt toimintayksiköiden työnantaja-toiminnan tukea ja edistänyt niiden työnantajaosaamista. Vuosille 2007-2010 tehdyn valtion virka- ja työehtosopimuksen tavoitteena on palkkauksen ja työelämän kehittämisen avulla parantaa valtionhallinnon ja sen toimintayksiköiden tuloksellisuutta. Valtion virka- ja työehtosopimusten virastotasolla toteutettavien erien suuntaamista toiminnan tuloksellisuutta edistävällä tavalla on tuettu ja seurattu vuosina 2008-2009. Työaikajohtaminen on otettu strategiseksi kehittämiskohteeksi.

3.4 Johtamiskulttuurin uudistaminen

Valtionhallinnon tuloksellisuus, hyvinvointi ja muutos varmistetaan hyvällä johtamisella eri tasoilla valtionhallinnossa. Tätä varten valtioneuvosto teki

30.4.2008 periaatepäätöksen valtionhallinnon johtajapolitiikasta. Sen välittömiä tavoitteita ovat:

1) houkuttelevat johtamistehtävät ja hyvät kehittymismahdollisuudet, 2) ammatillisesti korkeatasoinen ja riittävän yhtenäinen ylin virkamiesjohto ja 3) johtajien hyvät edellytykset menestyksellisesti suoriutua tehtävistään.

Valtiovarainministeriö on toteuttanut johtajapolitiikan uudistuksia ennakoiden johdon suurta vaihtuvuutta lähivuosina. Tehtyjä uudistuksia ovat muun muassa linjaukset kehityskeskustelujen käymiseksi ja henkilökohtaisten johtamissopimusten käyttöönottamiseksi johdon piirissä. Tähän on liittynyt pienenmuotoinen johdon tulospalkkiokokeilu. Johtamissopimuksia koskeva kokeilu on ollut käynnissä vuodesta 2005 lähtien. Kokeilun tuloksia arvioidaan, minkä pohjalta valmistellaan mahdollista linjausta johtamissopimusten ottamiseksi käyttöön laajemmin hallinnossa.

Tavoitteena on, että entistä useampiin johtamisvirkoihin nimitetään määrääjäksi, mikä lisää johdon liikkuvuutta ja johtamisvalmiuksia. Ylimmän johdon virkaa täytettäessä on joka kerran harkittava, olisiko virkaan nimitettävä määrääjäksi. Nimitettäessä virkaan ensimmäisen kerran, on yleensä tarkoituksenmukaista, että määräaika on yli viisi vuotta ja enintään seitsemän vuotta. Ylimmällä johdolla tarkoitetaan ministeriöiden kansliapäälliköitä, alivaltiosihteereitä, osastopäälliköitä ja virka-asemaltaan vastaavia virkamiehiä sekä virastojen päälliköitä.

Ammattimaisilla valintaperusteilla ja -menetelmillä, suunnitelmallisella kehittämisellä ja uramahdollisuuksilla varmistetaan johtajien saatavuus eri tehtäviin. Johtajien valintaperusteissa otetaan huomioon tehtävän vaatimusten lisäksi johtajan kehittymiskelpoisuus ja käytettävyyys myöhemmin valtionhallinnon muissa tehtävissä. Naisten osuutta johtotehtävissä ja hakeutumista johtamisurille on edistetty muun muassa valtiovarainministeriön asettamassa työryhmässä, joka jätti ehdotuksensa keväällä 2009. Ministeriö on myös toteuttanut ylimmän johdon potentiaalille suunnatun Tulevaisuuden johtajat -ohjelman ensimmäisen kurssin ja käynnistää syksyllä 2009 toisen kurssin. Verkostoitumista tuettiin ohjelmassa kansanedustajien, kunta- ja yrityssektorin edustajien osallistumisella yhteisiin tilaisuuksiin. Ministeriön kumppaneina verkostotilaisuuksien järjestämisessä ovat Eduskunta, Suomen Kuntaliitto ja Elinkeinoelämän keskusliitto EK. Syksyllä 2008 käynnistyi valtionhallinnon ylimmälle johdolle tarkoitettu Valtionhallinnon johdon foorumi, jonka toinen tilaisuus pidettiin kesällä 2009 ja kolmas pidetään keväällä 2010. Keväällä 2008 päättyi v. 2007 alkanut FINWIN-valmennusohjelma, jonka tavoitteena oli luoda muutosvalmiuksia hallintoon.

Valtiovarainministeriö on kehittänyt valtionhallinnon johtoa ja johtamisurille hakeutuvia yhdessä ministeriöiden kanssa yhteisen johdon kehittämismallin pohjalta. Kehittämisen kohteena ovat johdon rekrytointi, kehitys- ja urapolut ja suorituksen johtaminen.

Ministeriöitä tukemaan asetettiin vuonna 2008 johtajapolitiikan ohjausryhmä, jonka tehtävänä on koordinoita valtiokonsernin johdon uudistuksia. Ohjausryhmän tehtävänä on muun muassa osallistua yhteisten valmennusohjelmien osanottajavalintoihin, johtamissopimusten arviointiin, seuraajasuunnittelu- ja potentiaaliajattelun edistämiseen. Ryhmässä on asiantuntijoita niin hallinnosta kuin sen ulkopuoleltakin.

Kuntien henkilöstö

15.10.2009	Kunnat ja kuntayhtymät				
	2004	2005	2006	2007	2008
Henkilöstön lukumäärä yhteensä	431 000	422 000	428 000	424 000	437 000
- josta osa-aikatyössä, %-osuus	13,0	12,7	12,9	12,6	12,8
Lisäksi palkattomalla työ- tai virkavapaalla	24 000	29 000	30 000	38 000	32 000
Henkilöstön keski-ikä, vuotta	44,5	44,9	45,0	45,3	45,3
Palkkasumma, miljoona euroa vuodessa	11 900	12 385	12 859	13 320	14 160
Työvoimakustannukset yhteensä, miljoona euroa	15 600	16 175	16 883	17 540	18 600
Henkilötyövuoden hinta keskimäärin, euroa	37 600	39 400	41 000	42 500	44 800
Keskimääräinen eläkkeellesiirtymisikä, vuotta	58,1	58,4	58,3	58,6	58,7
- josta vanhuuseläkkeelle keskimäärin, vuotta	62,2	62,5	62,4	62,9	63,1
Sairauspoissaolot, päiviä keskimäärin/henkilötyövuosi	17,7	19,1	19,2	19,3	19,4

Lähteet:

Tilastokeskus, Kunta-alan palkkatilasto, lokakuu

Kuntien eläkevakuutus, KuEL-vakuutettujen eläkepoistuma

Tilastokeskus, Kunta-alan työvoimakustannustutkimus 2004. Tehdään 4. vuoden välein, vuoden

2008 tulokset eivät vielä käytettävissä.

Työterveyslaitos, Kunta10-tutkimus (sairauspoissaolot)

Peruspalvelubudjetti (palkkasummat)

4 Hallinnon rakenne

4.1 Keskushallinnon kehitys

Vuoden 2005 hallintonselonteon mukaan valtion keskushallinnon uudistamista ja sen rakenteiden ja työnjaon selkiyttämistä jatketaan muun muassa siirtämällä ministeriöistä toimeenpanotehtävät ja muut kuin valtakunnalliset kehittämistehtävät alue- ja paikallishallinnolle, huolehtimalla ministeriöiden toimialajakojen ajanmukaisuudesta sekä arvioimalla ja kehittämällä politiikkaohjelmia koskevaa toimintamallia ja parantamalla sen toteutumista. Lisäksi arvioidaan valtion tutkimuslaitosten organisointia ja käyttöä valtionhallinnossa.

Eduskunnan hallintovaliokunta piti mietinnössään välttämättömänä, että hallintoa uudistetaan kokonaisuutena kaikilla tasoilla samanaikaisesti. Valiokunnan mielestä ministeriörakenteen uudistamisen valmistelussa olisi otettava huomioon muun muassa tarve koota elinkeinojen ja työvoiman kehittämisen tehtäviä, hallinnon kehittämiseen liittyviä tehtäviä ja maahanmuuttopolitiikkaan liittyviä tehtäviä. Lisäksi valiokunta kiinnitti huomiota siihen, että keskushallinnon tehokkuutta voidaan parantaa myös yhdistämällä tehtäviltään lähellä toisiaan olevia organisaatioita tai niiden osia, karsimalla päällekkäisyyksiä muilla tavoin ja yksinkertaistamalla toimintaprosesseja. Sanottu merkitsisi myös keskushallinnon yhteydessä olevien kehittämisorganisaatioiden aseman arviointia. Valiokunta myös kiirehti talous- ja henkilöstöhallinnon tehostamistoimia kaikilla hallinnonaloilla sekä totesi myös hankintatoimessa, toimitilahallinnossa sekä tietohallinnossa ja tietoliikennepalveluissa olevan merkittäviä tehostamismahdollisuuksia.

Valtion keskushallinnon nykyinen henkilöstömäärä on 27 000 henkilöä. Näistä ministeriöissä työskentelee 4 800 henkilöä ja niiden alaisessa keskushallinnossa 22 200 henkilöä. Budjettitalouden koko henkilöstöstä keskushallinnon osuus on 22 prosenttia. Lukuihin eivät sisälly yliopistot ja korkeakoulut, joissa työskentelee noin 34 600 henkilöä eikä oikeuslaitos, jossa työskentelee noin 5 000 henkilöä. Vuoteen 2005 verrattuna keskushallinnon koko henkilöstömäärä on lisääntynyt runsaalla 800 henkilöllä. Kasvu johtuu ministeriöiden alaisen keskushallinnon henkilöstömäärän lisääntymisestä, sillä ministeriöissä työskentelevien määrä on vähentynyt vuodesta 2005 vajaalla 300 henkilöllä.

Valtion keskushallinnon yksiköitä on ministeriöt mukaan lukien noin 100. Määrä on suunnilleen sama kuin vuonna 2005. Keskushallinnon rakenteessa on tapahtunut kuitenkin monia muutoksia. Ministeriöitä on vuoden 2008 alussa toteutetun työ- ja elinkeinoministeriön perustamisen johdosta aikaisemman 13 sijasta nykyisin 12, kun hallitusohjelman mukaisesti kauppaja- ja teollisuusministeriön tehtävät ja suurin osa työministeriön tehtävistä koottiin uuteen ministeriöön. Tässä yhteydessä toteutettiin myös muita ministeriöiden välisen työnjaon muutoksia. Uuteen ministeriöön siirrettiin sisäasiainministeriöstä alueiden ja hallinnon kehittämisosasto lukuun ottamatta alue- ja paikallishallintoyksikköä ja KuntaIT-yksikköä sekä lakkautetusta työministeriöstä puolestaan sisäasiainministeriöön maahanmuutto- ja kotoutusasiat ja sosiaali- ja terveystieteiden ministeriöön toimeentuloturva-asiat.

Ministeriöiden välistä työnjakoa on muuttanut myös vuoden 2008 alussa toteutettu hallinnon kehittämissävelmien kokoaminen valtiovarainministeriöön siirtämällä sinne sisäasiainministeriöstä kuntaosasto ja alueiden ja hallinnon kehittämisosaston alue- ja paikallishallintoyksikkö alaisine organisaatioineen sekä KuntaIT-yksikkö. Muita työnjaon muutoksia ovat olleet samasta ajankohdasta toteutetut asumistukiasioiden siirto ympäristöministeriöstä sosiaali- ja terveystieteiden ministeriöön sekä sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön ja lakkautetun kauppa- ja teollisuusministeriön elintarvikelainsäädäntötehtävien siirto maa- ja metsätaloustieteiden ministeriöön.

Suurimmat rakenteelliset muutokset ovat tapahtuneet kuitenkin ministeriöiden alaisessa keskushallinnossa, jossa virastorakennetta on muuttanut etenkin viranomaistehtävien keskittäminen suurempiin kokonaisuuksiin. Vuoden 2006 toukokuussa maa- ja metsätaloustieteiden ministeriön hallinnonalalla toimintansa aloittanut Elintarviketurvallisuusvirasto perustettiin yhdistämällä hallinnonalan eläinlääkintä- ja elintarviketutkimuslaitos, Elintarviketurvallisuusvirasto ja Kasvintuotannon tarkastuskeskus sekä siirtämällä virastoon ministeriön elintarviketurvallisuusosaston toimeenpanotehtävät. Elintarviketurvallisuusvirasto tutkii ja valvoo elintarvikkeiden sekä maa- ja metsätalouden tuotantoprosessien laatua ja turvallisuutta, eläinten terveyttä sekä kasvinterveyttä.

Samalla hallinnonalalla vuotta myöhemmin toimintansa aloittanut Maaseutuvirasto perustettiin siirtämällä virastoon ministeriöstä maatalouden ja maaseudun kehittämisen suunnittelu-, ohjaus- ja toimeenpanotehtäviä sekä maa- ja metsätaloustieteiden tietopalvelukeskuksesta talous- ja henkilöstöhallinnon tehtäviä. Virasto vastaa EU:n maataloustuki- ja maaseuturahaston varojen käytöstä Suomessa sekä toimii Suomen maksajavirastona.

Vuoden 2009 alussa sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön hallinnonalalla toimintansa aloittanut Terveyden ja hyvinvoinnin laitos perustettiin yhdistämällä hallinnonalalla toimineiden Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimus- ja kehittämiskeskus ja Kansanterveyslaitoksen toiminnot. Viraston tehtävänä on tutkimuksen, seurannan ja arvioinnin avulla väestön hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen, sairauksien ja sosiaalisten ongelmien ehkäiseminen sekä sosiaali- ja ter-

veyspalvelujen kehittäminen. Virasto toimii myös alansa tilastoviranomaisena.

Samasta ajankohdasta aloitti hallinnonalalla toimintansa myös Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto. Virasto perustettiin yhdistämällä hallinnonalalla toimineiden Terveydenhuollon oikeusturvakeskuksen ja Sosiaali- ja terveydenhuollon tuotevalvontakeskuksen toiminnot. Viraston tehtävänä on huolehtia eri laeissa säädettyistä lupa-, ohjaus- ja valvontatehtävistä. Viraston toimialan keskeisimpiä lakeja ovat alkoholilaki, tupakkalaki, kemikaalilaki, geenitekniikkalaki, terveydensuojelulaki, elintarvikelaki, kansanterveyslaki, erikoissairaanhoidtolaki, mielenterveyslaki, laki potilaan oikeuksista sekä laki terveydenhuollon ammattihenkilöstöstä.

Vuoden 2009 alussa yhdistettiin myös Vakuutusvalvontavirasto hallinnollisesti Suomen Pankin yhteyteen perustettuun Finanssivalvontavirastoon. Uuteen virastoon siirtyivät myös Suomen Pankin yhteydessä toimineen Rahoitustarkastuksen tehtävät. Viraston valvottavia ovat muun muassa pankit, vakuutus- ja eläkeyhtiöt sekä muut vakuutusallalla toimivat sijoituspalveluyritykset, rahastoyhtiöt sekä pörssi. Vaikka virasto onkin hallinnollisesti Suomen Pankin yhteydessä on se päätöksenteossa itsenäinen.

Marraskuun 2009 alussa sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalle perustettiin Lääkealan turvallisuus- ja kehittämiskeskus, sittemmin Fimea. Samalla Lääkelaitos ja Lääkehoidon kehittämiskeskus lakkautettiin ja niiden tehtävät siirtyivät perustettuun virastoon. Viraston tehtäviin kuuluu lääkealan lupa- ja valvontatehtäviä, lääkealan tutkimus- ja kehittämistehtäviä sekä lääketiedon tuottamista ja välittämistä. Viraston tehtäviin kuuluu myös apteekkitoiminnan valvonta ja kehittäminen. Lääkealan turvallisuus- ja kehittämiskeskus tulee tekemään muun muassa lääkepoliittista ja lääketaloustieteellistä tutkimusta.

Muilla hallinnaloilla toteutuneista viimeaikaisista uudistuksista mainittakoon liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalalla toimineen Merentutkimuslaitoksen lakkauttaminen vuoden 2009 alusta ja sen toiminnan siirtäminen Suomen ympäristökeskuksen yhteyteen perustettuun Merikeskukseen ja Ilmatieteen laitokseen. Lakkautetun laitoksen toiminnoista fysikaalinen tutkimus aallokko- ja vedenkorkeuspalveluineen siirtyivät Ilmatieteenlaitokseen ja biologinen tutkimus Merikeskukseen.

Myös vuoden 2010 alussa toteutetaan monia merkittäviä keskushallinnon virastouudistuksia. Oikeusministeriön hallinnonalalle perustetaan Valtakunnanvoudinvirasto hoitamaan ulosottotoimen keskushallintoviranomaisen tehtäviä. Uuteen virastoon siirretään oikeusministeriön ja lääninhallitusten hoitamamat ulosoton operatiiviset hallintotehtävät. Viraston perustamisen myötä ulosottotoimen organisaatio muodostuu keskushallinnosta ja sen alaisista paikallisista ulosottovirastoista.

Vuoden 2010 alusta aloittaa toimintansa myös sisäasiainministeriön hallinnonalalle perustettava poliisihallitus. Virasto muodostetaan nykyisestä poliisin lääninjohdosta ja osasta sisäasiainministeriön poliisiosastoa. Poliisihallituk-

sen tehtävänä on suunnitella, kehittää, johtaa ja valvoa poliisitoimintaa ja sen tukitoimintoja koko maassa, vastata poliisin tehtäviin liittyvien kansalaisten palvelujen tasapuolisesta saatavuudesta ja laadusta maan eri osissa sekä päättää paikallispoliisin ja muiden poliisiyksiköiden välisestä yhteistoiminnasta. Poliisihallituksen alaisia yksiköitä tulevat olemaan poliisilaitokset ja poliisin valtakunnalliset yksiköt keskusrikospoliisi, suojelupoliisi ja liikkuvapoliisi sekä Poliisiammattikorkeakoulu ja Poliisin tekniikkakeskus.

Vuoden 2010 alusta organisoidaan myös liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan kuuden viraston toiminta siten, että näiden sijaan muodostuu kaksi uutta virastoa. Perustettuun Liikennevirastoon yhdistetään Merenkulkulaitoksesta kaikki sellaiset tehtävät, joita ei eriytetä sisäisestä tuotannosta vastaavaan yhtiöön, siirretä perustettaviin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksiin tai yhdistetä liikenteen turvallisuusvirastoon. Lisäksi siihen yhdistetään Ratahallintokeskus sekä Tiehallinnon keskushallinnon toiminnot lukuun ottamatta Liikenteen turvallisuusvirastoon siirrettäviä tehtäviä. Liikenteen turvallisuusvirastoon yhdistetään Merenkulkulaitoksen meriturvallisuustoiminto, luotsauksen viranomaistehtävät, alusliikennepalvelujen toimivaltaisen viranomaisen tehtävät ja alusrekisterin pitäminen. Lisäksi siihen yhdistetään Ilmailuhallinto, Rautatievirasto, Ajoneuvohallintokeskus sekä Tiehallinnon toiminnot, jotka liittyvät liikenneturvallisuutta koskevaan normintantoon sekä tienpidon turvallisuussäännösten valvontaan.

Lisäksi vuoden 2010 alusta on tarkoitus yhtiöittää työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalalla olevan Valtion teknillisen tutkimuskeskuksen asiantuntijapalvelut – toiminto. Perustettavan osakeyhtiön toimialana tulevat olemaan asiantuntijapalvelut ja asiantuntijaselvitykset ja –arviot, sertifiointi- ja hyväksyntäpalvelut, testaus-, tarkastus- ja analyysipalvelut sekä kalibrointipalvelut. Samasta ajankohdasta yhtiöitetään myös vuoden 2006 alusta Valtion teknillisessä tutkimuskeskuksessa käynnistynyt keksintöjä kaupallistavien osakkuusyritysten kehittämiseen ja hallinnointiin liittyvä toiminta. Uuden yhtiön toimialana tulee olemaan osakkuusyritysten perustaminen, yrityksiin sijoittaminen, teknologian siirtäminen, näiden yritysten liiketoiminnan kehittäminen sekä osakkuuksien hallinnointi ja myyminen. Molemmat yhtiöt tulevat olemaan Suomen valtion kokonaan omistamia.

Toimintojen rationalisoinnin näkökulmasta yksi keskeinen hallinnon toimintojen uudelleen järjestelyn alue vuoden 2005 jälkeen on ollut hallinnon asiantuntija-, tausta- ja tukipalvelujen kokoaminen palvelukeskuksiin. Tästä uudistuksesta lisää ohjausjärjestelmäkappaleessa kohdassa konserniohjaus.

Valtion tutkimuslaitokset ovat tärkeimpiä yhteiskuntapolitiikkaa ja yhteiskunnallisia palveluja tukevan sektoritutkimuksen toimijoita ja tiedon tuottajia. Hallituksen 2009 tekemän päätöksen mukaisesti valtion sektoritutkimusta uudistetaan lähivuosina kohdentamalla tutkimukseen suunnattuja varoja uudelleen sekä uudistamalla tutkimuslaitoskentän rakennetta. Ministeriöt tekivät syyskuun 2009 loppuun mennessä rakenteen uudistamista koskevat ehdotuk-

set. Vuoden 2009 loppupuolella kartoitetaan myös ministeriöiden ja yliopistojen yhteistyönä valtion tutkimuslaitosten tutkimustoiminta, joka soveltuu paremmin yliopistoissa tehtäväksi. Tavoitteena on poistaa päällekkäisyyksiä ja vahvistaa tutkimuslaitosten ja yliopistojen ydintehtäviä. Yliopistojen muuttuminen vuoden 2010 alusta valtion virastosta julkisoikeudellisiksi oikeushenkilöiksi tulee vähentämään valtiorahastuksen henkilöstön määrää neljänneksellä.

Viranomaistehtävien keskittäminen suurempiin kokonaisuuksiin tulee olemaan lähivuosinakin merkittävällä sijalla kehitettäessä valtion keskushallintoa. Aikaisempaa selvempänä suuntana tulee olemaan kuitenkin poikkihallinnollisuuden lisääntyminen tehtävien kokoamisessa. Tätä ennakoivat meneillään oleva valmistelutyö eri hallinnonaloilla hoidettavien kemikaalien tuotevalvonnan tehtävien kokoamiseksi työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalalla olevaan Turvatekniikkakeskukseen, valtionhallinnon laboratoriotoiminnan uudelleen järjestämistä koskevat selvitykset ja ehdotukset sekä muun muassa meneillään oleva valtion tilastotuotannon keskittämistä koskeva selvitystyö.

Valtion keskushallinnon kehittämisessä toimintalinjana on jo pitkään ollut tehtävien ja toimivallan siirtäminen alemmille hallintotasoille. Vuoden 2010 alussa toteutuva aluehallinnon uudistus antaa tähän aikaisempaa paremmat mahdollisuudet. Aluehallinnon uudistamista koskevan selvitystyön yhteydessä on kartoitettu niitä ministeriöissä ja muussa valtion keskushallinnossa nykyisin hoidettavia tehtäviä, jotka soveltuvat siirrettäväksi perustettaviin aluehallintoviranomaisiin. Nämä tehtävät ovat luonteeltaan muun muassa lupa-, valvonta- ja valtionavustustehtäviä, rakennerahastoihin ja paikallishallinnon tulosohtaukseen liittyviä tehtäviä sekä erilaisia tukitehtäviä. Keskushallinnosta voidaan myös siirtää aluehallintoviranomaisille valtakunnallisia tehtäviä erikoistumistehtävinä hoidattaviksi sekä antaa myös yhdelle aluehallintoviranomaiselle laissa olevan valtuutuksen nojalla tehtäväksi ohjata tietyssä tehtävässä muita aluehallintoviranomaisia valtakunnallisen yhtenäisyyden aikaansaamiseksi.

4.2 Aluehallinnon uudistaminen

Hallintonselonteon mukaan hallinnon rakenteiden ja yhteistyön kehittämistä jatketaan mm. kokoamalla ja yhtenäistämällä aluejakoja. Tavoitteen saavuttamiseksi arvioidaan pitkällä aikajänteellä mahdollisuutta yhtäältä hallinnollisten viranomaistehtävien kokoamiseen lääninhallitukseen ja toisaalta alueelliseen kehittämiseen liittyvien tehtävien kokoamiseen maakunnan liitoille. Lisäksi muun muassa yhtenäistetään valtion aluehallinnon aluejakoja ja lääninhallitusten välistä alueellista jakoa arvioidaan ottaen huomioon lääninhallitusten muuttuvat tehtävät. Selonteon mukaan lisäksi vahvistetaan maakunnan liittojen asemaa aluekehitysviranomaisena ja aluehallinnon kansanvaltaista ohjausta tehostetaan niiden kautta. Maakunnan liittojen tehtävien, päätösvallan ja aseman vahvistuessa arvioidaan maakuntien lukumäärää.

Eduskunnan hallintovaliokunta totesi mietinnössään, että maakunnan liittojen aseman vahvistaminen edelleen aluekehitysviranomaisena ja aluehallinnon kansanvaltaisen ohjauksen tehostaminen niiden kautta merkitsee omakustun kehittämislinjauksen jatkumista. Valiokunta piti myös asianmukaisena, että selvitetään valvonta- ja hallinnollisten viranomaistehtävien kokoamista nykyistä laajemmin lääninhallituksiin. Valiokunnan mielestä olisi syytä arvioida esimerkiksi turvapaikanhakijoiden ja maahan tulleiden kotouttamiseen liittyvien tehtävien antamista monialaiseen lääninhallitukseen. Läänirakennetta valiokunta piti toimivana ja katsoi, ettei lääninhallitusten määrää tule lisätä. Lisäksi valiokunta totesi, että ympäristöhallinnon toimialaa tulee tarkastella kriittisesti muun ohella organisaatioiden toimivuuden ja vastuusuhteiden näkökulmasta.

4.2.1 Aluehallinnon uudistuksen tavoitteet

Aluehallinnon laajamittaisen uudistamisen lähtökohtana oli pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen ohjelmaan sisältyvä linjaus: ”Hallintoa uudistetaan ja kansanvaltaistetaan. Lääninhallitusten, työ- 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 kehittämisspoliittista 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 valtion keskuhallintoa tulee uudistaa muun muassa siirtämällä alue- ja paikallishallintoon muita kuin valtakunnallisia kehittämistehtäviä sekä ministeriöiden toimeenpanotehtäviä.

Hallitusohjelman linjausten toteuttamiseksi valtiovarainministeriö asetti kesäkuussa 2007 aluehallinnon uudistamishankkeen (ALKU-hanke), jonka toimikausi päättyy 31.12.2009. Hankkeen yleistavoitteena oli saada aikaan kansalais- ja asiakaslähtöisesti, tehokkaasti ja tuloksellisesti toimiva aluehallinto. Tavoitteena on myös vahvistaa ja lisätä maakunnan liittojen roolia ja asemaa aluekehitystyössä sekä edistää valtion aluehallinnon ja maakunnan liittojen yhteistyötä.

Aluehallinnon uudistamisella pyritään muodostamaan valtion aluehallinnon ohjauksesta toimiva osa koko hallinnon ohjauksen kokonaisuutta siten, että aluehallinto on sovitettavissa yhteen ja tukee valtion paikallishallinnon kehittämistä.

Pyrkimyksenä on, että aluehallinnon tuottavuus ja tuloksellisuus paranevat. Asiakasnäkökulmasta uudistuksella pyritään järjestämään ja tuottamaan palvelut entistä tehokkaammin sekä luomaan edellytyksiä sille, että aluehallinto voi kanavoida kansalaisten tahdon aikaisempaa paremmin toiminnaksi ja palveluiksi.

4.2.2 Uudistuksen valmistelu ja käsittely

ALKU-hankkeen asettamisen yhteydessä organisoitiin hankkeen valmistelu. Hankkeen poliittisesta ohjauksesta on vastannut hallinnon ja aluekehityksen ministerityöryhmä. Hankkeelle on asetettu valtiosihteereistä koostuva ohjausryhmä. Hankkeen valmistelusta on vastannut virkamiehistä koostuva valmisteluryhmä. Valtakunnallisia työryhmiä hankkeella on ollut yhteensä 26. Työryhmillä on ollut mahdollisuus perustaa omia alatyöryhmiään ja projektiryhmiä. Kaikissa työryhmissä on ollut ministeriöiden, muun keskushallinnon ja aluehallintoviranomaisten edustajia sekä kolmen valtion pääsopijajärjestöjen edustus (Pardia, JUKO, JHL). Alueille perustettiin tammikuussa 2009 muutosryhmä jokaista uutta aluehallintovirastoa (6) ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusta (15) varten. Muutosryhmät koostuvat niiden virastojen edustajista, joiden tehtäviä uuteen aluehallintoviranomaiseen siirtyy sekä henkilöstöjärjestöjen edustajista.

Uudistuksen valmistelun yhteydessä on järjestetty alueellisia seminaareja sekä sidosryhmäkuulemisia. Hallituksen esitysluonnoksesta aluehallinnon uudistamista koskevaksi lainsäädännöksi järjestettiin lausuntokierros. Määräajassa toimitettiin yhteensä yli 300 lausuntoa.

Hankkeen valmistelu on pyritty toteuttamaan avoimesti ja mahdollisimman laaja-alaisesti. Hankkeen työryhmätyöskentelyyn on vuosien 2007 - 2009 aikana osallistunut noin 1000 jäsentä.

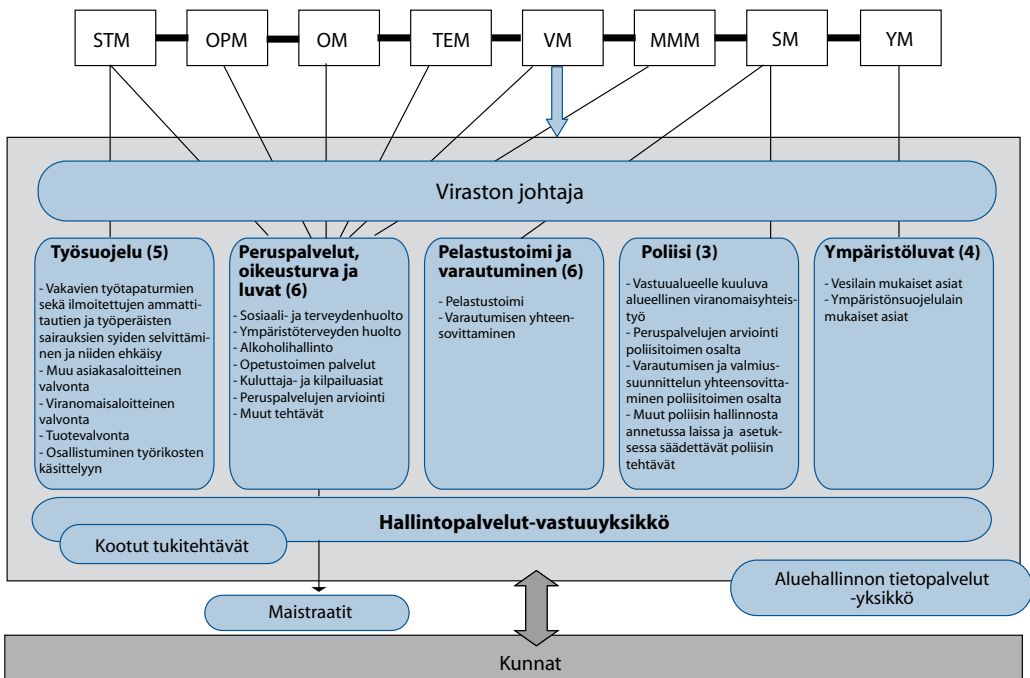
Eduskunta on 11.11.2009 hyväksynyt hallituksen esitykseen (HE 59/2009) aluehallinnon uudistamista koskevaksi lainsäädännöksi sisältyvät lait. Tasavallan presidentti on 20.11.2009 vahvistanut lait. Lisäksi valtioneuvosto on 20.11.2009 antanut uusia aluehallintovirastoja ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksia koskevat asetukset. Lait ja asetukset tulevat voimaan 1.1.2010. Lisäksi eduskunta hyväksyi 4.12.2009 hallituksen esityksen (HE 161/2009) aluehallinnon viranomaisten tehtäviä koskevan lainsäädännön muuttamiseksi sisältyvät lait. Nämä lait on tarkoitus esitellä tasavallan presidentin vahvistettavaksi niin, että myös ne voivat tulla voimaan vuoden 2010 alusta. Tavoitteena on, että myös viimeksi mainittu hallituksen esitys saataisiin käsiteltyä eduskunnassa syysistuntokauden aikana ja että siihen sisältyvät lait voisivat tulla voimaan vuoden 2010 alusta lukien. Eduskunnan hallintovaliokunta on antanut esityksestä mietintönsä (HaVM 18/2009 vp).

4.2.3 Uudet aluehallintoviranomaiset

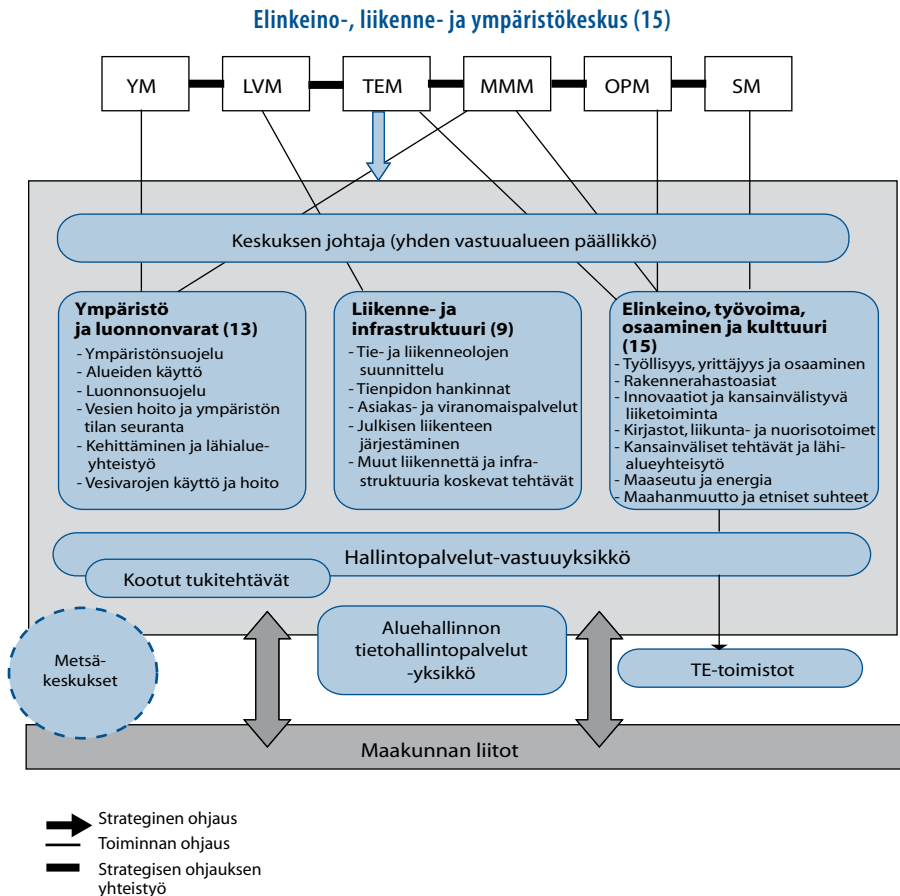
Valtion keskeisten aluehallintoviranomaisten - lääninhallitusten, työ- ja elinkeinokeskusten, alueellisten ympäristökeskusten, ympäristölupavirastojen, tiepiirien ja työsuojelupiirien työsuojelutoimistojen- tehtävät kootaan 1.1.2010 lukien kahteen monitoimialaiseen viranomaiskokonaisuuteen, joita ovat aluehallintovirastot (6 virastoa) sekä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset (15 keskusta).

Aluehallintovirastojen tehtävät ja perusorganisaatio ovat seuraavat

Aluehallintovirasto (6)



Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten tehtävät ja perusorganisaatio ovat seuraavat



Sekä aluehallintovirastojen (AVI) että elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten (ELY) strateginen suunnittelu ja ohjaus tapahtuvat näitä virastoja ohjaavien ministeriöiden yhteistyönä. Molemmille viranomaisille laaditaan hallituskaudeksi strategia-asiakirja, joka sisältää hallitusohjelmasta, hallituksen strategia-asiakirjasta, valtioneuvoston kehyspääatöksistä, maakuntaohjelmista, hallituksen politiikkaohjelmista, muista poikkihallinnollisista ohjelmista sekä kansainvälisistä sopimuksista ja lainsäädännöstä sekä ELYjen osalta valtakunnallisista alueiden kehittämistavoitteista johdettavat tavoitteet ja suunnitelma resurssien kohdentamisesta näiden tavoitteiden toteuttamiseen hallinnonaloitain.

Jokaiselle aluehallintovirastolle ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselle laaditaan strateginen tulossopimus hallituskaudeksi ja sitä tarkiste-

taan vuosittain. Strategisentulossopimuksen sisältö johdetaan strategia-asiakirjasta. Siinä määritellään kullekin organisaatiolle, keskeiset toimintalinjat ja tulostavoitteet, yhteistyökysymykset ja määrärahapuutteet hallinnonaloittain. Lisäksi määritellään valtion kanta maakuntaohjelman toteuttamissuunnitelmien mukaisten hankkeiden toteuttamiseen. Aluehallintoviraston strateginen tulossopimus ei koske työsuojelua eikä poliisia. Strategisen tulossopimuksen lisäksi ohjaava ministeriö tai keskusvirasto voi halutessaan tehdä aluehallintoviraston tai elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen kanssa toiminnallisen tulossopimuksen, jossa sovitaan toimintasektoreittain vuosittaiset tai muut lyhyen aikavälin toimintaa ja tehtäviä koskevat tulostavoitteet sekä näitä koskevat taloudelliset resurssit toimintavuodeksi. Aluehallintovirastoille ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksille on valmisteltu ohjaavien ministeriöiden yhteistyönä strategia-asiakirjat vuosille 2010-2011. Strategiset tulossopimukset ovat valmistuneet luonnoksina syksyllä 2009.

Aluehallintovirastojen yleishallinnollinen ohjaus kuuluu valtiovarainministeriölle ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten yleishallinnollinen ohjaus työ- ja elinkeinoministeriölle.

4.2.4 Ahvenanmaa

Ahvenanmaan hallinnon kehittämisen lähtökohdat ovat muusta Suomesta poikkeavat maakunnan erityisaseman ja vahvan itsehallinnon vuoksi. Useat toiminnot, jotka Manner-Suomen alueella hoitaa valtion viranomainen, hoitaa Ahvenanmaalla itsehallintolain mukaisesti maakunnan viranomainen.

Valtionhallinto Ahvenanmaalla koostuu useista eri viranomaisista. Osa viranomaisista toimii itsenäisinä viranomaisina aluetasolla. Useimmat kuuluvat kuitenkin suurempaan alueeseen, jonka päätoimipaikka on mantereella, lähinnä Turussa. Ahvenanmaan valtionhallinto on keskittynyt Maarianhaminaan, jossa valtaosa maakunnan väestöstäkin asuu. Yhtenä tavoitteena hallinnon kehittämisessä on ollut valtionhallinnon entistä tiiviimpi kokoaminen maakunnassa. Tavoitteeseen ei kuitenkaan ole päästy organisatorisin keinoin, koska viranomaisten tehtäväkenttä on kovin erilainen ja eri hallinnonaloilla on erilaisia toiminnan kehittämishankkeita hallinnonalan sisällä, joihin maakuntakohtaiset ratkaisut sopivat huonosti.

Ahvenanmaan maakuntaan perustetaan 1.1.2010 lukien Ahvenanmaan valtionvirasto (statens ämbetsverk på Åland). Siihen kootaan nykyisen lääninhallituksen toiminnot. Sen lisäksi valtionvirasto tarjoaa toimitilat ja tukipalvelut työsuojelun paikalliselle toiminnalle. Valtion viranomaisten yhteistyölle luodaan kiinteät puitteet. Maaherralle, joka johtaa valtionvirastoa, määrätään aluehallintovirastoja koskevassa laissa yhteistoiminnan järjestämisvelvoite, joka tähän asti on ollut vapaamuotoisesti maaherran hoidettavana. Maaherran virka säilytetään Ahvenanmaalla, koska maaherralla on siellä itsehallintolaissa mää-

rättyjä erityisiä tehtäviä. Suomen valtion ja maakunnan suhteisiin ei ole aluehallintouudistuksessa puututtu..

4.2.5 Uusien aluehallintoviranomaisten aluejako ja toimipaikat

Uusien aluehallintoviranomaisten aluejaosta ja toimipaikoista säädetään valtioneuvoston 20.11.2009 aluehallintovirastoista ja elinkeinoliikenne- ja ympäristökeskuksista antamissa asetuksissa.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten aluejakoa suunniteltaessa otettiin erityisesti huomioon maakunnan liittojen arviot ja näkemykset niiden parhaista yhteistyösuunnista, koska virastoilla on keskeinen merkitys alueiden kehittämisessä Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten toimialueet muodostuvat siten, että yhdeksässä keskuksessa on kaikki kolme vastuualuetta. Elinkeinot, työvoima, osaaminen ja kulttuuri -vastuualue sekä ympäristö ja luonnonvarat -vastuualue on neljässä keskuksessa. Kaksi keskusta muodostuu yhdestä vastuualueesta, joka on elinkeinot, työvoima, osaaminen ja kulttuuri -vastuualue.

Annetuissa asetuksissa päädyttiin siihen, että Keski-Pohjanmaan maakunta kuuluu Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston sekä Pohjanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen toimialueeseen. Valtioneuvoston pöytäkirjaan liitettiin ministeri Kiviniemen lausuma, johon yhtyi kuusi ministeriä. Ministerit katsovat, että Keski-Pohjanmaan maakunnan sijoittuminen Pohjois-Suomen aluehallintoviraston sekä Pohjois-Pohjanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen toimialueeseen turvaisi pitkällä tähtäimellä parhaiten maakuntien näkemykset.

Lausuman mukaan vuoden 2010 aikana asianomaisissa ministeriöissä tehdään yksityiskohtainen selvitys ja tarvittavat toimenpide-ehdotukset Keski-Pohjanmaan maakunnan sijoittumisesta uusien aluehallintoviranomaisten toimialueisiin siten, että valittavalla ratkaisulla voidaan toteuttaa kielelliset perusoikeudet perustuslakivaliokunnan kannanottojen mukaisesti, mutta tämä tapahtuu ottaen samalla huomioon maakunnan oman näkemyksen aluejaosta sekä aluejakoihin liittyvät hallinnolliset seikat. Selvitys tehdään siten, että sen perusteella tehtävät mahdolliset toimenpiteet ovat toteutettavissa vuoden 2011 alusta lukien. Mahdolliset toimenpiteet suunnitellaan ja toteutetaan valtion talousarvion ja valtionalouden menokehyksen puitteissa.

ELYjen toimialueet muodostuvat aina yhdestä tai useammasta kokonaisesta maakunnasta. Näin aluejako on yhteensopiva maakuntajaon kanssa. Laajimmat ELYjen toimialueet muodostunevat myös maakunnan liittojen yhteistoimintalueiksi. ELYjen osalta laajimmat muutokset nykyisiin toimialueisiin tulevat tiehallinnon tehtäville.

Aluehallintovirastoille suunniteltiin aluejako, jossa on kuusi aluehallintovirastoa. Maakuntien yhteistyösuunnat vaikuttivat myös aluehallintovirastojen toimialueisiin, Niistä tehtiin ELYjen kanssa yhteensopivat niin, että aluehallintoviraston toimialueella on aina yksi tai useampi kokonainen ELYn toimialue.

Näin aluejako on yhteensopiva myös maakuntajaon kanssa. Aluehallintovirastojen aluejaoissa muutoksia nykyiseen nähden tapahtuu eniten ympäristölupien ja työsuojeluhallinnon osalta.

Aluehallintovirastot Päätoimipaikat ja toimipaikat

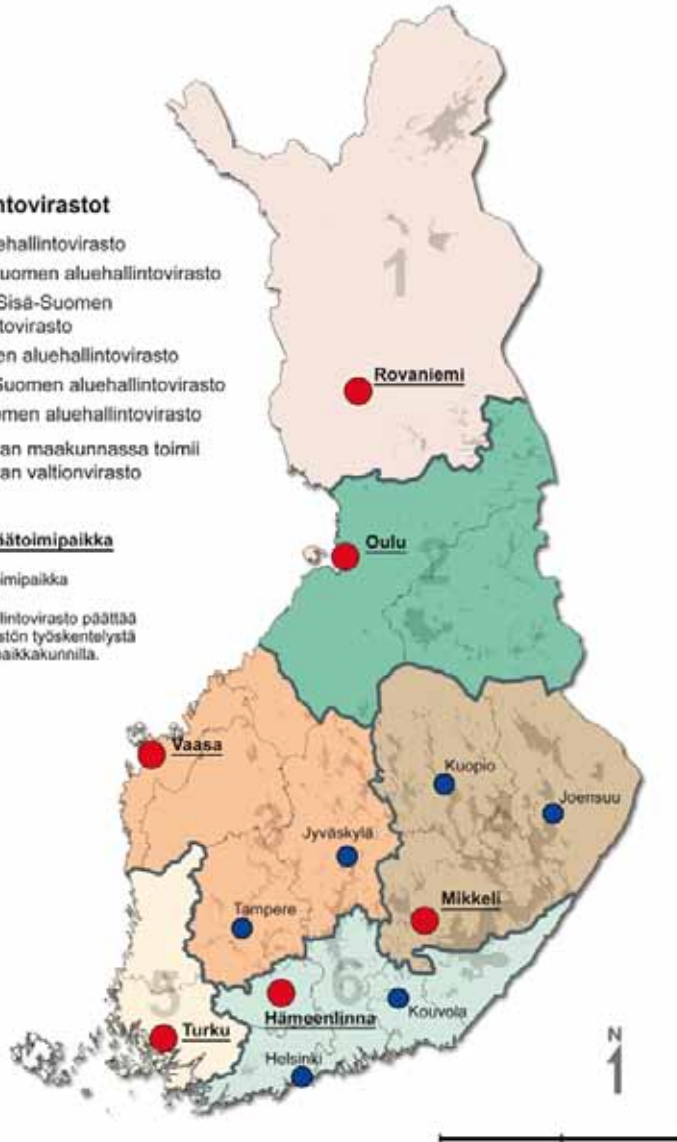
Aluehallintovirastot

1. Lapin aluehallintovirasto
2. Pohjois-Suomen aluehallintovirasto
3. Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto
4. Itä-Suomen aluehallintovirasto
5. Lounais-Suomen aluehallintovirasto
6. Etelä-Suomen aluehallintovirasto

Ahvenanmaan maakunnassa toimii
Ahvenanmaan valtionvirasto

- **Päätoimipaikka**
- **Toimipaikka**

Aluehallintovirasto päättää henkilöstön työskentelystä muilla paikkakunnilla.



Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset

Päätoimipaikat ja toimipaikat

Aluejako

15 toimialuetta

- Lappi
- Kainuu
- Pohjois-Pohjanmaa
- Pohjanmaa ja Keski-Pohjanmaa
- Etelä-Pohjanmaa
- Keski-Suomi
- Pohjois-Savo
- Pohjois-Karjala
- Etelä-Savo
- Pirkanmaa
- Satakunta
- Varsinais-Suomi
- Etelä-Karjala ja Kymenlaakso
- Kanta-Häme ja Päijät-Häme
- Uusimaa ja Itä-Uusimaa

Päätoimipaikka

- Kaikki kolme vastuualuetta
- Elinkeinot, työvoima, osaaminen ja kulttuuri -vastuualue sekä ympäristö ja luonnonvarat -vastuualue sekä tarvittava määrä liikenne ja infrastruktuuri -päävastuualueen palveluja järjestävää henkilöstöä
- Elinkeinot, työvoima, osaaminen ja kulttuuri -vastuualueen tehtävät sekä tarvittavaa muiden vastuualueiden palveluja järjestävää henkilöstöä

Toimipaikka



Laajempi aluejako

9 toimialuetta

1. Lappi
2. Pohjois-Pohjanmaa ja Kainuu
3. Etelä-Pohjanmaa, Pohjanmaa/Österbotten, Keski-Pohjanmaa
4. Keski-Suomi
5. Pohjois-Savo, Pohjois-Karjala ja Etelä-Savo
6. Pirkanmaa
7. Satakunta ja Varsinais-Suomi
8. Etelä-Karjala ja Kymenlaakso
9. Uusimaa, Itä-Uusimaa, Kanta-Häme ja Päijät-Häme



4.2.6 Uudet palvelurakenteet ja toimintamallit

Aluehallintouudistuksen yhtenä tavoitteena on asiakaslähtöisyyden lisääminen. Uudet aluehallintoviranomaiset tarjoavat asiakkaille palveluitaan kolmen pääkanavan (asiointipalvelu, asiantuntijapalvelu ja sähköinen palvelu) kautta. Asiointipalvelua annetaan fyysisissä pisteissä, joissa asiakas saa asiansa vireille ja yleisluonteista neuvontaa asiansa hoitamiseksi. Keskeiset pisteet ovat virastojen omat palvelupisteet, yhteispalvelupisteet, seudulliset yrityspalvelupisteet ja TE-toimistot. Asiantuntijapalvelu-kanavana tarkoittaa palveluihin liittyvän syvällisemmän asiantuntemuksen antamista asiakkaille joko omassa toimipisteessä, asiakkaan luona tai sähköisen ajanvarausjärjestelmän avulla yhteispalvelupisteissä. Sähköiseen palvelukanavaan kuuluvat verkko- ja puhelinpalvelut. Palvelukanavien käyttöä palvelutarjonnassa suunnataan yhä enemmän verkkopalvelun ja yhteispalvelun suuntaan.

Aluehallintovirastoissa ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksissa käytetään laajasti hyväksi erikoistumisen ja työn tasaamisen antamia mahdollisuuksia. Muun muassa talous-, henkilöstö- ja tietohallinnon sekä viestinnän tehtäviä kootaan hoidettavaksi valtakunnallisesti yhdestä yksiköstä. Tehtävät sijoitetaan tasapainoisesti maan eri osissa toimiviin virastoihin ja keskuksiin. Tietohallintopalveluita tuottaa elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksille ja aluehallintovirastoille sekä niiden alaiselle hallinnolle (TE-toimistot ja maistraatit) keskus- ja virastojen yhteinen tietohallintopalveluyksikkö. Samalla perustietotekniikan palveluhankintoja keskitetään Valtion IT-palvelukeskukseen sitä mukaa kuin sen palveluvalikoima kehittyy.

4.2.7 Maakunnan liittojen aseman vahvistaminen

Aluehallinnon uudistuksen yhteydessä valtion aluehallintoa koskevien seikkojen lisäksi maakunnan liittojen aseman ja tehtävien uudistamiseksi muutetaan myös alueiden kehittämislakia. Maakunnan liittojen asemaan liittyvät muutokset toteutetaan alueiden kehittämislain kokonaisuudistuksen yhteydessä, jonka on tarkoitus tulla voimaan samaan aikaan valtion aluehallinnon uudistuksen kanssa, 1.1.2010 lukien.

Aluehallinnon uudistuksessa vahvistetaan maakunnan liittojen roolia aluekehittämisen viranomaisena kokoamalla liittoihin alueellisia kehittämistehtäviä ja niiden voimavaroihin liittyvää päätösvaltaa.

Uudistuksessa painopiste on maakunnan liittojen toimivallan lisäämisessä aluekehittämistyön kokoavana ja yhteen sovittavana viranomaisena, jonka toiminta perustuu kuntien ohjaukseen ja kunnallisvaalien tulokseen pohjautuvaan 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. Maakunnan liittojen nykyisiä yhteensovittamiseen liittyviä kehittämistehtäviä laajennetaan.

Eduskunnan käsiteltävänä on vielä hallituksen esitys laiksi alueiden kehittämisestä (146/2009 vp). Hallintovaliokunta ehdottaa mietinnössään (22/2009 vp) maakunnan liittojen tehtäviä tarkennettavaksi epäselvyyksien välttämiseksi seuraavasti: ”vastaa alueellisen pitkän ja keskipitkän aikavälin koulutustarpeiden ennakkoinnin yhteensovittamisesta ja alueellisten koulutustavoitteiden valmistelusta osana koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnittelua, vastaa liikennejärjestelmäsuunnitelman, lukuun ottamatta Helsingin seudun liikennejärjestelmäsuunnitelmaa, sekä alueellisten laaja-alaisten luonnonvarojen ja ympäristöä koskevien suunnitelmien osalta suunnitteluprosessin käynnistämisestä, siihen liittyvän yhteistyön johtamisesta ja kyseisen suunnittelun yhteensovittamisesta maakunnan suunnittelun kanssa”.

Lisäksi maakunnan liittojen nykyisiä aluekehityksen edistämistehtäviä laajennetaan siirtämällä liittojen tehtäväksi laatia koulutuksen järjestäjien hankeesitysten kiireellisyysjärjestys, edistää yhteispalvelua alueellaan sekä asettaa alueelliset taidetoimikunnat ja liikuntaneuvostot.

Uudistuksessa maakuntaohjelmien vaikuttavuutta lisätään siten, että viranomaisten tulee ottaa toiminnassaan huomioon maakuntaohjelmat ja niiden toteuttamissuunnitelmat, edistää niiden toteuttamista ja arvioida toimenpiteidensä vaikutuksia aluekehitykseen sekä huolehtia siitä, ettei toimenpiteillä vaikeuteta niiden toteuttamista. Lisäksi viranomaisten on pyydettävä maakunnan liitolta lausunto maakuntaohjelmasta merkittävästi poikkeavista suunnitelmista tai toimenpiteistä. Jos viranomainen aikoo poiketa maakunnan liiton lausunnosta, sen on perusteltava poikkeaminen neuvoteltuaan sitä ennen asiasta maakunnan liiton kanssa.

Maakunnan liittojen yhteistoiminnan järjestämiseksi muodostetaan ylimaakunnallisten asioiden käsittelemistä varten maa-kuntien yhteistoiminta-alueet. Tällaiset tehtävät ovat alueen pitkäjänteisen kehittämisen kannalta merkittäviä, sisältyvät maakuntaohjelmiin tai niiden toteuttamissuunnitelmiin tai muihin alueiden kehittämiseen merkittävästi vaikuttaviin suunnitelmiin sekä koskevat yhteistoiminta-aluetta yhteisesti. Jäsenkunnat voivat antaa muitakin tehtäviä yhteistoiminnassa käsiteltäväksi ja päätettäväksi. Yhteistoiminta-alueeseen kuuluvien maakunnan liittojen jäsenkuntien on sovittava yhteistoiminnan piiriin kuuluvien asioiden käsittelyn ja päätöksenteon järjestämisestä joko siten, että päätösvaltaa käyttää maakunnan liittojen yhteinen toimielin tai siten, että päätösvaltaa käyttävät maakunnan liitot yhtäpitävin päätöksin.

4.2.8 Aluehallintouudistuksen kielelliset vaikutukset

Aluehallinnon uudistamista koskevaan lainsäädäntöön sisältyy eräitä säännöksiä, joilla pyritään turvaamaan kielellisten oikeuksien toteutuminen sekä

kieliryhmien tasapuolinen kohtelu. Näitä säännöksiä ovat aluehallintovirastojen sekä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten toimialueita ja niiden laajentamista sekä kielivähemmistön palveluyksikköä koskevat säännökset. Säännösten tavoitteena on täydentää kielilain (423/2003) sääntelyä asiasta, joten esitykset eivät millään tavoin vähennä kielilain mukaisia oikeuksia kansalaisille tai sen asettamia velvoitteita viranomaisille.

Aluehallinnon viranomaisten toimialueiden sääntelystä valtioneuvoston asetuksilla aiheutuvat kielelliset vaikutukset ja erityisesti niitä koskevat perustuslaista johtuvat velvoitteet on otettu huomioon asetuksia valmisteltaessa ja annettaessa. Lainsäädännöllisten toimenpiteiden lisäksi aluehallintovirastojen sekä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten kielellisten palvelujen turvaamisessa on tarkoitus mahdollisimman laajasti tukeutua myös erilaisiin käytännön toimenpiteisiin ja järjestelyihin. Tällaisia toimenpiteitä voivat olla esimerkiksi toimialueen vähemmistökieltä osaavan henkilöstön rekrytointiin ja henkilöstön kielikoulutukseen panostaminen sekä virastojen ja keskusten välisen verkostomaisen yhteistyön hyväksikäyttö sellaisissa palvelutilanteissa, jossa kielitaidolla on erityistä merkitystä.

Asetustasolla on säädetty muun muassa valtakunnallisesta ruotsinkielisen opetustoimen palveluyksiköstä ja sen virkamiesten kielitaitovaatimuksista sekä eräistä aluehallinnon viranomaisten toimipaikkoja koskevista erityisjärjestelyistä, joilla turvataan ruotsinkielisen väestön palvelu sen omalla äidinkielellä. Kielivähemmistön palveluyksikkö voidaan perustaa tarvittaessa myös muille virastojen tai keskusten toimialueille kuin opetustoimeen.

Saamen kielilain (1086/2003) mukaiset velvoitteet koskevat lähtökohtaisesti saamelaisten kotiseutualuetta. Valtioneuvoston asetuksilla toteutettavan aluehallinnon viranomaisten aluejaon mukaan kotiseutualue tulisi sijoittumaan Lapin aluehallintoviraston sekä Lapin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen toimialueille. Näille viranomaisille on asetustasoisin säännöksin tarkoitus keskittää myös muiden saamenkielistä palvelua edellyttävien hallintoasioiden hoitaminen siltä osin kuin se ei kuulu saamelaiskäräjistä annetussa laissa (974/1995) tarkoitetun itsehallinnon piiriin.

4.2.9 Uudistuksen taloudelliset vaikutukset

Aluehallintouudistuksen piiriin kuuluvien viranomaisten nettomääräinen määräraha valtion talousarviossa on noin 260 miljoonaa euroa. Tämä määräraha kohdennetaan uudelleen talousarviossa elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksille ja aluehallintovirastoille. Maakunnan liitoille siirretään uudistuksen yhteydessä lääninhallituksista opetusministeriön hallinnonalan Euroopan aluekehitysrahaston rakennerahastotehtävien hoito. Samalla siirtyy henkilöstö, joka on palkattu hankkeiden teknisen tuen määrärahasta, joten sillä ei ole suoranaista valtion budjettitalouden vaikutusta. Maakunnan lii-

toille siirtyy lisäksi muun muassa yhteispalvelun edistämistä. Liittojen uusien tehtävien hoitamiseen tarvittavan henkilöstön palkkaukseen on esitetty määräraha hallituksen täydentävässä talousarvioesityksessä vuodelle 2010.

Uudistuksista aiheutuu kertaluonteisia investointikustannuksia, joista huomattavimmat ovat tietotekniikasta. Kustannukset ovat arviolta kuusi miljoonaa euroa ja ne ajoittuvat pääosin vuosille 2009 ja 2010. Järjestelmien yhtenäistämisen jälkeen tietotekninen yhtenäisyys ja käytettävyys ovat nykyistä korkeammalla tasolla, mikä helpottaa muutosten tekemistä jatkossa.

Toimitiloissa pitäydytään nykyisissä tiloissa ja niiden uudelleen järjestyksessä. Jatkossa on mahdollista sijoittaa entistä tiiviimpiin ja tarkoituksenmukaisempiin tiloihin.

Aluehallintouudistukselle on asetettu tuottavuustavoite, jonka mukaisesti vuosina 2012 - 2015 uudistuksen piiriin kuuluvasta valtion aluehallinnosta vähenee henkilöstöä 640 henkilötyövuoden verran. Kun otetaan huomioon aluehallintoviranomaisiin koottavien toimintojen vahvistetut aikaisemmat tavoitteet, koko tuottavuustavoite vuosina 2010 - 2015 on 1136 henkilötyövuotta. Nämä vähennysvelvoitteet merkitsevät uusien virastojen käynnistymisen jälkeisen viiden vuoden aikana lähes 20 %:n henkilötyövuosivähennystä virastojen nykyhenkilöstön määrään verrattuna. Osa säästyvistä henkilöstömenoista käytetään tuottavuutta ja palvelukykyä parantaviin hankkeisiin. Nettosäästö on vuonna 2015 ja siitä eteenpäin noin 25 miljoonaa euroa vuodessa.

Keskushallinnosta siirtyy aluehallintoon tehtäviä noin 28 henkilötyövuoden verran. Uudistuksen myötä maakunnan liittojen rooli kasvaa alueellisten kehittämismäärärahojen suuntaamisessa.

4.2.10 Aluehallinnon uudistamisen henkilöstövaikutukset

Aluehallinnon uudistamishankkeella vastataan viranomaistoiminnan tulevaisuuden haasteisiin. Laajemman toimialan omaavat viranomaiset tarjoavat henkilöstölle mahdollisuuden monipuolisiin työtehtäviin sekä osaamisen ja asiantuntijuuden kehittämiseen ja siten uralla etenemiseen. Uudistuksessa mukana olevien viranomaisten henkilöstömäärä on noin 5 700 henkilöä. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksiin tulee siirtymään noin 4 300 henkilöä lääninhallituksista, tiepiireistä, työ- ja elinkeinokeskuksista ja alueellisista ympäristökeskuksista. Aluehallintovirastoihin tulee siirtymään noin 1 400 henkilöä lääninhallituksista, työsuojelupiireistä, alueellisista ympäristökeskuksista ja ympäristölupavirastoista.

Esityksen kohteena olevien viranomaisten virka- ja työsopimussuhteinen henkilöstö sekä vastaavat virat ja tehtävät, lukuun ottamatta lakkautettavia erittelyvirkoja ja muita lakkautettavia johtajanvirkoja, siirtyvät asianomaiseen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukseen, aluehallintovirastoon tai maa-

kunnan liittoon. Lakkautettavien virkojen tilalle perustetaan uudet virat, joihin kyseinen henkilöstö suostumuksensa mukaan nimitetään. Määräaikaisia tehtäviä hoitava henkilöstö siirtyy asianomaiseen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen tai aluehallintoviraston tai maakunnan liiton palvelukseen määräaikaisen palvelussuhteen keston ajaksi. Virkojen siirtymiseen tarvitaan virkamiehen suostumus, mikäli virka siirtyy työssäkäyntialueelta toiselle. Siirtyvä henkilöstö säilyttää siirtymähetkellä palvelussuhteeseen liittyvät oikeudet ja velvollisuudet sekä euromääräisen palkkansa. Muutoin uudistuksen yhteydessä muutoksen johtaminen ja muutosturva toteutetaan sekä nykyisen henkilöstön asema järjestetään ja palvelussuhteen pysyvyys turvataan siten kuin 6.11.2007 annetussa valtiovaraministeriön päätöksessä ja valtioneuvoston 23. päivänä maaliskuuta 2006 antamassa periaatepäätöksessä todetaan.

Aluehallinnon uudistamishankkeen välittömänä seurauksena ei ole henkilöstön määrän supistuminen. Toisaalta hankkeen seurauksena ei kokonaisuutta tarkastellen synny myöskään henkilöstön lisästarpeita. Määräaikaisissa palvelussuhteissa olevaa henkilöstöä kohdellaan tasapuolisesti ja yhdenvertaisesti vakinaisessa virka- tai työsuhteessa olevien kanssa muutoksen toteutuksessa. Muutos ja tehtävien siirtäminen uusiin viranomaisiin ei ole peruste olla jatkamatta määräaikaista palvelussuhdetta.

Aluehallintovirastojen ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten toimipaikkojen sijoittuminen ja niiden välinen työnjako sekä tehtävien organisointi aiheuttavat jonkin verran henkilöstön siirtymistarvetta. Tarvittavat siirtymiset toiselle työssäkäyntialueelle eivät ole uudistuksen laajuuteen nähden merkittäviä. Tavoitteena on, että kolmen vuoden siirtymäkauden aikana tarvittava henkilöstön sijoittuminen uusiin toimipaikkoihin voidaan tehdä hallitusti ja henkilöstösiirrot paikkakuntien välillä voidaan tehdä vapaaehtoisuuden pohjalta ja eläköitymistä hyödyntäen siirtämällä avoimiksi tulevia virkoja tai tehtäviä. Tehtävien hoitamisessa hyödynnetään myös verkostomaista toimintatapaa. Siirtymistarpeet täsmentyvät uusissa virastoissa, sillä virastot voivat työjärjestyksellään antaa tarkempia määräyksiä toimintojen järjestämisestä sekä henkilöstön tehtävistä ja työskentelypaikkakunnista.

Aluehallinnon uudistuksen vaikutuksesta ylimmän johdon määrä aluehallintovirastoissa ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksissa tulee väheneään. Samoin ylimmän johdon alaisten päälliköiden määrä uusissa aluehallintoviranomaisissa supistuu.

Kokonaisuudessaan vanhuuseläkepoistuma vuosina 2008-2015 vaihtelee viranomaisten välillä. Tehdyn kartoituksen mukaan hankkeessa mukana olevissa valtion aluehallintoviranomaisissa eläkepoistuma vuosien 2010-2015 aikana on noin 1100 henkilöä (64 vuotta täyttävät). Tämä tarkoittaa noin 20 %:a nykyhenkilöstöstä.

4.2.11 Kainuun hallintokokeilu

Kainuun hallintokokeilun keskeisiä osia ovat sosiaali- ja terveyspalvelujen sekä toisen asteen koulutuksen järjestämisen kokoaminen maakuntatasolle, alueiden kehittämisen toimivallan laajempi kokoaminen maakunnalle, näiden tehtävien uudenlainen rahoitusmalli sekä vaaleilla valitun maakuntavaltuuston toiminta. Kokeilualueena on Kainuun maakunta Vaalan kuntaa lukuun ottamatta. Kokeilussa kuntien koko yhteistoiminta on koottu maakuntahallintoon pelastustoimen järjestämistä lukuun ottamatta.

Kainuun kokeilu on ainut, jossa on saatu kokemusta koko terveydenhuollon yhdistämisestä samaan organisaatioon ja tähän on vielä yhdistetty sosiaalihuolto lähes kokonaan. Perusterveydenhuolto ja erikoissairaanhoido ovat Kainuussa toimineet usean vuoden yhden johdon alaisena. Sosiaalipalveluista kokeilun ulkopuolelle on jäänyt lähinnä lasten päivähoito. Kokeilu on mahdollistanut uudenlaisten toimintatapojen käyttöönoton ja kehittämispanosten kokoamisen.

Toisen asteen koulutuksessa kokeilun merkittävin asia on kokeilualueen lukioiden kokoaminen yhdelle ylläpitäjälle. Yksi ylläpitäjä on tehnyt mahdolliseksi, erityisesti pienten lukioiden kohdalla, uudenlaisen yhteistyön tekemisen lukioiden kesken harvaan asutulla ja maantieteellisesti laajalla kokeilualueella.

Alueiden kehittämisessä Kainuun maakunnalla on ollut muita maakuntia suurempi valta päättää alueelle tulevan valtion rahoituksen suuntaamisesta. Menettely on pääosin perustunut Kainuun kehittämisrahamomenttiin. Kainuun kehittämisrahamomentille on koottu yhteen määrärahoja, jotka muuten olisivat tulleet maakuntaan eri momenteilta ja joiden suuntaamiseen maakunta ei muutoin olisi voinut vaikuttaa.

Kuntien rahoitus maakunnalle sen tehtävien hoitamiseen tulee kunnilta samansuuruisina osuuksina kuntien tuloista. Rahoitusjärjestelmässä ei maakunnalla ole mahdollisuutta laskuttaa kuntia rahoitusosuuden yli. Rahoitusjärjestelmä poikkeaa selvästi esimerkiksi sairaanhoitopiirien tavanomaisesta suoritteisiin perustuvasta laskutuksesta. Käytännössä rahoitusjärjestelmä antaa kunnille mahdollisuuden asettaa kehys maakunnan hoidossa oleville tehtäville.

Vaaleilla valittu maakuntavaltuusto käyttää ylintä päätösvaltaa maakuntahallinnon tehtävissä. Kainuun hallintokokeilussa kansalaiset pääsevät suoraan valitsemaan jäsenet toimielimeen, joka päättää kuntien yhteistoiminnassa hoidettavista asioista. Tämän kautta kokeilualue on ainoa alue, jossa maakunnan liiton tai sairaanhoitopiirin tehtävissä kansalaisilla on näin suora vaikutusmahdollisuus päätöksentekoon.

Kainuun hallintokokeilusta annetun lain (343/2003) 1 §:n mukaan kokeilun tarkoituksena on hankkia kokemuksia maakunnallisen itsehallinnon vahvistamisen vaikutuksista Kainuun kehittämiseen, kunnallisten palvelujen järjestämiseen, kansalaisten osallistumiseen, kunnallishallintoon, valtion aluehallinnon toimintaan sekä maakunnan ja valtion keskushallinnon suhteeseen. Kokeilua

on seurattu alusta lähtien erillisen seurantaryhmän toimesta ja kokeilua arvioi myös riippumattomana arvioijana Tampereen yliopisto.

Kokeilun loppuarvioinnit valmistuvat keväällä 2010 ja ehdotukset Kainuun osalta ja mallin tai sen osien yleistämisen osalta tehdään syksyyn 2010 mennessä.

4.3 Valtion paikallishallinnon kehittäminen

Hallintoselonteossa ja eduskunnan siihen antamassa vastauksessa linjataan, että valtion paikallishallinnon toimipaikkaverkko säilytetään riittävän kattavana, poliisi-, syyttäjä- ja ulosottoimen sekä maistraattien toimipaikoista päättäminen siirretään ministeriöiden tehtäväksi ja asetetaan valtion paikallishallinnolle palvelujen saatavuutta koskevat tavoitteet.

4.3.1 Valtion paikallishallinnon toimipaikkaverkko

Kansalaiset voivat saada poliisin palveluja 214:ssä poliisin ylläpitämässä palvelupisteessä. Kaikissa pisteissä ei tarjota koko palveluvalikoimaa, vaan sitä on rajattu kysyntä ja resurssien järkevä jako huomioon ottaen. Toimintaympäristön muuttumisen, asiointimallien kehittymisen ja resurssien niukkenemisen vuoksi on ollut perusteltua tarkastella uudelleen palveluverkon tiheyttä, ja tämä tarkastelu on toteutettu osana poliisin hallintorakenteen uudistamishanketta. Valtioneuvoston asetuksella vuonna 2007 määriteltiin uudet poliisilaitokset sekä niiden pääpoliisiasemien ja poliisiasemien sijaintipaikat. Pääpoliisiasemalta johdetaan poliisilaitoksen toimintaa, ja sinne pyritään keskitämään erityistä asiantuntemusta vaativat toiminnot. Poliisiasemilla on pääsääntöisesti saatavissa kaikki samat palvelut kuin pääpoliisiasemilla. Lisäksi poliisilaitokset ylläpitävät kysynnän mukaista määrää muita palvelupisteitä, joissa palvelutarjonta voi olla suppeampaa ja aukioloajat rajoitetumpia. Muiden poliisin palvelupisteiden sijainnin osalta valmistelu on vielä kesken.

Vaikka poliisin ylläpitämien palvelupisteiden määrä tuleekin vähenemään, tullaan palveluverkosto muodostamaan sellaiseksi, että kansalainen saa jatkossa palvelut kohtuullisen välimatkan päässä asuin- tai työpaikkakunnaltaan. Tämä taataan kehittämällä sähköistä asiointia ja yhteispalvelua. Yhteispalvelupisteiden roolia on tarkoitus korostaa vahvasti ja tarjota näissä pisteissä sellaisia lupapalveluja, joissa laki ei nimenomaisesti edellytä luvanhakijan henkilökohtaista asiointia poliisin omassa palvelupisteessä. Myös henkilökohtaista asiointia vaativia palveluja voidaan tarjota jatkossa yhteispalvelupisteissä, jolloin poliisin henkilöstöä kutsutaan paikalle sähköisen ajanvarauksen perusteella ja palvelut annetaan kannettavan rekisteröintipisteen avulla. Palvelutarjontaa tullaan kehittämään joustavampaan, todelliseen kysyntään paremmin vastaa-

vaan suuntaan. Samalla resurssien käyttö tehostuu ja saavutetaan palvelujen parempi kustannusvastaavuus.

Maistraattien lukumäärä on 24. Maistraattien palvelupisteiden (yksiköiden) määrä on tällä hetkellä yhteensä 53. Palvelupisteiden määrää on suunniteltu vähennettäväksi palvelujen kysynnän vähäisyyden ja toiminnan tehostamisen vuoksi. Maistraattien palvelut paikkakunnilla, joilta palvelupisteet lakkaavat, turvataan yhteispalveluilla.

Maistraattien palveluita, jotka edellyttävät henkilökohtaista asiointia, tarjotaan yhteispalvelupisteissä ajanvarauksella.

Syyttäjä- ja ulosottolaitoksen rakenneuudistus on toteutettu vuosina 2006–2008. Hallinnollisten syyttäjäyksiköiden määrä vähentyi 62:sta 15 syyttäjäyksikköön ja ulosottopiirien määrä 51:stä 22:een. Paikallisten toimipaikkojen kokonaismäärä kuitenkin säilyi nykyisellään.

Verohallinnon kehittämistoiminnan pitkän tähtäyksen tavoitteena on ollut ja on parantaa verohallinnon tuloksellisuutta eli toiminnan vaikuttavuutta, tuottavuutta ja taloudellisuutta. Tämän puitteissa on verohallinnon organisaatiota kehitetty siten, että vuoden 2008 alusta verovirastoissa on asiakaspalvelua varten 23 verotoimistoa, 7 yritysverotoimistoa ja näillä yhteensä 86 muuta toimipistettä.

Työministeriö käynnisti vuonna 2006 julkisen työvoimapalvelun organisointi- ja ohjaisuudistuksen, jossa vahvistetaan työvoimatoimistojen ohjausta hallituksen ja ministeriön asettamien tulos- ja toiminnallisten tavoitteiden saavuttamiseksi. TE-toimistojen hallinnollista tiivistämistä on tehty 2000-luvulla niin, että hallinnollisesti itsenäisten TE-toimistojen lukumäärä on vähentynyt 180:sta 74 toimistoon. Yhteispalvelulla on voitu osin korvata lakkautettujen toimistojen palveluita.

Poliisin, maistraattien, ulosoton ja syyttäjätöimen toimialueista päättäminen on siirretty valtioneuvoston yleisistunnolle.

4.3.2 Valtion paikallishallinnon kehityksen keskeiset piirteet

Varsinaisesti uusia tehtäviä valtion paikallishallintoon on 2000-luvulla siirretty ainoastaan maistraateille, jotka ovat vastaanottaneet muun muassa kuluttajaneuvonnan, avioehtosopimusten, osituskirjojen ja lahjailmoitusten rekisteröinnin, isyyden tunnustamisen vahvistamisen, eräät kuolleeksi julistamiset, lastensuojelulain mukaiset edunvalvojan määräämiset, eräät kansalaisuuslain tehtävät sekä perinnöstä luopumisilmoitukset. Kuluttajaneuvontaa lukuun ottamatta mainittujen uusien tehtävien vuoksi ei maistraatteihin ole kohdennettu henkilölisiä.

Merkittävä tehtävän poistuminen on tapahtunut vain poliisihallinnossa, jossa hätäkeskusuudistuksessa luovuttiin poliisin omista hätäkeskuksista. Tästä huolimatta hälytysten vastaanottaminen ja neuvontatyö työllistävät poliisia merkittävästi.

Olellainen muutos valtion paikallishallinnon rakenteessa ja ohjausjärjestelmässä on ollut kihlakuntajärjestelmän purkaminen vuoden 2008 alusta lukien. Poliisi, ulosotto, syyttäjät ja maistraatti olivat aiemmin osa kihlakunnanvirastoa. Järjestelmän purkaminen on vahvistanut sektorikohtaista organisoitumista. Syyttäjätöiminta on organisoitu syyttäjälaitokseksi, ulosotto organisoidaan vuoden 2010 alusta lukien Valtakunnanvoudinvirastoksi ja poliisitoimeen syntyy vuoden 2010 alusta lukien kaksipuolainen poliisihallituksen johtama organisaatio. Maistraattien ohjaus keskitetään aluehallintouudistuksen toteutuessa perustettavaan Itä-Suomen aluehallintovirastoon.

4.4 Alueellistaminen

Hallituksen antaessa hallintoselonteon 7.4.2005 toteutettuja alueellistamistointenpiteitä oli 579 henkilötyövuotta, lisäksi päätettyjä 1 212 ja suunnitelmia 1 093 henkilötyövuotta. Nämä yhteensä olivat 2 884 henkilötyövuotta.

Hallitus konkretisoi vuonna 2005 strategia-asiakirjassaan alueellistamista-voitetta seuraavasti: ”Hallitus toteuttaa alueellistamisen pitkäjänteisen ohjelman tavoitteena 4 000 – 8 000 työpaikan sijoittaminen pääkaupunkiseudun ulkopuolelle vuoden 2015 loppuun mennessä.” Hallitus toisti tämän tavoitteen strategia-asiakirjassaan 2006.

Pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen ohjelman mukaisesti valtionhallinnon työpaikkojen alueellistamista jatketaan aiempaa tasaisemmin maan eri osiin. Siirtymäkauden järjestelyjä tuetaan taloudellisesti.

Hallitus täsmensi alueellistamista kannanotossaan alueellistamisen jatkamisesta syyskuussa 2007. Kannanotossaan hallitus toteaa: ”Alueellistamista jatketaan kahdella edellisellä vaalikaudella saavutetun kehitysuran mukaisesti. Alueellistamisen tavoitteena on 4 000 – 8 000 työpaikan sijoittaminen pääkaupunkiseudun ulkopuolelle päätöksinä vuoteen 2011 ja toteutuneina vuoteen 2015 mennessä.” Kannanoton mukaisesti alueellistamisen koordinaatioryhmä laatii kokonaissuunnitelmaa alueellistamisesta. Sitä varten ministeriöt selvittivät alueellistamismahdollisuuksiaan maaliskuun loppuun 2008 mennessä. Ministeriöt ilmoittivat uutta alueellistamispotentiaalia olevan 883 – 1 256 henkilötyövuotta. Lisäksi ilmoitettiin joissakin toiminnoissa myöhemmin tarkentuvaa potentiaalia.

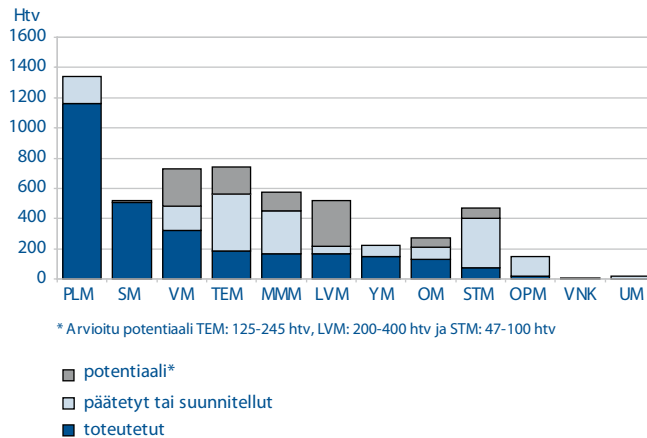
Hallinnon ja aluekehityksen ministerityöryhmä käsitteli alueellistamista toukokuussa 2008. Se totesi, että ministeriöiden laatimat alueellistamisselvitykset riittävät toteutuessaan vasta hallituksen asettaman alueellistamistavoitteen alarajan saavuttamiseen. Siksi kaikkien ministeriöiden tulee niiden lisäksi käyttää hyväksi erityisesti hallinnonalansa toimintojen uudelleen organisoiminnin antamat alueellistamismahdollisuudet. Lisäksi tulee selvittää hallinnonalojen yhteisten tukitoimintojen alueellistamismahdollisuudet. Kannanoton pohjalta

asetettu tukipalvelujen alueellistamistyöryhmä teki ehdotuksensa muun muassa kielipalvelujen, puhelinpalvelujen ja sähköisen asioinnin tuen alueellistamisesta.

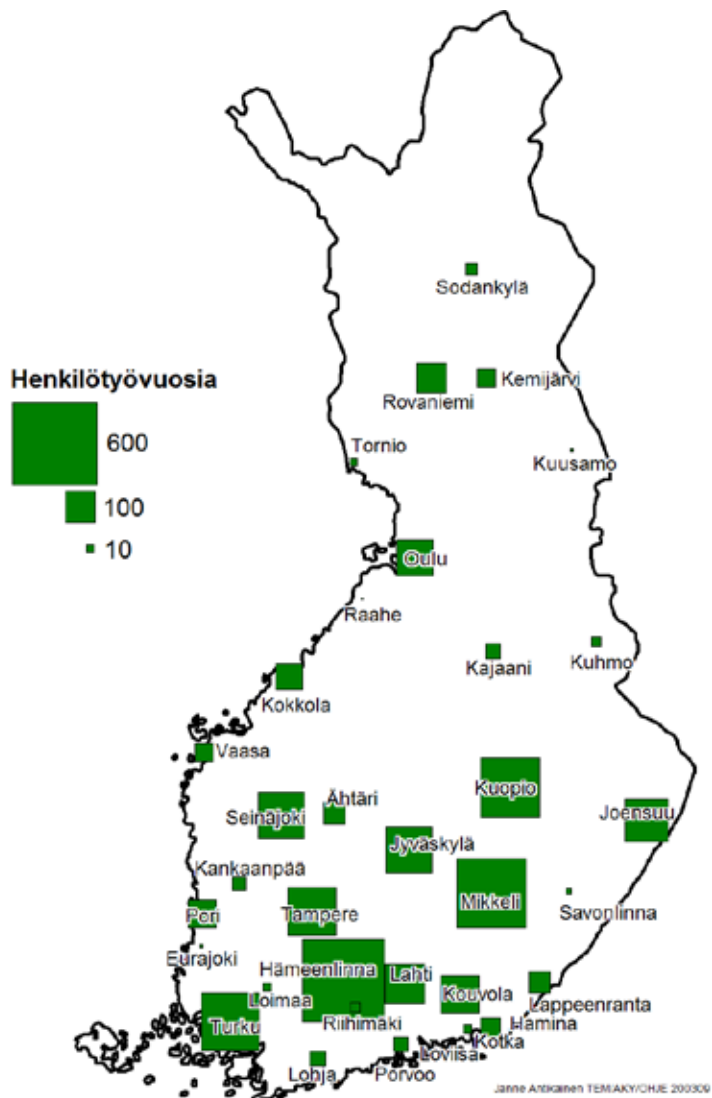
Eduskunnan tarkastusvaliokunta otti syksyllä 2008 yhdeksi tarkastusaiheekseen valtion toimintojen alueellistamisen. Selvitystä varten valiokunta pyysi lausunnot esittämiinsä kysymyksiin viideltä ministeriöltä. Valtiovarainministeriö toimitti 10.2.2009 tarkastusvaliokunnalle kaikkia hallinnonaloja ja koko alueellistamisprosessia koskevan vastauksensa samoin kuin omaa hallinnonalaansa koskevan vastauksen. Valiokunta julkisti toukokuussa raporttinsa valtion toimintojen alueellistamisesta (TRO 4/2008 vp). Valtioneuvosto antoi selvityksensä tarkastusvaliokunnalle kesäkuussa.

Alueellistamistoimenpiteet pääkaupunkiseudulta muualle maahan käsittävät tällä hetkellä noin 3 900 työpaikkaa (netto). Tämän lisäksi kohdepaikkakunnille on syntynyt noin 1 000 työpaikkaa pääkaupunkiseudun ulkopuolisina alueiden välisinä siirtoina, joten näiden summana muodostuva alueellistamisen bruttoluku on noin 4 900 työpaikkaa. Alueellistamisprosessin myötä ilmoitettu potentiaali on muuntunut suunnitelmiksi ja päätöksiksi siten, että nyt sitä on jäljellä noin 500 henkilötyövuotta. Kun tehdyt päätökset, olemassa olevat suunnitelmat ja jäljellä oleva ilmoitettu potentiaali toteutetaan, päästään hallituksen tavoitteen 4 000 – 8 000 työpaikkaa alarajan yli noin 4 400 työpaikkaan (netto). Toteutettuja siirtoja pääkaupunkiseudulta on kuitenkin vasta noin 2 200 työpaikkaa.

Alueellistaminen hallinnonaloittain 2001 - 2008



Alueellistaminen paikkakunnittain



Alueellistamislain (362/2002) tavoitteena on, että sijoittamispäätökset 1) turvaavat valtion tehtävien tuloksellisen hoitamisen, 2) edistävät maan tasapainoista alueellista kehitystä, tukevat työllisyyttä maan eri osissa ja turvaavat työvoiman saantia valtion tehtäviin sekä 3) perustuvat kaikkia hallinnonaloja koskevaan yhtenäiseen käytäntöön ja kansanvaltaiseen päätöksentekomenettelyyn. Alueellistamisasetuksessa (567/2002, muutettu 201/2006 ja 349/2008) on säädetty tarkemmin päätöksentekomenettelystä. Uudistettaessa alueellistamisasetusta vuoden 2008 kesäkuun alusta lukien parannettiin päätöksentekoprosessia ja alueiden vaikutusmahdollisuuksia. Päätöksentekoprosessi onkin avoin ja yhtenäiseen käytäntöön vakiintunut. Alueellistamispäätöksillä on myös edistetty lain kahta ensin mainittua tavoitetta.

Ministeriöille ja alueellistetuille laitoksille tehdyn kyselyn perusteella alueellistamistoimenpiteiden toiminnalliset vaikutukset ovat olleet enimmäkseen myönteisiä. Toiminnan tuloksellisuus ja palvelujen laatu ovat monissa tapauksissa parantuneet. Havainnot perustuvat muun muassa asiakas- ja työtyytyväisyyskyselyihin. Alueellistetut yksiköt ovat selvinneet tehtävistään hyvin. Tähän on vaikuttanut mm. se, että uuden henkilöstön rekrytointi alueellistettuihin yksiköihin on yleensä onnistunut hyvin. Yksiköiden asiantuntemus, osaaminen ja hiljainen tieto eivät ole kadonneet, vaan ne on voitu siirtää uuteen toimintaympäristöön.

Alueellistamishankkeissa syntyy siirtymävaiheessa yleensä joitakin lisäkustannuksia, jotka myöhemmin tasoittuvat ja uusiutuvan toiminnan myötä voidaan saada aikaan myös valtionaloudellisia säästöjä. Niitä syntyy pidemmällä aikavälillä sekä alue- ja yhteiskuntataloudellisten vaikutusten myötä. Valtion menoja ovat eräissä tapauksissa lisänneet lähinnä osittainen rinnakkaisorganisaatio siirtymävaiheessa, pienestä siirtymähalukkuudesta aiheutunut uuden henkilöstön koulutustarve, lisääntynyt matkustustarve etenkin siirtymävaiheessa sekä siirtymättömän henkilöstön uudelleen sijoittaminen. Säästöjä on syntynyt ammattitaitoisen henkilöstön saamisella, henkilöstön pysyvyyden lisääntymisestä, matalammista toimitilakustannuksista, mahdollisuudesta muuttaa ja tehostaa toimintatapoja ja -prosesseja sekä synergiaeduista sijoituspaikkakunnalla. Alueellistamista on toteutettu tehtyjen valtion kehyspäätösten puitteissa ilman, että siihen olisi myönnetty korvamerkittyä erillisrahoitusta.

Alueellistamistoimia on kyetty suuntaamaan tasapainoista alueellista kehitystä edistävällä tavalla ja alueiden osaamis- ja toimintokeskittymiä hyödyntäen ja vahvistaen. Näin on tapahtunut esimerkiksi Poliisin tietohallintokeskuksen (nykyinen HALTIK) sijoittamisessa Rovaniemelle, Geologisen tutkimuskeskuksen sivutoimipisteen sijoittamisessa Kokkolaan, Maaseutuviraston alueellistamisessa Seinäjoelle, Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskuksen sijoittamisessa Lahteen, Lääkealan turvallisuus- ja kehittämiskeskuksen sijoittamisessa Kuopioon tai Väylä- ja Liikenteen turvallisuusvirastojen toimintojen alueellistamisessa Rovaniemelle ja Lappeenrantaan. Suuralueittaisiin väestöosuksiin suhteutettuna alueellistamistoimenpiteet ovat tukeneet tasapainoista alueellista

kehitystä. Suhteutettaessa alueellistamistoimenpiteet maakuntien väestösuuksiin ja valtion työpaikkojen henkilöstömuutoksiin maakunnissa, ovat tasapainoisen alueellisen kehityksen näkökulmasta hyvin pärjänneet Lappi, Etelä-Savo, Etelä-Pohjanmaa, Pohjois-Karjala, Etelä-Karjala ja Kymenlaakso eli koko Itä-Suomi ja iso osa Pohjois-Suomea. Ainoastaan Kanta-Häme on eteläisistä maakunnista saanut poikkeuksellisesti selvästi väestösuuttaan suuremman määrän alueellistettuja työpaikkoja. Valtion työpaikat ovat 2000 -luvulla vähentyneet 13 maakunnassa. Monissa niistä alueellistamistoimet ovat selvästi lievittäneet työpaikkamenetyksiä. Nykyisen alueellistamisprosessin aikana valtion hallinnon työpaikat koko maassa ovat vähentyneet 2 789 henkilöllä. Uudellamaalla ne ovat kuitenkin lisääntyneet 1 205 henkilöllä. Suhteellinen ero on siten ollut noin 4 000. Tällä hetkellä toimeenpantuja alueellistamistoimia on noin 2 200. Ilman tätä valtion hallinnon työpaikat Uudellamaalla olisivat lisääntyneet 3 400:lla ja vähentyneet muualla maassa 6 200:lla.

Negatiivisia henkilöstövaikutuksia voi syntyä muun muassa seuraavista tekijöistä: asiantuntemuksen häviäminen, kustannusten kohoaminen, kaksoismiehitys ja päällekkäiset tehtävät, henkilöstölle aiheutuvat ongelmat sekä tuottavuusohjelman toteutumisen vaikeutuminen. Mahdollisten vaikeuksien ohella alueellistaminen voi tarjota henkilöstölle kuitenkin myös uusia mahdollisuuksia. Alueellistamisessa on kiinnitetty erityistä huomiota alueellistamista tukevien keinojen kehittämiseen. Näihin kuuluvat hyvän henkilöstöpolitiikan periaatteet ja hyvä henkilöstöpolitiikka käytännössä. Muita toimia ovat mm. valtion henkilöstöpalvelut –yksikön toiminta, henkilöstön sopeuttamismääräraha, tuottavuusrahoitus ja muutosjohtamisen koulutusohjelma.

Hyvän henkilöstöpolitiikan kannalta voidaan edelleen parantaa muutosjohtamista, muutokseen sitoutumista, uudelleen sijoittumista, alueellistamisen ja tuottavuuden yhteen sovittamista sekä alueellistamistilanteen hyväksikäyttöä muuttamalla toimintatapoja ja -menetelmiä. Kysymys on ennen kaikkea hyvästä käytännön hallinnosta, jossa mukana olevat osapuolet toimivat avoimesti yhdessä olemassa olevien linjausten ja tehtyjen päätösten toteuttamiseksi.

Onnistunut alueellistaminen edellyttää alueellistamisprosessin hyvää suunnittelua, avointa yhteistoimintaa ja tiedottamista sekä riittävien resurssien varaimista suunnittelua ja toimeenpanoa varten. Näihin seikkoihin tulee edelleen kiinnittää huomiota. Alueellistamisen vaikutusten arviointia ja seuranta kehitetään edelleen sekä kokonaistasolla että yksittäisissä hankkeissa.

Alueellistamispäätösten valmistelu, vaikutusten arviointia ja seuranta ja koko päätöksentekoprosessia on kehitetty. Tästä ovat hyvinä esimerkkeinä mm. alueellistamisasetuksen muutos (349/2008) ja valtiovarainministeriön julkaisu (25/2008) ”Alueellistamisen käsikirja”. Käsikirja sisältää muun muassa alueellistamisen arviointikehikon, jota voidaan käyttää hyväksi alueellistamisen toiminnallisten, taloudellisten, alueellisten ja henkilöstöpoliittisten vaikutusten arvioinnissa.

Valtiovarainministeriö asetti 28.9.2009 alueellistamisen taloudellisten vaikutusten arviointiryhmän alueellistamisen taloudellisten vaikutusten arvioinnin ja seurannan tehostamiseksi. Työryhmän tehtävänä on laatia 31.3.2010 mennessä yksittäisten alueellistamishankkeiden ja alueellistamiskokonaisuuden taloudellisten vaikutusten arviointia ja seurantaa varten kokonaisvaltainen kustannushyöty -kehikko sekä valmistella 31.12.2010 mennessä laadittua kehikkoa käyttäen arvio alueellistamistoimenpiteiden taloudellisista vaikutuksista.

4.5 Kunta- ja palvelurakennemuutos

Kunta- ja palvelurakennemuutosta koskeva puitelaki (169/2007) tuli voimaan helmikuussa 2007 ja on voimassa vuoden 2012 loppuun saakka. Uudistuksen tavoitteena on elinvoimainen, toimintakykyinen ja eheä kuntarakenne. Lisäksi tavoitteena on taloudellinen ja kattava palvelurakenne, joka turvaa koko maassa laadukkaita palveluita ja niiden saatavuuden.

Uudistuksen toimeenpano valtionhallinnossa ja kunnissa jatkuu. Hallinto- ja kuntaministeri Mari Kiviniemen johtama parlamentaarinen kunta- ja palvelurakennemuutoksen seurantaryhmä seuraa ja tukee uudistuksen toteutumista.

Uudistuksen tähänastiset vaikutukset näkyvät erityisesti hallinnollisten rakenteiden kehittämisessä. Uudistus ei ole vielä vahvasti edennyt palvelujen kehittämiseen.

Puitelaki edellytti palvelujen kokoamista suurempiin yksiköihin joko kuntaliitoksilla tai muodostamalla yhteistoiminta-alueita. Uudistuksen käynnistymisen jälkeen (2005) liitosselvityksiä on toteutettu enemmän kuin koskaan ennen maan historiassa ja mukana niissä on ollut kaikkiaan yli 200 kuntaa. Vuonna 2009 tuli voimaan 32 liitosta, joissa mukana oli 99 kuntaa. Kuntien määrä väheni 67:llä. Peräti puolet vuoden 2009 alusta voimaan tulleista kuntajaon muutoksista oli monikuntaliitoksia eli useamman kuin kahden kunnan yhdistymisiä. Tämä trendi näyttää jatkuvan tulevaisuudessakin. Vuonna 2010 toteutuu neljä yhdistymistä, joissa on mukana 10 kuntaa ja vuosille 2011 - 2013 on jo päätetty ainakin neljä yhdistymistä. Lokakuussa 2009 käynnissä olevissa noin 15 liitosselvityksissä on mukana noin 45 kuntaa. Toteutuneet yhdistymiset ovat vähentäneet erityisesti kaikkein pienimpien kuntien määrää. Yhdistymisten määrään ovat vaikuttaneet paitsi puitelain väestöpohjavoitteet ja uudistetut yhdistymisavustukset, erityisesti myös kuntien kohtaamat tulevaisuuden haasteet ja toimintaympäristön muutokset. Muun muassa ikääntyminen, muuttoliike, talouden kehitys, työvoiman saatavuus ynnä muut tekijät vaikuttavat kuntien mahdollisuuksiin selviytyä tehtävistään. Toteutuvien liitosten jälkeenkin kuntarakenteemme on kuitenkin haasteellinen palveluiden järjestämisen ja rahoituksen kannalta.

260 kuntaa on perustanut tai suunnittelee perustavansa puitelain edellyttämän 20 000 asukkaan väestöpohjan täyttävän sosiaali- ja terveydenhuollon

yhteistoiminta-alueen. Yhteistoiminta-alueita muodostuisi 66. Yhteistoiminta-alueiden muodostamisen myötä sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja tullaan järjestämään entistä suuremmissa kokonaisuuksissa ja seurauksena perusterveydenhuollosta ja sosiaalitoimesta vastaavien organisaatioiden määrä lähes puolittuu.

Vaikka noin 60 alle 20 000 asukkaan kunnista ei vielä ole tehnyt päätöksiä väestöpohjan saavuttamiseksi eivätkä kaikki kunnat ole siten tehneet puitelain täyttävää ratkaisua, ovat suunnitelmien toteutuessa sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen järjestämisen väestöpohjat merkittävästi kasvamassa ja kuntien välinen yhteistyö lisääntymässä. Rakenteet ovat kuitenkin paikoin kehittymässä hajanaiseen suuntaan eikä sosiaali- ja terveystoimi muodosta erityisesti kaikilla yhteistoiminta-alueilla yhtenäistä kokonaisuutta.

Ammatillisen peruskoulutuksen puolella uudistus on edennyt tavoitteiden mukaisesti. Tällä puolella toteutuneiden fuusioiden ja tiedossa olevien suunnitelmien pohjalta vuonna 2010 toteutuvien järjestäjäfuusioiden jälkeen enää 3-4 kuntajärjestäjää ja 1-2 kuntayhtymäjärjestäjää eivät vielä täyttäisi puitelain 50 000 asukkaan väestöpohjavaatimusta. Uudistuksen käynnistyessä väestöpohjan alle jäi 15 kunta- ja 15 kuntayhtymäjärjestäjää.

Kaupunkiseuduilla on kaupunkiseutusunnitelmien laatimisen jälkeen edetty seuduittain vaihtelevasti suunnitelmien toimeenpanoon. Suunnitelmien laatimisvelvoite on saanut seudut arvioimaan tilanteitaan ja tavoitteitaan uudelleen ja seuduilla on käynnistynyt myös uusia yhteistyöprosesseja, mutta palveluja ei aina järjestetä seuduilla taloudellisesti ja tehokkaasti. Kaupunkiseutujen yhteistyön kehittäminen vaatinee jatkossa enemmän tukea.

Uudistuksen aikana on toteutettu lisäksi puitelain 9 §:n mukaista erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevien kuntien arviointimenettelyä, jonka toimivuus on alustavien arvioiden mukaan ollut hyvä. Uudistuksen myötä peruspalveluohjelmamenettely on puitelain mukaisesti vakinaistettu. Valtionosuusuudistuksesta on annettu hallituksen esitys lokakuussa 2009. Tarkoitus oli tehdä valtiosuusjärjestelmän kokonaisuudistus puitelain 11 §:n ja hallitusohjelman linjausten mukaisesti. Valtiosuuksien yhdistäminen toteutetaan kuitenkin siten, että valtiosuuksien laskentaperusteisiin tehdään tässä vaiheessa vain valtiosuuksien yhdistämisestä aiheutuvat välttämättömät muutokset. Valtion ja kuntien tehtävänjakoon on tehty puitelaissa edellytetyt tarkistuksia vuoden 2009 alusta lukien. Valtio ja kunnat ovat lisäksi kehittäneet yhteispalvelumallia ja laatineet yhteisiä standardeja tietojärjestelmien yhteentoimivuuden varmistamiseksi sekä edistäneet yhdessä uusien tietohallinnon järjestelmien ja toteuttamistapojen sekä sähköisten palvelujen käyttöönottoa puitelain 12 §:n mukaisesti.

Arvioitaessa uudistuksen vaikutuksia on huomioitava, että uudistus on toistaiseksi keskeneräinen ja vaikutukset tulevat näkymään pääsääntöisesti pidemmällä aikavälillä. Muun muassa uudistuksen tavoitteina olleiden, tuottavuuden kehittymisen ja menojen kasvun hillinnän osalta vaikutusarvioinnit ovat osin

ennen aikaisia. On kuitenkin selvää, että uudistuksen toimeenpanoa tulee seurata ja arvioida jatkossakin.

Uudistusta arvioitiin hallituksen politiikkariihessä (24.2.2009), jossa painotettiin palveluiden ja tuottavuuden kehittymistä edistäviä toimia uudistuksen jatkotyössä. 20 suurinta kuntaa veloitettiin laatimaan palveluidensa kehittämiseksi tuottavuusohjelmat. Valtio veloitettiin yhteistyössä Kuntaliiton kanssa käynnistämään normitalkoot, jossa kartoitetaan ja pyritään poistamaan tuottavuuden parantamista estäviä ja palvelurakenteiden jäykkyyksiä ylläpitäviä normeja. Näitä koskeva työ on käynnistynyt syksyllä 2009.

Laajempaa arviointia uudistuksesta ja puitelain tavoitteiden toteutumisesta on tehty kunta- ja palvelurakenneuudistusta koskevassa selonteossa, jonka hallitus on antanut marraskuussa 2009 eduskunnalle. Selonteossa tehdään laaja arvio uudistuksen etenemisestä ja tehtyjen toimenpiteiden riittävytydestä sekä linjataan jatkotoimenpiteet. Siinä arvioidaan uudistuksen etenemistä, tehtyjä toimenpiteitä ja niiden riittävyttä uudistuksen sekä puitelain tavoitteiden näkökulmasta. Selonteossa arvioidaan myös uudistuksen vaikutuksia muun muassa kuntarakenteiden kehittämiseen, sosiaali- ja terveydenhuollon palveluihin ja niiden järjestämiseen, opetuspalveluihin ja niiden järjestämiseen samoin kuin kaupunkiseutujen yhteistyön kehittämiseen. Alustavia arvioita esitetään myös siitä, millaisia vaikutuksia uudistuksella on ollut muun muassa tuottavuuden parantamiseen ja menojen kasvun hillintään, perusoikeuksien toteutumiseen, kuntien itsehallintoon ja demokratiaan sekä kielellisten oikeuksien toteutumiseen ja henkilöstövoimavaroihin.

Arvion lisäksi selonteossa esitetään uudistustyön jatkamista koskevat linjat. Siinä otetaan kantaa muun muassa siihen, asetetaanko kaupunkiseutujen kunnille selkeämpiä veloitteita maankäytön, asumisen, liikenteen ja kuntarajat ylittävien palvelujen käytön osalta. Lisäksi selonteossa tehdään toimenpideehdotuksia, joiden mukaisesti Paras-uudistuksen painopiste siirtyy hallinnollisten rakenteiden uudistamisen lisäksi vahvemmin palveluiden kehittämiseen. Siinä tullaan myös arvioimaan toimenpiteiden tarve niiden kuntien osalta, jotka eivät täytä puitelain väestöpohjaveloitteita. Selonteon kanssa samanaikaisesti on valmisteilla sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädäntöuudistus. Tarkoitus on laatia pysyvä lainsäädäntö koskien sosiaali- ja terveystuotteiden järjestämistä puitelain voimassaoloajan päättymisen jälkeiseksi ajaksi.

4.6 Kuntien tuottavuusohjelmat

Hallitus päätti 24.2.2009 politiikkariihen kannanotossaan veloittoa 20 suurinta kuntaa laatimaan tuottavuusohjelmat, joiden toteuttamista seurataan kuntien ja valtion yhteistyönä. Valtiovarainministeriö järjesti yhdessä opetus- ja sosiaali- ja terveysministeriön sekä Suomen Kuntaliiton kanssa 20 suurimmalle kaupungille seminaarin, jossa käynnistettiin 20 suurimman kun-

nan, ministeriöiden ja Kuntaliiton vuorovaikutteinen tuottavuusohjelmatyö. Seminaarissa päätettiin valmistella työsuunnitelma 20 suurimman kunnan tuottavuusohjelman laadinnalle. Työsuunnitelma on valmistunut lokakuun lopussa 2009.

Tuottavuusohjelmayhteistyön käynnistämiseksi valtiovarainministeriö on koonnut 20 suurimmalta kunnalta aineistoa kuntien tähän mennessä toteutetuista tuottavuustoimenpiteistä.

Kunnat ovat laatineet säästö- tai sopeuttamisohjelmia, joissa reagoidaan taloustilanteeseen ja ennakoidaan tulevaa talouskehitystä. Ohjelmilla pyritään vaikuttamaan kustannuksiin ja kehittämään palveluja muuttuneessa taloustilanteessa. Kunnat ovat kehittäneet organisaatioita ja palvelurakenteita, palveluprosesseja, sähköisiä palveluja, hankintatoimintaa, tehostaneet palveluverkon ja toimitilojen käyttöä sekä johtamisjärjestelmää. Kuntien tuottavuustoimenpiteet ja tuottavuuden mittaaminen soveltuvat kunkin kunnan omiin tarpeisiin. Tämän takia kuntien tuottavuusohjelmia on vaikea arvioida valtakunnallisesti.

Hallitus on käynnistänyt yhteistyössä Kuntaliiton kanssa normitalkoot, jossa kartoitetaan ja pyritään poistamaan tuottavuuden parantamista estäviä ja palvelurakenteiden jäykkyyksiä ylläpitäviä normeja.

5 Ohjausjärjestelmät

5.1 Ohjelmajohtaminen

Pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen ohjelmassa päätettiin jatkaa edellisellä hallituskaudella aloitettua ohjelmajohtamiskäytäntöä. Tähän kuuluvat kolme hallituksen poikkihallinnollista politiikkaohjelmaa sekä hallitusohjelman edistämiseksi ja seurannassa käytettävä hallituksen strategia-asiakirjamenettely (HSA).

Hallitusohjelman toteutumista seurataan strategia-asiakirjassa määriteltyjen indikaattoreiden perusteella. Pääosa indikaattoreista kuvaa hallituksen politiikan kannalta keskeisten ilmiöalueiden tilaa ja kehitystä. Osa indikaattoreista on politiikkatoimenpiteiden etenemistä kuvaavia prosessi-indikaattoreita. Indikaattoreiden määrittäminen tähtää viimeistään hallituskauden puolivälissä toteutettavaan perusteellisempaan hallitusohjelman toteutumisen seurantaan ja arviointiin. Tässä arvioinnissa olennaista on tuottaa hallitukselle tietoa keskeisten politiikkalohkojen yhteiskunnallisen kehityksen trendeistä niin, että tarvittaessa voidaan suunnata uusia tai tehokkaampia keinoja kehitykseen puuttumiseksi. Nykyisen hallitusohjelman toimeenpanoa arvioitiin hallituskauden puolivälissä järjestetyissä hallituksen politiikkariihessä helmikuussa 2009.

Vuoteen 2011 mennessä valtioneuvoston kanslia toteuttaa HSA -menettelyn kokonaisarvioinnin, jossa käytetään kotimaisten resurssien lisäksi ulkomalaisia asiantuntijoita. Vuonna 2011 valmistellaan ehdotukset hallitusohjelman seurantaan ja menettelyitä koskevista periaatteista. Osana valmistautumista hallituksenvaihdoksen jälkeiseen, seuraavan hallituskauden hallitusohjelman seurantaan, toteutetaan ohjelmajohtamisen ja HSA-prosessin käsikirja.

Eduskuntavaalien jälkeen vuonna 2011 muodostettava hallitus päättää niistä menettelyistä, joilla se seuraa hallitusohjelman toteuttamista. Valtioneuvoston kanslia valmistelee hallitusohjelman seurantamenettelyt niin, että niitä voidaan käyttää edellä mainittujen kehittämishankkeiden ja niiden tulosten mukaisesti.

5.2 Konserniohjauksen kehittäminen

Julkisen talouden haasteet kuten esimerkiksi demografinen kehitys, lisääntyvä kilpailu työvoimasta, verokilpailun tuomat paineet ja tuottavuuden kehitys edellyttävät vahvaa valtionhallinnon konserniohjausta sekä toimivia yhteisiä konsernipalveluja ja toimintamalleja.

Valtion konserniohjaus on määritelty sellaisiksi valtioneuvostotasoisiksi tai kaikki ministeriöt, virastot ja laitokset kattaviksi ohjaus- ja johtamismenettelyiksi ja yhtenäisiksi periaatteiksi, joilla haetaan parempaa kokonaisuusien hallintaa, poikkihallinnollisuutta, tuloksellisuuden varmistamista sekä tuottavuutta ja kustannustehokkuutta.

Valtioneuvostotason konsernitoiminnot ovat poikkihallinnollisia ja pääosin valtiovarainministeriön vastuulla. Niitä on kuitenkin myös muun muassa valtioneuvoston kanslian ja oikeusministeriön vastuulla. Konsernipalvelut tuotetaan pääasiassa valtiovarainministeriön hallinnonalalla olevissa virastoissa ja yksiköissä. Näitä ovat muun muassa Senaattikiinteistöt, Valtiokonttori, VATT, Hansel Oy, valtion IT-palvelukeskus, HAUS ja Palkeet – valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskus.

Vuonna 2007 valtiovarainministeriöön perustettiin konserniohjauksen johtoryhmä, jonka tavoitteena on ollut valtiovarainministeriön vastuulla olevien konsernitoimintojen osalta:

- tunnistaa valtiontalouden ja – hallinnon kokonaisuuden edut ja tavoitteet sekä edistää niiden huomioon ottamista eri hallinnonaloilla sekä niiden virastoissa, laitoksissa ja rahastoissa
- järjestää konsernille yhteiset konsernipalvelut sekä työ- ja toimintatavat, silloin kun niiden kautta voidaan saavuttaa taloudellista ja toiminnallista hyötyä ja parempaa laatua
- tuottaa yhteisiä palveluja ja pelisääntöjä sekä valvoa näiden noudattamista.

Konserniohjauksen johtoryhmän tavoitteena on ollut myös lisätä konserniohjauksen sisäistä yhteistyötä valtiovarainministeriössä. Valtiovarainministeriölle kuuluvia perinteisiä konserniohjaustehtäviä ovat TTS- ja kehysvalmistelu sekä talousarvioesitys, työnantajatoiminta, henkilöstöpoliittiset periaatteet ja johtajapolitiikka, hallinnon rakenteiden, ohjauksen ja toimintatapojen kehittäminen sekä IT-ohjaus ja kehittäminen.

Valtiovarainministeriö on marraskuussa 2009 asettanut hankkeen konserniohjauksen menetelmälliseksi kehittämiseksi. Hankkeen tehtävänä on tehdä luonnos konserniohjauksen yleisiksi periaatteiksi, joissa määritellään konserniohjauksen tavoitteet ja kohdealueet sekä tehdä ehdotukset konserniohjauksen toimivallasta, ohjauskeinoista, tukitoimista ja pelisäännöistä ja myös määritellä konserniohjauksen organisointi ja prosessi Hanke tarkastelee konserniohjausta valtiovarainministeriön konserniohjauksen näkökulmasta, kuitenkin yhteis-

työssä muiden konsernitoimijoiden, kuten valtioneuvoston kanslian ja oikeusministeriön kanssa.

5.2.1 Valtion tuottavuusohjelma

Pääministeri Matti Vanhasen ensimmäinen hallitus käynnisti tuottavuusohjelman vuonna 2003. Vuoden 2005 kehyspäätöksessä hallitus asetti tavoitteeksi valtion toiminnan tuottavuuden ja tehokkuuden lisäämisen siten, että seuraavan vaalikauden loppuun mennessä keskimäärin puolet valtion henkilöstön poistuman johdosta vapautuvista työpaikoista täytetään. Tätä, noin 17 500 henkilötövuoden vähenemään vuoteen 2011 mennessä johtavaa tavoitetta on vuosina 2006 ja 2007 hallituksen toimesta täsmennetty niin, että kokonaisvähennystavoite on 14 445 henkilötövuotta, joista noin 9 600 henkilötövuotta vuoteen 2011 mennessä ja noin 4 800 henkilötövuotta vuoteen 2015 mennessä.

Tuottavuusohjelman toteuttaminen on ajoitettu ajankohtaan, jolloin suurten ikäluokkien eläkkeelle siirtyminen antaa mahdollisuuden toteuttaa henkilöstötarvetta vähentäviä uudistuksia olemassa olevia palvelussuhteita mahdollisimman hyvin turvaten.

Tuottavuusohjelman tavoitteena on suunniteltu ja todennettavissa oleva tuottavuuden ja tehokkuuden kasvu, joka saadaan aikaan uudistamalla hallinnon rakenteita ja prosesseja, sähköistämällä prosesseja ja asiointipalveluja, kokoamalla toimintoja yhteen sekä verkostoitumista ja kumppanuuksia sekä ulkoistamisia lisäämällä. Toiminnan tapaa muuttamalla voidaan turvata palvelu- ja laatutaso vähemmällä resursseilla.

Valtion henkilöstötarve on vuosina 2007–2008 vähentynyt noin 3 700 henkilötövuodella suhteessa vuoden 2005 tasoon. Tilastokeskuksen valtion tuottavuustilaston mukaan valtionhallinnon työn tuottavuus parani vuonna 2008 1,7 % ja kokonaistuottavuus 1 % edellisestä vuodesta.

Valtion virastojen ja laitosten tuottavuuden kehitys 2005-2008, muutos edellisestä vuodesta %

	2005	2006	2007	2008
Työn tuottavuus	1,1	0,4	0,3	1,7
Kokonaistuottavuus	1,0	0,9	-1,9	1,0

Lähde: Tilastokeskus

Taloudellisen liikkumavaran näkökulmasta valtion tuottavuusohjelmalla on vuoden 2008 loppuun mennessä saatu työvoimakustannusten vähenemisen ja vastaavan toimitilararpeen pienenemisen sekä hankintatoimen tehostamisen avulla aikaan uudelleenkehennusvaraa valtionalouteen ja hallinnonalo-

jen kehyksiin laskennallisesti vuositasolla noin 250 miljoonaa euroa ja vuoden 2015 loppuun mennessä noin 800 – 900 miljoonaa euroa.

Eri hallinnonaloilla on toteutettu, käynnissä tai valmisteilla yli 200 tuottavuushanketta tai – toimenpidettä. Keskeisiä poikkihallinnollisia, tuottavuutta parantavia toimia ovat valtion talous- ja henkilöstöhallinnon kokonaisuudistus, valtion IT-palvelukeskus sekä hankintojen kilpailutusten keskittäminen ja valtion yhteishankintayksikkö Hansel Oy:n toiminnan uudistaminen. Hallinnonalakohtaisista toimenpiteistä ja hankkeista esimerkkeinä ovat muun muassa:

- Ympäristöhallinnon laboratoriotoinnin keskittäminen ja osin ulkoistaminen.
- Metsäkeskusten sähköisen asioinnin lisääminen jolla tavoitellaan työn tuottavuuden 30 % parantumista lyhentyneiden käsittelyaikojen, yhtenäisten prosessien ja käytäntöjen sekä parantuneen tiedon tarkkuuden kautta.
- Puolustusvoimien rakennemuutoksen kehittämislinjaukset ja keskittyminen ydintoimintoihin, muun muassa ruokahuollon, valtakunnallisen kunnossapidon ja terveydenhuollon kehittäminen, joissa on toteutettu palvelukeskuistamista ja kumppanuusmalleja.
- Työvoima- ja elinkeinotoimistojen julkisen työvoimapaalvelun sähköisten verkko- ja asiointipalvelujen kehittäminen (muun muassa yrityksen työvoiman hankinta ja työpaikkatiedottaminen, työnhaun aloitus ja päättäminen sekä työvoimakoulutukseen hakeminen). Parhaillaan kehitetään muun muassa työttömyysturvan sähköistä hakuprosessia sekä yritysten palkkatukien ja TE-keskusten yritystukien hakemiseen ja maksamiseen liittyviä verkkopalveluita.
- Geologian tutkimuskeskuksen kemian analysointipalvelujen yhtiöittäminen.
- Poliisin hallintorakenneuudistus (kaksivaiheinen). Pää tavoitteena poliisin peruspalvelujen turvaaminen kansalaisille koko maassa, hallintorakenteiden keventäminen sekä johtamisjärjestelmän selkiyttäminen kaikilla poliisihallinnon tasoilla.
- Verohallinnon prosessien virtaviivaistaminen ja automatisointi, töiden joustava siirto toimipisteiden välillä sekä sähköisten palvelujen kehittäminen. Lähes puolet muutosverokorteista tehdään nykyään sähköisesti, mikä vähentää työtä puhelinpalvelussa ja verotoimistoissa. Uusi sähköinen palvelu on muun muassa Veroilmoitus verkossa –palvelu, jota keväällä 2008 käytti 146 000 asiakasta matkakulujensa ilmoittamiseen, ja sen laajennus, joka sisältää muun muassa kotitalousvähennyksen ja luovutusvoittojen ilmoittamisen sähköisesti.
- Tiehallinnon keskittyminen ydintehtäviin ja palvelujen ja tuotteiden hankkiminen markkinoilta sekä ydintehtävien keskittäminen ja tiepiirien yhteisten resurssien hyödyntäminen.

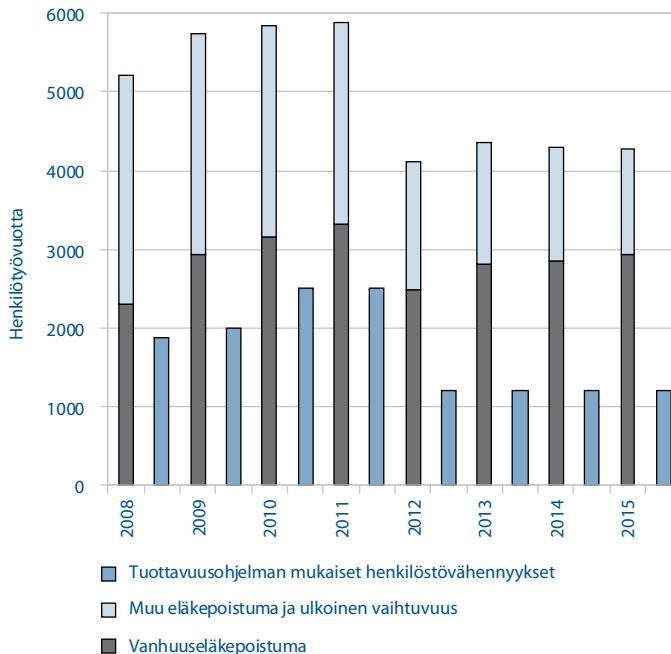
- Oikeushallinnon tuottavuusohjelma sisältää runsaat 30 toimenpidekokonaisuutta, joista osa, muun muassa monet organisaatiouudistukset, sähköisen asiointin käyttöönotto eri toimialoilla, oikeudenkäynti- ja muiden viranomaismenettelyjen keventämiseen tähtäävät toimenpiteet ja toimet vankiluvun alentamiseksi on toteutettu tai ne ovat toimeenpanovaiheessa.

Valtio tarjoaa uusille työntekijöille työtä vuosittain jokseenkin saman verran kuin aiemminkin, sillä suurten ikäluokkien eläkkeelle siirtymisen takia rekrytointitarve on lähivuosina noin 3 700 henkilöä vuodessa (ml. yliopistot), vaikka osa vapautuvista vakansseista jätetään täyttämättä tuottavuusohjelmaan kuuluvien kehittämishankkeiden seurauksena.

Valtion henkilöstön työhyvinvointi ja työtyytyväisyys ovat pysyneet hyvällä tasolla tuottavuusohjelman toteutusaikana. Hallituksen työurien pidentämistavoite on toteutunut hyvin, kun eläkkeelle siirtymistään myöhentäneiden määrä on kasvanut nopeasti viime vuosina.

Henkilöstön poistumaennusteet ja tuottavuusohjelman henkilöstövähennykset vuosina 2008-2015

(vuosina 2012-2015 poistumassa ei ole mukana yliopistoja ja korkeakouluja, eikä harjoittelukouluja)



5.2.2 Valtion tietohallinnon ohjaus

Valtioneuvoston vuoden 2006 IT-toiminnan periaatepäätöksen mukaan valtiovarainministeriön ohjaus perustuu ennen kaikkea informaatio-ohjauksen eri muotoihin sekä laajaan yhteistyöhön hallinnonalojen kanssa. Valtionhallinnossa toimii useita valtion tietohallintoa ja sen osa-alueita käsitteleviä yhteistyöelimiä kuten Valtion IT-johtoryhmä, Valtion IT-koordinaatioryhmä sekä Valtionhallinnon tietoturvallisuuden johtoryhmä (VAHTI). Näissä ryhmissä yhteen sovitetaan hallinnonalojen ja eri toimijoiden näkemyksiä. Lisäksi ohjeistus tyyppillisesti valmistellaan työryhmissä, joissa on laaja edustus.

Vuosina 2005-2006 toimi työryhmä, jonka tehtävänä oli laatia tietohallintolaki. Työryhmä laati luonnoksen laiksi ja esimerkkejä sen pohjalta annettaviksi asetuksiksi, mutta se ei jättänyt varsinaista lakiesitystä, koska totesi, ettei ohjauksen kohteita voitu määrittää riittävän tarkasti. Asetusluonnosten perusteella todettiin myös, että sitovan ohjauksen tarvetta ei ollut pystytty osoittamaan siinä vaiheessa riittävästi.

Konsernimaisen ohjauksen yksi keino on arkkitehtuuri, joilla ohjataan erityisesti IT-järjestelmien yhtenäisyyttä. Valtionhallinnon kokonaisarkkitehtuuriin kuuluvat kokonaisarkkitehtuurimenetelmä, arkkitehtuurin hallintamalli sekä arkkitehtuurilinjaukset ja – kuvaukset. Arkkitehtuurityö käynnistettiin laatimalla kokonaisarkkitehtuurimenetelmä, johon kuuluvat arkkitehtuurikehikot sekä prosessit ja tehtävät kuvauksien tuottamiseen. Menetelmää voidaan hyödyntää laajoissa hankkeissa.

Seuraavan vaiheen työssä, Valtiotason arkkitehtuurit –hankkeessa (2009-2010), tavoitteena on luoda ylätason arkkitehtuurilinjauksia ja -kuvauksia ohjaamaan ja tukemaan valtionhallinnon toiminnan ja tietojärjestelmien kehittämistä kohti yhteentoimivaa kokonaisuutta. Hankkeen toteuttaminen luo edellytykset sille, että hallinnonalat ja virastot voivat omassa kehittämistyössään tukeutua valtiotason linjauksiin ja kuvauksiin sekä pystyvät hyödyntämään yhteisiä suunnitelmia ja ratkaisuja. Valtiotason arkkitehtuurit –hankkeen tehtävänä on tuottaa kaikki arkkitehtuurinäkökulmat kattava, mutta karkealla tasolla oleva kuvaus valtiotason kokonaisarkkitehtuurin tavoitetilasta.

Tietoturvallisuus ja varautuminen – kehittämisohjelmaan kuuluvassa Tietoturvasot -hankkeessa määritetään, toteutetaan ja auditoidaan tietoturvallisuuden perustaso valtionhallinnon laajuisesti. Tietoturvasot valittiin kehittämiskohteeksi, koska niillä pystytään yhtenäisesti arvioimaan tietoturvan kehittymistä eri yksiköissä ja ne tukevat yksiköitä tietoturvatyössä. Kriittisissä ja keskeisissä toiminnoissa ja organisaatioissa toteutetaan määritysten pohjalta korotettu tai korkea tietoturvallisuustaso. Tavoitteena on, että kaikki valtion organisaatiot täyttävät vähintään tietoturvallisuuden perustason vuonna 2011.

Valtionhallinnon ICT-varautumisen kehittämishankkeessa tavoitteena on mahdollistaa julkishallinnon yhtenäinen ja koordinoitu erityistilanteisiin varautuminen kustannustehokkaasti ja yhtenäisesti osana kunkin hallinnonalan

hankkeita ja jokapäiväistä toimintaa normaalioloissa, häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa.

Valtioneuvosto teki periaatepäätöksen sähköisestä tunnistamisesta maaliskuussa 2009. Siinä selkeytettiin eri toimijoiden työnjakoa ja linjattiin yleisiä periaatteita. Periaatepäätöksessä otettiin kantaa muun muassa sähköisen tunnistamisen yleiseen jatkokehittämiseen, julkisen sektorin ohjaukseen ja yhteentoimivuuteen, yritysten ja muiden organisaatioiden tunnistamiseen, virkamiesten tunnistamiseen sekä sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontaviraston toimintaan varmentajana.

5.2.3 Valtion yhteiset tietohallinnon palvelut

Koko valtionhallinnon yhteisiä IT-palveluja tarjoamaan perustettiin Valtiokonttoriin Valtion IT-palvelukeskus (VIP) vuoden 2009 alussa. Sinne siirrettiin myös Valtioneuvoston tietohallintoyksikkö (VNTHY) kaikkine toimintoineen. Sen palvelut toteutetaan valtiovarainministeriön kehittämisohjelmien yhteydessä ja niiden suunnitelmien pohjalta. Valtiokonttoria koskevaan lakiin tehtiin muutos, joka mahdollisti tiettyjen palveluiden tarjoamisen koko julkishallinnolle. Sen perusteella annetussa asetuksessa on tarkennettu nämä palvelut.

Asiakaslähtöiset sähköiset palvelut- kehittämisohjelmaan liittyvistä palveluista palvelukeskukseen on jo siirretty VETUMA: kansalaisen keskitetty tunnistamis- ja maksamispalvelu, joka kehitettiin edellisellä hallituskaudella kuntien aloitteesta ja joka nyt palvelee sekä kuntia että valtionhallinnon toimijoita. Palvelussa kansalainen voi tunnistautua joko verkkopankkitunnuksillaan tai sähköisellä henkilökortilla. Maksun voi tehdä verkkopankissa tai luottokortilla.

Yrityksen tai yhteisön tunnistamiseen sähköisessä asiointissa on nykyisin käytössä Verohallinnon ja KELA:n kehittämä KATSO-palvelu. Verohallinto tarjoaa KATSO-tunnistuspalvelua maksutta käytettäväksi muille julkisen hallinnon organisaatioille. VTV on tarkastuskertomuksessaan (161/2008) todennut puutteita KATSO:n kilpailutuksessa ja ongelmia palvelun tarjoamisessa muille organisaatioille. Valtiovarainministeriössä on laadittu raportti KATSO-palvelun käyttöön liittyvien esteiden poistamisesta, jotta katkotta käytössä olisi toimiva yritysten tunnistusratkaisu. Yhdessä työ- ja elinkeinoministeriön sekä liikenne- ja viestintäministeriön kanssa haetaan ratkaisut yritystunnistuksen kehittämiseen pidemmällä tähtäimellä.

Uutena palveluna VIP tulee tarjoamaan Asiointitiliä vuodesta 2010 alkaen kansalaisille ja vuodesta 2011 alkaen yrityksille. Asiointitili on viranomaisen ja hallinnon asiakkaan sähköisen asiointin vuorovaikutteinen viestintäkanava ja hallinnollisten asiakirjojen keskitetty sähköinen tiedoksi antamisen paikka. Asiointitili mahdollistaa koko julkishallinnon sähköisten asiointipalvelujen tarjoamisen yhden luokun periaatteella. Tätä tukemaan kehitetään myös sähköisen asiointin alustaratkaisuja erillisenä hankkeena.

Yhteentoimivuuden osalta VIP tarjoaa integraatioalustapalvelua. Se on tekninen ratkaisu, joka helpottaa eri viranomaisten välistä tietojen vaihtoa. Se koostuu teknisestä ratkaisusta ja siihen liittyvästä tukipalvelusta. Asianhallintojärjestelmän (VALDA) ensimmäinen käyttöönottaja on uusi Aluehallintovirasto alkuvuodesta 2010. Virkamiehen tunnistamishankkeessa (VIRTU) on otettu käyttöön yhteinen luottamusverkosto lokakuussa 2009. Virastot liittyvät luottamusverkostoon vaiheittain. Luottamusverkosto mahdollistaa sen, että virkamiehet voivat tunnistautua yhteisiin palveluihin oman organisaationsa tunnuksilla eikä jokaista erillistä palvelua varten tarvita erillisiä käyttäjätunnuksia ja salasanoja.

Valtion yhteinen turvallinen tietoliikenneverkko, VY-verkko, on tuotannossa. Se tarjoaa valtionhallinnolle yhteisen tietoliikennepalvelun ja siihen läheisesti liittyvät palvelut. Virastot liittyvät verkkoon ja sen tarjoamiin palveluihin vaiheittain. Valtion tietoliikennekokonaisuuteen kuuluu tämän lisäksi turvallisuusviranomaisten TUVE-verkko, jonka turvallisuusvaatimukset ovat erittäin korkeat. Sen kehittämisen koordinointi siirtyi valtiovarainministeriöön keväällä 2009. Näiden lisäksi käynnissä olevia hankkeita ovat valtion yhteinen viestintäratkaisu ja työasemaratkaisu. Valtion yhteinen viestintäratkaisulla yhtenäistään valtion henkilökunnan keskinäiseen viestintään käyttämiä välineitä. Yhteinen työasemaratkaisu -hankkeessa kehitetään valtionhallinnolle yhtenäinen työasemaympäristö sekä käyttäjätuki.

Lisäksi Valtion IT-palvelukeskukseen on siirretty yhteisten palveluiden tekninen ylläpito seuraavista järjestelmistä: hankintailmoitukset (HILMA) -palvelu, matkustuksenhallinta (Travel), laskujen sähköinen arkistointi ja kierrätyspalvelu (Rondo), tilaustenhallinta (Tilha) ja henkilöstön rekrytointipalvelut (Heli).

Valtiokonttorin Kieku-tietojärjestelmähankkeessa toteutetaan ja otetaan käyttöön uusi talous- ja henkilöstöhallinnon tietojärjestelmä. Lisäksi hankkeessa yhtenäistetään talous- ja henkilöstöhallinnon prosesseja ja tietorakenteita. Ensimmäiset käyttöönotot tapahtuvat syksyllä 2010 ja vuonna 2011. Vuodesta 2012 alkaen käyttöönottoja tehdään kiihtyvällä tahdilla, kun ensimmäisistä on saatu tarpeelliset opit kerättyä.

5.2.4 Hallinnonalojen oma IT-palvelutuotanto

Sisäasiainministeriön alainen Hallinnon tietotekniikkakeskus (HALTIK) perustettiin 1.3.2008 Poliisin tietohallintokeskuksen pohjalta sen tehtäväaluetta laajentaen. HALTIK:in toimintamalleja hallinnonalan yhteisten palvelujen tuottajana ja turvallisuusalan ICT-toimijana vakiinnutetaan ja kehitetään. Kehittämisessä ja palvelutuotannossa tehdään yhteistyötä Valtion IT-palvelukeskuksen kanssa. HALTIK:in tuottamia yhteisiä ICT-palveluita käyttävät kaikki sisäasiainministeriön osastot ja hallinnonalan virastot ja laitokset.

Näiden voidaan lisätä hallinnonalan toiminnan tehokkuutta ja tuottavuutta. Myös kustannusten läpinäkyvyys paranee HALTIK:in siirtyessä vuonna 2010 nettobudjetointiin. HALTIK:n toimintaa kehitetään syksyllä 2009 laaditun toimintastrategian ja sen linjausten pohjalta. Strategiassa linjataan, mitä palveluita HALTIK tuottaa itse (ydinpalvelut) ja mitkä palvelut voidaan tulevaisuudessa hankkia (HALTIK:in toimesta) ostopalveluna.

Sisäasiainministeriö ja puolustusministeriö ovat vastuuministeriöinä ja valtiovarainministeriö hankekoordinaattorina turvallisuusverkkohankkeen (TUVE) toteuttamiseen. Käytännön toteutuksesta huolehtivat sisäasiainministeriön HALTIK ja puolustusvoimien PVJJK. Turvallisuusverkon rakentamisella 2009–2011 varmistetaan yhteiskunnan turvallisuudesta vastaavien viranomaisen viestinnän jatkuvuus myös normaaliolojen häiriötilanteissa sekä poikkeusolojen ja yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaaminen strategian mukaisten erityistilanteiden aikana. Turvallisuusverkko turvaa valtion kriisi-johtamismallin mukaisessa päätöksenteossa ja johtamisessa tarvittavan tiedon saatavuuden ja luottamuksellisuuden. Runko- ja peruspalveluiden kehittämisestä ja käyttöönnotosta 2012 mennessä vastaa HALTIK. Turvallisuusverkon infrastruktuurin ja runko- ja peruspalveluiden valmistuttua työtä jatketaan hallinnonalojen yhteistyöllä.

Maa- ja metsätalousministeriö tietopalvelukeskuksen (Tike) tehtäviä kehitetään ja järjestetään uudelleen. Tähän työhön ovat olleet vaikuttamassa valtionhallinnossa käynnissä olevat kehittämistoiminnot, kuten valtion tietohallinnon uudistaminen sekä sen aiheuttamat muutokset valtion IT-toiminnan ja -palveluiden järjestämisessä sekä valtion tilastotoimen kehittämistä koskevat suunnitelmat ja tavoitteet. Tämän lisäksi on päätetty, että Tiken ministeriöille ja Maatalousvirastolle tuottamat hallinnon tukipalvelut lakkaavat 2010 loppuun mennessä.

Alue ICT-palveluyksikkö perustettiin 1.1.2009 ja sen tehtävänä on tuottaa keskitetysti tietohallinnon tuki- ja kehittämispalveluita TE-keskuksille ja TEM:lle. Yksikkö voi tuottaa tietohallinnon palveluita myös muulle työ- ja elinkeinohallinnolle. Alue ICT-palveluyksikön pohjalta muodostetaan vuoden 2010 alusta ALKU-virastojen yhteinen palvelukeskus.

5.2.5 Hallinnonalakonserneista

Myös ministeriöissä on kehitetty niiden omien hallinnonalojen konserniohjausta. Tästä pisimmälle viety esimerkki on Työ- ja elinkeinoministeriö (TEM). TEM:n konserniohjaus muodostaa ministeriöistä ja hallinnonalan toimijoista toiminnallisen kokonaisuuden, joka osaltaan vastaa hallitusohjelman sekä TEM:n konsernistrategian toteuttamisesta. Konserniohjaus on tavoitteellinen johtamiskokonaisuus, joka muodostuu muun muassa seuraavista asioista: suunnitteluprosessi, seuranta-, raportointi- ja arviointiprosessit, rakennerat-

kaisut, päätöksenteon vastuut ja foorumit sekä edellä mainittuihin liittyvät työkalut ja käytännöt. Konserniohjaus perustuu ministeriön ja hallinnonalan toimijoiden vuorovaikutteisuuteen, yhteistyöhön ja selkeisiin rooleihin. Konserniohjauksen tavoitteena on ministeriön ohjausotteen tiivistäminen ja tavoitteellisuuden parantaminen. konserniohjauksen teemoja ovat tulosohjaus, säädösohjaus, informaatio-ohjaus, kehitystoiminnan ohjaus sekä hallitus- ja johtokuntatyöskentely.

TEM-konsernin toimijat on jäsennelty neljään eri ryhmään sen mukaan mikä on ministeriön ohjausote niiden suhteen. Tavoitteena on kohdentaa ministeriön voimavarat mahdollisimman tehokkaasti ohjaamistehtävään. Sen lisäksi yhteiset käytännöt ovat tärkeitä ministeriön osaamisen sekä konserniohjauksen toimintamallin edelleen kehittämisen kannalta.

Konsernin tavoitelinjausten toteutumista seurataan määrällisen ja laadullisen arvioinnin avulla. Toteutumisarvio laaditaan jokaisen vuoden lopulla ennen uuden konsernistrategian valmistelua. Toteutumista arvioidaan myös ministeriön tilinpäätöskannanotossa, joka koskee konsernin tuloksellisuutta.

Ministeriössä on käynnistetty hanke konsernitason vaikuttavuusarvioinnin toteuttamiseksi vuoden 2009 loppuun mennessä. Arvioinnin tarkoituksena on selvittää, miten hyvin TEM-konserni onnistuu yhteiskunnallisten vaikuttavuustavoitteidensa toteuttamisessa. Lähtökohtana on, että TEM-konsernin toimenpiteiden kokonaisvaikuttavuus syntyy kaikkien yksittäisten toimenpiteiden yhteisenä tuloksena. Arviointitoiminnan tuloksilla pyritään varmistamaan, että koko konserni ja sen toimijat keskittyvät suunnitellulla tavalla ydinosaamiseensa ja hyödyntävät konsernin kaikkien osien osaamista.

5.2.6 Valtion palvelukeskukset

Konsernipalvelujen tuottamisessa on talous- ja henkilöstöhallinnon sekä tietotekniikkapalvelujen alueilla otettu käyttöön palvelukeskusmalli. Palvelukeskus on valtion virasto, jonka toiminta perustuu tuotteistettuihin palveluihin, yhtenäisiin tuotantoprosesseihin ja toimintaa tukevan informaatioteknologian hyödyntämiseen. Nykyisin toiminnassa on kolme tietotekniikkapalveluja tuottavaa valtion palvelukeskusta ja viisi talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskusta. Oikeushallinnon tietotekniikkakeskus aloitti toimintansa vuoden 2006 ja sisäasiainministeriön hallinnonalalla toimiva hallinnon tietotekniikkakeskus vuoden 2008 alussa. Osana Valtiokonttoria toimivan valtionhallinnon yhteisiä tietotekniikkapalveluja tuottavan valtion IT-palvelukeskuksen (VIP) toiminta käynnistyi vuoden 2009 alussa. Vuoden 2010 alusta oikeushallinnon, sisäasiainhallinnon, puolustushallinnon ja valtiovarainministeriön hallinnonalan palvelukeskukset kootaan yhteen Palkeet – palvelukeskukseksi valtiovarainministeriön hallinnonalalle. Yliopistouudistukseen liittyen ope-

tusministeriön hallinnonalalla oleva yliopistojen palvelukeskus Certia yhtiötetään

Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon kehittämistä on jatkettu uusien virastojen ja laitosten ottamisella palvelukeskusten asiakkaiksi ja palvelutuotannon vakiinnuttamisella sekä kehittämällä yhteisiä toimintaprosesseja ja palveluja. Tavoitteena oli, että vuoteen 2009 mennessä virastoilla hallinnonalasta riippumatta on mahdollisuus talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskusten ja niissä käytettävien toimintaprosessien sekä tietojärjestelmien käyttöön. Vuoden 2008 päättyessä palvelukeskusten asiakkaina oli noin 68 % virastoista ja yhtenäiset toimintaprosessit olivat käytössä n. 68-prosenttisesti virastojen henkilöstömäärällä mitattuna. Valtiokonttorin toteuttaman Kieku-ohjelman päättyessä vuoden 2008 lopussa oli taloushallinnon kokonaistuottavuus parantunut lähtötilanteeseen (vuonna 2003) verrattuna noin 13 % ja palkan- ja palkkiolasennan kokonaistuottavuus noin 29 %. Valtiokonttorin arvioinnin mukaan taloushallinnon ja henkilöstöhallinnon uudistamisen vaikutus työvoimatarpeen vähenemiseen on vuoden 2003 lähtötilanteesta ollut tähän mennessä noin 500 henkilötyövuotta.

Valtiokonttori on toteuttanut valtion talous- ja henkilöstöhallinnon yhteisen tietojärjestelmän ja integraatoratkaisun (Kieku-järjestelmä) hankinnan ja käynnistänyt järjestelmän määrittelyhankkeen. Kieku-järjestelmän pilotointi ja ensimmäiset käyttöönotot ajoittuvat nykyisten suunnitelmien pohjalta 2010-luvun alkupuolelle.

5.2.7 Valtion kiinteistöhallinto ja toimitilat

Valtion toimitilakustannukset olivat vuonna 2004 lähes 770 miljoonaa euroa. Toimintaympäristön muutos, organisaatiomuutokset ja pienempi henkilömäärä edellyttävät tilojen käytöltä suurta joustavuutta. Valtion kiinteistöhallintoa ja kiinteistöpalveluja on koottu ja tehostettu siirtämällä valtion käyttöön pysyvästi tarvittavat rakennuskiinteistöt asteittain Senaatti-kiinteistöjen hallintaan. Pääosa siirroista on jo toteutettu, muun muassa viime vaiheessa valtaosa rajavartiolaitoksen hallinnassa olleesta kiinteistövarallisuudesta. Valtion ratahallinnon tarpeista vapautuneet alueet Keski-Pasilassa siirrettiin Senaatti-kiinteistöjen hallintaan kehitettäväksi valtion ja Helsingin kaupungin välisen sopimuksen mukaisesti seudun yhdyskuntarakennetta eheyttävällä tavalla asunto- ja toimitilarakentamistarpeisiin. Yliopistouudistukseen liittyen yliopistojen käytössä olevat valtion kiinteistöt siirretään perustettaville kolmelle yliopistokiinteistöosakeyhtiölle.

Valtion vuonna 1998 laaditun kiinteistöstrategian päivittäminen on käynnistetty. Aiempi strategia on pantu menestyksellisesti toimeen päätavoitteet saavuttaen. Päämääränä strategian päivityksessä on varmistaa valtion kiinteistövarallisuuden hallinta ja hoitaminen tehokkaalla ja valtion kokonaisedun

varmistavalla tavalla ja tukea näin osaltaan lähivuosina edelleen tiukentuvan valtiontalouden kestävää hoitamista.

Talouspoliittisen ministerivaliokunnan keväällä 2009 tekemien linjausten mukaisesti valtionhallinnossa hankitaan ja otetaan keskitetysti käyttöön toimitilahallinnan tietojärjestelmä. Tavoitteena on rakentaa yhtenäinen tietopohja virasto-, ministeriö- ja konsernitasolle ja mahdollistaa tilankäytön suunnittelu sekä kustannustehokkuuden seuranta ja analysointi.

Virastojen ja laitosten työympäristöjen parantamista jatkettiin valtion vuonna 2005 hyväksytyin toimitilastrategian mukaisesti.

5.2.8 Valtion hankintatoimi

Valtion hankintojen kokonaismäärä oli vuonna 2008 valtion liikekirjanpidon perusteella yhteensä 4 358 miljoonaa euroa. Hankinnat ovat työvoimakustannusten ohella virastojen suurin menoerä. Hankintamenot laskivat vuodesta 2007 noin 3,4 %.

Valtionhallinnon hankinnoista yhä suurempi osa on toteutettu yhteishankintayksikön neuvottelemien puitesopimusten kautta. Yhteishankinnan käyttö on laajentunut merkittävästi vasta muutaman viime vuoden aikana. Osin tähän on vaikuttanut vuonna 2006 voimaan tullut lainsäädäntö, jossa tietyt tavarat ja palvelut on määrätty valtionhallinnossa keskitetysti kilpailutettavaksi.

Keskitetysti kilpailutettujen sopimusten käyttö kasvaa edelleen ja käyttö vuoden 2008 aikana oli noin 460 miljoonaa euroa. Puitesopimusten käytön nopeaa kasvua selittävät kilpailutusten onnistuminen, sopimusten hyvä hintalaatusuhde ja käytön helppous sekä valtion hankintatoimen ja hankintojen konserniohjauksen uudistukset.

Keskitetyillä hankinnoilla saavutettavien säästöjen selvittämiseksi valmistui keväällä 2008 valtiovarainministeriön toimeksiannosta tutkimus. Tutkimuksen mukaan valtio saavutti vuonna 2006 keskitetyn toimintamallin myötä 95 miljoonan euron säästöt. Keskitetty toimintamalli hankinnoissa mahdollistaa valtiolle noin 20 prosentin vuotuiset säästöt hankintatoimessa hajautettuun toimintamalliin verrattuna.

Valtion hankintatoimi on ollut valtionhallinnon tuottavuusohjelman kehittämisalueena jo useamman vuoden ajan. Keskitetyn kilpailutuksen lisäämisen ohella valtion hankintatoimea on tehostettu yhtenäistämällä hankintamenettelyjä sekä hyödyntämällä sähköistä hankintailmoitusmenettelyä. Hansel Oy:n toimintaa on kehitetty ja sen asemaa voittoa tavoittelemattomana julkisen hankinnan asiantuntijayhtiönä on vahvistettu.

Valtiokonttorin vuonna 2007 koko valtionhallinnon käyttöön hankkiman tilaustenhallintajärjestelmän kehittämistä on jatkettu. Vuonna 2008 valmistui valtion matkustusstrategia, jonka tavoitteena on lisätä matkahallinnon tuottavuutta, auttaa virastoja johtamaan matkustamistaan sekä vähentää kustannuk-

sia ja päästöjä korvaamalla matkustamista muun muassa videoneuvotteluilla. Vuonna 2008 uudistettiin myös valtion hankintastrategia.

5.3 Tulosohjauksen kehittäminen

Tulosohjauksena tunnetun julkisten palvelujen ohjausmallin valmistelu käynnistyi valtioneuvoston tekemän periaatepäätöksen pohjalta 20 vuotta sitten. Uudistus aloitettiin 1990-luvun alussa pilottihankkeina ja asteittain vuoteen 1995 mennessä toteutettuna talusohjauksen ja budjettirakenteen uudistamisena. Virastojen lukuiset yksityiskohtaiset kulumomentit yhdistettiin virastokohtaisiksi toimintamenomomenteiksi, joiden käyttöä koskevaa toimivaltaa delegoitiin mittavasti virastojen johdolle. Resurssitoimivalla vastapainona virastoilta edellytettiin sitoutumista tulostavoitteisiin. Virastojen tulostavoitteet ryhdyttiin asettamaan asianomaisen ministeriön kanssa käytävissä keskusteluissa ja niiden pohjalta solmittavissa tulossopimuksissa.

Ensimmäinen laajempi tulosohjauksen arviointi toteutettiin 2000-luvun alussa. Arvioinnin keskeinen havainto oli, että ministeriöiden tulosohjausrooli oli jäänyt kehittymättömäksi. Tämä näkyi erityisesti siinä, että ministeriöt eivät tuoneet virastojen kanssa käytäviin tulosneuvotteluihin selkeitä yhteiskunnallisia vaikuttavuustavoitteita, joiden saavuttamiseen virastojen toimintaa tulisi ohjata. Virastot olivat vuosien mittaan kehittäneet runsaasti tunnuslukupohjaista käytäntöä omien tulostavoitteiden asettamiseksi ja seuraamiseksi. Virastokohtaisten tavoitteiden luonne ei kuitenkaan riittävästi tukenut Eduskunnan ilmaisemaa tiedontarvetta yhteiskunnallisten vaikuttavuustavoitteiden sisällöstä ja niiden saavuttamisen asteesta.

Vuoden 2004 uudistuksessa ministeriöt veloitettiin muotoileman vastuullaan oleville yhteiskuntapolitiikan lohkoille vaikuttavuustavoitteet ja raporttoimaan niiden saavuttamisesta hallituksen tilinpäätöskertomuksessa. Ministeriöiden muotoilemat vaikuttavuustavoitteet julkistetaan tiiviissä muodossa talousarvion pääluokka- ja lukuperusteluissa. Virastojen vastuulla olevat toiminnalliset tulostavoitteet esitetään momenttiperusteluissa. Ohjausotteen tiivistämiseksi ministeriöt veloitettiin antamaan julkinen kannanotto jokaiseen solmimaansa tulossopimuksen raportin vaatimista toimenpiteistä.

Kun Valtiontalouden tarkastusviraston toimintakertomus hyväksyttiin eduskunnassa varainhoitovuodelta 2006, eduskunta hyväksyi kannanoton, jossa se edellytti hallituksen ryhtyvän toimenpiteisiin valtion tulosohjauksen ja tilivelvollisuus uudistuksen arvioimiseksi.

Tämän kannanoton johdosta valtiovarainministeriön hallinnon kehittämisosasto, budjettiosasto ja valtiovarain controller -toiminto toteuttivat yhteisenä toimenpiteenä esiselvityksen siitä, miten arviointihanke tulisi muotoilla ja toteuttaa. Esiselvitys perustui valittujen ministeriöportaan ja virastojen johtavien virkamiesten haastatteluun.

Esiselvitystyön pohjalta valtiovarainministeriö käynnisti maaliskuussa 2009 tulosohjauksen arviointihankkeen. Hankkeen tehtävänä on arvioinnin pohjalta aikaansaada johtopäätökset tulosohjauksen kehittämiseksi. Käynnistetyn hankkeen tehtävänä on arvioida nykyisen tulosohjausjärjestelmän toimivuus kolmesta näkökulmasta: finanssipolitiikan, julkisen palvelutuotannon ja sektorirajat ylittävien tavoitteiden asetannan ja seurannan näkökulmasta. Hankkeessa arvioidaan myös näistä näkökulmista tulosohjausjärjestelmän suhde muihin ohjausjärjestelmiin osana konserniohjausta. Hanke arvioi myös tulosohjauksen keskeisimmät esiin nousevat uudet haasteet ja laatii ehdotukset ohjausjärjestelmän kehittämiseksi. Hankkeen toimikausi on syyskuuhun 2010.

Ministeriöistä muun muassa sosiaali- ja terveysministeriössä on siirrytty tulosprisman mukaisiin sopimuskäytäntöihin. Tulosohjausprosessin rationalisoinnilla ministeriö virtaviivaistaa sopimusten laadintaa ministeriön sisällä. Hallinnollisten parannusten lisäksi ministeriö kehittää edelleen vaikuttavuuden mittaamiseen tarkoitettuja indikaattoreita yhdessä Tilastokeskuksen kanssa. Liikenne- ja viestintäministeriössä suunnittelun ja seurannan prosesseja on täydennetty puolivuotisraportoinnilla ja erilaisilla yhteistyöfoorumeilla. Tulosohjauksessa ja strategisten painopisteiden määrittämisessä tehtävää yhteistyötä ministeriön ja virastojen välillä tiivistettiin vuosina 2005-2006 perustamalla strategisen ohjauksen johtoryhmiä (Story-ryhmät). Ryhmien toiminta on lisännyt strategista vuorovaikutusta ministeriön ja virastojen ja laitosten kesken. Niiden toiminnassa on keskitytty eri yhteistyömuotojen ja ohjausprosessien kehittämiseen. Maa- ja metsätalousministeriössä tulosohjauksen ja normi- ja informaatio-ohjauksen rinnalla on lisääntynyt ohjelmapohjainen johtaminen, josta esimerkkinä Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelma, maaseutupoliittinen kokonaisuohjelma. Ohjauksen apuvälineiksi on myös laadittu tehtäväsektoreita koskevia strategioita.

Sisäasiainministeriö käynnisti vuonna 2008 uudenlaisen ministeriön ja sen hallinnonalan virastojen yhteiskehittämistoimintatavan, jota kutsutaan virastoevaluoinniksi. Virastoevaluoinnin tarkoituksena on kehittää ministeriön johdon ja tulosohjaajien sekä virastojen henkilöstön ja johdon keskustelua laadukkaasta toiminnasta ja sen edellyttämästä kehittämistarpeista. Arviointiprosessissa syntyneet kehittämishankkeet tullaan liittämään osaksi virastojen tulossovimusta. Menetelmänä virastoevaluoinnissa käytetään CAF-arviointimallia (Common Assessment Framework), jota toteutetaan ohjatun itsearvioinnin avulla. Vuonna 2008 ensimmäiseen virastoevaluointiin osallistunut virasto oli Poliisiammattikorkeakoulu.

Puolustusministeriössä on tulosohjaukseen liittyen pyritty muun muassa budjetoinnin perusteiden muutoksilla vaikuttamaan puolustusvoimien tulosyksiköiden toimintavapauteen suunnitella ja käyttää resursseja annettuihin tavoitteisiin pääsemiseksi. Yhtenä keskeisenä kustannustehokkuuden parantamisen keinona on puolustusvoimien yhtenäisen suunnittelujärjestelmän luominen yhteiseen tietojärjestelmään ja sen hyödyntäminen niin rahoituksen

kokonaisvaltaisen suunnittelun kuin läpinäkyvämmän seurannankin osalta. Läpinäkyvyyden avulla pystytään selkeämmin kontrolloimaan resurssien suunnitelmallista käyttöä ja puuttumaan selkeisiin virheisiin ja puutteisiin. Puolustusministeriö antaa valtion talousarvioasetuksessa edellytetyn tilinpäätöskannanoton lisäksi kullekin virastolle osavuosisiraportointiin perustuvan kirjallisen osavuosispalautteen.

5.4 Liikelaitosuudistus

Valtionhallinnon henkilöstömäärää on viimeisten 20 vuoden aikana vähentänyt merkittävästi virastojen ja laitosten tai niiden osien muuttaminen liikelaitoksiksi. Entisissä ja myöhemmin yhtiötetyissä tai yksityistetyissä sekä nykyisin edelleen toimivissa liikelaitoksissa työskenteli vuosina 1989 - 2008 noin 85 000 henkilöä. Liikelaitosten toiminta perustuu liikelaitoksista annettuun lakiin (1185/2002) sekä liikelaitoskohtaisiin lakeihin.

Euroopan unionin komissio piti ratkaisussaan 11.12.2007 (C7/2006, Tielaitoksen saama valtiontuki) kiellettyinä valtiontukena liikelaitoksen konkurssi-suojaa ja poikkeavaa verokohtelua. Talouspoliittinen ministerivaliokunta päätti komission kannanottoa 29.1.2008 käsiteltyään, ettei uusia liikelaitoksia toistaiseksi perusteta ja puolsi hankkeen asettamista kartoittamaan valtion liikelaitosmallin soveltuvuutta sisämarkkinoille. Valtiovarainministeriönjohtoisen hankkeen määräaika päättyy vuoden 2009 lopussa. Hankkeessa tehdään yhdessä liikelaitoksia ohjaavien ministeriöiden, kilpailuviranomaisten ja valtioneuvoston kanslian omistajaohjausosaston kanssa liikelaitoskohtaiset ehdotukset tarvittaviksi toimenpiteiksi ja mahdollisesti tarvittaviksi uusiksi organisointi- ja ohjausmalleiksi. Selvitys koskee kaikkia viittä valtion liikelaitosta (Ilmailulaitos, Luotsausliikelaitos, Metsähallitus, Senaatti-kiinteistöt ja Varustamoliikelaitos).

Talouspoliittinen ministerivaliokunta hyväksyi maaliskuussa 2009 hankkeen väliraportin linjaukset. Näiden mukaan valtion liikelaitos voi olla pysyvä toimintamuoto vain silloin, kun liikelaitos ei toimi markkinoilla kilpailutilanteessa tarjoamalla tavaroita tai palveluita valtion ulkopuolisille tahoille (in house) ja valtion liiketoimintaa harjoitetaan pääsääntöisesti osakeyhtiömuodossa. Valtion liikelaitosmuodossa tai osakeyhtiömuodossa harjoittama liiketoiminta tai osa siitä voi ministerivaliokunnan hyväksymien hankkeen linjausten mukaan olla niin tärkeää, että sille voidaan lailla tai lain nojalla antaa julkisen palvelun velvoite (SGEI-palvelu). Valtion lakiin perustuvan yksinoikeuden nojalla asiakasrahoitteisten julkisten palvelutehtävien hoitaminen tapahtuu virastomuodossa silloin, kun tehtävien hoitamiseen liittyy merkittävää julkisen vallan käyttöä. Linjausten mukaisesti lähtökohtana on Ilmailulaitoksen, Luotsausliikelaitoksen ja Varustamoliikelaitoksen yhtiöittäminen. Senaatti-kiinteistöjen ja Metsähallituksen organisaatioiden todettiin tässä vaiheessa edellyttävän vielä eri vaihtoehtojen tarkastelua.

Ilmailulaitoksen ja Varustamoliikelaitoksen muuttamista valtion kokonaan omistamiksi osakeyhtiöiksi koskevat lait ovat vahvistettu ja tulevat voimaan 1.1.2010. (Laki Ilmailulaitoksen muuttamisesta osakeyhtiöksi 877/2009, Laki Varustamoliikelaitoksen muuttamisesta osakeyhtiöksi 876/2009, Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi Ilmailulaitoksen muuttamisesta osakeyhtiöksi, HE 145/2009 ja Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi Varustamoliikelaitoksen muuttamisesta osakeyhtiöksi, HE 143/2009). Ilmailulaitoksen tehtävänä olisi ilmailun edistämiseksi ylläpitää ja kehittää valtion lentoasemaverkostoa ja Suomen lennonvarmistusjärjestelmää siviili- ja sotilasilmailun tarpeita varten sekä tarjota lennonvarmistuspalveluja Suomen vastuulla olevassa ilmatilassa siten kuin niistä erikseen säädetään tai määrätään. Perustettava osakeyhtiö harjoittaisi liiketoimintaa toimialakohtaisen sääntelyn mukaisesti. Valtioneuvosto oikeutettaisiin luovuttamaan Ilmailulaitoksen hallinnassa oleva omaisuus ja toiminta perustettavalle osakeyhtiölle, jonka toimialana olisivat lentoasemaliiketoiminta ja lentoasemiin liittyvät palvelut, lennonvarmistusliiketoiminta sekä muu lentoasemiin ja lentoliikenteeseen liittyvä liiketoiminta. Ilmailulaitoksen henkilöstö siirtyisi tai otettaisiin osakeyhtiön palvelukseen. Varustamoliikelaitoksen toimialana olisi jäänmurtopalvelujen, monitoimialusten erikoispalvelujen ja yhteysalusliikennepalvelujen tuottaminen sekä muu vesiliikennettä palveleva toiminta Suomessa ja ulkomailla. Lisäksi osakeyhtiö harjoittaisi alusten hoitopalvelu- ja rahtaustoimintaa kotimaassa ja ulkomailla. Valtioneuvosto oikeutettaisiin luovuttamaan Varustamoliikelaitoksen hallinnassa oleva omaisuus ja toiminta perustettavalle osakeyhtiölle. Varustamoliikelaitoksen henkilöstö siirtyisi perustettavan osakeyhtiön palvelukseen. Varustamoliikelaitoksen väyläpalveluliiketoiminta ja sen henkilöstö siirtyisivät kuitenkin osaksi samanaikaisesti yhtiötettävää Merenkululaitoksen tuotantotoimintaa.

Molemmat esitykset liittyvät valtion vuoden 2010 talousarvioesitykseen. Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan vuoden 2010 alusta.

5.5 Yliopistouudistus

Yliopistouudistus on yksi pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen keskeisiä uudistuksia. Kesällä 2009 hyväksytty yliopistolaki tuo yliopistoille taloudellisen ja hallinnollisen autonomian. Yliopistojen päätehtävät, tutkimus ja opetus, säilyvät ennallaan. Yliopistolain voimaantulolaki tuli voimaan 1.8.2009, jonka jälkeen uudet yliopistot järjestäytyvät uuden yliopistolain mukaisiksi oikeushenkilöiksi. Yliopistot aloittavat toimintansa uudessa oikeushenkilömuodossa 1.1.2010 lukien vastaten itse toiminnastaan ja taloudestaan. Hallitus seuraa yliopistouudistuksen toteutumista ja vaikutuksia ja antaa selvityksen eduskunnan sivistysvaliokunnalle vuonna 2012.

Yliopistolakiuudistus on osa korkeakoulujen kokonaisuudistusta. Käynnissä on myös korkeakoulujen rakenteellinen kehittäminen, strategiatyö, kansainvä-

listyminen ja rahoitusmallin uudistus. Korkeakoulujen rakenteellisen kehittämisen toimenpideohjelma valmistuu vuonna 2010

Yliopistolaki säättää yliopistojen tehtävistä, hallinnosta, toiminnan rahoituksesta ja ohjauksesta sekä yliopistojen tutkimukseen ja opetukseen, opiskelijoihin ja henkilöstöön liittyvistä kysymyksistä. Uudistus vahvistaa yliopistojen autonomiaa, kun ne saavat itsenäisen oikeushenkilön aseman. Vuoden 2010 alusta yliopistoista tulee itsenäisiä julkisoikeudellisia laitoksia.

Teknillisen korkeakoulun, Helsingin kauppakorkeakoulun ja Taideteollisen korkeakoulun toiminnat yhdistetään säätiölain mukaiseen Aalto-yliopistoon. Myös Tampereen teknillinen yliopisto muuttuu säätiömuotoiseksi.

Uudistuksella on haluttu luoda suomalaisille yliopistoille entistä paremmat toimintaedellytykset sekä vahvistaa niiden opetus- ja tutkimustoiminnan laatua ja vaikuttavuutta ja kansainvälistä menestystä. Yliopistot hoitavat jatkossakin julkista tehtävää ja niiden tehtävistä ja koulutusvastuusta ja tutkinnonantooikeuksista säädetään laissa ja asetuksissa.

Yliopistojen hallintoa ja johtamista uudistetaan ja vahvistetaan siten, että yliopistot pystyvät vastaamaan nykyistä itsenäisemmin ja paremmin uuden taloudellisen aseman tuomiin haasteisiin ja mahdollisuuksiin. Rehtorin asemaa ja yliopiston omaa akateemista päätöksentekoa vahvistetaan.

Julkisoikeudellisen yliopiston hallituksen jäsenistä tulee olla vähintään 40 prosenttia yliopiston ulkopuolisia. Yliopistokollegio valitsee hallituksen jäsenet. Halutessaan kollegio voi valita myös ulkopuolisten enemmistön hallitukseen. Hallituksen puheenjohtaja ja varapuheenjohtaja valitaan yliopistoyhteisön ulkopuolelta.

Säätiöyliopiston hallituksessa on seitsemän jäsentä, joista kolme on säätiön perustajien ehdolle asettamia henkilöitä. Säätiön perustajien ehdokkaita tulee olla vähintään kaksinkertainen määrä täytettäviin paikkoihin nähden. Hallituksen nimittää yliopiston yhteinen monijäseninen toimielin kuultuaan säätiön perustajia. Säätiöyliopistoihin voidaan valita myös kokonaan ulkopuolinen hallitus. Puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan tulee olla ulkopuolisia.

Uudistuksen myötä virkasuhteet muuttuvat työsuhteiksi. Jatkossa työnantaja on valtion sijaan yliopisto. Henkilöstön asema turvataan siirtymävaiheessa. Uusiin yliopistoihin siirryttäessä nykyisten yliopistojen palveluksessa olevat ennen vuotta 1980 syntyneet henkilöt pysyvät valtion eläkejärjestelmän piirissä niin kauan kuin he ovat työsuhteessa yliopistoon. Muu henkilöstö siirtyy yksityisen työeläkejärjestelmän piiriin.

Yliopistouudistus ei muuta opiskelijoiden asemaa yliopistossa. Ylioppilaskunnat ovat yliopistolaisissa säädettyjä julkisoikeudellisia yhteisöjä. Niihin kuuluvat edelleen kaikki alempaa ja ylempää korkeakoulututkintoa suorittavat opiskelijat. Vastuu opiskelijavalinnoista säilyy yliopistoilla.

Korkeakoulututkintoon johtava opetus säilyy maksuttomana. Tämän lisäksi käynnistetään kokeilu, jossa yliopistot ja korkeakoulut voivat hakea yksittäisille vieraskielisille maisteriohjelmille lupaa kerätä maksua EU/ETA-alueen ulkopuo-

lelta tulevilta opiskelijoilta. Kokeiluun kuuluu yliopistojen stipendijärjestelmä.

Valtio takaa jatkossakin kaikkien yliopistojen riittävän perusrahoituksen, jonka kehitys sidotaan kustannustason nousuun. Yliopistot saavat valtion perusrahoituksen lisäksi rahoitusta nykyiseen tapaan julkisesta kilpaillusta rahoituksesta. Lisäksi yliopistot voivat käyttää toimintaansa mahdollisesta yliopiston liiketoiminnasta, lahjoituksista ja pääomatuloista saatavaa varallisuutta.

Valtio pääomittaa yliopistot riittävän maksuvalmiuden, vakavaraisuuden ja luottokelpoisuuden turvaamiseksi, kun valtio ei enää jatkossa ole vakavaraisuuden takaaja. Yliopistojen pääomittamisessa käytetään suoria rahasiirtoja, yliopistojen hallussa olevaa valtion irtainta omaisuutta sekä kiinteistöomaisuutta. Valtion lisäksi myös muut tahot ovat voineet osallistua uusien yliopistojen pääomittamiseen.

Korkeakoulukirjastojen rakenteellisen kehittämisen hanke valmistuu syyskuussa 2009. Hankkeessa hahmotellaan korkeakoulukirjastojen organisoitumista niiden määrää vähentäen, yhteistyötä lisäten ja toimintoja tehostaen. Hanke kartoittaa myös Kansalliskirjaston ja Varastokirjaston yhteistyön mahdollisuuksia.

Sektoritutkimuksen neuvottelukunta asetettiin uudelleen syksyllä 2009. Neuvottelukunnan asiantuntijuutta lisätään, sen roolia sektoritutkimuksen poikkihallinnollisten ja laajojen tutkimusohjelmien rakentajana ja rahoittajana vahvistetaan. Sektoritutkimuksen neuvottelukunta avustaa tutkimus- ja innovaationeuvostoa kokoamaan ministeriöiden 31.10.2009 mennessä tekemien ehdotusten pohjalta sektoritutkimuskentän rakenteellisen kehittämisen toimenpideohjelman, joka sisällytetään neuvoston vuoden 2010 linjaraporttiin osana koko julkisen tutkimusjärjestelmän rakenteellista kehittämistä. Lisäksi syksyllä 2009 on aloitettu ministeriöiden ja yliopistojen yhteistyönä uuden sektoritutkimuksen neuvottelukunnan ohjauksessa valtion tutkimuslaitosten tutkimustoiminnan kartoittaminen. Tavoitteena on poistaa päällekkäisyyksiä ja vahvistaa tutkimuslaitosten ja yliopistojen ydintehtäviä. Kartoitus ja sen vaatimat selvitystyöt tehdään vuoden 2010 aikana.

5.6 Kuntien verkostomainen IT-kehittäminen

Vuonna 2006 perustettiin sisäasiainministeriön KuntaIT-yksikkö, joka siirtyi vuoden 2008 alusta ministeriöuudistuksen yhteydessä valtiovarainministeriön hallinnon kehittämisosastolle. KuntaIT:n toiminnan tavoitteena on ollut tieto- ja viestintätekniiikan avulla tuottaa kansallisesti yhteen toimivia, asiakaslähtöisiä ja tuloksellisuutta lisääviä palveluja ja palvelukokonaisuuksia koko kuntasektorin käyttöön.

Keskeinen painopiste KuntaIT-toiminnassa on ollut laajojen kunnallisen palvelutoiminnan kehittämiseen tähtäävien hankekokonaisuuksien muodostaminen ja toteuttaminen yhteistyössä kuntatoimijoiden kanssa. KuntaIT:n

hankekokonaisuudet ovat keskittyneet tietojohdamisen ja kuntajohdon raportoinnin (TotIT, SoTe-tietojohdaminen) hankkeisiin, kuntien asiakaspalvelun toimintamallin kehittämiseen (Asiakaspalvelukeskus – ASPA) sekä KuntaIT kehittäjäverkostotyön pohjalta muodostettuihin laaja-alaisiin palvelualuehankkeisiin (Kohti kumppanuutta – lapsiperheiden ja nuorten rajattomat palvelut, Kunnan rakennetun ympäristön sähköiset palvelut, Valtakunnallinen kunta-alan rekrytointi- ja sijaisratkaisu Kuntarekry sekä Kilpailutuksen välineet kunnille ja valtiolle).

KuntaIT:n toimintaan sisältyvissä palveluiden kehittämishankkeissa yhteentoimivuutta on pyritty edistämään toteuttamalla toimiala-, ja sektoririippumattomia poikkihallinnollisia palvelukokonaisuuksia, joiden tekniset toteutukset perustuvat yhteisesti sovittuihin arkkitehtuurilinjauksiin, olemassa oleviin suosituksiin ja hyviin käytäntöihin sekä yleisesti käytössä oleviin standardeihin.

Osana hallinnon kehittämisosaston toimintaa ohjataan kuntien verkostoista tietohallintokehitystä. KuntaIT-toiminnalla vahvistetaan ja nopeutetaan kuntien tietohallintokehitystä tavoitteena parantaa tuottavuutta sekä edistetään kuntien ja julkishallinnon yhteisiä informaatioteknologian kehittämishankkeita ja sähköisten toimintatapojen käyttöönottoa. KuntaIT on vuosina 2007–2008 yhdessä kuntien palvelutoiminnan järjestämisestä ja tuottamisesta vastaavien tahojen kanssa määritellyt keskeisiä kuntapalvelujen kehittämistarpeita ja koonnut yhteen sirpaleista kehittämistoimintaa laajoiksi KuntaIT -yhteistyöhankkeiksi. Painopisteenä 2009 eteenpäin on kuntien tietohallintotoimintojen tukeminen sekä KuntaIT -hanketoiminnassa kehitettyjen palveluiden ja ratkaisujen käyttöönottoon tähtäävien jalkauttamistoimenpiteiden toteutus

5.7 Informaatio-ohjauksen kehittäminen

Tiedosta eri muodoissa on tullut poliittishallinnollisen ohjauksen merkittävä osa. Yleiskäsite tällaiselle ohjaukselle on informaatio-ohjaus. Informaatio-ohjaus mielletään normi- ja resurssiohjausta ”pehmeämmäksi” ohjauskeinoksi. Informaatio-ohjaus ei ole velvoittavaa ohjausta, mutta sillä oletetaan ja toivotaan olevan palvelutuotannon kehitystä ohjaava vaikutus. Hyvinvointipalvelujen informaatio-ohjaus on hyvin monimuotoista. Keskeisiä välineitä ovat:

- strategiat, kehittämislinjaukset ja tavoiteasettelut,
- ohjeet, suositukset, standardit,
- rekisterit, tilastot, muut tietovarannot sekä
- tutkimus-, kehitys-, seuranta- ja arviointityön tuloksena syntyvät tiedot, johtopäätökset ja osaaminen.

Valtiovarainministeriön tilaama selvitys valtion informaatio-ohjauksesta kuntien hyvinvointitehtävissä julkistettiin 2006. Tutkimuksessa tarkasteltiin sosiaali- ja terveysministeriön, opetusministeriön sekä Stakesin ja opetushallituksen kuntiin suuntautuvaa informaatio-ohjausta.

Selvityksen mukaan valtion informaatio-ohjaus on tukenut hyvin laatu-työtä, mutta palveluiden kehittämisen ja tuottavuuden kannalta informaatio-ohjaus on ollut puutteellista, toisinaan jopa kustannuksia kasvattavaa. Oikein toteutettuna valtion informaatio-ohjauksella yhdessä kunta- ja palvelurakennuudistuksen kanssa voidaan edistää kuntien tuottavuutta, kehittämiskykyä ja tiedon hyödyntämistä.

Tutkimus osoitti, ettei informaatio-ohjauksen vaikuttavuudesta ole kovin selkeää käsitystä. Informaatio-ohjaus on tapahtunut eri muotojen, kuten arvioinnin, suositusten ja vertaisoppimisen kautta. Toteutus ei ole koordinoitua, eivätkä informaatio-ohjauksen muodot aina tue toisiaan tai muodosta keskenään riittävän ehyttä kokonaisuutta. Suhde resurssi- ja normiohjaukseen ei aina ole johdonmukainen ja looginen.

Vuoden 2008 toimintakertomuksessa VTV toteaa edelleen, että tarkastuksissa muodostuneen käsityksen mukaan hyvinvointipalveluita koskeva lainsäädäntö ja sääntely-ympäristö kokonaisuutena sekä lainsäädäntöä täydentävä informaatio-ohjaus pitäisi arvioida kokonaisuutena paremman sääntelyn toimintaohjelmassa määriteltyjen paremman sääntelyn periaatteiden toteutumisen sekä palvelujärjestelmän vaikuttavuuden ja toimivuuden näkökulmasta. Paremman sääntelyn periaatteita tulisi VTV:n näkemyksen mukaan käyttää jatkossa riittävän kattavasti myös hyvinvointipalveluita koskevan lainsäädännön ja osin myös viranomaisten laatusuositusten valmistelussa.

Valtiovarainministeriön asettamassa sähköisen asioinnin ja demokratian ohjelmaan (SADE) liittyvässä konserniohjaushankkeessa käsitellään myös informaatio-ohjauksen kohteita ja keinoja.

5.7.1 JHS-suositukset

Julkisen hallinnon tietoyhteiskuntakehityksen edistämiseksi on ministeriöiden ja Suomen Kuntaliiton pysyvänä yhteistyö- ja neuvotteluelimenä valtiovarainministeriön yhteydessä julkisen hallinnon tietohallinnon neuvottelukunta (JUHTA). Neuvottelukunnan tehtävänä on muun muassa hyväksyä ja levittää julkisen hallinnon IT-toimintaa ohjaavia julkisen hallinnon suosituksia (JHS-suositukset). JHS-järjestelmän tavoitteena on parantaa tietojärjestelmien ja niiden tietojen yhteentoimivuutta, luoda edellytykset hallinto- ja sektorirajoista riippumattomalle toimintojen kehittämislle sekä tehostaa olemassa olevan tiedon hyödyntämistä.

Vuosina 2008 ja 2009 JHS-järjestelmän toimintaa on kehitetty ja resursseja lisätty muun muassa lakiin kunta- ja palvelurakennuudistuksesta nojaten.

Lain 12 §:ssä edellytetään, että valtio ja kunnat laativat yhteisiä standardeja tietojärjestelmien yhteentoimivuuden varmistamiseksi ja edistävät yhdessä uusien tietohallinnon järjestelmien ja toteuttamistapojen sekä sähköisten palvelujen käyttöönottoa

Tieto- ja viestintätekniiikan hyödyntämistä koskevaa informaatio-ohjausta valtiovarainministeriön ohella antavat muut ministeriöt, muun muassa sosi-aali- ja terveysministeriö, mutta ohjeiden ja suositusten antaminen ei ole täysin koordinoitua. Toinen merkittävä suositus- ja ohjejärjestelmä on valtionhallinnon tietoturvallisuuden johtoryhmän (VAHTI) suositus- ja ohjeistustoiminta. Käytännössä näitä valtionhallinnolle suunnattuja ohjeistuksia ja suosituksia noudatetaan myös kuntasektorilla.

Puitelain mukaisia, standardinomaisia suosituksia on tällä hetkellä hyvin vähän eikä hyödyntämisaste ole korkea. Tutkittua tietoa ei ole siitä, kuinka paljon suosituksia käytetään hyödyksi tietojärjestelmäkehitystyössä tai missä määrin nykyinen suosituskanta on vastannut kuntien tarpeita.

JHS-järjestelmän kehittämisestä linjattiin SADe-hankkeen yhteydessä, että julkisen hallinnon IT-toiminnan informaatio-ohjausta kehitetään kokonaisvaltaisemmaksi JHS-järjestelmää käyttäen. JHS-työn uudelleenorganisoinnissa vuoden 2009 aikana simäaritetään uudelleen toiminnan painopisteet, tärkeimmät kohdealueet ja organisoidaan valmistelun tuki. Lisäksi selvitetään järjestelmän suhde rinnakkaisiin suositus- ja ohjejärjestelmiin.

5.8 Laadun kehittäminen

Julkisen sektorin laadunhallinnan kannalta keskeinen muutos aikaansaa-tiin talousarviolain ja -asetuksen uudistuksessa vuonna 2004. Talousarvio-asetuksen 65 §:n mukaan kaikkien valtion virastojen on muun muassa eriteltävä osana toiminnallista tuloksellisuutta myös laadunhallintaa koskevat tavoitteet. Lisäksi tiliviraston tilinpäätöksen osana virastojen tulee raportoida mm. aikaansaatuja julkishyödykkeitä koskevat tärkeimmät tiedot laadusta ja sen kehityksestä. Huomattava muutos vuoden 2004 uudistukseen liittyy myös siihen, että TaA 65 § tilivirastojen tulee raportoida myös valtionapujen sekä muiden valtioneukien ja vastaavien siirtomenojen sekä tiliviraston toimeenpanemien sijoitusmenojen vaikuttavuudesta (siirto- ja sijoitusmenojen vaikutavuustiedot).

Valtiovarainministeriö on toiminut aktiivisesti EU-maiden julkisen hallinnon laatutyön kehittämisessä käynnistämällä jo vuonna 1999 prosessin EU-maiden yhteisen julkisen hallinnon laatutyökalun luomiseksi. Tämän työn pohjalta vuonna 2000 julkaistiin ensimmäinen versio EU:n jäsenmaiden yhteisestä itsearviointimallista (CAF), uusin päivitetty versio julkistettiin syksyllä 2006 Suomen puheenjohtajuuskaudelle Tampereelle järjestetyssä EU:n julkisten hallintojen neljännessä laatukonferenssissa.

Laadun kehittämistyössä on edistetty EU:n jäsenmaiden yhteisen itsearviointimallin CAF:n (Common Assessment Framework) käyttöä sekä valtion hallinnossa että kunnissa. Mallin avulla on myös valittu Suomen julkisen sektorin parhaat käytännöt esiteltäviksi EU:n laatukonferensseissa vuosina 2006 ja 2008. Vuonna 2006 parhaat käytännöt olivat Helsingin kaupungin kirjasto, Turun ja Porin sotilasläänin esikunta ja Kainuun prikaati. Vuonna 2008 parhaita käytäntöjä olivat Turun kaupungin terveystoimen lääkinnällisen kuntoutuksen tulosityksikkö ja Puolustushallinnon rakennuslaitos. Tietoa näistä käytännöistä on levitetty niin kotimaassa kuin ulkomaillakin. Laatutyön edistämiseksi on vuonna 2008 perustettu alueelliset poikkihallinnolliset laatuverkostot, joissa jaetaan tietoa laadun hallinnan menetelmistä ja käytännöistä organisaatioiden välillä.

Hallinnon toimet kestävän kehityksen edistämiseksi omassa toiminnassaan on kansainvälisessä hallinnon kehittämiskeskustelussa ajankohtainen teema ja esimerkiksi keskeinen tavoitteenasettelu Ruotsin EU-puheenjohtajuuskaudella. Ympäristöjärjestelmien tarve ja vaatimus niiden rakentamiseksi valtionhallinnon organisaatioille on tuotu julki viimeaikaisissa valtionhallinnon strategisissa asiakirjoissa ja päätöksissä:

- Vanhasen II hallituksen ohjelman mukaan: ”valtionhallinto veloitetaan ja kuntia kannustetaan laatimaan toimintaansa liittyvät kestävän kehityksen ohjelmat”.
- Kestävän kehityksen strategian (tulkintaohjeisto) mukaan ”suositellaan, että ministeriöt, niiden alishallinto ja kunnat vähentävät toimintansa ympäristövaikutuksia ympäristöjärjestelmien avulla”.
- Valtioneuvoston päätöksen mukaan (VNp kestävästä hankinnoista 8.4.2009) ”otetaan valtionhallinnossa käyttöön energia- ja materiaalitehokkuutta edistävät ympäristöjärjestelmät tai -ohjelmat vuoteen 2010 mennessä”.

Ympäristöministeriön asettaman ympäristöasioilla kestävää tuottavuutta -hankkeen tavoitteena on ollut yhtäältä selvittää ympäristöjärjestelmien käyttöönoton laajuutta valtionhallinnon organisaatioissa ja toisaalta edistää ympäristöjärjestelmien käyttöönottoa hahmottelemalla hallinnon tarpeisiin soveltuva tapa edistää ympäristöjärjestelmien käyttöönottoa valtionhallinnon organisaatioissa. Valtiovarainministeriön kesällä 2009 tekemän julkisen sektorin laatukselyn mukaan valtioneuvoston periaatepäätökseen (VNp kestävästä hankinnoista 8.4.2009) on selvästi reagoitu julkishallinnon organisaatioissa. Kyseilyn mukaan ympäristöjärjestelmiä on 10 %:lla ja ympäristöohjelmia on noin 20 %:lla vastaajista (yht. 242). Lisäksi 23 % organisaatioita on päättänyt laatia järjestelmän/ohjelman ja 42 % organisaatioista on ilmoittanut ottavansa asian käsittelyyn lähiaikoina.

Valtiovarainministeriön kesällä 2009 sekä valtion että kuntahallinnon kattavan kyselyn mukaan laadunhallinnan välineiden monipuolinen käyttö on

entisestään lisääntynyt 2000-luvun aikana. Tehtyjen kyselyjen pohjalta voidaan suuntaa-antavasti todeta, että kun vuonna 2000 asiakaspalautejärjestelmiä oli käytössä 52 % kyselyyn vastanneita organisaatioita, niin vuonna 2009 vastaava luku oli jo 80 %. Henkilöstökyselyjen osalta julkisen sektorin organisaatiot ovat kyselyjen mukaan kehittyneet huomattavasti, vuonna 2000 vain 5 % organisaatioista teki säännöllisiä henkilöstökyselyjä, vuonna 2009 peräti 90 %. Kesän 2009 kyselyn mukaan enemmistö vastaajista kertoi laatumenetelmien parantaneen organisaationsa tuloksellisuutta, ja vain murto-osa antoi kielteisen vastauksen.

6 Palvelutuotanto

6.1 Palvelujen saatavuus ja monikanavainen palvelutuotanto

Julkisen talouden pitkän tähtäimen kestävänsä heikentyminen merkitsee vaikeuksia palvelujen rahoittamisessa. Henkilöstön saatavuus heikkenee, mikä vaikeuttaa asiantuntemusta edellyttävien palvelujen järjestämistä. Väestö vähenee harvaan asutuilla alueilla, minkä vuoksi yksittäisten palvelujen asiakaskunta vähenee ja tuottavuus heikkenee. Tästä huolimatta palvelujen järjestämisen tavoitteena on edelleen turvata palvelujen saatavuus ja laatu.

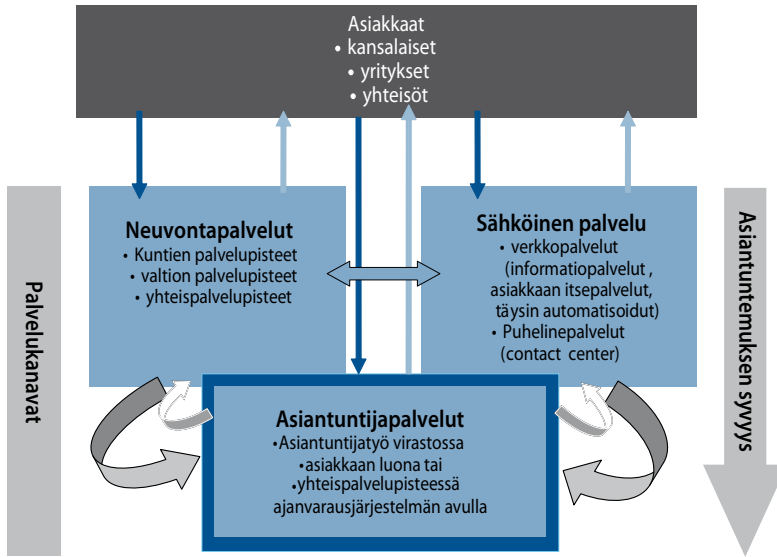
Tämä on merkinnyt, että palvelujen järjestämisessä ja tuottamisessa tehdään selkeitä rakenteellisia muutoksia. Palvelurakenteen kehittämisessä on useampia lähestymistapoja: palvelujen porrastaminen keveämmistä raskaampiin palveluihin (erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollon piirissä), palvelujen tilaamisen ja tuottamisen rakenteiden kehittäminen, palvelujen jakaminen ydin- ja tukipalveluihin niiden tuotannon organisoimiseksi sekä eri asiakaspalvelukanavien kehittäminen palvelujen luonteen mukaisesti.

PARAS-hankkeen kunta- ja palvelurakenneryhmä on 25.1.2006 päättänyt visiosta ja periaatteista palvelurakenteen uudistamiseksi kehittämällä asiakaspalvelukanavia. Tämä toteutetaan yhdistämällä palvelujen järjestäjien voimavarat yli hallinnon rajojen ja hyödyntämällä järjestelmällisesti tietotekniikan tuomia mahdollisuuksia.

Visiona vuoteen 2015 on, että asiakkaan pääsy kunnallisiin palveluihin sekä valtion alue- ja paikallishallinnon palveluihin tarjotaan pääsääntöisesti yhteispalveluna hallinnonalasta riippumatta.

Asiakaspalveluja kehitetään palvelun luonteen edellyttämällä tavalla monikanavaisesti tarjoten niitä fyysisenä yhteispalveluna, sähköisinä informaatiopalveluina tai sähköisinä vuorovaikutteisina palveluina, puhelinpalveluna ja henkilökohtaisina tai sähköisinä asiantuntijapalveluina sekä näiden yhdistelminä.

Monikanavaisen palvelutuotannon malli



Vision toteutumista on edistetty lukuisissa jäljempänä selostetuissa hankkeissa ja valtion ja kuntien viranomaisten toimintana, joita ovat esimerkiksi yhteispalvelun tehostamishanke, yhteispalvelun laajentamishanke, sähköisen asioinnin kehittämiseen liittyvät lukuisat uudet vuorovaikutteiset palvelut, valtiovarainministeriön ValtIT-yksikön ja KuntaIT-yksikön toiminta ja sähköisen asioinnin ja demokratian vauhdittamisohjelma (SADe-ohjelma).

6.2 Palvelutavoitteet

Keskus-, alue- ja paikallishallinnon toimivuutta ja kehittämistarpeita koskeva selonteko edellytti, että ministeriöt ja lääninhallitukset asettavat alaiselleen paikallis- ja aluehallinnolle konkreettiset, mitattavat palvelutavoitteet vuodesta 2006 lähtien. Palvelutavoitteita on asetettu lääninhallituksille, TE-keskuksille, alueellisille ympäristökeskuksille, ympäristölupavirastoille, työsuojelupiireille, verohallinnolle, poliisitoimelle, pelastustoimelle, rajavartiolaitokselle, maistraateille, ulosottotoimelle ja syyttäjätoimelle.

Palvelutavoitteiden toteutumista arvioidaan ministeriöiden ja alaisen hallinnon välisissä vuosittain käytävissä tulosneuvotteluissa. Tavoitteena on, että kaikki vuoden 2010 palvelutavoitteet vahvistetaan siten, että niitä arvioidaan asteikolla 1-5 ja niiden toteutumista seurataan Valtiokonttorin ylläpitämän Netra-järjestelmän avulla. Lisäksi palvelutavoitteiden saavuttamisesta raportoi-

daan lääninhallitusten, 1.1.2010 alkaen aluehallintovirastojen peruspalvelujen arvioinnin yhteydessä. Peruspalvelujen arviointiraportti toimitetaan vuosittain hallinnon- ja aluekehityksen ministerityöryhmälle ja eduskunnan hallintovaliokunnalle. Peruspalvelujen arvioinnin vaikuttavuuden ja tehokkuuden lisäämiseksi kunnallistalouden ja –hallinnon neuvottelukunta kokoaa arvioinnin osapuolia arviointikohteiden valmisteluun, tulkitsemaan arviointien tuloksia sekä tiivistämään kuvaan peruspalvelujen tilasta päätöksentekijöille keskushallinnossa. Arvioinnin yhteistyöfoorumin vuoropuhelu päätöksentekijöiden, arvioinnin toteuttajien ja tiedeyhteisön kesken syventää arvioinnin yhteyttä palvelutuotannon kehittämiseen. Neuvottelukunta hyödyntää arviointien tuloksia peruspalveluohjelman ja peruspalvelubudjetin valmistelussa.

Kunnallistalouden ja –hallinnon neuvottelukunta on kehittänyt peruspalvelujen tuottavuuden arviointia ja sopinut valtakunnallisista tuottavuusmittareista, joissa otetaan huomioon palvelujen laatua ja vaikuttavuutta. Valtakunnallisia mittareita hyödynnetään myös kuntien tuottavuusohjelmien laadinnassa.

Kunnallistalouden ja –hallinnon neuvottelukunnan arviointijaosto kokoaa eri tahoilla toteutettujen arviointien tuloksia peruspalvelujen laadusta, taloudellisuudesta, tuottavuudesta, asiakastyytyväisyydestä ja vaikuttavuudesta vuoden 2010 keväällä hyväksyttävää peruspalveluohjelmaa varten. Arviointien tuloksia käsitellään toisessa peruspalvelujen arvioinnin yhteistyöfoorumissa tammikuussa 2010.

6.3 Yhteispalvelu

Yhteispalvelun viimeaikainen kehittäminen perustuu edellisen hallintonselontekoon (VNS 2/2005) ja Eduskunnan siihen antamaan vastaukseen (EK 6/2006). Eduskunnan vastaus perustui hallintovaliokunnan mietintöön 2/2006.

Selonteossa todettiin, että yhteispalvelua koskeva lainsäädäntö uudistetaan, yhteispalvelua kehitetään voimakkaasti ja laajennetaan sähköiseksi yhteispalveluksi. Selonteossa katsottiin yhteispalvelun kehittämisen keskeiseksi tavoitteeksi toimivan ja kattavan julkisen palveluverkon aikaansaaminen ja ylläpitäminen siten, että palvelut ovat kansalaisten kohtuudella saavutettavissa silloin, kun palvelujen saaminen edellyttää henkilökohtaista asiointia viranomaisissa.

Eduskunnan selontekoon antaman vastauksen mukaan yhteispalvelun kehittämisen tavoitteeksi tulee asettaa, että kansalainen saa samasta paikasta, yhteispalvelupisteestä, keskeiset kunnan, kihlakuntahallinnon, verohallinnon, työhallinnon, kansaneläkelaitoksen sekä muiden alue- ja paikallisviranomaisten paikallisesti tarvittavat ja yhteispalveluun soveltuvat palvelut. Yhteispalvelun asiakaspalveluun on sisällytettävä tarvittava neuvonta ja ohjaus sekä asian vireilepano siten, että asiakas saa hakemansa palvelun yhteispalvelupisteessä käynnin tuloksena joko välittömästi tai mahdollisimman pian tämän jälkeen. Asian laa-

dun mukaan asiakkaan on saatava yksilöity ja toimiva ohjaus asiantuntijapalveluihin (esimerkiksi varataan aika nimetylle asiantuntijalle) tai viranomaisen luo.

Eduskunta piti sähköisen palvelun liittämistä yhteispalvelupisteisiin tärkeänä palveluvalikoiman kattavuuden kannalta. Edelleen vastauksessa katsottiin, että julkisen sektorin toimijoiden yhteisellä palvelujen järjestämisellä on vastaisuudessa merkittävä rooli palvelujen saatavuuden turvaamisessa. Yhteispalvelulla on mahdollisuus toteuttaa kansalaisten kannalta tärkeää yhden luukun periaatetta eri palvelutuotantotavoilla keskeisissä julkisissa palveluissa. Tavoitteena tulee olla asiakkaan palvelutarpeesta lähtevä hallinnonalojen rajat ylittävä tapa tuottaa palvelut. Palvelupisteiden avulla voidaan ylläpitää alueellisesti riittävän kattavaa palveluverkkoa nykyistä tehokkaammin. Palvelupisteiden palveluvalikoimaa on kehitettävä keskeisten palvelujen osalta kattavaksi ja palvelujen saatavuuteen samantasoisina kaikissa pisteissä on kiinnitettävä erityistä huomiota. Kun nykyisten hallinnonalakohtaisten palvelupisteiden ylläpito valtionhallinnon eri sektoreilla tai kunnallisten palvelujen tarjonta kuntarakenteen kehittämisen yhteydessä tulee harkittavaksi, yhteispalvelupiste muodostaa vaihtoehdon palvelujen siirtymiselle kauemmaksi. Suuremmissa kuntakeskuksissa yhteispalvelu helpottaa asiantuntijaresurssien suuntaamista tehokkaammin niihin kohteisiin, joissa niitä todella tarvitaan.

6.3.1 Yhteispalvelulainsäädännön uudistaminen

Yhteispalvelua koskeva lainsäädäntö uudistettiin vuonna 2007. Uusi laki julkisen hallinnon yhteispalvelusta (223/2007) tuli voimaan 1.4.2007 ja siirtyäaika yhteispalvelusopimusten uudistamiseksi uuden lain mukaisiksi päättyi vuoden 2007 lopussa. Uudessa laissa yhteispalvelu rajataan valtion viranomaisten, kuntien viranomaisten ja kansaneläkelaitoksen keskeiseksi toiminnaksi. Lainsäädännössä määritellään asiakaspalvelut, joita yhteispalvelussa voidaan antaa sekä menettelytavoista yhteispalvelua järjestettäessä. Merkittävimmän muutokset aikaisempaan lainsäädäntöön ovat, ettei viranomaisen päätösvaltaa voida siirtää yhteispalvelusopimuksella toiselle viranomaiselle eikä sillä voida siirtää viranomaisten tehtäviä yksityisille toimijoille. Uudistuksen jälkeen yhteispalvelun säädöspohja on kiistatta perustuslainmukainen.

6.3.2 Yhteispalvelun tehostamishanke

Vuonna 2006 asetettu yhteispalvelun tehostamishanke loi uuden yhteispalvelulainsäädännön mukaisen yhteispalvelun toimintamallin, joka sisältää mm. mallisopimuksen, yhteispalvelun palveluvalikoiman, kustannusten jaon periaatteet, laatuvaatimukset, sähköisen ajanvarausjärjestelmän, lainsäädännön ja

yhteispalveluhenkilöstön koulutuksen sekä henkilöstön asemaa koskevat periaatteet.

Hankkeessa määriteltiin yhteispalvelun vakiopalvelut erikseen maistraateille, poliisille, työvoimatoimistoille, verohallinnolle ja Kansaneläkelaitokselle. Kuntien osalta koottu tehtäväluettelo on viitteellinen ja Suomen Kuntaliiton kokoama. Yhteispalvelun tehostamishankkeen ohjausryhmä suositteli, että yhteispalvelusopimuksia tehtäessä kukin toimija yhteispalveluun osallistuaan tarjoaisi yhteispalveluna aina vähintään vakiopalvelulistauksen mukaiset palvelut.

Hanke suositteli, että poliisin, maistraatin ja Kansaneläkelaitoksen yhteispalvelutehtävien kustannusten jako tehdään suoritehinnoitteluna. Verohallinnon ja työhallinnon osalta suositeltiin, että teknisen tuen osuus vakiopalveluissa arvioidaan esimerkiksi asukasmäärän ja arvioidun asiakasmäärän mukaan ja viranomaisen maksaa kyseisen osuuden toimeksisaajalle.

Hankkeen yhtenä merkittävänä työtapana oli yhteispalvelun pilotointi erilaisissa ympäristöissä. Ensimmäisenä valittiin pilottipaikkakuntia, joilla jokin tai jotkut valtion palvelut olivat lakkaamassa ja joiden palvelut voitaisiin paikkakunnalla säilyttää yhteispalvelun avulla. Pilottipaikkakuntia olivat Utsjoki, Puolanka, Juva, Mäntyharju, Virrat, Parkano, Ähtäri, Savitaipale, Heinola ja Inkoo. Piloteista yhteispalvelun ovat toistaiseksi käynnistäneet Ähtäri, Heinola, Mäntyharju ja Savitaipale.

Toisessa vaiheessa käynnistettiin pilotointi, jossa tarkoituksena oli laajentaa jo olemassa olevan yhteispalvelun palveluvalikoimaa hankkeessa määritellyn kaltaiseksi. Näitä pilottipaikkakuntia olivat Vantaa, Nurmijärven Klaukkala, Hämeenlinna, Lapinjärvi, Mikkeli ja Kiiminki. Näiden lisäksi käynnistettiin valmistelu yhteispalvelun saamiseksi Helsingin Itäkeskukseen. Suurimmassa osassa piloteista laajennettu palveluvalikoima toteutui alkuvuoden 2008 aikana.

Hankkeen ehdotukset jatkotoimenpiteiksi:

Palveluvalikoimaa tulisi laajentaa hankkeessa mukana olleiden osalta ainakin seuraavin menetelmin:

- palveluprosesseja kehitettäessä tulisi ottaa huomioon yhteispalvelu jakelukanavana ja välttää esimerkiksi pakollista henkilökohtaista asiointia mahdollisimman paljon,
- yhteispalveluun tulisi liittää viranomaisten omien asiantuntijoiden käynnit yhteispalvelupisteessä ajanvarauksella, jos palvelu aidosti edellyttää henkilökohtaista asiointia, eikä siitä ole mahdollista luopua ja
- sähköisiä palveluja tulee lisätä ja saattaa ne aina myös yhteispalvelussa käytettäväksi. Tähän voidaan liittää myös etäkäyttönä saatavat asiantuntijapalvelut.

Yhteispalvelun toimijoiden keskushallintojen tulisi määritellä osana palvelustrategiaansa oman toimipaikkaverkkonsa laajuus tulevaisuudessa ja määritellä samassa yhteydessä, millä paikkakunnilla siirrytään yhteispalveluun ja millä aikajänteellä. Näin alueelliset ja paikalliset toimijat pystyisivät nykyistä tehokkaammin ja suunnitelmallisemmin hyödyntämään yhteispalvelua.

Ohjausryhmä esitti, että valtiovarainministeriön yhteyteen perustettaisiin valtion paikallishallinnon ja palveluiden yhteistyöryhmä, johon tulisivat edustetuiksi valtiovarainministeriön lisäksi sisäasiainministeriön, oikeusministeriön ja työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalat sekä Kansaneläkelaitos, Suomen Kuntaliitto ja henkilöstöjärjestöt.

6.3.3 Yhteispalvelun laajentamishanke

Valtiovarainministeriö asetti Yhteispalvelun laajentamishankkeen 2008 ja sen toimikausi jatkuu toukokuulle 2010 saakka. Hankkeen tavoitteena on konkreettisesti lisätä yhteispalvelupisteiden määrää, laajentaa olemassa olevien yhteispalvelupisteiden palveluvalikoimaa sekä laajentaa yhteispalvelun menettelytapoja ja luoda sen käyttöön uusia työvälineitä.

Hankkeen tehtävänä on jatkovalmistella ja saattaa käyttöön selvitysmies Timo Kietäväisen yhteispalvelua koskevia ehdotuksia siten, että selvitysmies Kietäväisen ehdotuksiin perustuvia yhteispalvelupisteitä/toimistoja voisi käynnistyä kevään 2009 aikana, tukea toimijoita yhteispalveluun osallistumisessa, koordinoita yhteispalveluun osallistuvien tahojen toimintaa yhteispalvelun osalta sekä tehdä ehdotuksia yhteispalvelun ja sen kehitystä tukevien toimintojen edelleen kehittämiseksi.

Hankkeen etäpalveluprojekti selvittää millä edellytyksillä ja millä tavalla voidaan tarjota etäpalvelua yhteispalvelutoimiston ja valtion tai kunnan viranomaisen välillä. Projekti on tehnyt esiselvitykset muun muassa tähänastisista kokemuksista ja etäpalvelun edellytyksistä ja rajoituksista. Etäpalvelun kokeiluvaihe on käynnistymässä syksyllä 2009 ja vuoden loppuun mennessä projekti analysoi tulokset ja tekee ehdotukset etäpalvelun käyttöönotosta.

Etätulkkauspalvelun perustamista ja ylläpitoa valmisteleva alatyöryhmä on selvittänyt, miten Etätulkki -hankkeessa luotava valtakunnallinen järjestelmä voidaan parhaiten laajentaa kattamaan myös puhutut kielet, ja miten tämä järjestelmä voidaan parhaalla tavalla liittää yhteispalvelupisteisiin.

Etätulkkaustyöryhmän ja etäpalveluprojektin jatkotyöhön perustetaan työryhmä selvittämään yhteisten järjestelmien hallinnointia. Työryhmän määräaika tulee olemaan keväällä 2010.

Lähilogistiikkayrittäjyysprojektin tavoitteena on selvittää millä edellytyksillä ja millä tavalla voidaan toteuttaa sekä mallintaa lähilogistiikkayrittäjyysmalli. Lisäksi tavoitteena on selvittää mahdollisia lainsäädännön muutostarpeita ja -mahdollisuuksia. Projektin määräaika on toukokuussa 2010.

Hankkeen projektiryhmän tavoitteena on saada aikaan useita uusia ja uudentyyppisiä yhteispalvelupisteitä/toimistoja hankkeen linjausten mukaisesti. Projektiryhmä käynnisti yhteispalveluun tähtäävän valmistelun kuntien ja valtion toimijoiden kesken noin kahdellasadalla paikkakunnalla. Syksyllä 2009 näistä paikkakunnista noin sadallakahdellakymmenellä yhteispalvelun käynnistäminen oli vireillä. Paikkakunnat ovat pääosin sellaisia, joilla jotakin valtion palvelupistettä uhkaa lakkauttaminen tai sellainen on toteutettu.

Yhteispalvelun rahoitusryhmän tavoitteena oli valmistella toimenpiteet, joilla voidaan toteuttaa ehdotettu kuntien valtionavustus yhteispalvelutoimistojen ylläpitämiseen sekä selvittää mahdollisuudet ja menettelytavat muuhun keskitettyyn yhteispalvelun valtionrahoitukseen. Työryhmä jätti ehdotuksensa hankkeelle kesällä 2009. Valtion talousarvioesitykseen vuodelle 2010 on otettu 1 miljoonan euron määräraha, jolla voidaan tukea kuntia yhteispalvelupisteiden perustamisessa ja joissain tapauksissa myös ylläpitämisessä. Kunnille suunnattava tuki on harkinnanvaraista.

6.4 Sähköinen asiointi

6.4.1 Sähköisen asioinnin ja demokratian vauhdittamisohjelma (SADe)

Hallitus hyväksyi maaliskuussa 2009 sähköisen asioinnin ja tietoyhteiskuntakehityksen vauhdittamista koskevan kannanoton, jonka mukaan hallitus vauhdittaa Suomen tietoyhteiskuntakehitystä ja sähköisten asiointipalveluiden leviämistä kolmella toimintakokonaisuudella: jatkamalla Arjen tietoyhteiskuntaohjelmaa, käynnistämällä Sähköisen asioinnin ja demokratian ohjelman sekä uudelleen organisoimalla julkisten tietojärjestelmien määrittely, hankinta ja ylläpito.

Kannanottoon perustuen valtiovarainministeriö asetti huhtikuussa 2009 Sähköisen asioinnin ja demokratian vauhdittamisohjelman (SADe-ohjelman). Ohjelman tavoitteena on edistää sähköistä asiointia siten, että kansalaisten ja yritysten sähköinen asiointi on mahdollista vuoteen 2013 mennessä kattaa kaikki keskeiset palvelut. Kansalaisten ja yritysten palveluille luodaan yhtenäisesti asiakasrajapinnat eri tahojen tuottamiin julkisiin palveluihin. Tavoitteena on myös koko julkisen hallinnon (valtio, kunnat, Kela) tietojärjestelmien yhteentoimivuuden kehittäminen.

Hallituksen talouspoliittinen ministerivaliokunta puolsi kesäkuussa 2009 SADe-ohjelman toimenpiteitä ja linjauksia. Toimenpiteet liittyvät laajojen sähköisen asioinnin ja demokratian palvelukokonaisuuksien kehittämiseen ja käyttöönottoon, valtion konsernimaisen tietohallintotoiminnan ohjauksen ja johtamisen vahvistamiseen sekä kuntien ja valtion tietojärjestelmäyhteistyön organisointiin. Ohjelman toimikausi päättyi helmikuussa 2014.

Ohjelman piiriin otetaan arviolta 10 - 12 palvelukokonaisuutta, joiden valinnassa painotetaan erityisesti kuntien tuottavuutta lisääviä hankkeita. Lisäksi ohjelmaan sisällytetään toimeksiannossa mainitut ja muita välttämättömiksi katsottuja yhteisesti hyväksytyjä sähköisen asioinnin tukipalveluja: Suomi.fi ja YritysSuomi.fi -portaalien uudistaminen, Kansalaisten asiointitili, sähköinen laskutus, julkisen hallinnon yhteinen ajanvarausjärjestelmä, kansalaisten yleisneuvontapalvelu ja videoneuvotteluyhteydet.

SADe-ohjelmassa toteutettaviksi palvelukokonaisuuksiksi on syksyllä 2009 nimetty viisi asiakaslähtöistä palvelukokonaisuutta: Oppijan palvelukokonaisuus, Kansalaisen osallistumisympäristö, Kansalaisen Oma terveys/Oma hoito, Rakennettu ympäristö sekä Yritysten työnantajaveloitteiden sähköinen asiointi. Loput ohjelmassa toteutettavat kokonaisuudet valitaan helmikuussa 2010.

SADe-ohjelmaan sisältyvät hankkeet julkisen hallinnon IT-toiminnan ohjauksen ja yhteentoimivuuden vahvistamiseksi ovat käynnistyneet marraskuussa 2009. Hankkeet liittyvät valtion konsernimaisen IT-toiminnan periaatteisiin ja ohjaukeinoihin, valtion merkittävimpien IT-hankkeiden arviointitoiminnon perustamiseen, julkisen hallinnon yhteentoimivuuden edistämistä koskevan lainsäädännön valmisteluun sekä julkisen hallinnon yhteisen IT-ratkaisujen operatiivisesta tuotannosta ja hallinnoinnista vastaavan organisaation perustamiseen.

Hallinnonalakohtaisten palveluiden sähköistämissuunnitelmien tekemisestä annetaan ohjeet hallinnonaloille vuoden 2009 aikana.

SADe-ohjelman johtoryhmä koostuu ministeriöiden, Kansaneläkelaitoksen, Sitran, Tekesin sekä kuntasektorin toimijoiden edustajista. Ohjelman tilannekatsaus ja tarvittavat uudet linjaukset käsitellään hallituksen talouspoliittisessa ministerivaliokunnassa helmikuussa 2010.

6.4.2 Sähköinen asiointi hallinnonaloilla

Sähköisen asioinnin lisääminen on ollut pitkään julkisen sektorin keskeisiä tavoitteita. Sillä on haettu samaan aikaan hallinnon sisäistä tehokkuutta sekä asiakkaan hallinnollisen taakan pienenemistä. Edistymistä ovat hidastaneet vanhanaikaiset taustajärjestelmät, hallinnon oman osaamisen puute, muut rajalliset resurssit sekä IT-toiminnan erillisyys varsinaisesta toiminnasta. Tästä huolimatta on sähköisten palveluiden määrä ja käyttö selkeästi lisääntynyt koko ajan.

Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan virastot ja laitokset, muun muassa Viestintävirasto, AKE, Tiehallinto ja Merenkulkulaitos ovat kehittäneet sähköisiä palvelujaan. Tarjolla on sekä sähköisiä asiointipalveluita että lisäarvoa tuottavia tietopalveluita. LVM pitää yhden luukun periaatteen toteutumista sähköisessä toimintaympäristössä tärkeänä tavoitteena.

Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalalla on tehty sähköisen asioinnin kehitystä perustuen MMM:n verkkopalvelustrategiaan 2004-2008. Palveluja ovat kehittäneet muun muassa Maaseutuvirasto, Metsäkeskukset ja Maanmittauslaitos. MMM ja pääosa hallinnonalasta on siirtynyt Valtiokonttorin palvelukeskuksen (VKPK) asiakkaaksi talous- ja henkilöstöhallinnon osalta.

Oikeusministeriön hallinnonalalla on kehitetty sähköistä asiointia muun muassa Ulosottolaitoksessa ja rikosseuraamusalan viranomaisten välillä. Kunnallisvaalien yhteydessä 2008 toteutettiin sähköisen äänestyksen pilottihanke, jonka perusteella ilmeni kehittämistarpeita. Hankkeen jatkosta päätetään 2009.

Opetusministeriön hallinnonalalla on toiminnassa sähköisen asioinnin palveluja, kuten yliopistojen yhteishakujärjestelmä ja ammattikorkeakoulujen yhteishakujärjestelmä. Lisäksi on käynnissä koko hallinnonalan sähköisen asianhallinnan (SALAMA) perustoiminnallisuuden toteuttaminen. Ensimmäisiä toimintaa tukevia kehitettäviä prosesseja ovat valtionavustusten käsittely ja ammatillisen koulutuksen järjestämisluvut. Hallinnonalan virastoja edesautetaan siirtymään hallinnon sisäisessä ja virastojen välisessä toiminnassa yksinomaan sähköiseen asiointiin ja sähköiseen hallintoon. Hankkeen tuloksena opetusministeriö ja hallinnonalan virastot ensivaiheessa Opetushallitus, Museovirasto, taiteen keskustoimikunta ja alueelliset taidetoimikunnat, pääsevät pois rinnakkaisesta paperien ja sähköisten aineistojen vastaanotosta, käsittelystä, jakelusta ja arkistoinnista ja siirtyvät pääsääntöisesti sähköisiin menettelyihin hallinnollisissa aineistoissa.

Puolustusministeriön hallinnonalalla tehtiin vuonna 2007 potentiaalisten palvelutarpeiden tunnistamiseksi tutkimus sähköisen asioinnin palveluntarpeista. Tutkimuksen perusteella ollaan käynnistämässä toimenpiteitä, joilla tehostetaan muun muassa asevelvollisten asioiden käsittelyä puolustusvoimissa sekä hallinnonalan sisäisten prosessien tukeen tarvittavaa tietojenkäsittelyä.

Sisäasiainministeriön hallinnonalalla tietohallintostrategian mukaisesti on tavoitteena saada kaikki osastot ja virastot mukaan verkkopalvelujen ja sähköisen asioinnin kehittämiseen, siten että suunnitelmakauden aikana kaikki suurivolyymiset palvelut tarjotaan sähköisesti. Jokainen virasto tai laitos tuottaa kymmenen suurivolyymisintä verkkopalvelua. Tämän lisäksi sisäasiainministeriön tavoitteena on ottaa käyttöön 10 uutta aidosti vuorovaikutteista ja verkossa tapahtuvaa sähköistä palvelua vuoteen 2011 mennessä. Sisäasiainministeriö pyrkii edistämään turvallisuutta ja näkyvyyttä tarjoamalla turvallisuus- ja maahanmuuttoviranomaisten virtuaalisen läsnäolon internetissä ja luomalla mekanismit ja tekniset keinot, joilla tuetaan verkonkäyttäjien turvallisuutta ja vastuullista internetin käyttöä.

Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan tietojärjestelmien yhteistoiminnallisuutta on vuodesta 2003 alkaen kehitetty kansallisessa terveyshankkeessa. Asiakastietojen sähköistä käsittelyä ja sähköistä lääkemääräystä koskevat lait ovat astuneet voimaan 2007 ja niiden siirtymäaika kestää 1.4.2011 asti. Laki määrittelee kansalliset vastuutahot terveydenhuollon tietojärjestelmien kehit-

tämisessä ja velvoittaa terveydenhuollon organisaatiot liittymään kansalliseen tietojärjestelmäkokonaisuuteen (KanTa) siirtymäajassa. KanTa-palvelut (eArkisto ja eResepti) mahdollistavat tietojen reaaliaikaisen, tietoturvallisen saatavuuden hoitotilanteessa sekä asiakirjojen sähköisen arkistoinnin. Kela vastaa sähköisen KanTa-palveluiden rakentamisesta ja ylläpidosta. Kuntaliittoon on perustettu ministeriön (50 %) ja sairaanhoitopiirien yhteisrahoituksella hanketoimisto, joka vastaa käyttöönottojen koordinoinnista ja ohjauksesta. Reseptikeskus on valmis ja testausvaiheessa, arkistopalvelu valmistumassa. STM:n hallinnonalalla sähköistä varmennepalvelua tuottaa Valvira.

Työ- ja elinkeinoministeriöllä on koko hallinnonala koskeva IT-strategia 2009 – 2015. TEM kehittää sähköistä asiointia valtion IT-linjausten mukaisesti huomioiden SADe-ohjelman linjaukset sähköisen asioinnin vauhdittamisessa. TEM:n hallinnonalalla on kehitetty useita sähköisen asioinnin ratkaisuja yritysasiakkaille (esimerkiksi yrityssuomi.fi) ja työvoimapalveluihin liittyen. Sähköisesti voi hoitaa muun muassa yrityksen työvoiman hankintaan ja työpaikkatiedottamiseen liittyviä asioita. Työnhakijoille on tarjolla mm. työmarkkinoiden verkkopalvelu (www.mol.fi). Monikanavaisia palveluja kehitetään työvoimapalveluille (Työlinja Contact Center) ja yritysten palveluille (Yritys-Suomi Contact Center).

Valtiovarainministeriön hallinnonalalla kehitetään sekä olemassa olevia että tulevia sähköisiä palveluita. Esimerkkejä kehittämistyöstä ovat muun muassa Verohallinnon Verotili-hanke, Tullin Sähköisen asioinnin hanke 2008 – 2012 ja Maistraattien sähköisen asioinnin strategia 2009 – 2013.

Ympäristöministeriön hallinnonalan yhteisen tiedon hallinnan strategian mukaisesti on kehitetty hallinnonalan virastojen sähköisiä palveluita käyttöönottamalla vuonna 2004 hallinnonalan yhteinen verkkopalvelu www.ymparisto.fi, asumisen portaali www.asuminen.fi sekä muun muassa yrityksille ja kunnille suunnattuja sähköisiä asiointipalveluita. Asiointipalveluiden alustana käytetään TYVI- palveluita ja suomi.fi-portaalin asiointipalveluita. Sähköisten palveluiden kehittämistä jatketaan ympäristöhallinnon tiedon hallinnan strategiaan 2009 – 2012 kirjatun mukaisesti. Sähköisten palvelujen kehittämisessä otetaan huomioon valtiovarainministeriön asettaman sähköisen asioinnin ja demokratian vauhdittamisohjelman, SADe-ohjelman myötä toteutettavat ratkaisut ja linjaukset.

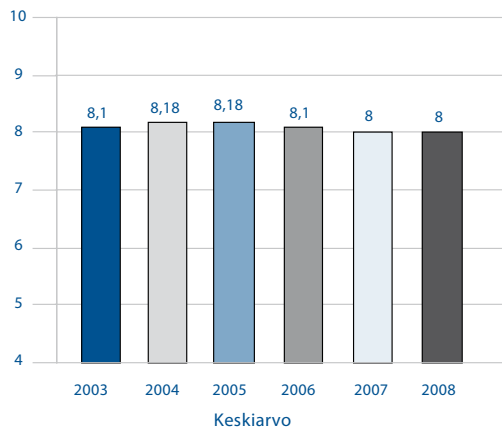
6.5 Palvelubarometri

Valtiovarainministeriön teettämän laatubarometrin mukaan kansalaiset ovat tyytyväisiä käyttämiinsä julkisiin palveluihin. Vuoden 2008 barometrissa kansalaisten antamien arvosanojen keskiarvo oli 8 kouluarvosana-asteikolla 4-10. Julkisten palvelujen laatubarometrin tavoitteena on tukea viranomais-

ten tekemää laatutyötä ja tuottaa kansalaisten kokemasta palvelujen laadusta kertovaa aineistoa.

Julkisten palvelujen laatubarometrissa selvitetään asiakkaiden tyytyväisyyttä seuraaviin julkisiin palveluihin: kunnallinen päiväkotito, peruskoulu, kunnallinen kirjasto, terveyskeskuksen ajanvaraus- ja päivystyskäynnit, poliisi, verotoimisto ja taajamien ulkopuoliset päätiet. Barometrissa kysytään myös mielikuvia niiltä, jotka eivät kyseisiä palveluita käytä.

Valtiovarainministeriö on teettänyt vastaavankaltaisia selvityksiä vuosittain vuodesta 2003 lukien. Näinä vuosina julkisten palvelujen koettu laatu on keskiarvolla mitattuna vaihdellut 8,18 ja 8,0 välillä.



Viimeisimmässä vuoden 2008 barometrissä yleiskuva tutkituista julkisista palveluista on niiden käyttäjien näkemysten perusteella hyvä tai vähintään tyydyttävä kuten aiempinakin vuosina. Monien vastaavien palvelutasoa ja asiakas-tyytyväisyyttä mitanneiden tutkimusten perusteella kouluarvosanojen keskiarvon ollessa 8,5 on tulos erittäin hyvä. Tälle tasolle ylsivät kunnalliset kirjastopalvelut, lasten hoito kunnallisissa päiväkodissa ja poliisipalvelut. Hyvän, noin 8 keskiarvon saivat peruskoulut. Keskiarvotuloksen 8- saivat verotoimistot sekä ajanvarauskäynnit ja päivystyskäynnit terveyskeskuksissa. Heikoimmaksi tutkituista palveluista osoittautuivat taajamien ulkopuoliset päätiet, nekin tyydyttävällä 7,5 keskiarvolla.

Palvelujen saama kokonaistulos on pääosin aiempien vuosien tasolla lukuun ottamatta pääteitä, joissa tulos on parantunut vuoden 2006 tasolle ja terveyskeskusten päivystyskäynntejä, joihin tyytyväisyys kokonaisuutena on heikentynyt vuosittain vuodesta 2005. Palveluiden osatekijöiden saamat tulokset ovat pääsääntöisesti pysyneet edellisvuoden tasolla tai jopa sitä parempina.

Päiväkoteja koskevat käsitykset ovat aiempaa myönteisempiä sijainnissa, lapsen yksilöllisessä kohtelussa, leikkivälineiden ja varusteiden turvallisuudessa, tilojen tarkoituksenmukaisuudessa ja lasten ryhmän koossa. Kirjastojen kir-

jallisuusvalikoimaan ollaan aiempaa tyytyväisempiä. Arvio terveyskeskusten yhteyden saamisesta puhelimitse on edellisvuotta parempi. Pääteillä aiempaa parempia arvioita annetaan ympäristön maisemoinnista, liikenteen sujuvuudesta, hirviaitojen riittävydestä sekä ohituskaistateistä. Vastaajat kokevat oman asuinympäristönsä aiempaa turvallisemmaksi.

Päiväkodeissa päivittäinen aukioloaika saa edellisvuotta heikomman tuloksen. Kouluterveydenhoidon riittävyys on edelleen heikentynyt. Kirjastoissa ollaan aiempaa tyytymättömiä yhteydensaantiin puhelimitse. Terveyskeskusten päivystyspalveluissa aiempaa tyytymättömiä ollaan odotusaikaan toimenpiteisiin paikan päällä sekä lääkärin haluun ja taitoon kuunnella ja vastata kysymyksiin.

Taustaryhmittäiset erot keskiarvojen keskiarvoissa alueittain ovat melko vähäisiä. Parhaiden ja heikoimpien keskiarvotulosten erot alueittain (pääkaupunkiseutu, muu Etelä-Suomi, Länsi-Suomi, Itä- ja Pohjois-Suomi) vaihtelivat palveluittain 0-0,5 välillä. Suurin ero alueittain on terveyskeskusten ajanvarauskäynneissä, missä tyytyväisimpiä ollaan pääkaupunkiseudulla ja Länsi-Suomessa ja tyytymättömiä muualla Etelä-Suomessa ja Itä- ja Pohjois-Suomessa.

Päiväkotien, kunnallisten kirjastojen, peruskoulujen, terveyskeskusten palveluita käyttäneiden sekä verotoimiston kanssa asioineiden yleisarviot olivat parempia kuin ei-käyttäjien. Taajamien ulkopuolisissa pääteissä käyttäjien ja ei-käyttäjien antamat arviot olivat melko samat.

Painottamattomat laatutekijöiden keskiarvot kouluarvosana-asteikolla 4-10 palveluittain:

Palvelu	keskiarvo	vastaajamäärä
Kunnalliset kirjastot	8,5	574
Kunnalliset päiväkodit	8,5	294
Poliisipalvelut	8,4	914
Peruskoulut	8,1	765
Verotoimistot	7,9	551
Terveyskeskusten ajanvarauskäynnit	7,9	612
Terveyskeskusten päivystyskäynnit	7,8	346
Taajamien ulkopuoliset päätiet	7,5	412

Niiltä haastatelluilta, joiden äidinkieli oli muu kuin suomi, kysyttiin ovatko he saaneet palvelua ruotsiksi niin halutessaan. Vastaajamäärä oli 174. Ruotsinkielistä palvelua oli saanut 70 %, ei ollut saanut 14 % ja sitä ei ollut halunnut 17 %.

Vuosi 2009 on väli vuosi barometrin toteuttamisessa. Jatkossa se on tarkoitus yhdistää kyselyyn julkishallinnon verkkopalveluista.

7 Arviointi-, tarkastus- ja ennakointitoiminta hallinnon kehittämisen tukena

Valtiontalouden tarkastusvirasto (VTV) on ottanut tarkastuskertomuksissaan kantaa kutakin tarkastuskohdetta koskeviin uudistuksiin, hallinnon järjestelyihin ja toimivuuteen. VTV:n viimeaikaisimmissa tuloksellisuustarkastuskertomuksissa (ennen vuotta 2009 toiminnantarkastuskertomuksissa) on käsitelty muun muassa hallinnon ohjausjärjestelmiä, kuten yksittäisten hallinnonalojen ohjausjärjestelmiä (196-197/2009, 174/2009, 173/2008), tulosohjauksen tilaa (150/2007), laajempia ohjelmia ja hankkeita kuten alueellisten kehittämisohjelmien vaikutusta (172/2008), alueellisten tietoyhteiskuntahankkeiden toteutusta (158/2008) sekä tunnistuspalvelujen kehittämistä ja käyttöä julkisessa hallinnossa (161/2008) sekä yksittäisten valtion organisaatioiden uudistamista ja toimintaa, kuten merenkulkulaitoksen eräiden toimintojen liikelaitostamista (198/2009) ja sisäasiainhallinnon palvelukeskusta (187/2009).

Myös vuonna 2007 perustettu eduskunnan tarkastusvaliokunta on mietinnöissään ja lausunnoissaan kiinnittänyt hallituksen huomiota hallinnon ja uudistustyön haasteisiin. Valiokunta on laatinut alueellistamisen vaikutuksia koskevan selvityksen keväällä 2009. Aiemmin tekstissä on käsitelty lähemmin valtioneuvoston siihen antamaa vastausta. Valtiontalouden tarkastusviraston ja eduskunnan tarkastusvaliokunnan huomiot ovat tärkeitä hallinnon uudistuksia eteenpäin vietäessä.

Hallinnossa on tehty viimeisten kymmenen vuoden aikana lukuisia toiminnan arviointeja eri hallinto-organisaatioista, hallinnon uudistuksista tai joidenkin sektoreiden/politiikkalohkojen vaikuttavuusarviointeja. Myös viimeaikaisissa suurissa hallinnon uudistushankkeissa hallitus on käynnistänyt osana kyseisiä uudistuksia niitä koskevan erillisen arviointihankkeen tai -ohjelman.

Yksi arvioinneista on vuonna 2005 käynnistynyt Paras-hanketta ja sen vaikutuksia arvioiva erityinen Paras -arviointitutkimusohjelma (ARTTU). Vuonna 2008 alkaneen viisivuotisen tutkimusohjelmakauden aikana selvitetään uudistuksen vaikutuksia kunnallisiin palveluihin, demokratiaan ja johtamiseen, henkilöstöön, kunta- ja paikallistalouteen sekä yhdyskuntarakenteen toimivuuteen. Hankekokonaisuuteen kuuluvat myös uudistuksen toimeenpanon

suunnitteluvaiheen, uudistuksen kielellisten vaikutusten sekä uudistuksen tasa-arvo vaikutusten arviointi. Yhteistyöhankkeena toteutettavassa arviointitutkimusohjelmassa on mukana 40 tutkimuskuntaa, jotka edustavat erityyppisissä kuntia muun muassa kunnan koon, maantieteellisen sijainnin sekä maaseututyypityksen mukaan tarkastellen.

Kainuun hallintokokeilua on arvioitu vuonna 2005 julkaistussa Tampereen yliopiston väliraportissa ja useissa hallinnon omissa raporteissa. Arviointitutkimuksen loppuraportti valmistuu vuonna 2010 ja sen pohjalta tehdään johtopäätöksiä kokeiltavana olleen hallintorakenteen jatkosta siten, että hallituksen esitys annetaan eduskunnalle syksyllä 2010. Kainuun hallintokokeilun tuloksia hyödynnetään suunnittelukauden aikana sosiaali- ja terveydenhuollon, toisen asteen koulutuksen sekä alueiden kehittämistehtävien organisoinnin kehittämistyössä sekä kuntien palvelurakenteen kehittämisessä. Kokeilun tulokset vaikuttavat myös aluetasolla kuntien ja valtion toiminnan koordinoinnin kehittämiseen.

Aluehallinnon kehittämishankkeesta (ALKU) Tampereen yliopiston Hallintotieteiden keskus laatii ulkopuolisena organisaationa arviointitutkimuksen vuosille 2009 - 2011. Arviointikohteena on uudistus kokonaisuudessaan, tavoitellut vaikutukset ja sivuvaikutukset. Vuoden 2010 alkupuolella laadittava ensimmäinen väliraportti käsittelee mm. hankkeen tavoitteiden määrittelyä, valmisteluprosessia ja lähtökohtia. Vuoden 2011 alussa julkaistavassa loppuraportissa arvioidaan ALKU -hankkeen tavoitteiden toteutumista vuoden 2010 loppuun mennessä, uudistuksen vaikutuksia sekä tehdään arvioinnin tulosten pohjalta johtopäätöksiä ja suosituksia. Arvioinnin loppuraporttiin sisällytetään myös ehdotukset hankkeen vaikutusarviointista vuosina 2011- 2014.

Vuonna 2009 käynnistyneen SADE-ohjelman arviointi käynnistyy vuoden 2010 alussa. Riippumattoman, ulkopuolisen tahon suorittamassa arvioinnissa kiinnitetään huomiota ohjelmassa noudatettavien menetelmien ja mallien auditointiin ja käyttöön, ohjelman tavoiteasetantaan ja toimenpiteiden riittävyteen suhteessa asetettuihin tavoitteisiin sekä ohjelman vaikuttavuuteen. Arviointia tehdään koko ohjelmakauden ajan ja osittain myös ohjelmakauden päättymisen jälkeen kesään 2014 asti.

Viimeisen kahdenkymmenen vuoden aikana valtiovarainministeriö on toteuttanut hallinnon kansainvälisiä arviointeja hallinnon kehittämisen linjausten tueksi tasaisin väliajoin. Edellisestä laajemmasta hallinnon kehittämistä koskevasta kansainvälisestä selvityksestä on nyt lähes kymmenen vuotta.

Varautuakseen entistä paremmin tulevaan hallinnon uudistustyöhön seuraavien eduskuntavaalien jälkeisellä hallitusohjelmakaudella on valtiovarainministeriö tilannut vuonna 2008 OECD:ltä (Organisation for Economic Cooperation and Development) Suomen hallinnon kokonaisarvioinnin. Arviointi valmistuu vuoden 2010 aikana. OECD on aiemmin toteuttanut yhden vastaavan koko hallintoa koskevan arvioinnin Irlannista vuonna 2008. Suomen hallinnon kehittämisestä OECD on aiemmin tehnyt arviointeja muun muassa sähköisen hallinnon ja sääntelyn kehittämisen osalta. Nyt OECD maa-arvioinnin

kohteena on koko Suomen hallinto. Pääpaino arvioinnissa on kuitenkin valtionhallinnossa ja keskeisiä painotettavia kysymyksiä ovat ohjausjärjestelmien muodostama kokonaisuus, hallinnon tasojen väliset yhteydet, sähköisen hallinnon kysymykset ja avoin ja vastuullinen hallinto.

Valtioneuvoston kanslia on asettanut hallituskaudeksi eli vuoteen 2011 asti valtioneuvoston ennakoitiverkoston, joka toimii ministeriöiden ennakoinnin yhteistyölinkkinä ja koordinaattorina. Verkoston työskentelyn keskeisinä tavoitteina on ennakoititiedon parempi vaikuttavuus päätöksenteossa sekä ministeriöiden ennakoitityön parempi yhteensopivuus.

Ministeriöitä pyydetään vuonna 2010 laatimaan hallinnonalansa tulevaisuus katsaus. Tulevaisuus katsaukset ovat virkamiestasolla tehtäviä, 10–15 vuoden päähän ulottuvia katsauksia ministeriön toimialan kehityskuvista, ongelmista ja ratkaisuvaihtoehdoista. Kanslia toimittaa hallinnonalojen katsaukset eduskunnassa edustettuna olevien puolueiden käyttöön hyödynnettäväksi muun muassa hallitusohjelmaneuvotteluissa. Valtioneuvoston ennakoitiverkosto on ennen suunnittelukauden alkua laatinut ministeriöille tulevaisuus katsausten taustaksi yhteisen toimintaympäristökuvauksen.

Valtiovarainministeriö laatii hallintopolitiikan tulevaisuus katsauksen, jossa hyödynnetään sekä OECD maa-arviointia että myös tähän selvitykseen ministeriöiltä tulleita vastauksia.

8 Uudistustyön jatkaminen

Hallintopoliitiikan tulevien linjausten tueksi valtiovarainministeriö laatii poliittisten puolueiden käyttöön vuonna 2010 hallintopoliittisen tulevaisuus-katsauksen ja hyödyntää siinä myös vuonna 2010 valmistuvaa OECD-maa-arviointia. Suomen OECD maa-arviointia sekä OECD:n indikaattorityötä hyödynnetään myös yleisesti kehittämistyön tavoitteiden viestinnässä ja toimeenpanossa. Tulevaisuus-katsaus luo tietopohjaa ja linjausvaihtoehtoja ensi vuosikymmenen hallinnon kehittämiselle ja uudistamiselle.

Rakenteiden kehittämisessä viranomaistehtävien keskittäminen suurempiin kokonaisuuksiin tulee olemaan lähivuosinakin merkittävällä sijalla kehitettäessä valtion keskushallintoa. Aikaisempaa selvempänä suuntana tulee olemaan kuitenkin poikkihallinnollisuuden lisääntyminen tehtävien kokoamisessa. Vuoden 2010 alussa toteutettava aluehallinnon uudistus antaa myös aikaisempaa paremmat mahdollisuudet siirtää keskushallinnosta valtakunnallisia tehtäviä hoidettaviksi erikoistumistehtävinä uusissa aluehallintoviranomaisissa.

ALKU-hankkeen toimeksiannon mukaan tavoitteena on, että selvitetään aluehallinnon viranomaisten tehtäväkokonaisuudet mitään aluehallinnon viranomaista pois sulkematta. Hankkeen toimeksiannossa selvitystehtävä rajattiin koskemaan lääninhallitusten, työvoima- ja elinkeinokeskusten, alueellisten ympäristökeskusten ja muista aluehallintoviranomaisista ainakin tiepiirien ja työsuojelupiirien tehtäviä, maakunnan liittojen tehtäviä sekä välillisestä julkisesta hallinnosta ainakin metsäkeskusten tehtäviä. Viiden ensin mainitun viranomaisen sekä ympäristölupavirastojen tehtävät kootaan 1.1.2010 lukien elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksiin ja aluehallintovirastoihin.

Aluehallinnolle on uudistuksessa syntynyt uusi rakenne, joka nykyistä paremmin mahdollistaa uusien tehtävien liittämisen tähän kokonaisuuteen. Uusien aluehallintoviranomaisten roolit, tehtävätyypit ja ohjausjärjestelmä mahdollistavat joustavat muutokset tarpeen vaatiessa. Aluehallintouudistuksen tultua voimaan käynnistetään jatkotyö uusien toimintojen kokoamiseksi aluehallintovirastoihin ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksiin.

Kihlakuntajärjestelmän purkaminen, valtion aluehallinnon uudistaminen, PARAS -hankkeen toteutus sekä valtion paikallishallinnon toimialueiden merkittävä muutos aiheuttavat tarpeen selvittää myös valtion paikallishallinnon uudistamista.

Kunta- ja palvelurakenneuudistuksen jatkosta linjataan eduskunnalle annettussa selonteossa.

Ohjausjärjestelmien uudistustyössä tulohajauksen arviointihankkeen tuloksena syntyvien suositusten pohjalta uudistetaan nykyistä tulohajausmallia tukemaan entistä paremmin finanssipolitiikan, julkisen palvelutuotannon ja entistä laajemman poikkihallinnollisen yhteistyön ohjaustarpeita ja käynnistetään tukitoimet uudistuksen onnistuneeksi läpiviemiseksi ja jalkauttamiseksi. Tavoitteena on myös parantaa tulohajauksen toimijoiden nopeaa reagointikykyä käyttää ohjausmallia myös äkillisesti esille nouseviin kehittämis- ja muutostarpeisiin.

Valtion tuottavuusohjelman toteuttamista kehyspäätösten mukaisesti jatketaan. Työssä tuetaan sellaisten rakenteellisten, toiminnallisten ja IT:n soveltamista koskevien uudistusten käynnistämistä ja etenemistä, joiden avulla valtion työvoimatarvetta voidaan pienentää pitäen kiinni palvelujen saatavuus- ja laatuavoitteista sekä henkisten voimavarojen ja työhyvinvoinnin kehittämistä ja työurien jatkamistavoitteesta.

Julkishallinnon tietohallintopolitiikkaa jatketaan kasvavassa määrin koko julkista hallintoa koskevana yhteisenä IT-toiminnan kehittämisenä. IT-hankkehallinnassa otetaan jatkossa käyttöön elinkaarimalli. Kaikissa hankkeissa lopputuloksena on näin toimiva ja testattu järjestelmä sekä järjestelmän koko elinkaaren mittainen elinkaarisuunnitelma. Elinkaarisuunnitelmissa erityisen suuri paino on jatkossa käyttöönottosuunnitelmilla ja kustannus-hyötylaskelmilla. Tietohallinnossa suositetaan jatkossa avoimia ohjelmistoja aina kun se vain on mahdollista. Kokonaisarkkitehtuurien, kuten VALTASA:n ja JHS-suositusten vaikuttavuutta ja näkyvyyttä lisätään edelleen koko julkisessa hallinnossa. Yhtenä vaihtoehtona jatkossa tutkitaan sitovia määräyksiä. Tietoturvallisuuden ja ICT-varautumisen minimitasot valtionhallinnossa on tarkoitus määrittää keskitetysti. Tietoturvallisuus ja varautuminen sisältyvät tärkeänä osa-alueena johtamiseen, osaamiseen, toimintoihin, palveluihin, hankintoihin ja järjestelmiin.

Valtion IT-strategian mukaisten kärkihankkeiden toteuttamista jatketaan Valtion IT-strategiaa päivitetään vuoden 2010 aikana. Sähköisen asioinnin ja demokratian kehittämisohjelman (SADe-ohjelman) toteutus jatkuu vuoteen 2014 saakka kehittäen koko julkisen hallinnon sähköisiä palveluja ja niiden yhteentoimivuutta.

Henkilöstö- ja johtamispolitiikassa valtiovarainministeriö seuraa aktiivisesti ja ennakoii hallinnon toimintaympäristön muutoksia. Henkilöstöjohtamisen linjaukset sovitetaan osaksi hallintopolitiikkaa ja hallinnon kehittämistä. Virastojen johtamista ja työnantajatoimintaa tuetaan muuttuvassa hallinnossa muun muassa siten, että valtion työmarkkinalaitos ja valtiokonttorin henkilöstöpalvelut-yksikkö toimivat tiiviissä yhteistyössä päämääränään henkilöstömuutosten onnistunut toteuttaminen. Johtajapolitiikan toteuttamista jatketaan määrätietoisesti yhteistyössä ministeriöiden kanssa siten, että valtion palvelukseen saadaan houkuteltua päteviä johtajia, heitä kehitetään suunnitelmallisesti ja

heidän menestymistään tehtävissä tuetaan. Lähiaikoina tämä tarkoittaa muun muassa johdon valintakriteerien ja –prosessien uudistamista, johdon arviointiperusteiden ja –käytäntöjen kehittämistä sekä yhteisten kehittämissohjelmien jatkamista. Yhdessä virastotyönantajien kanssa määritellään valtionhallinnolle kilpailukykyinen työnantajakuvabrändi ja siihen liittyvät perusviestit. Tämän tarkoituksena on varautua lähivuosina kiristyvään kilpailuun työvoimasta.



**VM:N
JULKAISUSARJAN
TEEMAT:**

Budjetti

Hallinnon kehittäminen

Kunnat

Ohjaus ja tilivelvollisuus

Rahoitusmarkkinat

Taloudelliset ja
talouspoliittiset
katsaukset

Valtion työmarkkinalaitos

Verotus

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

40/2009
Valtiovarainministeriön julkaisu
joulukuun 2009

ISSN 1797-9714 (pdf)
ISBN 978-952-251-021-1 (pdf)