



ALUEHALLINNON UUDISTAMISHANKE

*Uuden aluehallinnon
taloustyöryhmän raportti*

29.10.2008

Sisällysluettelo

1. Johdanto.....	1
2. Aluehallintouudistus sekä toiminnan ja talouden suunnittelu	4
2.1. Strategia-asiakirjan suhde valtion taloussuunnitteluun	4
2.2. Strateginen tulossopimus osana valtionhallinnon tulosohtajasta	5
2.3. Toiminnallinen tulossopimus osana valtionhallinnon tulosohtajasta.....	5
2.4. Tuloksellisuuden raportointi	6
3. Elinkeino-, liikenne- ja luonnonvarakeskuksen (ELLUn) sekä Aluehallintoviraston (ALLUn) määrärahat	7
3.1. Hallinnonalojen substanssimäärärahat	7
3.2. Toimintamenomäärärahat	7
4. Aluekehittämismäärärahat	10
4.1. Aluekehittämismäärärahojen budjettikäsittely.....	10
4.2. Alueellisen ohjauksen vahvistaminen	10
4.3. Budjetoinnin selkeyden parantaminen.....	11
5. Toiminnallinen ja taloudellinen vastuu sekä taloushallinnon järjestäminen – tilivirastoratkaisu ja järjestelmien kehittäminen.....	12
5.1. Tulostavuu ja tilivelvollisuus	12
5.2. Tilivirastoratkaisu ja taloushallinnon järjestäminen sekä palvelukeskusratkaisu.....	14
6. Toimitilakysymys.....	16
7. Tuottavuustoitimenpiteet	16
7.1 Tuottavuustoitimenpiteet vuoteen 2011 mennessä.....	16
7.2 Vuosille 2012 - 2015 kohdistuvat tuottavuustoitimenpiteet	17
8. Tarvittavat lainsäädäntömuutokset	18
9. Ehdotuksia jatkotoitimenpiteiksi.....	19

LIITE TÄYDENTÄVÄ LAUSUMA Aluehallinnon uudistamishankkeen asettaman Uuden aluehallinnon taloustyöryhmän raporttiin. Oili Hintsala 29.10.2008

1. Johdanto

Aluehallinnon uudistamishankkeen ohjausryhmälle

Aluehallinnon uudistamishankkeen ohjausryhmä asetti 22.5.2008 uuden aluehallinnon taloustyöryhmän valmistelevaan ehdotuksia uusien aluehallintoviranomaisten määräraha-kehyksistä ja taloushallinnon järjestelyistä. Työryhmän toimikaudeksi ohjausryhmä asetti 22.5.2008 – 31.10.2008.

Toimeksiannon mukaisesti työryhmän tuli:

1. kartoittaa tarvittavat virastojen perustamiseen sekä valtionhallinnon ja maakunnan liittojen tehtäväjaon muutoksiin liittyvät valtion talousarviomuutokset ja tehdä ehdotus määrärahakehysten jaossa noudatettaviksi periaatteiksi sekä aluehallinnon talousarviorakenteeksi.
2. tehdä ehdotus maakunnan liittojen aluekehittämisrahoituksen käyttöä koskevan päätösvallan lisäämisen menettelytavoista
3. laatia arvio hankkeen taloudellisista vaikutuksista ja tuottavuusvaikutuksista
4. tehdä ehdotus tilivirastoratkaisuksi ja kartoittaa tilivirastotehtävien siirrossa tarvittavat toimenpiteet mukaan lukien talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskuksia koskevat perusratkaisut
5. tehdä ehdotus käyttöön otettavista taloushallinnon järjestelmistä
6. kartoittaa toimitilojen muutostarpeita ja tehdä ehdotus toimitiloja koskevaksi jatkovalmisteluksi
7. arvioida ehdotustensa kielelliset vaikutukset

Työryhmän puheenjohtajaksi määrettiin finanssineuvos Heikki Joustie ja jäseniksi talouspääällikkö Jukka Nummikoski, neuvotteleva virkamies Seija Kivinen ja neuvotteleva virkamies Matti Korkealehto sekä jäsenihteeriksi neuvotteleva virkamies Kirsi Kuutti-niemi valtiovarainministeriöstä. Jäseniksi kutsuttiin neuvotteleva virkamies Mika Niemelä työ- ja elinkeinoministeriöstä, taloussuunnittelupäällikkö Matti Väisänen opetusministeriöstä, neuvotteleva virkamies Jaana Kuusisto liikenne- ja viestintäministeriöstä, apulaisosastopäällikkö Mikko Staff sosiaali- ja terveysministeriöstä, talousjohtaja Oili Hint-sala ympäristöministeriöstä, talouspäällikkö Tiina Lundgren sisäasiainministeriöstä (31.8.2008 saakka), talouspäällikkö Kati Korpi sisäasiainministeriöstä (1.9.2008 alkaen), suunnittelupäällikkö Miika Snellman oikeusministeriöstä, vesihallintoneuvos Jaakko Sierla maa- ja metsätalousministeriöstä 25.8.2008 alkaen, hallintopäällikkö Taina Vuori-nen Varsinais- Suomen työvoima- ja elinkeinokeskuksesta, johtaja Heikki Teräsvirta Etelä-Savon ympäristökeskuksesta, tulossuunnittelupäällikkö Matti Ruuti Tiehallinnosta, tarkastaja Tuija Ahonen Uudenmaan työsuojelupiiristä, maakuntajohtaja Timo Puttonen Etelä-Karjalan liitosta 4.8.2008 saakka ja tämän jälkeen hänen tilalleen vs. maakuntajoh-taja Juha Haapaniemi Kymenlaakson liitosta, ympäristöneuvos Hannu Kokko Länsi-Suomen ympäristölupavirastosta (JUKO ry.) ja laskentapäällikkö Marjatta Meriläinen Kainuun TE-keskuksesta (Pardia ry.) sekä jäsenihteereiksi ylitarkastaja Anu Jänkälä työ- ja elinkeinoministeriöstä, hallintopäällikkö Tuula-Kaarina Isosuo Etelä-Suomen lää-ninhallituksesta ja neuvotteleva virkamies Jukka Erkkilä valtiovarainministeriöstä 1.10.2008 alkaen. Pysyväksi asiantuntijaksi kutsuttiin johtava asiantuntija Petri Porkka Senaatti-kiinteistöistä.

Työryhmän kokouksiin ovat varsinaisten jäsenten estyneinä ollessa osallistuneet seuraavat henkilöt: talousjohtaja Jukka Aalto sisäasiainministeriöstä, finanssisihteeri Timo Er-tola opetusministeriöstä, finanssineuvos Raimo Jämsén sosiaali- ja terveysministeriöstä,

neuvotteleva virkamies Jarmo Koskela liikenne- ja viestintäministeriöstä, erikoissuunnittelija Timo Määttänen työ- ja elinkeinoministeriöstä, aluehallintoneuvos Olavi Rantasaari ympäristöministeriöstä, finanssisihtööri Arto Salmela sosiaali- ja terveysministeriöstä, talouspäälikkö Mirja Noukka Tiehallinnosta, lakimies Pirkko Janas ja lakimies Pekka Pietinen Pardia ry:stä, luottamusmies Jukka-Pekka Kivioja Juko ry:stä (Oulun lääninhallitus), piiripäälikkö Kaarina Myyri-Partanen Uudenmaan työsuojelupiiristä ja johtaja Marketta Virta Uudenmaan ympäristökeskuksesta sekä kehittämisjohtaja Marja Koivula Päijät-Hämeen liitosta.

Asettamispäätöksen mukaisesti ALKU-hankkeen ohjausryhmä on ohjannut ja valmisteluryhmä koordinoanut työryhmän työtä. Lisäksi hankkeen kokonaisuutta koordinoiva pääsihtööri on osallistunut työryhmän kokoukseen.

Työryhmä on raportoinut työskentelystään hankkeen valmisteluryhmälle työn edetessä. Työryhmä on tehnyt yhteistyötä uudistusta valmistelevien muiden työryhmien kanssa, erityisesti tuottavuus-, organisointi- ja ohjaustyöryhmän sekä henkilöstötyöryhmän kanssa. Luonteenomaista työryhmän työskentelylle on ollut riippuvuus muiden työryhmien ehdotuksista ja erityisesti näistä työryhmistä tulleista ehdotuksista.

Työryhmän toimialan osalta suurimmat kustannukset muodostuvat talous- ja henkilöstöhallinnon järjestelmämuutoksista, jotka edellyttävät merkittäviä investointeja, joiden määrää on kuitenkin tässä tilanteessa vaikea arvioida. Investointitarvetta on selvitetty myös ALKU-hankkeen tietojärjestelmäryhmän työn yhteydessä. Investointien määrään ja ajoitukseen tulee vaikuttamaan myös paraikaa käynnistämismatavaiheessa oleva koko valtion yhteisen talous- ja henkilöstöhallinnon tietojärjestelmien hankinta aikatauluineen.

Työryhmä on kokoontunut 10 kertaa.

Saatuaan tehtävän loppuun suoritetuksi työryhmä luovuttaa muistionsa aluehallinnon uudistamishankkeen ohjausryhmälle.

Helsingissä 29 päivänä lokakuuta 2008.

Heikki Joustie

Petri Porkka

Mika Niemelä

Matti Väisänen

Jaana Kuusisto

Mikko Staff

Oili Hintsala

Kati Korpi

Miika Snellman

Jukka Nummikoski

Seija Kivinen

Matti Korkealehto

Jaakko Sierla

Taina Vuorinen

Heikki Teräsvirta

Matti Ruuti

Tuija Ahonen

Juha Haapaniemi

Hannu Kokko

Marjatta Meriläinen

Anu Jänkälä

Kirsi Kuuttiniemi

Tuula-Kaarina Isosuo

Jukka Erkkilä

2. Aluehallintouudistus sekä toiminnan ja talouden suunnittelu

Aluehallintoviranomaisten ohjausmalli on kuvattu tarkemmin ALKU-hankkeen organisaatio-, ohjaus- ja tuottavuustyöryhmässä. Taloustyöryhmä on käsitellyt pääpiirteittäin suunnitellun ohjausmallin, valtion nykyisen toiminnan ja talouden suunnittelujärjestelmän ja maakunnallisen suunnittelujärjestelmän välistä yhteensovittamista.

Aluehallintouudistukseen liittyy useita uusia valtion toiminnan ja talouden suunnittelujärjestelmään vaikuttavia elementtejä. Keskeiset uudet suunnitelma-asiakirjat ovat

- aluehallintovirastojen strategia-asiakirjat (vaalikauden mittainen tarvittavine vuosittaisine päivityksineen),
- strategiset tulossopimukset (4-vuotinen tarvittavine vuosittaisine päivityksineen) ja
- toiminnalliset tulossopimukset, jotka ovat sektorikohtaisia ohjaavien vastuuministeriöiden ja aluehallintovirastojen välisiä vuosittaisia tulossopimuksia.

Suunnitteluasiakirjojen laadintaprosessiin vaikuttaa uudistuksen keskeinen tavoite lisätä aluetason koordinaatiota ja erityisesti maakuntien liittojen ohjausvaikutusta vuositason tulossopimuksiin. Tässä tarkoituksessa valtion aluetason viranomaisten keskeiseksi yhteen sovittavaksi suunnitteluprosessiksi tulee maakuntaohjelman toteuttamissuunnitelma – TOTSU. Toimeenpanosuunnitelmalla on suoraa riippuvuutta ja vaikutusta sekä strategiaan tulossopimuksiin että toiminnallisiin tulossopimuksiin.

2.1. Strategia-asiakirjan suhde valtion taloussuunnitteluun

Maakunnallisella tasolla kootaan jo nykyisellään kattavaksi alueelliseksi kehittämisasiakirjaksi nelivuotinen maakuntaohjelma. Tämä asiakirja laaditaan jatkossakin tuottamaan alueiden kehittämistavoitteita koskevaa tietoa valtion suunnitteluprosesseihin. Valtion aluehallintoviranomaisten toimintaa ohjaamaan laadittava keskeinen suunnitteludokumentaatio sisältyy ELLUille ja ALLUille kummallekin erikseen laadittavaan nelivuotiseen strategia-asiakirjaan.

Kummankin alueviranomaisen nelivuotisen/vaalikauden mittaisen strategia-asiakirjan laadinnasta vastaa koordinoiva ministeriö eli ELLUn osalta työ- ja elinkeinoministeriö (TEM) ja ALLUn osalta valtiovarainministeriö (VM). Asiakirjojen laadinta edellyttää hyvin järjestettyä yhteistyötä kaikkien uusien aluehallintoviranomaisten ohjaavien ministeriöiden välillä. Strategia-asiakirjoissa yhdistetään valtakunnalliset yhteiskuntapoliittiset tavoitteet yhteen alueiden omien maakuntaohjelmiin kirjattujen kehittämistavoitteiden kanssa. TEM:n ja VM:n vastuulla on, että kumpikin strategia-asiakirja on riittävällä tavalla yhteen sovitettu toisiinsa. Työsuojelelun sisällyttämistä strategia-asiakirjaan on käsitelty erilliskysymyksenä ohjausjärjestelmän suunnittelussa.

Suunnitteluaineisto valmistellaan syksyisin siten, että koordinoivat ministeriöt voivat ottaa huomioon strategia-asiakirjaluonnokset omissa TTS- ja kehusehdotuksissaan vuodenvaihteeseen mennessä.

Strategia-asiakirjojen valmistelu tulee yleensäkin yhdenmää ajallisesti valtionhallinnon TTS- ja kehysvalmistelun kanssa. Strategia-asiakirjoihin sisältyy yhteiskuntapoliittisten kehittämistavoitteiden kanssa resurssilinjaukset, jotka laaditaan valtioneuvoston kehys-

päätöksen yhteydessä esitettäväksi ministeriökohtaisiksi voimavarataulukkoiksi. Valtioneuvosto käsittelee strategia-asiakirja-aineiston kehysriihessä maaliskuussa.

2.2. Strateginen tulossopimus osana valtionhallinnon tulosoajasta

Kehyspäättöksen jälkeen eräillä hallinnonaloilla on käyty alustavat tulossopimusneuvottelut seuraavan vuoden tavoitteista ja resursseista. Neuvottelut ovat pohjana ministeriöissä käynnistytvälle budjettiesitysten laadinnalle.

Välittömästi strategia-asiakirjan vahvistamisen jälkeen käynnistetään koordinoivien ministeriöiden johdolla neuvottelut ELLUjen ja ALLUjen strategisista tulossopimuksista. Nämä sopimukset laaditaan jokaiselle viranomaiselle niiden toiminta-aluetta koskevana. Neuvotteluihin osallistuvat

- ohjaavat ministeriöt
- ELLUjen ja ALLUjen johto
- Maakunnan liitot/yhteistoiminta-alueet

Tämä vaihe on oleellinen aluehallinnon keskeisten uudistamistavoitteiden näkökulmasta. Aluehallintovirastoilla ja maakunnan liitoilla/yhteistoiminta-alueilla on neuvotteluissa käytettävissään yhdessä laatimiensa TOTSUjen muodostama yhteinen tavoitteisto alustavine resurssivarauksineen.

Suunnittelun koordinoiminen ja suunnitelmien tehokas toteutus edellyttää, että koordinoivien ministeriöiden johdolla käydyissä neuvotteluissa saatu tulos esitellään kussakin ohjaavassa ministeriössä ministeriön johdon hyväksyttäväksi. Menettelyllä tavoitellaan sitä, että strategisella tulossopimuksella on ohjaava vaikutus eri ministeriöissä keväällä kehyspäättöksen jälkeen käynnistettävään budjettivalmisteluun. Työsuojelusta on ohjausmallin valmistelussa sovittu, ettei sitä sisällytetä ALLUjen strategiaan tulossopimukseen.

Strategisissa tulossopimuksissa jaetaan toimintamenomäärärahat alueittain ja sektoreittain könttösummina. Sopimukset viimeistellään ja allekirjoitetaan alkusyksystä hallituksen budjettiesityksen valmistumisen jälkeen.

2.3. Toiminnallinen tulossopimus osana valtionhallinnon tulosoajasta

Tulosohjauksen normaalien käytäntöjen mukaisesti ministeriöt ja joillakin hallinnonaloilla myös keskushallinnon virastot käyvät vastuualueensa tulosvastuisten yksiköiden kanssa tulossopimusneuvottelut sen jälkeen kun valtioneuvosto on antanut talousarvioesityksensä eduskunnalle. Sopimusneuvottelut käydään eri hallinnonaloilla vaihtelevasti syyskuun alun ja vuodenvaihteen välisenä aikana. Tarvittaessa tehtyjä sopimuksia tarkennetaan erikseen, mikäli eduskunta muuttaa hallituksen budjettiesitystä sopimusten perusoleuksia muuttavalla tavalla.

Aluehallintovirastojen osalta käydään tulevaa varainhoitovuotta koskevat tulosneuvottelut siten, että

- koordinoiva ministeriö, neuvoteltuaan ohjaavien ministeriöiden kanssa, tekee sopimuksen ELLUjen ja ALLUjen yhteisistä ja virastokohtaista kehittämistä koskevista asioista
- kukin ohjaava ministeriö tai keskushallinnon virasto voi tehdä halutessaan strategista tulossopimusta tarkentavan tulevaa varainhoitovuotta koskevan toiminnallisen tulossopimuksen, jossa voidaan sopia sekä toiminnallisilla eli substanssimäärärahoilla että strategisessa tulossopimuksessa ao. vastuualueelle osoitetuilla toimintamenomäärärahoilla aikaansaatavista tuloksista.

2.4. Tuloksellisuuden raportointi

Aluehallintoviranomaisten toiminnan tuloksellisuutta koskevassa raportoinnissa noudatetaan talousarviosäännösten mukaisia menettelyjä ja sisältöjä. Tämä koskee sekä eduskunnalle annettavan valtion tilinpäätösasiakirjan että tilivirastokohtaisen toimintakertomuksen laadintaa.

Strategia-asiakirjaan voitaneen soveltuvin osin noudattaa samaa menettelyä kuin hallitusohjelman toteutumisraportoinnissa. Käyttöön otettu vaalikauden puolivälin arviointi hallitusohjelman toteutumisessa voisi toimia tarvittaessa myös vuotuista kehyskäsittelyä perusteellisempänä kehittämistavoitteiden toteutumista arvioivan ja strategioita tarkentavan keskustelun foorumina hallituksessa.

Työryhmä ehdottaa, että käynnistetään vuotuisiin tulossopimuksiin tähtäävä valmisteluprosessin monenkeskinen suunnittelu siten, että lisääntyvä yhteensovittamistyö sekä valtakunnallisella ministeriöiden vastuulla olevalla tasolla että maakunnan tasolla voidaan järkevästi hoitaa ja suunnitteluai-kataulut ovat yhtenevät.

3. Elinkeino-, liikenne- ja luonnonvarakeskuksen (ELLUn) sekä Aluehallintoviraston (ALLUn) määrärahat

Yhteiskunnalliset vaikuttavuustavoitteet ja toiminnalliset tavoitteet esitetään talousarviossa pääluokka-, luku- ja momenttiperusteluissa kunkin ministeriön pääluokassa.

Strategisia tulossopimuksia laadittaessa edellytetään ao. ministeriöiden horisontaalisia keskusteluja ministeriötason neuvottelupositiodien valmistelemiseksi. Tulosneuvotteluita aluehallintovirastoja yleisesti koskevissa asioissa vastaavat koordinoivina ministeriöinä TEM ja VM. Muuta ohjaavat ministeriöt tai keskushallinnon virastot hoitavat tulossopimusneuvottelut vastuullaan olevien määrärahojen osalta.

3.1. Hallinnonalojen substanssimäärärahat

ALKU-hanketta koskevien poliittisella tasolla tehtyjen linjausten mukaisesti toiminnalliset eli ns. substanssimäärärahat budjetoidaan jatkossa kustakin yhteiskuntapolitiikan lohokosta vastaavien ministeriöiden pääluokkiin. Se, miten paljon ja mihin tarkoituksiin ELLU ja ALLU käyttävät näitä määrärahoja, määritellään ja sovitaan tulosohjausprosessissa. Ministeriön omaksumasta ohjausotteesta riippuen sopiminen tapahtuu joko koko aluehallintoviranomaisen toimintaa koskevassa nelivuotisessa strategisessa tulossopimuksessa, jota tarvittaessa tarkennetaan vuosittain, tai yksittäisen ministeriön tai keskushallinnon viraston kanssa tehtävässä toiminnallisessa tulossopimuksessa.

3.2. Toimintamenomäärärahat

Uusia aluehallintoviranomaisia perustettaessa toimintamenomäärärahoja joudutaan valtion talousarviossa ryhmittelemään uudelleen. Uusiin virastoihin ja vastaavasti koordinoivien ministeriöiden pääluokkiin siirretään pääsääntöisesti

- TEM:n pääluokkaan ELLUille siirrettävien toimintojen edellyttämät toimintamenomäärärahat ja
- VM:n pääluokkaan ALLUille siirrettävien toimintojen edellyttämät toimintamenomäärärahat.

Toimintamenomäärärahoilla rahoitetaan viranomaisten henkilöstön palkkaus- ja muut henkilöstömenot, toimitilamenot, matkustusmenot, viraston yhteiset atk-menot ja muut kulutusmenot. Erityisesti projektien palkkausmenoja tai muita vastaavia menoja voidaan maksaa myös muista ministeriöiden käyttöön talousarvioissa osoitetuista määrärahoista. Aluehallintoviranomaisten toimintamenomäärärahoista osa jätetään koordinoivan ministeriön käyttöön aluehallintoviranomaisten yhteisten toimintojen kehittämismenoihin.

Osa siirtyvistä määrärahoista on nettomäärärahoja eli virastojen toiminnasta aiheutuvista menoista on vähennetty maksullisesta palvelutoiminnasta saatavat tulot ja muut nettoutetut erät. Määrärahojen siirtoa harkittaessa otetaan laskelmissa huomioon näiden erien vaikutukset ja se aiheutuuko tehtäväsiirroista muutoksia siihen, mille viranomaiselle tuoterät jatkossa kertyvät.

Määrärahasiirtoja arvioidessa tulee ottaa huomioon, vaikuttavatko muutokset talousarvioon muutoin, esimerkiksi hallinnonalojen arvonlisäveromenoihin.

Alustavien arvioiden perusteella nykyiseen budjettirakenteeseen tulee tehdä seuraavat muutokset:

TEM:n pääluokkaan ELLUille siirrettävät toimintamenomäärärahat:

1. Lääninhallitusten toimintamenomäärärahoista siirtyy ELLUjen toimintamenomäärärahoihin osa sivistysosastojen ja liikenneosastojen toimintamenomäärärahoista.
2. Tiehallinnon määrärahoista ELLUjen toimintamenoihin siirtyvät tiepiirien toimintamenomäärärahat.
3. Työvoima- ja elinkeinokeskusten toimintamenomäärärahat siirtyvät palkkaturvasioita lukuun ottamatta ELLUjen toimintamenomäärärahoihin. Alueellisten ympäristökeskusten toimintamenomäärärahoista siirtyy suurin osa ELLUille (pl. ympäristölupien käsittelymenot ja -tulot). TEM on esittänyt palkkaturvasioita ELLUjen yhteyteen.
4. Maahanmuuttoa ja kotouttamista koskevat määrärahat siirretään työvoima- ja elinkeinokeskuksista ELLUun lukuun ottamatta ulkomaalaislain mukaisia työntekijän oleskelulupia koskevia asioita, jotka keskitetään Maahanmuuttovirastoon. TEM pyytää lausunnon SM:stä valmistellessaan työvoimapolitiittisen koulutuksen määrärahatarpeita, ja VM:lle toimitettavan esityksen tulee olla maahanmuuttajien koulutuksen osalta yhteinen ehdotus.

Toimintamenot	Arvio 2010 m€
Lääninhallitusten toimintamenot (sivistystoimi osittain ja liikennehallintoasiat)	10,1
Tiehallinnon toimintamenot (tiepiirit)	43,9
Työ- ja elinkeinokeskusten toimintamenot (osa)	84,8
Alueellisten ympäristökeskusten toimintamenot (osa)	67,8
YHTEENSÄ	206,6

VM:n pääluokkaan ALLUille siirrettävät toimintamenomäärärahat:

ALLUille siirtyvät tehtävät määritellään ALKU-hankkeen organisaatio-, ohjaus- ja tuotavuustyöryhmässä. ALLUille esitetyt tehtäväkokonaisuudet ovat peruspalvelut, oikeus- turva ja luvat, eräät poliisitehtävät, pelastustoimi, varautuminen ja kriisijohtaminen, ympäristöluvat ja työsuojelu.

1. Lääninhallitusten toimintamenoista suurin osa siirtyy ALLUjen toimintamenoihin. Poliisin lääninjohtojen toimintamenot ovat nyt suurimmaksi osaksi SM:n hallinnonalalla poliisin toimintamenoissa. Uudistuksessa poliisin toimintamenomäärärahat jäävät siltä osin SM:n hallinnonalalle. Pieni osa poliisin ns. yhteisistä menoista sisältyy lääninhallitusten toimintamenoihin, ja ne siirtyvät ALLUjen toimintamenoihin.
2. Lääninhallitusten toimintamenoista osa siirtyy ELLUjen toimintamenoihin edellä kuvatun mukaisesti. Lisäksi momentilta siirtyy toimintamenoja STM:n hallin-

nonalalle perustettavaan lupa- ja valvontavirastoon sekä OM:n hallinnonalalle perustettavaan ulosottovirastoon.

3. Aluehallinnon uudistamishankkeen väliraportin mukaan on esitetty, että palkkaturva-asioiden hoito siirtyy ALLUun. Palkkaturvaan liittyvät toimintamenot siirtyvät työvoima- ja elinkeinokeskusten toimintamenoista ALLUn toimintamenoihin.
4. Työsuojelupiirien toimintamenoista siirtyy ALLUille erikseen määriteltävä yhteisten tukipalveluiden osuus.
5. Alueellisten ympäristökeskusten toimintamenomäärärahoista siirtyy osa ALLUjen toimintamenomäärärahaksi ympäristölupien käsittelyyn. Myös vastaavat nettoutetut tulot siirtyvät.
6. Ympäristölupavirastojen toimintamenot (nettomenot) siirtyvät ALLUjen toimintamenoihin kokonaisuudessaan.

Maistraatit ovat tulevien ALLU-virastojen alaista hallintoa ja niiden toimintamenot ovat omalla toimintamenomomentillaan VM:n pääluokassa.

Toimintamenot	Arvio 2010 m €
Lääninhallitusten toimintamenot (osa)	41,5
Työvoima- ja elinkeinokeskusten toimintamenot (palkkaturva ja maahanmuutto)	2,0
Työsuojelupiirien toimintamenot (yhteiset tukipalvelut)	2,7
Alueellisten ympäristökeskusten toimintamenot (ympäristöluvat)	2,0
Ympäristölupavirastojen toimintamenot	5,1
YHTEENSÄ	53,3

Selvityksen alla on, siirtyvätkö lääninhallitusten nykyisin hoitamat EAKR-rakennerrahastotehtävät maakunnan liitoille. Arvion mukaan näihin tehtäviin käytetään tällä hetkellä 16 henkilötyövuotta. Mikäli tehtävät siirtyvät maakunnan liitoille, valtio korvaa erikseen selvitettävällä tavalla tehtävistä liitoille aiheutuvat lisäkustannukset.

Työryhmä ehdottaa, että strategia-asiakirjojen ja strategisten tulossopimusten mukaiset sektorikohtaiset toimintameno-osuudet voidaan esittää ELLUjen ja ALLUjen toimintamenomomenteilla selvitysosaan merkittävänä käytösuunnitelmina.

4. Aluekehittämismäärärahat

ALKU-hankkeen väliraportissa asetetaan tavoitteeksi aluekehityksen voimavarojen koamisen tehostaminen ja alueellisen toimivallan lisääminen niiden käytön ohjaamisessa.

4.1. Aluekehittämismäärärahojen budjettikäsittely

Budjetin valmistelussa ministeriöt kokoavat alueiden kehittämislain 10a§:n mukaisesti keskeiset alueiden kehittämiseen vaikuttavat määrärahat valtioneuvostossa tapahtuvaa alueille kohdentamista varten. Hallituksen talousarvioesityksen laadinnassa on omaksuttu käytännöksi, että ao. määrärahojen budjettiperustelujen selvityksensä merkitään:

- määräraha on alueiden kehittämislaisissa tarkoitettua alueiden kehittämisen rahoitusta tai
- määräraha on osittain alueiden kehittämislaisissa tarkoitettua alueiden kehittämisen rahoitusta.

Alueiden kehittämiseen perusteluissa kytketyistä määrärahoista tehdään vuoden alussa valtioneuvoston kohdentamispäätös eduskunnan hyväksyttyä talousarvion. Vuodelle 2008 tehtyyn päätökseen sisältyi 1,22 miljardia euroa aluekehittämisen määrärahoja.

4.2. Alueellisen ohjauksen vahvistaminen

ALKU-hankkeen valmistelutyössä on lähdetty siitä arviosta, että valtioneuvoston alueelliseen kehittämiseen kohdentamien määrärahojen määrää tulisi ja voitaisiin lisätä. Määrärahojen määrän ja laajuuden lisäämiseen tähtäävät päätökset ovat luonteeltaan toisaalta sektoriministeriöiden omalla vastuulla olevia ja toisaalta koko hallituksen linjauksiin perustuvia poliittisia ratkaisuja. Ministeriöiden tulee uudistuksen toteuttamiseksi omassa talousarvion valmistelutyössään harkita aluekehitykseen kohdennettavien määrärahojen luonnetta ja lukumäärää edellä todettujen yleisten tavoitteiden pohjalta. Valmistelutyön yhteydessä on aiemmin esitetty arvio, että aluekehitykseen liittyvien määrärahojen kokonaismäärä voisi olla tasolla 3-5 miljardia euroa.

Aluekehittämismäärärahojen kokonaissumman ohella toinen ALKU-hankkeen tavoitteiden näkökulmasta keskeinen haaste on lisätä aluetason ohjaustoimivaltaa rahoitusratkaisuissa. Tässä yhteydessä on korostettu aluetason jo perinteistä yhteistyötä maakuntaohjelmien ja niiden toteuttamissuunnitelmien laadinnassa, joka tuo neuvottelupöytään valtion budjettirahoituksen lisäksi myös kunnallista ja yritysten rahaa sekä ns. kolmannen sektorin rahoitus- ja resurssipanoksia.

Työryhmä on arvioinut erilaisia tapoja lisätä alueellista vaikuttamista päätettäessä aluekehitykseen vaikuttavasta valtion budjetista tulevasta rahoituksesta hallituksen hyväksymien kehysten puitteissa. Kysymykseen tulevat lähinnä valtioneuvoston aluekehitysmäärärahoja koskevaan päätöksentekoon koottavien määrärahojen määrän lisääminen yleensä ja/tai maakuntien yhteistoiminta-alueilla tehtävien päätösten varaan jäävän määrärahapotin kasvattaminen.

Alueiden oman päätösvallan lisäämiseksi voidaan harkita ”Maakunnan kehittämismäärärahana” (32.50.43) määrän kasvattamista joko

- yhdistämällä siihen ministeriöiden ehdotusten mukaan muita alueiden kehittämistä koskevia määrärahoja eri pääluokista tai*
- kasvattamalla sitä systemaattisella tavalla pienentämällä vastaavasti muita alueiden kehittämistä koskevia määrärahoja; keskusteluissa on ollut esimerkinomaisena ratkaisuna 5 %:n siirrot hallituksen erikseen nimeämistä momenteista.*

4.3. Budjetoinnin selkeyden parantaminen

Alku-valmistelussa on tuotu esille myös vaihtoehto, joka tarkoittaisi budjetin nykyisen momentti- ja mahdollisesti myös lukurakenteen laajempaa muuttamista. Tämä voisi tarkoittaa esimerkiksi aluekehittämismäärärahojen kokoamista omille momenteilleen joko nykyisten pääluokkien sisällä tai ELLUn ja ALLUn koko toimintakenttää kattavasti TEM:n ja vastaavasti VM:n pääluokkiin. Työryhmä arvioi, että ainakin viimeksi mainittu menettely olisi ristiriidassa ministerivastuuperiaatteen kanssa. Ministerivastuun toteuttaminen edellyttää, että sektoriministerillä on riittävästi ohjausvaltaa vastuualueensa budjettimäärärahojen mitoittamiseen ministeriön kehyksen sisällä ja niiden käytön ohjaukseen tulosohtauksen menetelmin. Sektoriministerit vastaavat kullekin sektorille lainsäädännössä ja hallitusohjelmassa asetetuista valtakunnallisista yhteiskuntapoliittisista tavoitteista.

Uusissa aluehallinto-organisaatioissa tapahtuva talousarvion toteuttaminen hallintouudistuksen tarkoittamalla tavalla edellyttää alueen kehittämisestä johdettavien tavoitteiden ja valtakunnallisten yhteiskuntapoliittisten sisältötavoitteiden yhteensovittamista. Uudistuksen keskeisiä päämääriä on muuttaa sekä pitemmän aikavälin strategisesti painottuvaa suunnittelua että vuotuista operatiivista tulostavoitteilla tapahtuvaa ohjausta mat-riisinomaiseen suuntaan.

Valtion talousarvion toteuttamisessa halutaan uudistuksen myötä korostaa maakuntaohjelman toteutussuunnitelman merkitystä vuositasen toiminnan suunnittelussa ja vuositasen tulosohtausprosessissa. Maakunnan liittojen ja aluekehittämisessä keskeisenä valtion osapuolena olevan ELLUn yhteistoiminta on työryhmän käsityksen mukaan järjestettävä niin, että TOTSU-prosessissa voidaan harjoittaa riittävän syvällistä sektoreiden välistä yhteistyötä, jonka perusteella ELLUn ja eri sektoreiden välinen vuosittain tehtävä tulosohtaus toteuttaa mahdollisimman hyvin aluekehitykselle maakuntaohjelmassa asetettuja tavoitteita.

Budjetoinnin selkeyttämiseksi työryhmä ehdottaa budjetoitintekniikan muuttamista siten, että

- 1. Valtioneuvoston alueiden kehittämistä koskevaan päätöksentekoon sisällytettävät merkittävimmät määrärahat olisivat kokonaisina omilla momenteillaan, jolloin luonnehdinnasta ”määräraha on osittain alueiden kehittämislaisa tarkoitettua rahoitusta” voitaisiin pääosin luopua.*
- 2. Mikäli määrärahojen kokoaminen omalle erilliselle momentilleen aiheuttaa saman kohteen rahoittamista usealta momentilta ja on siten vastoin yleisiä budjetin laadinnan periaatteita, tietyille momentille kirjattu valtioneuvoston alueiden kehittä-*

tämistä koskevaan päätöksentekoon tarkoitettu määrärahaosuus voidaan osoittaa käyttösuunnitelmaerittelyssä.

Työryhmä korostaa tarvetta suunnitella vuotuisiin tulossopimuksiin tähtäävä valmistelu-prosessi aikataulullisesti niin, että lisääntyvä yhteensovittamistyö sekä valtakunnallisella ministeriöiden vastuulla olevalla tasolla että maakunnan yhteistoiminta-alueiden tasolla voidaan tehokkaasti hoitaa. Koska hallinnonaloilla on niiden tehtävien luonteesta johtuvia eroja suunnitteluajakatauluissa, vaatii suunnittelun yhtenäistäminen huolellista monikeskistä jatkovalmistelua. Tämä on luontevaa käynnistää kun meneillään olevan suunnitteluvaiheen tulokset on voitu saattaa poliittiseen hyväksyntään.

Työryhmä ehdottaa, että edellä esitettyihin näkökohtiin liittyen käynnistetään hanke alueellisen ohjauksen vahvistamiseksi valtioneuvoston alueelliseen kehittämiseen kohdentamien määrärahojen käytössä, ja tässä yhteydessä selkeytetään budjetoitintekniikkaa.

5. Toiminnallinen ja taloudellinen vastuu sekä taloushallinnon järjestäminen – tilivirastoratkaisu ja järjestelmien kehittäminen

ALKU-hankkeen väliraportissa on linjattu seuraavat periaatteet:

”Virastot organisoidaan toiminnallisesti siten, että tehtävien kokoamisella saavutetaan synergia- ja tuottavuushyötyjä ja että toiminnallinen tuloksellisuus ja asiakaspalvelu paranevat. Viranomaisten organisoinnilla tulee edistää erityisesti aluehallinnolle asetettujen strategisten tulostavoitteiden saavuttamista. Synergia- ja tuottavuushyötyjä saavutetaan yhteisillä tukipalveluilla sekä suunnittelu- ja asiantuntijatehtävien yhteistoiminnalla.”

ALKU-hankkeen organisaatio-, ohjaus- ja tuottavuustyöryhmä esittää, että toisaalta elinkeino-, liikenne- ja luonnonvarakeskusten ja toisaalta aluehallintovirastojen talous- ja henkilöstöhallinto, tietohallinto, tietopalvelu, viestintä, toimitilahallinto ja hankintatoimen tuki kootaan toiminnallisesti sekä ELLUjen että ALLUjen osalta. Niihin toimintoihin liittyvää välitöntä lähitukea voi olla kaikissa ELLUissa ja ALLUissa.

5.1. Tulosvastuu ja tilivelvollisuus

ALLU ja ELLU ovat valtion talousarviolainsäädännön mukaisesti tulosvastuussa olevia tilivelvollisia virastoja. Valtion talousarviosta annetun lain (21 §) mukaisesti viraston ja laitoksen tulee antaa tilinpäätöksestä ja tulosvastuun toteuttamista varten laadittavassa toimintakertomuksessa oikeat ja riittävät tiedot talousarvion noudattamisesta sekä virastojen ja laitoksen tuotoista ja kuluista, taloudellisesta asemasta ja toiminnallisesta tuloksellisuudesta.

Valtion taloushallinto-organisaatiosta on säädetty valtion talousarvioasetuksen 23 §:ssä, jonka mukaan valtion talousarviotalous on kirjanpitovelvollinen talousyksikkö. Talousarviotalous jakaantuu tilivirastoihin, jotka laativat valtion talousarviosta annetun lain 21 §:ssä tarkoitetun viraston ja laitoksen tilinpäätöksen siihen kuuluvine toimintakertomuksineen (tiliviraston tilinpäätös) ja vastaavat valtion maksuliikkeestä ja kirjanpidosta.

Tilivirastona toimivan viraston ja laitoksen on talousarvioasetuksen 63 §:n mukaan laadittava kultakin varainhoitovuodelta tiliviraston tilinpäätös, joka sisältää:

1. toiminnallista tuloksellisuutta ja sen kehitystä sekä vaikutuksia yhteiskunnallisen vaikuttavuuden kehitykseen kuvaavan toimintakertomuksen;
2. talousarvion toteutumista kuvaavan talousarvion toteutumalaskelman;
3. tuottoja ja kuluja kuvaavan tuotto- ja kululaskelman;
4. tilinpäätöspäivän taloudellista asemaa kuvaavan taseen;
5. liitteenä ilmoitettavat tiedot (*liitetiedot*).

Säädöksessä määrätään, että tilinpäätöksen hyväksyy ja allekirjoittaa tilivirastona toimivan viraston tai laitoksen päällikkö.

Asetuksen 65 §:ssä säädetään toimintakertomuksen sisällöstä:

1. johdon katsaus
2. toiminnallisen tehokkuuden tiedot
3. tuotos- ja laadunhallinnan tiedot
4. henkisten voimavarojen tiedot
5. siirto- ja sijoitusmenojen vaikuttavuustiedot
6. tilinpäätösanalyysi
7. sisäisen valvonnan arviointi- ja vahvistuslausuman
8. arvioinnin tulokset
9. virheitä ja väärinkäytöksiä koskevat tiedot

Asetuksen 65 a §:ssä säädetään tilanteesta, jossa ministeriö on 11 §:n mukaisesti vahvistanut tulostavoitteet virastolle tai laitokselle, joka ei toimi tilivirastona. Tällöin toimintakertomuksessa on esitettävä pääasialliset tiedot em. kohdista 1-4 sekä 7. Toimintakertomuksen hyväksyy ja allekirjoittaa viraston tai laitoksen päällikkö. Asianomainen ministeriö antaa tarvittaessa tarkempia ohjeita. Koska tällaiset virastot eivät ole tilivirastoja, ne eivät tee täydellistä tilinpäätöstä tilinpäätöslaskelmineen; ts. talousarvion toteutumalaskelma, tuotto- ja kululaskelma ja tase sekä liitetiedot eivät sisälly niiden tilinpäätökseen. Vain tilivirasto tekee asetuksen mukaisen koko tilinpäätöksen. Jos hallinnonalan yksi virasto hoitaa tilivirastotehtäviä muiden puolesta, se tekee tilinpäätöksen koko tiliviraston osalta. Työsuojelun vastuualueen toimintakertomuksen hyväksyy ja allekirjoittaa työsuojelun vastuualueen päällikkö.

ALLUjen ja ELLUjen toimintamenomäärärahat ovat TEM:n ja VM:n pääluokissa, ja lisäksi substanssimäärärahoja muiden hallinnonalojen pääluokissa. Kukin virasto on vastuussa sen käyttöön osoitetusta rahoituksesta. Liikekirjanpidon näkökulmasta virastoilla on käytettävissään määrärahat viraston omaan toimintaan TEM:n ja VM:n pääluokissa. Näiden määrärahojen käyttö kirjataan tiliviraston tuotto-kululaskelmaan ja taseeseen. Sen sijaan muiden hallinnonalojen määrärahat voivat menettelystä riippuen sisältyä ELLU- ja ALLU-tilivirastojen tuotto- ja kululaskelmaan tai jäädä rahoituksen myöntäjän vastaaviin laskelmiin.

Uudessa aluehallinnossa korostuvat järjestelyt, joissa virastot toteuttavat tehtävänsä käyttämällä usean pääluokan määrärahoja. Tällaisen menettelyn todennäköinen lisääntyminen ja vakiintuminen saattaa johtaa tarpeeseen arvioida myös nykyisen talousarvionormiston uudistamista erityisesti vastuun toteutumisen ja tilivelvollisuuden näkökulmista.

5.2. Tilivirastoratkaisu ja taloushallinnon järjestäminen sekä palvelukeskusratkaisu

Tilivirastoratkaisu

Uudistettuun aluehallintoon siirtymisen aikataulu on erittäin tiukka. Toiminnan jatkuvuuden turvaamiseksi tulisi siirtymävaiheessa mahdollisuuksien mukaan tukeutua ole-massa oleviin rakenteisiin kuitenkin niin, että tilivirastoratkaisu tukee virastokokonai-suuksien koottua toimintaa. Tilivirastotehtävien hajauttaminen jokaiselle ALLU- ja EL-LU-virastolle ei ole järkevää. Manner-Suomen lääninhallitukset ja TE-keskukset muo-dostavat nykyisin kumpikin yhden tiliviraston.

Tilivirastotehtävien hoitamista varten työryhmä esittää, että aluehallintoa varten muo-dostetaan kolme tilivirastoa:

1. *Tilivirasto Manner-Suomen aluehallintovirastoja varten VM:n hallinnonalalle, pois lukien poliisin lääninjohdot, mitkä kuuluvat sisäasiainministeriö-tilivirastoon osana poliisihallintoa. Tilivirastoon kuuluvat lisäksi maistraatit AL-LUjen alaisena paikallishallintona.*
2. *Ahvenanmaan aluehallintovirasto omana tilivirastonaan VM:n hallinnonalalle sekä*
3. *Tilivirasto elinkeino-, liikenne- ja luonnonvarakeskuksille TEM:n hallinnonalal-le. Tilivirastoon kuuluvat lisäksi työ- ja elinkeinotoimistot ELLUjen alaisena pai-kallishallintona.*

Ahvenanmaan aluehallintovirasto on hyvin pieni yksikkö, jonka maksuliikkeen ja kirjan-pidon saattaminen yhtenäisen järjestelmän piiriin ja sitä myötä osaksi isompaa tilivirastoa olisi tarkoituksenmukaista. Tällä hetkellä tämä järjestely on kuitenkin hankala, koska käytössä olevat tietojärjestelmät eivät ole kattavasti ja luotettavasti kaksikielisiä.

Uusien tilivirastojen perustaminen edellyttää mm. niiden taloushallinnon organisointia, tiliviraston taloussäännön antamista, tilipuitteiston laatimista, maksuliike- ym. sopimuk-sia ja Y-tunnuksen hakemista. Ratkaistaviksi tulevat tiliviraston tietojärjestelmät, niiden käyttöoikeudet, tietojärjestelmien liittymäpinnat virastojen ja palvelukeskusten välillä se-kä yhteydet virastojen ja ohjaavien ministeriöiden ja keskusvirastojen muihin tietojärjes-telmiin.

Taloushallinnon järjestäminen: talous- ja henkilöstöhallinnon tietojärjestelmät

Valtiokonttori on kilpailuttanut valtion talous- ja henkilöstöhallinnon tietojärjestelmät ja ne otetaan käyttöön kattavasti valtionhallinnossa. Ensimmäiset pilotoinnit ajoittuvat tä-män hetken tietämyksen mukaan vuoden 2010 syyskaudelle. ELLUt ja ALLUt eivät siten voi aloittaa toimintaansa uusia talous- ja henkilöstöhallinnon järjestelmiä käyttäen. Vuo-den 2010 alusta ALLUilla ja ELLUilla tulee kuitenkin olla kummallakin talous- ja henki-löstöhallinnon järjestelmät siten, että ALLU- ja ELLU-virastoilla on sisäisesti yhtenevät talous- ja henkilöstöhallinnon järjestelmät käytössä. Palvelukeskuksien kanssa käytävissä jatkovalmistelussa päätetään, mitkä talous- ja henkilöstöhallinnon järjestelmät otetaan käyttöön. Sekä ELLUt että ALLUt käyttävät valtionhallinnon yhteisiä järjestelmiä, Ron-do-järjestelmää (mm. ostolaskujen sähköinen kierrätys), matkahallintajärjestelmää (ny-kyisin Travel), rekrytoinneissa Heli-järjestelmää ja työnantajatoiminnan Tahti-järjestelmää.

Palvelukeskusratkaisu

Viime vuosina taloushallintotehtävien tehostamiseksi maksuliike- ja kirjanpitoitehtäviä on koottu palvelukeskuksiin joko virastomuotoon organisoituina hallinnonalan sisäisinä keskitettyinä erikoistumistehtävinä tai maksulliseen palvelutoimintaan tähtäävinä hallinnonalarajat ylittävinä palvelukeskuksina.

Valtion palvelukeskukset yhdistyvät yhdeksi organisaatioksi vuoden 2010 alusta. Luontevimpana ratkaisuna on jatkaa väliaikaisena järjestelynä lääninhallitusten ja TE-keskusten käynnistyneitä tai suunniteltuja palvelukeskusten asiakassuhteita.

Taloushallintotehtävien mahdollisimman häiriöttömän toiminnan turvaamiseksi työryhmä esittää, että Manner-Suomen ALLU-virastot ostavat palvelukeskuspalvelut vuoden 2010 alusta Valtion palvelukeskuksen Joensuun toimipisteeltä. Valtaosa ALLUun siirtävistä toimintakokonaisuuksista on jo tällä hetkellä SM Palken asiakkaita (Manner-Suomen lääninhallitukset ja työsuojelupiirit).

TE-keskukset ovat siirtymässä Valtion palvelukeskuksen asiakkaiksi Mikkeliin. Ympäristökeskusten talous- ja henkilöstöhallinnon palvelut on jo keskitetty Mikkeliin.

Työryhmä ehdottaa, että asetetaan VM:ssä ALLUa varten ja TEM:ssä ELLUa varten työryhmät valmistelemaan

- *talous- ja henkilöstöhallinnon järjestelmät siten, että ALLUlla ja ELLUlla on käytössään toimivat talous- ja henkilöstöhallinnon järjestelmät 1.1.2010 alkaen*
- *tilivirastojen valmisteluun liittyvät toimenpiteet*
- *sekä hoitamaan palvelukeskusasiakkuuteen liittyvät toimenpiteet, missä yhteydessä työryhmä esittää, että*
 - *ELLU-virastot hankkivat talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskuksen palvelut Valtion palvelukeskuksen Mikkeliin perustettavalta palvelupisteeltä, ja*
 - *ALLU-virastot hankkivat talous- ja henkilöstöhallinnon palvelut Joensuun yksiköltä.*

6. Toimitilakysymys

Nykytilanneselvitys

Toimitiloja koskevan nykytilanneselvityksen mukaan muutoskohteena olevien aluehallinnon virastojen toimitiloista on valtion omistamia n. 70 %, ja yksityisiltä vuokranantajilta on toimitiloja vuokrattu n. 30 %. Keskimääräinen neliövuookra oli 9,70 €/m² ja tilatehokkuus 29,6 m²/hlö. Vuokrasopimukset ovat osin irtisanottavissa välittömästi, mutta suuri osa on verrattain pitkäaikaisia vuokrasopimuksia aina vuoteen 2017 saakka. Yhteisiä ELLU ja ALLU keskittymiä on valmiina vain joitakin harvoja.

Työryhmä ehdottaa toimitiloja koskevan jatkovalmistelun pohjaksi Senaatti-kiinteistössä valmisteltua suunnitelmaa, jonka mukaan Senaatti-kiinteistöt ottaa vastuulleen toimipaikkakohtaisen ratkaisujen tuottamisen. Ehdotuksen mukaan kummankin viraston toimitila- ja niitä koskevien palveluiden järjestämiseksi perustetaan ohjausryhmä sekä sen alaisuuteen projektiryhmät (2) työstämään toimitila- ja palveluratkaisuja. Myöhemmin toteutettavia tilaratkaisuja varten perustetaan paikkakuntakohtaiset projektiryhmät. Tilaratkaisuja valmistellaan paikkakunnittain valtion ja yksityisten tilat huomioon ottaen.

7. Tuottavuustoimenpiteet

7.1 Tuottavuustoimenpiteet vuoteen 2011 mennessä

Aluehallinnon uudistamishankkeen ehdotukset muuttavat valtion aluehallinnon nykyistä viranomaisrakennetta ja organisaatioita vuodesta 2010 alkaen ja hankkeelle asetetut tehostamis- ja tuottavuustavoitteet kohdistuvat painotetusti tuottavuusohjelman jälkimmäiseen osaan eli vuosille 2012 – 2015. Kuitenkin hallituksen aiemmin hyväksymät, vuoteen 2011 mennessä toteutettavat aluehallintoon kohdistuvat tuottavuustavoitteet ja -toimenpiteet tulee kohdentaa uudelleen noudattaen suunnitelmia ALLU- ja ELLU-virastojen työnjaosta vuosien 2010 - 2011 osalta.

Tuottavuustavoitteiden kohdentamisessa pääperiaatteena on, että aiemmat eri pääluokkien toimintamomentteihin kohdistetut tuottavuustoimenpiteet ja niistä johdetut htv-tavoitteet siirtyvät vuosien 2010 ja 2011 osalta suoraan uusien VM:n ja TEM:n pääluokkien ALLU-/ELLU-momenttien tuottavuustavoitteiksi niihin selkeästi määriteltävissä olevien tehtäväkokonaisuuksien osalta. Tuottavuustavoitteen toteuttamisesta ja toimenpiteistä vastaa siis se taho, jolla on ko. aluehallinnon tehtävään liittyvä lainsäädännöllinen toimivalta ja vastuu toiminnan rakenteista, prosesseista, henkilöstöstä ja taloudesta.

Taloustyöryhmän näkemyksen mukaan tuottavuustavoitteiden ja -toimenpiteiden täsmällinen kohdentaminen hallinnonaloittain voidaan konkretisoida vasta siinä vaiheessa, kun aluehallinnon uusi tehtävä- ja viranomaisrakenne on lopullisesti tiedossa.

Ministeriöiltä saadut arviot tuottavuustoimenpiteiden htv-vähennysten siirroista ALLU- ja ELLU-virastoihin ovat:

ALLUt yht. – 64 htv (ilman työsuojelua)

- 2010: - 18 htv, koostuen siirroista lääninhallituksista (-16) ja ympäristölupavirastoista (- 2)
- 2011: - 45 htv, koostuen siirroista lääninhallituksista (-43) ja ympäristölupavirastoista (-2)

ELLUt, yht. – 184 htv (ilman rakennerahastoon liittyviä tavoitteita)

- 2010: -92 htv, koostuen siirroista lääninhallituksista (-14), tiepiireistä (-20), TE-keskuksista (- 20) sekä alueellisista ympäristökeskuksista (-38)
- 2011: -92 htv, koostuen siirroista lääninhallituksista (-15), tiepiireistä (-20), TE-keskuksista (-25) sekä alueellisista ympäristökeskuksista (-32)

Lääninhallitusten poliisiosastojen tuottavuustavoitteet sisältyvät poliisitoimen tuottavuuslukuihin.

Valtiovarainministeriö (budjettiosasto) tulee selvittämään loka-marraskuussa kaikkien vuoteen 2011 mennessä suunniteltujen ja jo toteutettujen tuottavuustavoitteiden ja – toimenpiteiden tilanteen. Hallitus käsittelee tuottavuustoimenpiteiden valmistelu- ja toteutustilannetta marraskuun lopussa 2008.

Tuottavuustoimenpiteisiin liittyvät määrärahojen mitoittamiseen liittyvät tekniset kohdistukset tehdään vuosien 2010 - 2011 osalta täsmentyneen ALLU ja ELLU-tehtäväjaon mukaisesti osana talousarvio- ja kehysvalmistelua valtiovarainministeriön ohjeistuksen mukaisesti. Vuosia 2010 - 2013 koskeva kehyspäättös tehdään uuden organisaation mukaisena (kehyskirje VM 39/01/2008). Vuosien 2010 - 2011 osalta ja osin 2012 osalta tuottavuustoimenpiteet on otettu huomioon jo 2009 - 2012 kehyksissä.

7.2 Vuosille 2012 - 2015 kohdistuvat tuottavuustoimenpiteet

Valtioneuvoston 13.3.2008 antama valtionalouden kehyspäättöksessä vuosille 2009 - 2012 on todettu, että valtion aluehallinnon tuottavuutta parannetaan toteuttamalla valtion aluehallintouudistus. Tavoitteena on, että näiden toimenpiteiden seurauksena henkilöstötarve alenee yhteensä mittaluokaltaan 625 henkilötyövuotta. Uusien toimenpiteiden henkilöstötarvetta vähentävä vaikutus kohdistuu suurelta osin vuosille 2012 - 2015.

ALKU-hankkeen organisaatio-, ohjaus- ja tuottavuustyöryhmä on täsmentänyt työssään hankkeelle asetettuja tuottavuustavoitteita ja toimenpiteitä. Asiaa on käsitelty ALKU-hankkeen valmisteluryhmässä 14.10.2008, jolta pohjalta tuottavuustavoitteista on raportoitu valtiovarainministeriön budjettiosastolle. Raportoinnin mukaan tuottavuustavoitteita ei voida asettaa nykyisen aluehallinnon viranomaisrakenteen ja hallinnonalojen mukaisesti, vaan tässä vaiheessa tehostamis- ja tuottavuustavoitteita voidaan tarkastella lähtien niistä toimenpiteistä, joita hankkeen edellytetään saavan aikaan aluehallinnon tuottavuuden parantamiseksi.

Hallinnonalojen välisen vastuunjaon tuottavuustavoitteiden toteuttamisessa määrittää se, miltä momentilta rahoitetaan toimintaa, johon tuottavuustoimenpiteet kohdistuvat. Mikäli

toimintamenot eivät siirry uudistuksen seurauksena koordinoivien ministeriöiden VM:n ja TEM:n pääluokkiin, vaan määrärahat ja toimintojen merkittävä ohjaus säilyy sektori-ministeriöiden pääluokissa, myös tuottavuustavoitteiden ja -toimenpiteiden toteuttamisen suunnittelu-, toteutus- ja raportointivastuu säilyy ao. ministeriöllä. Tuottavuustavoitteiden kohdentaminen hallinnonaloittain (momenteittain) voidaan konkretisoida siinä vaiheessa, kun lopulliset päätökset aluehallintoviranomaisista ja niiden tehtävä- ja viranomaisrakenteesta sekä ohjausmallista on tehty. Mikäli aluehallinnon uudistuksen seurauksena tuottavuustavoitteita saavutetaan jo ennen vuotta 2012, ne tulee laskea hankkeelle esitetyn tuottavuustavoitteen -625 htv:n toteutumiseen.

Valtion aluehallinnon tuloksellisuutta ja toimintaa voidaan tehostaa sekä parantaa ja näiden seurauksena saavuttaa esitetty 625 htv:n tuottavuussäästö uusissa aluehallintoviranomaisissa edellyttäen, että hanke toteutuu suunnitellulla tavalla sekä laajuudessa ja uudet viranomaiset aloittavat toimintansa 1.1.2010. Tuottavuuden edistämisen toimenpiteinä on 14.10.2008 raportoinnissa mainittu seuraavat tehtäväkokonaisuudet:

1. organisaatorakenteesta johtuvat edut – viranomaisten organisointi, toiminta-alueet ja toimipaikkaverkko,
2. kenttätöyön yhdistäminen ja tehtävien uudelleen järjestäminen,
3. palvelurakenteiden kehittäminen,
4. talous-, henkilöstö- ja tietohallinto sekä muut tukitehtävät,
5. hankintatoiminnan kehittäminen ja palvelujen tarkoituksenmukainen tuottamista-pa sekä
6. mahdolliset muut toimenpiteet.

8. Tarvittavat lainsäädäntömuutokset

Uusien aluehallintoviranomaisten perustamiseen liittyvät lakiesitykset ovat asianomaisen vuoden talousarvioon liittyviä hallituksen esityksiä.

Lainsäädäntömuutoksia tarvitaan valtion maksuperustelain nojalla annettuihin ministeriöiden asetuksiin sekä siirtymäsäädökset vuoden 2009 tilinpäätöksen laadinnasta lakkaavien virastojen ja tilivirastojen osalta.

Maakunnan liitoille siirrettävien tehtävien hoidosta aiheutuvat kustannukset tulee erikseen tarkemmin selvitettävällä tavalla korvata valtion varoista.

9. Ehdotuksia jatkotoimenpiteiksi

Edellä raportissa esitetyn pohjalta työryhmä ehdottaa seuraavia jatkotoimenpiteitä:

1. Käynnistetään vuotuisiin tulossopimuksiin tähtäävän valmisteluprosessin monenkeskinen suunnittelu siten, että lisääntyvä yhteensovittamistyö sekä valtakunnallisella ministeriöiden vastuulla olevalla tasolla että maakunnan tasolla voidaan järkevästi hoitaa ja suunnitteluajataulut ovat yhtenevät.
2. Käynnistetään hanke alueellisen ohjauksen vahvistamiseksi valtioneuvoston alueelliseen kehittämiseen kohdentamien määrärahojen käytössä, ja tässä yhteydessä selkeytetään budjetoititekniikkaa.
3. Asetetaan VM:ssä ALLUa varten ja TEM:ssä ELLUa varten työryhmät valmistelemaan
 - talous- ja henkilöstöhallinnon järjestelmät siten, että ALLUlla ja ELLUlla on käytössään toimivat talous- ja henkilöstöhallinnon järjestelmät 1.1.2010 alkaen
 - tilivirastojen valmisteluun liittyvät toimenpiteet
 - sekä hoitamaan palvelukeskusasiakkuuteen liittyvät toimenpiteet.
4. Aloitetaan toimitiloja koskeva jatkovalmistelu asettamalla toimitilakysymyksiä valmistelevat työryhmät ELLUille ja ALLUille (ks. edellä kpl 6).
5. Toteutetaan raportissa esitetyt säädösmuutokset (ks. edellä kpl 8).

TÄYDENTÄVÄ LAUSUMA Aluehallinnon uudistamishankkeen asettaman Uuden aluehallinnon taloustyöryhmän raporttiin

Ympäristöministeriön hallinnonalalta siirtyvät alueelliset ympäristökeskukset ja ympäristölupavirastot kokonaisuudessaan uuden aluehallinnon elinkeino-, liikenne- ja luonnonvarakeskuksiin ja aluehallintovirastoihin. Siirtyvien virastojen toimintamenomäärärahat kootaan yhteen elinkeino-, liikenne- ja luonnonvarakeskuksen toimintamenomomentille työ- ja elinkeinoministeriön pääluokkaan ja aluehallintoviraston toimintamenomomentille valtiovarainministeriön pääluokkaan.

Ympäristöministeriö vastaa oman toimialansa kehittämisestä, tavoitteiden asettamisesta, niiden toimeenpanosta ja tuloksista. Toimintamenomäärärahoilla on ympäristöministeriön hallinnonalalla erityisen tärkeä merkitys, koska käytettävissä on varsin vähän muuta ns. toiminnallista rahoitusta. Toimintamenomäärärahoilla palkatulla henkilöstöllä on näin ollen ympäristöhallinnossa erittäin keskeinen osuus tavoitteiden saavuttamisessa ja tulosten tekemisessä. Ympäristöministeriöllä tulee tästä syystä olla vahva ohjaus- ja ratkaisuvalta toimintamenomäärärahojen kohdentamisessa omalla substanssisektorillaan. Toimintamenomäärärahojen kokoaminen koordinoivien ministeriöiden pääluokkiin ja määrärahojen osoittaminen uusien virastojen vastuualueille on voitava toteuttaa niin, että voimavarojen suunnittelu, budjetointi ja kohdentaminen selkeää ja yhteisesti hyväksyttyä.

Talousarviossa tulee tämän takia olla näkyvissä yhteisesti sovittu, sitova määrärahojen jakautuminen uusien virastojen vastuualueille. Tämän varmistamiseksi ympäristöministeriö katsoo, että uusien virastojen toimintamenomäärärahat tulee talousarviossa eritellä käyttösuunnitelmilla työ- ja elinkeinoministeriön ja valtiovarainministeriön pääluokissa olevien toimintamenomomenttien päätösosissa. Työryhmän raportissa on ehdotettu erittelyä toimintamenomomenttien selvitysosissa.

Helsinki 29.10.2008



Oili Hintsala