



VALTIOVARAINMINISTERIÖ

Hiljainen radikaali uudistus

Aluehallinnon
uudistamishankkeen
(ALKU) arviointi
2009-2010



11/2011

Hallinnon kehittäminen



VALTIOVARAINMINISTERIÖ

Hiljainen radikaali uudistus

Aluehallinnon uudistamishankkeen
arviointi 2009-2010

Tampereen yliopisto
Johtamiskorkeakoulu

Ilari Karppi (toim.)
Jaana Haatainen
Toni K. Laine
Elina Purho
Jenni Airaksinen
Arto Haveri
Ismo Lumijärvi
Lasse Oulasvirta
Jari Stenvall
Jukka Wallenius

Valtiovarainministeriön julkaisuja

11/2011

Hallinnon kehittämisosasto

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

Helsinki, 2011

Kuvailulehti

Julkaisija ja julkaisuaika	Valtiovarainministeriö, helmikuu 2011	
Tekijät	Tampereen yliopisto, Johtamiskorkeakoulu, Ilari Karppi, Jaana Haatainen, Toni K. Laine, Elina Purho, Jenni Airaksinen, Arto Haveri, Ismo Lumijärvi, Lasse Oulasvirta, Jari Stenwall, Jukka Wallenius	
Julkaisun nimi	Hiljainen radikaali uudistus, aluehallinnon uudistamishankkeen arviointi 2009-2010	
Julkaisun osat/ muut tuotetut versiot		
Asiasanat	hallinnon kehittäminen, aluehallinto, aluehallintovirastot, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset	
Julkaisusarjan nimi ja numero	Valtiovarainministeriön julkaisuja 11/2011	
Julkaisumuoto ja sijainti	Julkaisu on saatavissa pdf-tiedostona osoitteesta www.vm.fi/julkaisut .	
ISBN 978-952-251-161-4 (PDF) ISSN 1797-9714 (PDF)	Sivuja 190	Kieli Suomi

Tiivistelmä

Arvioinnin painopiste on aluehallinnon uudistamishankkeen (ALKU) vuoden 2010 alussa käynnistyneessä toteutusvaiheessa. Lisäksi raporttiin on tiivistetty uudistuksen valmisteluvaihetta koskevat arviointitulokset, jotka on raportoitu arviointihankkeen väliraportissa v. 2010. Arviointi tehtiin teemahaastattelujen sekä erilaisen kyselyaineistojen ja tarkastelukohteena olevien toimijoiden tuottaman aineiston perusteella.

Uudistus toteutettiin valmistelusta toteutuksen ensimmäiseen vuoteen yhden vaalikauden puitteissa. Monet valmisteluun osallistuneet kokivat tiukan aikataulun näkyneen valmistelun poikkeuksellisen voimakkaana poliittisena ohjauksena. Uudistukseen on sen valmistelusta lähtien vaikuttanut myös valtionhallinnon tuottavuusohjelma, jonka tavoitteet ovat eräiden muiden raportissa käsiteltyjen tekijöiden lisäksi hiertäneen henkilöstön asemaan liittyvien kysymysten käsittelyä.

Suurin osa aluehallinnon käytännön toiminnoista on muuttunut verraten marginaalisesti, eivätkä hallinnon erilaisten palvelujen asiakasryhmät koe siten muutosta kovin merkittävänä. Toimipaikkaverkko on toistaiseksi säilynyt selvästi uudistuksen lopullisia tavoitteita laajempaan ja ammattitaitoinen virkamieskunta on ylläpitänyt eri toimintojen jatkuvuutta asiakas- ja sidosryhmille. Siten muutos on ollut pikemminkin hiljainen kuin radikaali. Sen sijaan ministeriöt, joiden ohjauksessa hallinnon palvelut tuotetaan, ovat joutuneet sovittamaan hallinnonalakohtaisen toiminnallisen ohjauksen VM:n (AVIt) ja TEM:n (ELY-keskukset) harjoittamaan strategiseen ohjaukseen.

Uudistuksen keskeinen tavoite oli myös hallinnon kansanvaltaisuuden vahvistaminen. Tämä on toteutunut lähinnä parantamalla maakuntien liittojen edellytyksiä vaikuttaa etenkin ELY-keskusten kehittämistehtäviin. Uudistusta koskevat odotukset olivat maakuntien liitoissa suuret, eivätkä ne ole täysin täyttyneet. Maakuntapäätäjät näkevät kuitenkin, että heidän mahdollisuutensa vaikuttaa valtion aluehallinnon päätöksentekoon ovat parantuneet, mikä on uudistuksen tavoitteiden mukaista.

Presentationblad

Utgivare och datum	Finansministeriet, februari 2011	
Författare	Tammerfors universitet, Ledarhögskolan, Ilari Karppi, Jaana Haatainen, Toni K. Lai-ne, Elina Purho, Jenni Airaksinen, Arto Haveri, Ismo Lumijärvi, Lasse Oulasvirta, Jari Stenwall, Jukka Wallenius	
Publikationens titel	Tyst radikal reform, utvärdering av projektet för att reformera regionförvaltningen 2009-2010	
Publikationens andra versioner		
Publikationsserie och nummer	Finansministeriets publikationer 11/2011	
Publikationsform och plats	Publikationen finns i PDF-format på www.vm.fi/svenska .	
ISBN 978-952-251-161-4 (PDF) ISSN 1797-9714 (PDF)	Sidor 190	Språk Finska
Sammandrag Utvärderingen fokuserar på verkställningsskedet av projektet för att reformera regionförvaltningen (ALKU) som inleddes i början av 2010. Rapporten innehåller dessutom de utvärderingsresultat från beredningsskedet av projektet som ingick i halvtidsrapporten från 2010. Utvärderingen genomfördes med hjälp av temaintervjuer samt olika enkätmaterial och material som producerats av de aktörer som är föremål för undersökningen. Hela reformen verkställdes från första början till slut inom en valperiod. Flera av dem som deltog i beredningen upplevde att den strama tidtabellen tagit sig i uttryck som exceptionellt kraftig politisk styrning. Reformen har redan från beredningsskedet även påverkats av statens produktivetsprogram, vars målsättningar utöver vissa andra faktorer som behandlats i rapporten, försvårat behandlingen av frågor som har samband med personalens ställning. Största delen av ändringarna inom den praktiska verksamheten inom regionförvaltningen är marginella, och kunderna som utnyttjar olika tjänster inom förvaltningen upplever inte att förändringarna varit så betydande. Nätverket av verksamhetsställen har tills vidare bevarats i mera omfattande utsträckning än vad som var det slutliga målet och en kompetent tjänstemannakår har upprätthållit kontinuiteten hos olika funktioner gentemot kunderna och samarbetsgrupperna. Ur det perspektivet har ändringen snarare varit tyst än radikal. Däremot så har de ministerier som styr serviceproduktionen inom förvaltningen blivit tvungna att anpassa den förvaltningsspecifika verksamhetsmässiga styrningen till den strategiska styrning som FM (RFV) och ANM (NTM-centralerna) tillämpar. Ett centralt mål med reformen har också varit att förstärka förvaltningens demokratiska förankring. Detta har förverkligats främst genom att man framför allt förbättrat landskapsförbundens förutsättningar att påverka utvecklingsuppgifterna vid NTM-centralerna. Landskapsförbunden hade stora förväntningar för reformerna och de har inte infriats helt. Landskapsbeslutsfattarna anser dock att deras möjligheter att påverka beslutsfattandet inom den statliga regionförvaltningen har förbättrats, vilket är förenligt med reformens målsättningar.		

Description page

Publisher and date	Ministry of Finance, February 2011	
Author(s)	University of Tampere School of Management, Mr Ilari Karppi, Ms Jaana Haatainen, Mr Toni K. Laine, Ms Elina Purho, Ms Jenni Airaksinen, Mr Arto Haveri, Mr Ismo Lumijärvi, Mr Lasse Oulasvirta, Mr Jari Stenwall, Mr Jukka Wallenius	
Title of publication	Strong reform of a quiet kind, 2009-2010 assessment of the regional state administration reform	
Parts of publication/ other versions released		
Publications series and number	Ministry of Finance publications 11/2011	
Publication format and availability	The publication can be accessed in pdf-format at www.financeministry.fi .	
ISBN 978-952-251-161-4 (pdf) ISSN 1797-9714 (pdf)	No. of pages 190	Language Finnish
Abstract The focus in this report is on the introduction at the beginning of 2010 of the implementation phase of the Reform Project for Regional State Administration (ALKU). The report also includes a summary of the assessment results of the preparatory phase of the reform. The results were published in the interim report by the assessment project in 2010. It was carried out by means of thematic interviews and different questionnaires, as well as on the basis of material produced by the actors who were the subject of the study. The reform was executed over one government term from the preparatory phase to the first year of implementation. Many participants felt that the tight schedule took on the shape of exceptionally strong political steering in the preparations. Since its preparatory phase, the reform has also been affected by the government productivity programme, which, together with other factors addressed in the report, have caused friction in the handling of human resources issues. For most functional operators in regional state administration the changes have proven to be quite marginal, which means the customers of administrative services do not consider the changes to be especially significant. To date, the branch office network remains significantly broader than the final objectives envisaged in the reform, and qualified public servants have maintained continuity in different operations to stakeholders and customers. Hence the reform has effectively been quiet rather than radical. The ministries, instead, who are responsible for the steering of administrative service provision, have had to accustom functional steering organs in the executive agencies (Regional State Administrative Agencies under the Ministry of Finance and the Centres for Economic Development, Transport and the Environment under the Ministry of Employment and the Economy) to adopt the practice of strategic steering. A key objective of the reform was to promote civic power in public administration. This has been achieved mainly by giving the regional councils more opportunity to have an impact on the development work of the Centres for Economic Development, Transport and the Environment. Expectations related to the reform were high in the regional councils and these have not been fully realized. Regardless, decision-makers in the regions feel that they now have better chances of having a say in decisions related to regional state administration, which is in line with the objectives in the reform.		

Saatteeksi

Aluehallinnon uudistamishankkeen (ALKU-hanke) asetettiin kesäkuussa 2007 pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen ohjelmassa esitettyjen aluehallinnon uudistamisesta koskeneiden linjausten pohjalta. Hankkeen toimikausi oli 29.6.2007 – 31.3.2009. Hankkeen uudistukset tuli toteuttaa kokonaisuudessaan vuoteen 2010 mennessä.

Hankkeen ehdotusten pohjalta toteutettiin 1.1.2010 lukien aluehallintouudistus, jossa perustettiin kuusi aluehallintovirastoa (AVI) ja viisitoista elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusta (ELY) hoitamaan valtion aluehallinnon tehtäviä. Maakunnan liitot saivat lakisääteisen vetovastuun alueiden kehittämisen kannalta keskeisissä suunnittelu- ja ennakointitehtävissä.

Valtiovarainministeriö tilasi tarjouskilpailun perusteella Tampereen yliopistolta ulkopuolisen, riippumattoman arvioinnin Aluehallinnon uudistamisen valmistelu- ja toimeenpanovaiheesta vuosina 2008-2011.

Arvioinnin kohdealueiksi määriteltiin:

- alue- ja paikallishallinnon palvelukyky ja kansalaisten yhdenvertaisuus,
- vaikutukset kansalaisille ja elinkeinoelämälle aiheutuvaan ”hallinnolliseen taakkaan”,
- hallinnon rakenteiden ja ohjausjärjestelmien selkeys ja toiminnan taloudellisuus ja tuottavuus,
- henkilöstön määrä, rakenne ja työolot sekä kokemukset muutosprosessista,
- vaikutukset kansanvaltaiseen ohjaukseen ja demokratian toteutumiseen aluetasolla,
- vaikutukset maakuntien liittojen asemaan sekä niiden vaikutusmahdollisuuksiin ja mahdollisuuksiin käyttää kehittämisspoliittista toimivaltaa,
- vaikutukset viranomaisten väliseen yhteistyöhön ja kuntien ja valtion väliseen suhteeseen.

Hankkeen arvioinnin edellytettiin kohdistuvan sen valmisteluun ja tavoitteisiin (tehdäänkö oikeita asioita, toteutukseen (tehdäänkö asioita oikein) sekä soveltuvien osien vaikutuksiin (seuraako uudistuksesta toivottuja asioita). Uudistuksen täytäntöönpanosta on raportin valmistuessa kulunut vain vuosi. Arvi-

ointiraportissa esitettyjen huomioiden mukaan uudistuksen suunnittelu ja toteutus on tapahtunut äärimmäisen tiukan aikataulun puitteissa. Uudistuksen tosiasialliset vaikutukset mm. aluehallinnon palvelukykyyn jäävät väistämättä syvällisemmin arvioitavaksi myöhemmin. Myöhempi arviointi voidaan toivottavasti perustaa kansalaisilta, henkilöstöltä ja sidosryhmiltä saatavaan palautteeseen uusien organisaatioiden, toimintatapojen ja yhteistyön löydettyä vakiintuneet muotonsa.

Uudistuksen valmistelu ja käynnistämisvaiheen kuvaus ja arviointi antaa lähtökohtia tulevallekin tutkimukselle. Alkuvaiheet on nyt dokumentoitu sekä aikaisemmin ilmestyneessä väliraportissa että käsillä olevassa tämän vaiheen loppuraportissa. Arvioinnilla ja raportoinnilla on haluttu lisätä uudistusprosessin läpinäkyvyyttä ja mahdollistaa kokemusten hyödynnettävyys myös muissa uudistushankkeissa.

Arvioinnin on toteuttanut Tampereen yliopiston johtamiskorkeakoulu. Tutkimuksen valmistumiseen ovat omalla panoksellaan myötävaikuttaneet lukuisat haastatellut sekä kyselyihin vastanneet virkamiehet ja sidosryhmien edustajat. Tutkimuksen tilannutta valtiovarainministeriötä hankkeessa ovat edustaneet finanssineuvos Marja Granlund ja neuvotteleva virkamies Jukka Erkkilä.

Valtiovarainministeriön hallinnon kehittämisosasto esittää parhaimmat kiitöksensä arvioinnin suorittajille ja kaikille siihen osallistuneille.

Ylijohtaja



Silja Hiironniemi

Sisältö

0	Johdanto	15
0.1	Arvioinnin toiminta-ajatus ja luonne	15
0.2	Arvioinnin toteuttaminen ja vaiheistus	17
0.3	Raportin rakenne	21
1	Arvioinnin lähtökohdat	23
1.1	Aluehallinnon uusi jäsentyminen	24
1.2	Uudistus ja sen arviointi	24
1.3	Tarkasteltavat toiminnot: valintakriteerit	27
1.4	Tarkasteltavien kohdealueiden valinta	29
1.5	Menetelmälliset valinnat	30
2	Uudistuksen sisältöjen valmistelu	33
2.1	Hallinnon kansanvaltaisuus ja demokratiatavoite	33
2.2	Palvelujen tehokas tuottaminen ja saatavuus	37
2.3	Aluejakojen muotoutuminen	41
2.4	Uudistuksen kipupisteitä: poliisin aluehallinto rakennemuutosten puristuksessa	44
3	Uudistuksen toteuttamisen vaatimat menettelyt	51
3.1	Henkilöstön asema	51
3.2	Ohjaus ALKU-uudistuksen valmistelussa	56
3.3	Johtamisjärjestelyt	60
4	Palvelukykyisyys ja palvelumalli: alku-uudistus palvelunäkökulmasta	63
4.1	Palvelujen järjestäminen uudella tavalla	64
4.1.1	Arkkitehtuuri-innovaatio: ”hiljaisen uudistuksen” perusta	64
4.1.2	Edellytykset tuottaa palveluja	65
4.2	Kehityskulkuja alueilta	67
4.2.1	Haasteet ja odotettavissa olevat ongelmat	68
4.2.2	Mikä muuttui?	70
4.2.3	Positiivinen muutos	72
4.2.4	Yhteistyö ja synergiaedut	70

4.3	Palvelumallin rakentamista.....	77
4.3.1	Kysyntää systemaattisemmalle palvelujen järjestämiselle	77
4.3.2	Havaintoja: vanhat palvelut uudessa paketissa vai innovatiivista kehittämistä?.....	82
4.4	Päätelmät ja suositukset.....	84
5	Henkilöstö muutoksen kohteena ja sen toteuttajana	87
5.1	Teemat, arviointiperusteet ja arviointiaineisto	88
5.2	Muutoksen johtaminen ja lähiesimiestyö.....	90
5.3	Osallistumis- ja vaikutusmahdollisuudet	96
5.4	Henkilöstön asema	99
5.4.1	Henkilöstön aseman määräytyminen aluehallinto-uudistuksen yhteydessä.....	99
5.4.2	Uusien sopimusten ja palkkausjärjestelmän valmistelu	103
5.5	Muutokset tehtäväkuivissa ja osaamistarpeissa	107
5.6	Työhyvinvointi ja työssä jaksaminen.....	113
5.7	Henkilöstömäärä ja -rakenne.....	117
5.8	Päätelmät ja suositukset.....	123
6	Ohjausjärjestelyt ja uudistuksen taloudelliset vaikutukset	125
6.1	Ohjauksen tila uudistuksen toimeenpanovuonna 2010.....	125
6.1.1	Uuden ohjausasetelman toimivuus haastattelujen valossa	125
6.1.2	Ministeriöhaastattelujen tulokset syksyltä 2010.....	126
6.2	Tuottavuus ja kehittäminen	130
6.2.1	Henkilöstön vähennystavoitteet tuottavuusohjelmassa..	131
6.2.2	Tietohallinnon tuottavuushyödyt.....	133
6.2.3	Tilalahallinnon tuottavuushyödyt.....	135
6.3	Päätelmät ja suositukset.....	135
7	Alueelliset verkostovaikutukset ja aluehallinnon kansanvaltaisuus	137
7.1	Kansanvaltaisuuden vahvistamistavoite	137
7.1.1	ALKU-uudistus osana alueellisten hallintatapojen muutosta.....	138
7.1.2	Alueellisten hallintatapojen muutos arviointikohteena	139
7.2	ALKU-uudistuksen toimeenpanon jäljillä	141
7.2.1	Verkostojen hallinnan alueelliset juuret	142
7.2.2	Aluehallinnon rakenteita etsimässä.....	143
7.3	ALKU- uudistuksen maakunnalliset vaikutukset.....	145
7.3.1	Kansanvaltaisuuden vahvistaminen, verkostot ja demokraattinen ohjaus.....	145
7.3.2	ALKU-uudistus ja verkostohallinta.....	147

7.3.3	Maakuntien ALKU-uudistukselle asettamat tavoitteet	148
7.3.4	Uudistuksen vaikutukset yhteistoimintaan maakuntatasolla	149
7.3.5	Kansanvaltainen alueellinen ohjaus	150
7.4	ALKU-uudistuksen vaikutukset valtion aluehallinnon sidosryhmiin	154
7.4.1	Aluehallintovirasto ja sidosryhmät	155
7.4.2	Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset ja sidosryhmät	155
7.4.3	Yhteenvedo	156
7.5	ALKU-uudistus ja muut alueita koskevat reformit	156
7.6	Hiljainen radikaali	160
7.7	Päätelmät ja suositukset	161
8	Kohti alku-uudistuksen vaikutusten arviointia	163
9	Yhteenvedo ja päätelmät	167
9.1	Palvelukykyisyys	167
9.2	Henkilöstö	170
9.3	Ohjausjärjestelmät	172
9.4	Kansanvaltaisempi ja asiakassuuntautuneempi aluehallinto	174
LÄHTEET		176
LIITTEET		180

0 Johdanto

Valtion aluehallinnon uudistamishankkeen (ALKU) arviointi käynnistyi valtiovarainministeriön hallinnon kehittämisosaston 3.3.2009 asiasta järjestämällä tarjouskilpailulla. Arviointitehtävä asetettiin tarjouspyynnössä, jonka mukaisesti toteutettu arviointi on jakautunut kahteen vaiheeseen: vuoden 2009 loppuun mennessä tehtyyn ja 31.1.2010 raportoituun valmisteluvaiheen arviointiin ja 31.1.2011 raportoituun uudistuksen toteutusvaiheen arviointiin. Tarjouskilpailun ratkettua tehtävän otti suorittaakseen Tampereen yliopiston johtamiskorkeakoulua edustava tutkimusryhmä. 7.7.2009 päivättyä arviointisopimusta täsmennettiin arvioinnin ohjausryhmänä vuoden 2009 loppuun asti toimineelle ALKU-uudistuksen valmisteluryhmälle 22.9.2009 laaditussa esityksessä, jonka mukaisesti arviointi on toteutettu ja raportoitu.

0.1 Arvioinnin toiminta-ajatus ja luonne

Tämä raportti keskittyy aluehallinnon uudistamishankkeen toteutusvaiheeseen. Sen aluksi käsitellään kuitenkin myös valmisteluvaiheen keskeisimmät valmistelusta toteutusvaiheeseen heijastuneet piirteet¹. Tarkastelun lähtökohdana on hallituksen esitys aluehallinnon uudistamista koskevaksi lainsäädännöksi (HE 59/2009 vp) ja esityksen antamista seuranneet vaiheet, joissa uudistuksen sisällöt ja siinä sovellettavat käytännöt ovat konkretisoituneet.

Arviointi on toteutettu riippumattomana ulkopuolisena prosessina. Sen ytimessä on ollut kokemuseräisen tiedon hankinta ja analysointi valmistelun ja toimeenpanon kohteena olleesta muutosprosessista. Toimeksiannosta muokatun työohjelman mukaisesti tulokset on raportoitu ALKU-uudistuksen valmistelusta ja toteutuksen seurannasta vastanneille ohjaus- ja seurantaryhmille. Sen etenemisestä on informoitu toimeksiannon käytännön toteuttamiselle tukea antanutta, valtiovarainministeriön hallinnon kehittämisosastoa edustanutta työryhmää. Erityisesti toteutusvaihetta koskevat ryhmähaastattelut ovat lisäksi tarjonneet uusissa alueviranomaisissa, aluehallintovirastoissa (AVI) ja elinkeino- liikenne- ja ympäristökeskuksissa (ELY-keskus) tarkasteltavien toi-

¹ Valmisteluvaiheeseen keskittyvä arviointi *Aluehallinnon uudistamishankkeen (ALKU) arviointi. Väliraportti: valmisteluvaiheen arviointi 2010* (Karppi ym. 2010) on ilmestynyt aiemmin Valtiovarainministeriön julkaisuna 16/2010.

mintojen piirissä työskenteleville esimiestason asiantuntijoille tilaisuuden prosessoida kokemuksiaan uudistuksesta.

Arviointiprosessin tarkoituksena on ollut hankkia ja tuottaa informaatiota, joka tukee käynnissä olevaa aluehallinnon kehittämistyötä tunnistamalla toteutetun uudistuksen erityisiä haasteita ja paikantamalla muutosta toteutettaessa syntyneitä innovaatioita. Tätä raporttia kirjoitettaessa uudistuksen toteutumisvaihe on vastikään ylittänyt ensimmäisen vuoden rajapyykin, eikä ajallinen etäisyys uudistuksen konkreettisesti käynnistäneeseen hallituksen esitykseenkään ole pitkä. Siten kerätyt havainnot ja niiden pohjalta tehdyt päätelmät auttavat ymmärtämään laaja-alaisen julkishallinnollisen uudistuksen käynnistysvaihetta kaikkine niine piirteineen ja toisinaan jyrkkinekin kantoineen, joita siirtyminen vanhoista toimintamuodoista uusiin nostaa esiin.

Arvioinnin tavoitteena on vahvistaa muutoksen onnistuneen läpiviennin edellyttämää tietoperustaa ja nopeuttaa sitä kautta ylimenovaihetta siirtymävaiheesta kohti uusien aluehallinnon organisaatioiden toiminnan vakiintumista. Tästä näkökulmasta olemme halunneet nähdä arviointiprosessin oppimista ja kokemusten siirtoa palvelevana nivellyksenä yhtäältä muutoksen lähtötilanteen ja toteutettujen valmisteluprosessien sekä toisaalta sen kehitysvaiheen välillä, jossa uudet organisaatiot asettuvat säännönmukaisten toimintaprosessien varaan.

ALKU-uudistuksen rinnalla on viety läpi useita muita hallinnon kehittämishankkeita ja -prosesseja. Monet niistä koskevat suoranaisesti uudistuksessa mukana olevia viranomaisia ja hallinnonaloja ja vaikuttavat niiden lisäksi kuntasektoriin ja muihin sidosryhmätoimijoihin. Uudistuksen valmistelun kannalta merkittävimmät kehittämiskohteet ja prosessit oli sisällytetty pääministeri Matti Vanhasen toisen hallituksen hallitusohjelmaan, josta on johdettu myös merkittävä osa hallituksen esitykseen 59/2009 kirjatusta materiaalisista tavoitteista. Niiden mukaisesti ALKU-uudistuksen valmisteluvaihe eteni vahvassa poliittisessa ohjauksessa, kuten valmisteluvaiheen raportissamme (Karppi ym. 2010) totesimme.

Joissakin tapauksissa, vaikkakaan ei automaattisesti, hallitusohjelmaa toteuttavien laajojen uudistusprosessien samanaikaisuus on yhdenmukaistanut uudistusten tavoitteita. Toisaalta hallituskauden mittaan on ilmennyt monenlaisia kuntien ja keskushallinnon välissä olevalla aluetasolla toteutettavaksi tulevia kehittämistarpeita. Näitä ovat esimerkiksi (1) sosiaali- ja terveyspalvelujen mahdollinen järjestäminen uuden, vielä jäsentymättömän aluejaon puitteissa, (2) pääkaupunkiseutua reunustavan metropolialueen hallinnollisten ja erityisesti maankäytön suunnittelusta ja kestävästä yhdyskuntarakenteen tuottamisedellytyksistä nousevien tarpeiden ratkaiseminen tai (3) Kaakkois-Suomen maakuntien uudenlaisen yhteistoiminta-alueen muodostuminen uusitun aluekehityslain (1651/2009) muotoilujen mukaisesti. Kaikki nämä esimerkit ilmentävät tarvetta tarkastella hallinnon tarpeisiin jäsennettäviä aluejakoja uusista lähtökohdista.

ALKU-uudistuksen toteuttamiselle suorastaan välttämätön kehittämisprosessi on uusille alueviranomaisille tukipalveluja tuottavien ja tässä raportissa eri yhteyksissä tarkasteltavien palvelukeskusten verkoston kehittämishanke samoin kuin kunta- ja palvelurakennemuutos (Paras, ks. Stenvall ym. 2009). Kumpikin näistä uudistuksista palvelee hallinnon tehostamistavoitteita, samoin kuin Kainuun hallintokokeilu, jossa keskeiset kunnalliset palvelut on järjestetty maakuntatasoisesti (ks. Jäntti ym. 2010). Muita vastikään toteutettuja tai käynnissä olevia ja ALKU-uudistuksen kannalta tärkeitä kehittämisprosesseja ovat valtion keskushallinnon tehtävien alueellistaminen ja liikenne- ja viestintäministeriön alaisten keskusvirastojen toiminnan kokoaminen uusiksi yksiköiksi. Näistä uudistusprosesseista ALKU-uudistuksen kannalta keskeisin on Liikenneviraston perustaminen. Poliisihallintoa on uudistettu poliisin hallintorakenteen kehittämishankkeessa (PORA), jota tämän raportin luvussa 2.4 käsitellään esimerkkinä ALKU-uudistukselle rinnakkaisesta ja uusien alueviranomaisten ohjaamiseen ja ohjattavuuteen vaikuttavasta prosessista. Syksystä 2010 lähtien on työskennellyt myös hallinto- ja kuntaministeri Tapani Töllin asettama, kuntalain kokonaisuudistusta pohtiva työryhmä.

Hallitusohjelmaa toteuttaviin kehittämisprosesseihin ovat vaikuttaneet myös ulkoisessa toimintaympäristössä tapahtuneet muutokset. Näihin kuuluu vuonna 2008 alkanut, ALKU-uudistuksen valmisteluvaiheeseen heijastunut ja julkista taloutta kiristänyt jyrkkä suhdannetaantuma. Keskustelu julkisen talouden liikkumatilan kaventumisesta heijastuu valtionhallinnon henkilöstöjärjestöjen ja monien viranomaistahojen edustajien tässä raportissa esittämiin näkemyksiin valtionhallinnon tuottavuusohjelman toteuttamisesta ja sen tavoitteista. Loppuvuodesta 2010 voimistunut keskustelu julkisen talouden kestävyysvajeesta (VM/KTO 2010) heijastunee vastaavalla tavalla tuottavuusohjelmaa koskeviin näkemyksiin ja puheenvuoroihin.

Tuottavuusohjelman olemassaolo on joka tapauksessa vaikuttanut merkittävästi erityisesti henkilöstöasioiden saamaan keskeiseen asemaan niin uudistuksen käytännön läpiviemisessä kuin myös tässä arvioinnissa. Kuten edellisessä raportissamme (Karppi ym. 2010) totesimme, rasittivat tuottavuustavoitteiden saavuttamiseen tähtäävät toimenpiteet jo uudistuksen valmisteluvaiheessa edessä olevien muutosten toteuttamista: tuottavuustavoitteista tuli eräänlainen odotettavissa olevien ongelmien yleinen symboli. Nyt, toteutusvaihetta käsittelevän tutkimusosion jälkeen, sama kiteytys voidaan laajentaa koskemaan toteutusvaiheen ensimmäisten kuukausien henkistä ilmapiiriä niin uusissa alueviranomaisissa kuin monissa niitä ohjaavissa ministeriöissäänkin.

0.2 Arvioinnin toteuttaminen ja vaiheistus

Arviointihankkeen tarkoituksena on ollut tuottaa ALKU-hankkeen viralliselle seurannalle rinnakkaista ja siitä riippumatonta tietoa aluehallinnon

uudistukselle asetettujen tavoitteiden toteutumisesta. Arviointi on jakautunut kolmeen vaiheeseen: (1) valmisteluvaiheen vuonna 2010 raportoituun arviointiin sekä (2) nyt valmistuneeseen toteutusvaiheen arviointiin, johon sisältyy (3) ehdotus uudistuksen vaikuttavuuden arvioinnin jatkotoimenpiteistä (luku 8).

Erityisesti valmisteluvaiheen arvioinnin keskeisenä mittapuuna oli hallituksen esitys, josta käyvät ilmi uudistuksen tavoitteet ja niiden toteuttamisen perusteet. Esitys oli johdettu keskeisten muotoilujensa osalta pääministeri Matti Vanhasen toisen hallituksen ohjelmasta. Tämä leimasi selvästi sen myöhempää käsittelyä lainsäädäntöprosessissa, joka kärjistyi hyvin selväpiirteiseksi hallitus-oppositio debatkiksi sekä hallintovaliokunnan että muiden valmistelusta näkemyksensä antaneiden valiokuntien lausunnoissa. Kuten valmisteluvaiheen raportissa totesimme, monet uudistuksen käytännön valmisteluprosessiin osallistuneet virkamiehet puhuivat tekemissämme haastatteluissa suorastaan uudesta, aiempaa politisoituneemmasta valmistelukulttuurista ja jopa poliittisesta yliohjauksesta. Tällaista ”yliohjauksen” kokemusta selittää osaltaan uudistukselle asetettu hyvin kunnianhimoinen yhden hallituskauden mittainen aikataulu, joka on väistämättä heijastunut myös arvioinnin työvaiheiden jaksottamiseen sen kaikissa vaiheissa.

Hallituksen esityksen sisältämät uudistuksen tavoitteita käsittelevät lausumat ovat olleet keskeisinä taustateksteinä myös analysoitaessa toteutusvaiheen arvioinnin yhteydessä tehtyjä havaintoja. Tosin toteutusvaiheen tarkastelut on tehty valmisteluvaiheen arviointiakin voimakkaammin aineistolähtöisesti, niitä kokemuksia luodaten, joita uudistuksessa mukana olleet, sen omassa työssään kokeneet tai sen vaikutuksia omassa ympäristössään havainnoineet tahot, ovat tehdyissä haastatteluissa, kyselyissä tai muussa kommunikoinnissa arviointiryhmälle nostaneet esiin.

Kokonaisuudessaan arviointiprosessi on rakentunut seuraavista työvaiheista:

1. Lähtökohta. Hallituksen esityksestä johdetut uudistuksen tavoitteet ja toteutusproseduuri.
2. Väliraportti (2010). Uudistuksen valmistelu, tavoitteet ja toimeenpano prosessissa mukana olevan valmisteluelimen näkökulmasta.
Avainkysymykset: tehtiinkö oikeita asioita ja tehtiinkö oikein asioita?
3. Loppuraportti. Uudistuksen toimeenpano muuttuneen järjestelmän palvelukykyisyyden ja muutosta toteuttavan henkilöstön näkökulmasta sekä järjestelmän ohjausjärjestelmiin kohdistuvien muutosten kannalta.
Avainkysymys: onko muutoksesta seurannut sillä tavoiteltuja asioita?
4. Ehdotus vaikuttavuusarvioinniksi vuosina 2011-2014.
Avainkysymykset: seuraako uudistuksen toteutuksesta oikeita asioita ja kuinka tämä on todennettavissa?

Tehdyn arvioinnin kokoavana käsitteenä on ollut ALKU-uudistuksella kehitettävän valtion aluehallintojärjestelmän *palvelukykyisyys*. Hallituksen esityksessä muotoillun tavoitteen mukaisesti valtion aluehallinnon palvelutehtävän toteuttamista edistetään selkeyttämällä aluehallintoa kansalais- ja asiakaslähtöiseksi sekä tehokkaasti ja tuloksekkaasti toimivaksi maan kaikissa osissa. Kohdealueilla tarkasteltavien toimintojen uudelleenjärjestelyistä kerätyn haastattelutiedon ja erilaisille asiakas- ja sidosryhmille suunnattujen kyselyjen tuottaman tiedon kautta otetaan tässä raportissa kantaa siihen, kuinka uudistus on palvelukykyisyyteen vaikuttanut.

Valtionhallinnossa tulee tapahtumaan vuoteen 2015 asti asetettujen tuotavuustavoitteiden seurauksena huomattavia henkilöstövähennyksiä. Osa toimintojen tehostumisesta voidaan toteuttaa julkisten palvelujen sähköistä tarjontaa tehostamalla. Nämä lähinnä hallinnon palvelujen jakelukanavissa näkyvät muutokset eivät välttämättä vaikuta viranomaistoimintojen sisältöön. Monien toimintojen kohdalla hallinnon nykyisen palvelutason säilyttämistä resurssien vähetessä olisi jo sinänsä mahdollista pitää hyvänä tuloksena ja osoituksena hallinnon palvelutason ja palvelukykyisyyden paranemisesta.

Toteutuneiden muutosten käytännön arviointia varten tarkastelukenttä on jaettu erilaisiksi muutosareenoiksi. Ne ja voidaan ryhmitellä seuraavin argumentein:

- 1 Viranomaistoiminta organisoidaan uudelleen. Uudistuksella aikaansaavat muutokset mahdollistavat uudistuksen materiaalisten vaikutusten aikaansaamisen. Ne voidaan jakaa kahteen osaan:
 - 1a Henkilöstövaikutukset
Henkilöstövaikutukset näkyvät ensisijaisesti uudistuksen ”sisäisellä muutosareenalla”, jolle ne heijastuvat esimerkiksi epävarmuutena virkamiesten asemasta ja osaamisen riittävydestä uudistuksen laadullisten, työurien sisällöllisen kehittämisen tavoitteiden osalta. Sisäisten muutosten piiristä henkilöstövaikutukset voivat heijastua myös uudistuksen ”ulkoiselle muutosareenalle”, viranomaisten palvelutasoon.
 - 1b Ohjausvaikutukset.
Uudistuksen myötä valtion aluehallintoa strateginen ohjaus keskitetään kahteen ministeriöön, VM (AVIt) ja TEM (ELY-keskukset), jotka tekevät strategisen ohjauksen yhteistyötä muiden aluehallinnon tehtävistä vastaavien ministeriöiden kanssa. Strategisen ohjauksen lisäksi merkittävässä roolissa on hallinnonalakohtainen toiminnallinen ohjaus. Näiden ohjausjärjestelmien onnistunut yhteistyö määrittää pitkälti sen, missä määrin uudistus luo edellytyksiä toimijoiden välisten synergioiden tunnistamiseen ja hyödyntämiseen.

- 2 Uudistuksen tavoitteiden kannalta suorastaan ensisijainen muutosareena on ulkoinen. Ulkoisella muutosareenalla tarkoitetaan niitä vaikutuksia, joita uudistuksen on tarkoitus aikaansaada erilaisille *sidos- ja asiakasryhmille tuotettuihin palveluihin*.
- 3 Muutoksen kolmantena ulottuvuutena ovat vaikutukset *alueellisten yhteistyöjärjestelyjen ja kunta-maakunta -suhteen jäsentymiseen* – ulottuvuus, johon viitataan myös hallintaprosessien demokraattisen ohjauksen käsitteellä.

Tehty arviointi perustuu erilaisten aineistojen hyödyntämiseen. Niin valmistelu- kuin toteutusvaiheenkin tarkastelussa keskeisimpänä empiirisenä tietopohjana ovat laadulliset asiantuntijahaastattelut, joissa on kuultu uudistuksen valmistelussa, toteutuksessa ja seurannassa mukana olleita, viranomaisia ja työmarkkinajärjestöjä edustavia asiantuntijoita. Haastatteluaineistojen lisäksi on kerätty e-lomakkein kyselyaineistoja alueellisten muutosryhmien puheenjohtajilta, henkilöstöryhmien edustajilta, maakuntahallitusten ja -valtuustojen puheenjohtajistolta sekä uusien alueviranomaisten asiakas- ja sidosryhmiltä. Kolmantena empiirisenä aineistona arviointiryhmä on hyödyntänyt vuosina 2009 ja 2010 toteutettujen henkilöstökyselyjen tuloksia. Ryhmä on myös osallistunut etenkin toteutusvaiheessa toimeenpannun kyselyn muotoiluun. Taustaineistot on esitelty tarkemmin raportin liitteenä.

Ensikäden empiiristen aineistojen lisäksi arviointiryhmä on perehtynyt hallitusohjelman aluehallinnon uudistusta koskeviin osiin, hallituksen esitykseen 59/2009 vp, sitä seuranneeseen valiokuntakäsittelyyn, ALKU-uudistuksen etenemistä käsitteleviin raportteihin sekä valmisteluvaiheen ALKU-intran kautta käyttöön saamaansa valmistelumateriaaliin. Arviointiryhmä on myös seurannut sekä ALKU-uudistusta käsittelevää yleistä uutisointia että eri sidosryhmätahojen uudistusta ja sen toteuttamista koskevia kannanottoja. Tätä varten on voitu hyödyntää VM:n uutisseurantaa. Lisäksi arviointiryhmä on saanut käyttöönsä erilaista viranomaisten keräämää tilasto- ja mittaustietoa henkilöstömääristä ja uusien palvelujärjestelmien suorituskyvystä.

Käytetyistä aineistoista virallisen valmisteluaineiston on nähty muodostavan tavoitteiston, jonka mukaisesti uudistuksen valmistelun ja toimeenpanon on ajateltu etenevän sekä substanssisisältöjen että aikataulujen osalta. Vastavasti haastattelu- ja kyselyaineistot ovat tuottaneet uudistuksen valmisteluun osallistuneiden ja sitä käytännössä toimeenpanevien toimijoiden omakohtaista ja kokemusperäistä tietoa niistä kehityskuluista ja ratkaisuista, joiden kautta uudistus on edennyt valmistelusta toteutukseen. Samalla on saatu kootuksi verraten jäsentynyt kuva niistä painotuksista, tulkinnoista ja ristiriitaisuuksista, joita uudistus on edetessään tuottanut.

Omakohtaista kokemusperäistä tietoa arviointiryhmä on koonnut myös osallistumalla ALKU-uudistuksen valmistelu- ja seurantaryhmien kokouksiin ja seuraamalla niissä käytävää keskustelua.

0.3 Raportin rakenne

Luvussa 1 esitellään arviointiasetelma ja siinä sovelletut lähestymistavat, Luku 2 on katsaus ALKU-uudistuksen valmisteluvaiheeseen ja siinä tehtyihin ratkaisuihin yhtäältä virallislähteiden ja toisaalta uudistuksen valmistelussa mukana olleiden valmisteluprosessia koskevien kokemusten perusteella. Luvun tarkoituksena on auttaa ymmärtämään ALKU-uudistuksen muotoutumiseen keskeisesti vaikuttaneita tekijöitä.

Luvussa 3 tarkastellaan ALKU-uudistuksen toteutuksen vaatimia menettelyjä valmisteluvaiheen kokemusten perusteella. Luku on jaettu kolmeen uudistuksen sisäisen muutosareenan kannalta tärkeään osa-alueeseen: henkilöstökysymysten valmisteluun, ohjausjärjestelmälle asetettuihin tavoitteisiin ja muutosjohtamiseen prosessina, jolla vuoden 2009 valmisteluvaiheesta siirryttiin uudistuksen toimeenpanoon vuoden 2010 alussa. Luku 4 keskittyy ALKU-uudistuksen vaikutuksiin aluehallinnon palvelukykyisyydelle ja uudistuksen myötä rakentuneeseen tarpeeseen kehittää aluehallinnon luonteeseen sopiva palvelumalli.

Luvussa 5 tarkastelu kohdistuu ALKU-uudistuksen valmistelu- ja toteutusvaiheiden erityisen haasteelliseen osa-alueeseen, henkilöstön asemaan ja sen muutoksiin. Tarkastelu pohjustetaan johtamisen ja henkilöstöpolitiikan periaatteilla. Niitä vasten tarkastellaan sekä uudistuksen eri vaiheissa tehtyjen henkilöstökyselyjen tuloksia että arviointiryhmän kokoamaa haastattelumateriaalia, joka on kerätty uudistuksen henkilöstöulottuvuutta valmistelleilta ja siitä neuvotelleilta sekä henkilöstökysymysten parissa työskenteleviltä tahoilta. Luku 6 tarkastelee ohjausjärjestelmien muotoutumista ja uudistuksen taloudellisia vaikutuksia. Siinä hyödynnetään erityisesti ohjaavien ministeriöiden edustajilta arviointia varten kerättyä haastattelumateriaalia sekä palvelukeskuksesta saatua tietoa.

Luku 7 keskittyy ALKU-uudistuksen alueellisiin verkostovaikutuksiin. Siinä otetaan kantaa kahteen asiakokonaisuuteen arviointiryhmien toteuttamien kyselyjen perusteella. Ensiksi luvussa tarkastellaan uudistuksella tavoiteltua kansanvaltaisuuden vahvistamista ja maakuntien liittojen poliittisesta päätöksenteosta käsin avautuvaa näkökulmaa uudistukseen. Toiseksi luvussa tarkastellaan uutta aluehallintoa erilaisten asiakas- ja sidosryhmien näkökulmasta. Luvussa kysytään, kuinka asioinnin ja yhteydenpidon aluehallinnon viranomaisten kanssa koetaan muuttuneen uudistuksen myötä.

Raportin lopuksi esitetään arvioinnin keskeiset havainnot, niiden pohjalta tehtävät päätelmät ja näkemys tulevista arviointitarpeista.

Raportin koostanut työryhmä pääasiallisine vastuualueineen on seuraava:

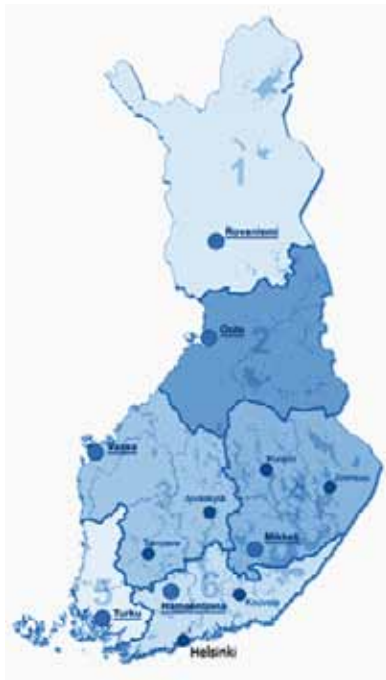
Ma. prof. HT Ilari Karppi	raportin kokonaiskoordinaatio ja toimittaminen luvut 0, 1, 2.1-2.3, 3, 4.4, 8 ja 9
Lehtori, HT Jenni Airaksinen	luku 7
Tutkija, HM Jaana Haatainen	luvut 5, 6.2.1 ja 9.2
Professori, HT Arto Haveri	luku 7
Tutkija, HM Toni K. Laine	luku 7 ja 9.4
Professori, HT Ismo Lumijärvi	luku 2.4 ja 8
Tutkija, HM Elina Purho	luku 4
Professori, HT Lasse Oulasvirta	luvut 6 8 ja 9.3
Professori, HT Jari Stenvall	luku 5.8 ja 9.2
Hall.yo Jukka Wallenius	luku 7

Ryhmän jäsenet ovat myös lukeneet ja kommentoineet toistensa tekstiosuuksia ja siten vaikuttaneet kollektiivisesti lopputuloksen muotoutumiseen.

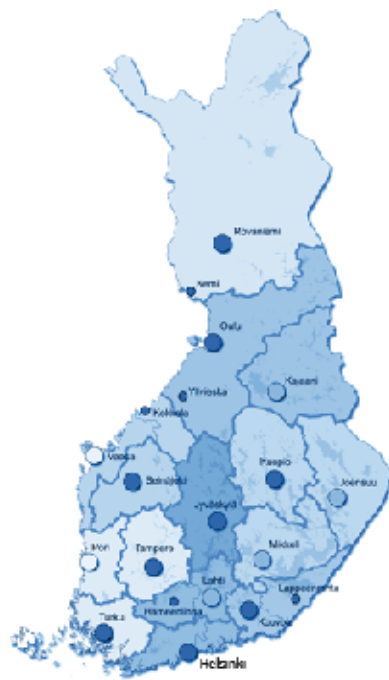
1 Arvioinnin lähtökohdat

ALKU-uudistus perustuu pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen hallitusohjelmaan ja kohdistuu valtion aluehallinnon viranomaisten toiminnan uudelleenorganisointiin Manner-Suomessa. Siinä aiempien kuuden valtionhallinnon viranomaisen tehtävät on ryhmitetty kahden uuden viranomaisen tehtäväkentiksi. Uudet viranomaiset ovat elinkeino- liikenne- ja ympäristökeskuksia (ELY-keskus) sekä aluehallintovirastoja (AVI). Uudistuksella tavoitellaan valtion aluehallinnon selkeyttämisen lisäksi sen kansanvaltaisuuden lisäämistä vahvistamalla erityisesti maakuntien liittojen roolia kehittämistehäviä koskevassa päätöksenteossa.

KUVA 1.1. Aluehallintovirastot ja ELY-keskukset



AVIt
Lähde: www.avi.fi



ELY-keskukset
Lähde: www.ely-keskus.fi

1.1 Aluehallinnon uusi jäsentyminen

Uudistus näkyy sekä ulkoisesti, organisaatorakenteiden muutoksena ja valtionhallinnon palvelujärjestelmän uudistuksena, että sisäisesti, henkilöstöresursseissa ja ohjausjärjestelmissä joiden varassa uudistuksen läpivienti tapahtuu. Se toteutetaan ympäristössä, jossa on siirrytty etenkin erilaisten kehittämistehtävien osalta aiempaa selvemmin alhaalta ylöspäin rakentuneeseen järjestelmään. Viimeisten parin vuosikymmenen kuluessa muotoutuneiden käytäntöjen keskeisenä piirteenä on useista lähteistä hankittavien resurssien kokoaminen alueellisesti jäsennettyihin kehittämistavoitteisiin vastaamiseksi. Syntyneelle verkkomaiselle toimintatavalle ominaista on ollut työskentely monien resurssilähteiden varassa ja eri toimijoiden välisen yhteispeliaselman hallinta. Eri toimijoiden verkostomaisen toimintatavan synnyttämien kokemusten hyödyntäminen on haaste etenkin ELY-keskuksille, jotka nyt hallinnoivat suurta osaa kehittämistoimintoja ja niihin tarvittavia resursseja.

ALKU-uudistus kohdistuu vajaaseen 6 000 uudistusta edeltäneissä aluehallintoviranomaisissa työskentelevään henkilöön. Uusien aluehallinto-organisaatioiden perustaminen on aiheuttanut muutoksia näiden henkilöiden työtehtäviin, työolosuhteisiin ja palkkausjärjestelmiin. Se on synnyttänyt haasteita sekä henkilöstön että johdon osaamisen kehittämiseksi ja työssä jaksamisesta huolehtimiselle. Muutokset aiheuttavat henkilöstön keskuudessa aina epävarmuutta sekä omasta asemasta että osaamisen riittävydestä. ALKU-uudistuksen kovinta kritiikkiä saaneet osa-alueet ovat koko hankkeen valmistelu- ja toteutusvaiheen ajan kytkeytyneet henkilöstöasioihin. Pelkona on ollut myös henkilöstön työmotivaation ja jopa työkyvyn heikentyminen – haaste, johon on kyettävä vastaamaan etenkin uudistuksen edetessä välittömästi, tässä arvioinnissa lähinnä tarkastellusta käynnistysvaiheesta kohti toimintojen vakiintumista.

Arviointi antaa toisaalta viitteitä siitä, että onnistuessaan ALKU-uudistus voi tarjota henkilöstölle mahdollisuuksia oman osaamisen ja asiantuntijuuden kehittämiseen sekä uralla etenemiseen, uudistuksen julkilausuttujen tavoitteiden mukaisesti. Aikaisemmista julkisen sektorin fuusioista (mm. Paras-hanke ja kuntaliitokset) aikaansaattujen tutkimustulosten perusteella keskeistä onnistuneelle ja vaikuttavalle muutoksille henkilöstön kannalta ovat olleet henkilöstöasioihin liittyvä suunnitelmallisuus, yksilöllisen turvallisuuden aikaansaaminen, muutosprosessin yhteisöllinen käsittely, luottamus sekä muutosta tukeva esimiestyö.

1.2 Uudistus ja sen arviointi

Arviointitehtävässä korostuu valtion aluehallinnon rooli alueellisen ja yhteiskunnallisen kehittämistyön toimijana. Uudistuksen keskeinen tarkoitus on

edistää laadukkaiden, alueiden omatoimista kehittämistä tukevien julkisten palvelujen tuottamista tavalla, joka keventää hallinnollista taakkaa (ks. esim. Better Regulation Executive. 2005)². Synergioiden hyödyntämisen voidaan ennakoida keventävän hallinnollista taakkaa erityisesti ELY-keskusten piirissä – olettaen, että eri toiminnoille yhteiset, aluekohtaisiksi jäsenytyvät kehittämis-tehtävät auttavat eri sektoriministeriöiden toiminnallisesti ohjaamien tehtävien yhteensovittamista. AVIen tapauksessa vastaavien synergioiden hyödyntäminen saattaa olla haasteellisempaa. Niiden toiminnassa voimakkaimmin korostuva tavoite kansalaisten yhdenvertaisuuden ja tasavertaisuuden turvaamiseksi alueiden tarjoamien mahdollisuuksien puitteissa ei kuitenkaan vie sinänsä pohjaa synergioiden hyödyntämiseltä.

Eri viranomaisten ja niihin koottujen tehtävien erilainen luonne tekee joka tapauksessa perustelluksi kysyä, onko ALKU-uudistuksessa ollut kyse yhdestä kokonaisuudistuksesta, vaiko sittenkin kahdesta ydinlogiikaltaan toisistaan eroavasta uudistuksesta. Taulukkoon 1.1 on koottu edellä esitetyn arviointivision mukaisia tekijöitä, jotka jäsenytyvät erilaisin perustein yhtäältä AVIen ja toisaalta ELY-keskusten piirissä.

TAULUKKO 1.1. Arvioinnin neljän kohdeulottuvuuden keskeiset ilmenemismuodot uusien alueviranomaisten piirissä.

	Kontrollifunktiot ("AVI")	Kehittämiskäsitteet ("ELY")
Henkilöstö	Tuottavuusohjelma	
	Professiot	Yleiskehittäjä => uramahdollisuudet
Ohjaus	Keskittetty johtajuus kansalaisten oikeudet	Jaettu johtajuus "Alueen etu" argumenttina
Palvelut	Subjektiviiset oikeudet Julkisen intressin turvaaminen	Heijastavat alueilla yhdessä sovittuja kehittämistavoitteita
Demokratia	Kansalaisten oikeudellinen asema	Neuvotteluasetelmat, "maakunnan ääni"

Aluehallintoviraston toiminnoille keskeinen piirre on kansalaisille tarjottavien palvelujen laadun turvaaminen ja palvelujen oikeudenmukainen jakelu yhtäältä maan eri osissa ja toisaalta suhteessa kansalaisten kykyyn vaatia palvelujen saamista. Niille ominainen piirre on myös valvonnan viranomaisaloitteisuus turvattaessa sekä kansalaisten yksityistä että julkista intressiä. Erityisesti

² Haaste on sikäli huomattava, että osa hallinnon asiakkaista ylläpitää keskuudessaan käsitystä, jonka mukaan eri hallintotasojen edustavien viranomaisten taipumus tulkita erilaisia toimintatapoja synnyttäviä normistoja korostetun ahtaasti ja sitä kautta tuottaa asiakasrapinalla joustamattomana näyttäytyvä ja asiakkaita erilaisiin toimenpiteisiin velvoittava järjestelmä on erityisesti suomalaista hallintomallia leimaava piirre (esim. Karppi & Haveri 2009). Hallintojärjestelmän sisäisen toiminnan (työnjako, koordinaatio, ...) koetaan toisin sanoen kasvattavan asiakkaiden kannettavaksi jäävää hallinnollista taakkaa.

viranomaisaloitteiseen valvontaan kytkeytyy kasvavan hallinnollisen taakan riski. Monimutkaistuvat hallinnolliset prosessit lisäävät helposti viranomaisen tietotarvetta, joka heijastuu niin yrityksille kuin kansalaisillekin kasvavaa tarvetta toimittaa valvovalle viranomaiselle sen vaatimia tietoja. Vastaavasti parempi tehtävien välinen koordinaatio ja paremmin hallitut hallintojärjestelmän sisäiset tietovirrat voivat merkittävästi hillitä hallinnollisen taakan kasvua.

ELY-keskuksille tyypillisissä toiminnoissa valvonta-aspekti rakentuu toisin, osaksi niiden vastuulla olevien tehtävien sisältökysymyksiä. Näiden erityisen ominainen piirre on kehittämisorientaatio, osallistuminen maakuntien ohjelmalliseen, maakuntasuunnitelmiin nojaavaan ja maakuntaohjelman ja sen vuosittaisten toteuttamissuunnitelmien kautta tapahtuvaan kehittämiseen. Kehittämistoiminnan ytimessä on eri toimijoiden keskinäinen yhteistyö. Toteutusvaiheen arvioinnissa tehdyt asiakas- ja sidosryhmäkyselyt viittaavat siihen, ettei ALKU-uudistuksen toimeenpano ole lisännyt mainittujen ryhmien kokemaa, aluehallinnon organisaatiomuutoksen aiheuttamaa hallinnollista taakkaa.

Perusorientaatioiden erilaisuus heijastuu toimintoihin, jotka arviointiryhmä on valinnut näkökulmiksi ALKU-uudistuksilla luotujen organisaatioiden toimintaan. Niiden kautta tehdään myös ne päätelmät uudistuksen toteuttamisesta, jotka välittömästi käynnistysvaihetta seurannut tiedonhankinta on mahdollistanut. On huomattava, että arviointi toteutettiin aivan muutoksen ytimessä. Monet sen avaininformanteista ovat olleet samanaikaisesti sekä muutoksen kohteita että toteuttajia. Uudistus on nostattanut tutkijoille kokemuseräistä tietoa antaneen virkamieskunnan piirissä jyrkkiäkin tunteita. Kaikki tämä synnyttää ymmärrettävästi haasteita sekä tutkimuksen tekemiselle että sen päätelmien lukemiselle.

Aikaa kokemusten karttumiselle on kuitenkin ollut rajallisesti. Tarkastelukohteeksi valikoituneita toimintoja edustavia kokeneita asiantuntijoita ja henkilöstöryhmien edustajia haastateltiin loppukeväästä ja alkukesästä 2010, kun uudistuksen käynnistymisestä oli kulunut noin viisi kuukautta. Ohjaustoiminnoista vastaavien ministeriöiden edustajia kuultiin syksyllä 2010, kun ensimmäiset ohjauskeskustelut uuden aluehallinnon piirissä oli käyty. Erilaisen sidosryhmätoimijoiden kanssa koettiin välttämättömäksi odottaa vieläkin pitempään, jotta kokemuksia uudistuksen jälkeisestä ajasta olisi ehtinyt karttua mahdollisimman paljon. Tästä huolimatta arvioinnilla on kyetty piirtämään kuva lähinnä suuren muutoksen jälkeisestä siirtymäkaudesta, jonka kuluessa monet uudet järjestelmät, esimerkiksi uudet palvelukeskukset, ovat vasta vähin erin alkaneet asettautua osaksi viranomaistoimintojen rutiineja. Monia keskeisiäkin nimityspäätöksiä on saatu tehdyksi vasta haastattelujen ollessa käynnissä ja esimerkiksi muuhun uudistusaikatauluun nähden jäljessä edennyt palkkausjärjestelmätyö vasta valmistua. Tältä osin voidaan perustellusti puhua arvioinnista, jonka kohteena ovat olleet uudistuksen toteutusvaihetta jäsentävät käytännöt sellaisina kuin ne ovat ilmenneet toteuttamisen varhaisvaiheessa.

1.3 Tarkasteltavat toiminnot: valintakriteerit

Aluetasojen uudistusten toteutuminen on perustunut aineiston tarkastelulle eri näkökulmista. Yleiskuva muutoksen toteuttamisesta ja yhteistoiminta-asetelman rakentumisesta koostettiin vuonna 2009 tekemällä sähköinen kysely kohdealueiden muutosryhmien puheenjohtajille ja vuonna 2010 maakuntien liittojen edustajille. Yksityiskohtainen kuva muodostettiin tarkastelemalla syvällisemmin yksittäisiä, edellisessä luvussa esitettyä kaksijakoista AVI/ELY-toimintalogiikkaa edustavia tehtäväalueita. Tällöin erityishuomio pyrittiin kohdistamaan tehtäviin, joiden nähtiin edellyttävän eniten sektori- ja toimijarajat ylittävää yhteistyötä. Kolmas tarkastelutaso ovat sidosryhmien kokemukset asioinnista ja muusta vuorovaikutuksesta uusien viranomaisten kanssa.

Sekä AVI:n että ELY-keskusten piiristä on mahdollista paikantaa horisontaalisia tehtäväalueita, joiden hoitaminen edellyttää viranomaisen piirissä olevien sektorirajojen ylittämistä. AVI-osiossa ovat esimerkiksi työsuojeluun liittyvät asiat (STM ja SM). tällaisia tilanteita on noussut erityisesti tilanteissa, jossa rakennuslalla vaikuttavat harmaan talouden käytännöt heikentävät myös työturvallisuuksi. Vastaavanlaisia temaattisia tehtäväalueita on mahdollista hahmottaa myös AVI-ELY-keskusrajan yli, ehkä selvimpänä esimerkkinä jälleen työlupiin ja työlupakäytäntöihin kytkeytyvät kysymykset (STM ja TEM). Eri toimintoja läpäiseviä temaattisia tehtäväalueita tarkastellaan myös ELY-keskusympäristössä. Esimerkkeinä tästä ovat alueidenkäyttö ja liikennejärjestelmäsunnittelu (YM, LVM) osana maakuntasuunnittelua ja -kaavoitusta sekä työvoimatarpeen ennakointi ja kansainvälinen rekrytointi (TEM ja STM). Viimeksi mainittu on, kuten edellä esitettiin, myös vartenotettava uusien alueviranomaisten vastuualueille yhteinen tehtävä. Hallinnonalakohtaiset erityistarpeet ja niistä johdettavat tarkastelutavat määrittävät tarkemmin case-analyyysien myötä vuorovaikutuksessa tarkasteltavista toiminnoista vastaavien viranomaisten kanssa.

Tarkasteltavat tehtäväalueet on valittu edellä esitettyjen peruseriaatteiden mukaisesti siten, että tuotettujen palvelujen kautta voidaan avata näkökulma erilaisiin käyttäjäryhmiin. Siten palvelut voidaan jakaa kolmeen ryhmään:

1 Palvelut, joiden kohteena ovat kansalaiset.

Yksilöön kohdistuva palvelu voi perustua myös lakisääteisten oikeuksien turvaamiseen, jolloin valvovan viranomaisen välittömät toimenpiteet voivat kohdistua erilaisia kansalaisille suunnattavia palveluja tuottavaan viranomaiseen.

2 Palvelut, joiden kohteena ovat yritykset.

Yrityksiin kohdistuvat palvelut voivat olla luonteeltaan lupien ja vastaavien mahdollistavien instrumenttien jakelua viranomaisesta asiakasryhmille. Yritykset voivat kuitenkin tehdä viranomaiselle myös erilaisia kehittämis-

ja muita aloitteita tai olla viranomaisen kautta kanavoitavan kehittämisrahoituksen viimekätisiä edunsaajia.

3 Palvelut, joiden kohteet ovat hallintojärjestelmän sisällä.

Aluehallintoviranomaisten toiminnasta huomattava osa kohdistuu alueiden kehittämisjärjestelmän toimintakykyisyyden ylläpitoon. Ne tarjoavat myös kehittämistoiminnan edellyttämää asiantuntemusta maakunnissa aseteltuja kehittämistavoitteita edistävien toimijayhteisöjen piirissä. Näille palveluille ei ole mahdollista määritellä välittömiä hallintojärjestelmän ulkopuolisia edunsaajia, vaan tuotetut hyödyt välittyvät ympäröivään yhteiskuntaan esimerkiksi laadukkaana ja erilaisia merkittäviksi määriteltyjä tavoitteita edistävänä yhdyskuntarakenteena, tarkoituksenmukaisena väyläverkkona tai laadukkaaseen, tulevia tarpeita koskevaan visiointiin nojaavana koulutuspaikkojen tarjontana.

Yksityiskohtaisemman arvioinnin kohteiksi valikoituivat seuraavat toiminnot:

Tarkasteltavat toiminnot/AVI

OPM	Syrjäytymisen ehkäisy
SM	Vastuualueen viranomaisyhteistyö/poliisi
STM	Viranomaisaloitteinen valvonta, työrikkokset/työsuojelu
YM	Ympäristöluvat

Tarkasteltavat toiminnot/ELY-keskukset

LVM	Tie- ja liikenneolojen suunnittelu
MMM	Maaseudun kehittäminen (toimintaryhmät)
SM	Maahanmuuttoasiat
TEM	Työllisyys, ennakointi, innovaatiot
YM	Alueiden käyttö

Osa valituista tehtäväalueista on mahdollista jäsentää kahdeksi laajemmaksi toiminnalliseksi kokonaisuudeksi: (1) maakuntien liittojen kanssa tapahtuvaan strategiseen suunnitteluun ja kehittämiseen sekä (2) työvoiman saatavuus ja työelämän käytännöt.

Maakunnallisen suunnittelun tehtäväkokonaisuuteen sisältyvät tie- ja liikenneolojen sekä alueiden käytön suunnittelua koskevat tehtävät. Siihen kuuluvat myös kehittämisen käytännön toteuttamista palvelevien työmuotojen (TOTSU, MYR) toimivuus ja niiden ALKU-uudistuksessa kohtaamat haasteet. Näiden strategisten kehittämistehtävien lisäksi alueiden käyttöä koskevat toiminnot sisältävät erityisesti kuntiin kohdistuvia ohjaustehtäviä.

Työvoiman saatavuuden ja työelämän käytäntöjen tehtäväkokonaisuus koostuu strategisista kehittämistehtävistä, ohjaustehtävistä ja täytäntöönpanotehtävistä. Siihen sisältyy työllisyyden hoitoa palvelevia tehtäviä, myös erityisryhmille (maahanmuuttajat, syrjäytymisuhan kohteena olevat) suunnattuja palveluja sekä työrikosten ehkäisemisen ja sen edellyttämän viranomaisyhteistyön erityisesti työsuojelun ja poliisin kesken. Tehtäväkokonaisuuteen kuuluu myös tulevan työvoimatarpeen ennakointi.

Näiden laajempien kokonaisuuksien lisäksi on tarkasteltu kolmea henkilötyövuosina mitattuna laaja-alaista tehtäväkokonaisuutta: maaseudun kehittämistä, ympäristölupia sekä teknologia- ja innovaatio toiminnan aktivointia ja rahoitusta.

1.4 Tarkasteltavien kohdealueiden valinta

Uudistuksen alueellisen läpiviennin tarkastelu tehtiin viiden case-alueen puitteissa. Niistä kolme on ELY-keskusten ja kaksi AVIen toimialueita. Näillä alueilla paikannettavien käytäntöjen kautta on tehty päätelmiä hallintojärjestelmän palvelukykyisyydessä uudistuksen seurauksena jo tapahtuneista tai tapahtumassa olevista muutoksista.

Kaikki alueet ovat tietyssä määrin omanlaisiaan ja siten erityisiä. Tämä koskee myös nyt hallinnollisia tarpeita varten muodostettuja, osin aikaisempia hallinnon toimialuerajoja mukailevia AVIen ja ELY-keskusten alueita. Tästä johtuen mitään yksittäistä aluetta ei ole mahdollista pitää enemmän tai vähemmän tyypillisenä edustamaan jotakin ”kansalliseksi” miellettyä keskivertotapausta. Toki tällaisia lukuarvoja on mahdollista tuottaa eri ilmiöitä pisteyttämällä ja pisteytyksen tuottamia tunnuslukuja vertailemalla. Vertailu itsessään ei kuitenkaan voi tuottaa kovin syvällistä informaatiota syistä tai dynamiikoista, joiden vaikutuksesta erilaiset ilmiöt saavat kunkin alueen piirissä ulkopuoliselle tarkkailijalle näkyväksi tulevan muodon. Sen sijaan erilaisten kohdealueiden kautta on mahdollista jäsentää erilaisia tekijöitä ja olosuhteita, joiden voidaan olettaa vaikuttavan uudistettujen järjestelmien kykyyn tuottaa palveluja mahdollisimman tehokkaasti maan eri osissa. Näin on toimittu tässä tutkimuksessa. Alueet on valikoitu seuraavin kriteerein:

- | | |
|-----------------------|---|
| 1 Maantiede | Tarkasteltavissa alueissa on edustettuina maan (a) pohjoisia ja eteläisiä, (b) itäisiä ja läntisiä sekä (c) yksi- ja kaksikielisiä osia. |
| 2 Alueen jäsentyminen | Tarkasteltavissa ELY-keskusalueissa on sekä yhden maakunnan kattavia että ylimaakunnallisia alueita. Tarkasteltavat AVI-alueet ovat kaikki ylimaakunnallisia. |

3 Toiminnallinen rakenne

Tarkasteltavissa ELY-keskusalueissa on sekä vain yhdestä (pää)toimipaikasta että useammasta toimipaikasta tai -pisteestä koostuvia alueita. AVI-alueilla on edustettuna mahdollisimman suuri osa toimintoja.

Näiden jäsenyyksien mukaisesti case-tarkastelujen kohdealueiksi valikoituivat:

ELY-alue	Valintaan vaikuttavat tekijät
Uusimaa (pk-seutu/metropolialue)	Etelä, ylimaakunnallinen, monta toimipaikkaa, alue laajenee uuden toiminnallisen suuralueen kattavaksi, osin kaksikielinen.
Pirkanmaa	Sisä-Suomi, yksi maakunta, yksi toimipaikka, toimialue supistuu aiempaa ylimaakunnallista suuraluetta pienemmäksi.
Pohjois-Pohjanmaa	Pohjoinen, yksi suuri, perinteisen piirihallintoalueen muodostava maakunta ja siihen liittyvä pieni maakunta, kaksi toimipaikkaa
AVI-alue	Valintaan vaikuttavat tekijät
Vaasa/Länsi-Suomi	Länsi, ALKU-uudistuksen myötä muodostettava uusi hallintoalue, koostuu kolmesta kaikki toiminnot kattavasta ELY-alueesta, osin kaksikielinen, kattaa kaikki muut AVI-toiminnot paitsi poliisitoimen
Mikkeli/Itä-Suomi	Itä, vanhan Itä-Suomen läänin tilalle muodostettava hallintoalue, yhteneväinen ELY-yhteistoiminta-alueen kanssa, kattaa kaikki AVI-toiminnot

1.5 Menetelmälliset valinnat

Tämä arviointi on toteutettu yhdistämällä erilaisia metodologisia lähestymistapoja ja erilaisia aineistoja. Perustavanlaatuisena tutkimusstrategiana on ollut pyrkimys mahdollisimman selväpiirteiseen aineistolähtöisyyteen ja aineiston faktapohjaiseen sisällönanalyysiin. Muutoksesta jäsennettävissä oleva kuva tuotetaan siten alhaalta ylöspäin, informanttien kokemuksille rakentaen. Arviointi toki perustuu tarjouspyynnössä eriteltyjen tietotarpeiden täyttämiseen, ja uudistuksen itsensä valmistelun ja toteuttamisen taustalla luonnolli-

sesti ovat hallitusohjelmassa, hallituksen esityksessä ja uudistuksen toimeenpanon käynnistäneessä lainsäädännössä julkilausutut tavoitteelliset argumentit. Tästä huolimatta arviointia varten toteutettujen tarkastelujen ydin-tehtävänä on ollut sen ymmärtäminen, mitä uudistukseen nähden erilaisissa rooleissa olevat toimijat ovat kokeneet sen eri vaiheissa tapahtuneen, millaisen uudistuksen tekemisessä he ovat mieltäneet olleensa mukana, millaista muutosta he ymmärtävät olevansa parhaillaankin tekemässä ja millaisena he pitävät sitä uutta hallinnollista todellisuutta, jonka he katsovat parhaillaan muotoutuvan. Tämän tiedonhankinnan ydinaineiksena ovat olleet teemahaastattelut, joita on tehty sekä valmistelu- että toteutusvaiheessa, niin ministeriöiden ja henkilöstöjärjestöjen kuin uusien alueviranomaistenkin keskuudessa, sekä ryhmä- että yksilöhaastatteluina.

Haastatteluaineistoa on täydennetty ALKU-uudistuksen osana tehdyillä laajoilla henkilöstökyselyillä että tutkimusryhmän omilla, osin haastatteluja korvaavilla kyselyillä. Erilliset, sekä strukturoituja että avoimia kysymyksiä sisältävät kyselyt laadittiin lisäksi uusien viranomaisten eri sidosryhmien edustajille, niin maakuntien liittojen hallintoelinten johtaville luottamushenkilöille kuin uusien alueviranomaisten erilaisille asiakastahoille. Haastattelut nauhoitettiin ja litteroitiin lähes poikkeuksetta sisällönanalyysiä varten. Niiltä osin kuin nauhoituksia ei tehty, laadittiin välittömästi haastattelujen jälkeen niiden avainsisällöt kiteyttävä haastatteluraportti. Kyselyt toteutettiin sähköisinä e-lomakekyselyinä ja niiden tulokset siirrettiin jatkokäsittelyyn soveltuviin tietokantoihin.

Määrällisten kyselyjen tuloksia ei käytetä eikä esitetä numeerisessa muodossa, vaan niissä ilmenneitä asioita on pyritty verifioimaan muun tiedonhankinnan keinoin, tyypillisesti siten, että tutkimusryhmän jäsenet ovat nostaneet niitä esiin keskusteluissa sekä uusien viranomaisten että näiden sidosryhmien edustajien kanssa ja siten hyödyntäneet myös tätä aineistoa muodostettaessa aineistolähtöistä kuvaa ALKU-uudistuksen toteutumisesta. Valintaan päädyttiin erityisesti siksi, että arvioinnin tekoajankohta on kokonaisuudessaan ollut uuden järjestelmän sisäänojovaihetta. Lisäksi vuoden 2010 ensimmäiselle neljännekselle leimallista oli laajalti käyty keskustelu uusiin viranomaisiin yhdistetyistä erilaisista ongelmista, kuten puhelujen satunnaisesta välittymisestä tai vähintäänkin piilevistä rahoitusongelmista, jotka uhkaisivat palvelujen saantia.

Monimuotoisella empiirisellä aineistolla haluttiin muodostaa vivahteikas ja samalla tarkka kuva uudistuksen käynnistysvaiheen etenemisestä siten, etteivät mahdollisesti yksittäiset kyselyn toteutusajankohtana julkaistut uutiset tai mielipidekirjoitukset olisi vääristäneet tulkintoja. Keskusteluissa esimerkiksi uudistuksen erilaisten sidosryhmien kanssa on käynyt ilmi, että ryhmän soveltama aineistotriangulaatio on tuottanut vallitsevaa tilannetta koskevia käsityksiä hyvin vastaavan kuvan. Käytetyt aineistot on esitelty tarkemmin raportin loppuun kootuissa liitteissä.

2 Uudistuksen sisältöjen valmistelu

ALKU-uudistuksen oleelliset tavoitteet ja valmistelun peruslinjaukset kirjattiin pääministeri Matti Vanhasen toisen hallituksen ohjelmaan (2007, 69-70). Ne nivoivat uudistuksen osaksi valtiovarainministeriön sekä työ- ja elinkeinoministeriön tehtäväjakoa ja koordinoituvastuuta hallinnon kehittämisessä. Hallitusohjelman muotoiluista on siten mahdollista johtaa ajatus valtion aluehallinnon toimintojen ryhmittämiseksi kahden uuden tyyppisen viranomaisen tehtäväkentäksi. Tämän työnjaon pohjalta aloittivat toimintansa vuonna 2010 kuusi aluehallintovirastoa ja kaikkiaan viisitoista elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusta.

Hallituksen esitys (59/2009 vp) täsmensi näitä tavoitteita. Valtiovarainministeriön yleiskoordinoinnin ja strategisen ohjauksen alle sijoittuvat erilaiset valvonta- ja oikeusturvatehtävät siinä missä työvoima- ja elinkeinoministeriön yleiskoordinoinnin ja strategisen ohjauksen alle sijoittuvat monitahoiset aluekehitystä tukevat aluetason viranomaistoiminnot. Muutoksen tavoitteena oli vähentää viranomaisten määrää ja selkeyttää sekä aluejakoja että tehtävänasetteluja valtion aluehallinnon ja maakuntien liittojen välillä. Erityisenä pyrkimyksenä muutosta toteutettaessa oli vahvistaa maakuntien asemaa ja tukea hallinnon kansanvaltaisuutta.

2.1 Hallinnon kansanvaltaisuus ja demokratiatavoite

Kaikkia 1990-luvulla toteutettuja aluehallinnon uudistuksia yhdistävänä teemana oli pyrkimys kansanvaltaisuuden vahvistamiseen. Tätä tavoitetta on pyritty tukemaan vahvistamalla alueiden omaa päätöksentekoa ja toimintakykyä. Tältä osin 1990-luvun alkupuolen suuri uudistus oli alueelliseen kehittämiseen liittyvien suunnittelutehtävien siirtäminen lääninhallituksilta maakuntien liitoille. Siitä lähtien tehdyt hallintouudistukset ovat lujittaneet maakuntien liittojen kehittäjäroolia tavalla, joka synnytti alueilla suuria odotuksia myös ALKU-uudistusta kohtaan. Kansanvaltaistamispyrkimys käy ilmi myös aluehallinnon uudistamista koskevan lakiesityksen yleisperusteluista (HE 59/2009 vp, 5). Keinoina tämän tavoitteen saavuttamiseksi mainitaan yhtäältä

maakuntien liittojen aseman vahvistaminen alueiden kehittäjäviranomaisina ja toisaalta, mainitun kehittäjäroolin erityisenä ilmentymänä, vuonna 2005 alkanut Kainuun itsehallintokokeilu, jonka tuottamien kokemusten hyödyntäminen ja hyödynnettävyys myös muilla alueilla herätti vilkastakin keskustelua kokeilun arviointiraportin (Jäntti ym. 2010) valmistuttua.

Aluehallinnan uudistamisen demokratiatavoite on näkyvästi esillä niin ikään pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen ohjelman linjauksissa, joiden mukaisesti ”hallintoa uudistetaan ja kansanvaltaistetaan”. Tämä poliittinen päämäärä jäsennettiin hallitusohjelmassa myös yksityiskohtaisemmiksi tehtäviksi. Siten hallituksen esitys tukeutui suoraan ALKU-uudistukselle hallitusohjelmassa asetettuihin materiaalsiin tavoitteisiin (mt., 20). Niiden mukaisesti uudistuksella:

- Täsmennetään lääninhallitusten, työ- ja elinkeinokeskusten, muiden piiri-hallintoviranomaisten ja maakunnan liittojen työnjako
- Poistetaan päällekkäisyydet
- Vähennetään hallintoviranomaisten määrää
- Arvioidaan viranomaisten aluejakoja
- Käynnistetään vuonna 2010 toteutettavan uudistuksen valmistelu välittömästi

Kansanvaltaisuutta lisäävän kehittämistavoitteen mahdollistamiseksi päätettiin selvittää maakunnan kehittämisen voimavarojen kokoaminen maakunnittain ja ministeriöittäin yhdelle momentille ja niitä koskevan päätöksenteon siirtämistä alueille. Uudistuksen päämäärä ja sen toteuttamisen suuntaviivat ovat pysyneet hallitusohjelmasta hallituksen esitykseen samansuuntaisina. Prosessissa on kuitenkin tapahtunut myös muutoksia hallitusohjelman ensimmäisten kirjausten ja uudistuksen lopullisten tavoitteiden välillä. Valmisteluvaiheen arvioinnissa tehtyjen haastattelujen mukaan uudistuksessa tehtiin enemmän kuin mitä hallitusohjelmaan oli kirjattu. Uudistus alkoi muotoutua jopa alkuperäisiä kaavailuja radikaalimmaksi.

Osa hankkeen valmisteluun osallistuneesta virkamieskunnasta ja sidosryhmien edustajista olisikin toivonut radikaalimpia otteita muun muassa uusien viranomaisten määrästä päätettäessä. Monet heistä olisivat pitäneet mahdollisena luoda kahden uuden viranomaisen (AVIt ja ELY-keskukset) sijaan vain yksi. Hallinnon ja aluekehityksen ministeriryhmän (Halke) kantana oli kahden viranomaisen malli, joten aluehallinnon kokoaminen yhden viranomaisen alle oli poliittisesti mahdoton. Sen sijaan uusien viranomaisten toimipaikkojen määrä ja aluejaot herättivät paljon keskustelua. Viimeksi mainitusta tunnetuin esimerkkitapaus on Keski-Pohjanmaa, jonka suuntautumista koskeva kysymys saatiin ratkaistua vasta elokuussa 2010, uudistuksen toteutusvaiheen ollessa jo täydessä vauhdissa.

Kansanvaltaisuutta maakuntien roolia vahvistamalla. Aluehallinnon kansanvaltaistamisen rajoja ja sillä saavutettavissa olevia hyötyjä testattiin Kainuun itsehallintokokeilussa. Kainuu on ollut sikäli merkityksellinen harjoitusympäristö, että sen piirissä kansalaiset valitsevat suoralla maakunnallisella vaalilla päätöksentekoelementin, joka käyttää äänestäjien tahdosta johdettavaa poliittista valtaa myös aluehallinnon uudistukseen sisältyvillä tehtäväalueilla. Kainuussa toteutettava käytäntö vastaa sisällöltään pohjoismaista, päätöksentekoa viime vuosikymmeninä kohti alueita siirtänyttä muutossuuntausta.

Kansanvaltaistamisen keskeisenä välineenä on siis nähty maakunnallisen päätöksenteon aseman vahvistaminen. Maakunnan liittojen työvälineet valtion aluehallinnon toimenpiteiden yleiseksi suuntaamiseksi ovat erilaiset suunnittelu- ohjelmointi ja kaavavälineet (maakuntasuunnitelma, maakuntaohjelma, maakuntakaava). Näistä erityisesti maakuntaohjelmaa halutaan kehittää yhdistämällä sen laadintaan erilaiset erityisohjelmat ja hallinnonaloittain laadittavat kehittämisohjelmat. Vastaavasti halutaan lisätä maakuntaohjelman toteuttamissuunnitelman painoarvoa osana keskushallinnon ja alueiden välistä tulosohjausprosessia.

Toteuttamissuunnitelma on tärkeä väline integroitaessa kehittämisen eri rahoittajakanavien toimintaa mahdollisimman vaikuttavaksi ja alueen tarpeista nouseviin kehittämishaasteisiin parhaiten vastaamaan kykeneväksi kokonaisuudeksi. Toteuttamissuunnitelman säädöspohjaista vaikuttavuutta valtion alueviranomaisiin nähden on lisätty, mikä osaltaan antaa maakuntien liitoille enemmän päätösvaltaa aluekehittämisrahoituksen käytössä. Säädösympäristöäkin tärkeämpänä voidaan kuitenkin pitää erilaisten yhteistoiminnallisten käytäntöjen muotoutumista alueilla. Aluekohtaiset erot ovat kuitenkin suuria. Osassa maakunnista on kehitetty muita nopeammin uuden työnjaon tuomia mahdollisuuksia hyödyntäviä toimintatapoja. Tässä painavat paljon niin avaintoimijoiden henkilökohtaiset yhteydet ja kyky toimijarajat ylittävään yhteistyöhön kuin myös alueilla vaikuttavat, yhteistoiminnalle hyviä edellytyksiä tukevat perinteet.

Hallintovaliokunnan mietintöön (HaVM 13/2009 vp) esitettyssä vastalauseessa epäiltiin kansanvaltaisuuden toteutumista maakunnan liittojen toiminnan kautta. Kansalaisten ei nähdä voivan vaikuttaa suoraan edes maakuntakokousten tai -valtuustojen kokoonpanoon. Maakuntien liittojen nähdään siten kärsivän demokratiavajeesta, jonka lieventämistä on pidetty perusteena, kun niiden painoarvoa aluetason julkisessa päätöksenteossa on lisätty 1990-luvun alkupuolelta lähtien. Esitetty näkemys saa vahvistusta tämän raportin taustaineistosta. Sen sijaan ongelman korjaamiseksi vastalauseessa esitetty maakuntavaltuustojen jäsenten valitseminen kuntavaaleissa ei ole raporttia kirjoitettaessa kovin aktiivisen keskustelun kohteena – huolimatta Kainuun hallintokokeilun arviointiraportin valmistumisesta vuonna 2010.

Sinänsä maakunnan liittojen roolin vahvistamisen tärkeyttä ei kiisteta. Toisaalta ALKU-uudistuksen myötä syntynyttä asetelmaa ei ole pidetty yksiselit-

teisesti kestäväenä. Maakuntien liitot eivät välttämättä tule toimimaan tulevaisuudessa nykyisenkaltaisina, vaan yhdistymiset ja/tai uudet aluejaot voivat olla välttämättömiä. Kuntien yhdistyminen saattaa puolestaan johtaa tilanteeseen, jossa maakunnan muodostaa vain muutama suurkunta.

Maakuntatason muutos onkin jo käynnistynyt. Uudenmaan ja Itä-Uudenmaan liitot yhdistyivät vuoden 2011 alusta lukien ja Kymenlaakson ja Etelä-Karjalan liittojen muodostama Kaakkois-Suomen yhteistoimintaelin aloitti toimintansa lokakuussa 2010. Lakiin alueiden kehittämisestä (1651/2009) perustuvien yhteistoiminta-alueiden muodostaminen toisaalta vakiinnuttaa maakuntakentän siten, että yhteistoiminta-alueet ovat yhdenmukaisia sen aluejaon kanssa, joka muodostuu yhdeksästä kolmen vastuualueen ELY-keskusalueesta. Muutosten maakuntakentässä ja valtion alueviranomaisten toimialueissa voidaankin olettaa tapahtuvan käsi kädessä.

Asiakasnäkökulma ja vallankäytön etäisyys. Hallituksen esityksessä (HE 59/2009 vp, 22) tavoitetta hallinnon kansanvaltaisuuden lisäämiseksi konkretisoitiin tarkastelemalla uudistusta asiakasnäkökulmasta. Aluehallinto nähdään tällöin välineenä, jonka avulla kansalaisten tahto erilaisten asioiden edistämiseksi kanavoidaan aiempaa paremmin toiminnaksi ja palveluiksi. Tätä varten on pystyttävä tunnistamaan hallinnon asiakkaiden palvelutarpeet ja kehittämään niihin yhä paremmin vastaamaan kykeneviä palvelumuotoja. Toimipaikkaverkon harventuminen ja erityisesti tulevaisuudessa myös aluehallinnon toimijoiden välinen työnjako ja erikoistuminen harventavat joidenkin palvelujen tuotantoverkkoa. Palvelujen tarjonta ja jakelu onkin toteutettava yhä useammin uusia sähköisiä kanavia hyödyntämällä. Palvelutarjonnan ja palvelujen saannin erityisenä ulottuvuutena on kielikysymys: kansalaisten palvelutarjonta on turvattava jakelukanavista riippumatta virallisilla kotimaisilla kielillä. Uudistuksen toimeenpanovaiheen käynnistyttyä tämä kysymys jouduttiin ratkaisemaan Keski-Pohjanmaan suuntautumista koskevassa erityistapauksessa. Siinä korostuneen perusoikeusnäkökulman lisäksi kysymys hallinnon kielestä on merkittävä osa hallinnon kansanvaltaisuuden toteutumista ja yleisemminkin aktiivisen kansalaisuuden mahdollistumista.

Moni valmisteluvaiheen raporttia varten haastattelemamme itse valmisteluprosessiin osallistunut henkilö arvioi, että järjestelmää muutettaessa oltaisi voitu pärjätä jopa yhdellä uudella aluehallintoviranomaisella. Hallintovaliokunnan mietinnössä (HaVM 13/2009 vp) tuettiin kuitenkin hallituksen esityksen linjausta ja korostettiin tarvetta kahdelle uudelle viranomaiselle. Tehtävien jakaminen kahden viranomaistyyppin kesken alueellisiin kehittämistehtäviin ja yhdenvertaisuustehtäviin tukee myös uudistuksen tavoitteita saada aikaan entistä paremmin kansalais- ja asiakaslähtöisesti, tehokkaasti ja tuloksellisesti toimiva aluehallinto. Valiokunnan mietinnössä todetaan myös, että suomalainen hallintojärjestelmä on niin kehittynyt ja sen tehtäviä koskeva lainsäädäntö

niin kattava, että nykypäivänä ei ole tarpeellista määritellä yhdelle viranomaiselle yleisen aluehallintoviranomaisen roolia ³.

Valmisteluvaiheen haastatteluissa nousi säännöllisesti esiin kysymys ELY-keskusten toimipisteiden tulevasta määrästä. Varsin yleinen käsitys oli, että toimipisteiden nykyinen suuri määrä heijastelee jopa uudistuksen nykyvaiheen väliaikaisuutta. Epäiltiin, että paine karsia ELY-keskusten tulevaa määrää voi jopa haitata ELY-keskusten yhteistyötä. Nämä näkemykset voidaan kiteyttää väittämäksi, jonka mukaan aluehallinnon uudistus oli tarpeellinen, mutta sen olisi pitänyt johtaa rohkeampaan lopputulokseen. Tähän näkemykseen liittyi ajatus siitä, että virheelliseksi koettua kahden viranomaisen mallia joudutaan korjaamaan tulevaisuudessa, jolloin ALKU-uudistukseen olisi kylvetty seuraavan, radikaalimman uudistuksen siemen.

Myös hallituksen esitys (HE 59/2009 vp, 5) tarkastelee uudistusta prosessina, ei tähänastisen kehityksen päätepisteenä. Siinä lausutaan julki tavoite jatkaa aluehallinnon uudistamista niin, että uudistuksen ulkopuolelle nyt jääneitä organisaatioita tai niille kuuluvia viranomaistehtäviä voidaan myöhemmin kytkeä osaksi vuonna 2010 aloittaneita alueviranomaisia. Näkemystä täydentää hallintovaliokunnan mietintö (HaVM 13/2009 vp). Siinä suositellaan jatko-työn käynnistämistä heti aluehallintouudistuksen tultua voimaan. Seurannan ja toimeenpanosta saatavien kokemusten perusteella on hallintovaliokunnan mukaan arvioitava mahdollisuuksia ja tarvetta jatkaa uudistusprosesseja esimerkiksi tarkastelemalla eri tehtäviin liittyviä kehittämis- ja uudistamismahdollisuuksia. Valtion aluehallinnon aluejaotuksen on jatkossa huomioitava esimerkiksi PARAS-hankkeesta johtuvat mahdolliset kuntarajojen muutokset.

2.2 Palvelujen tehokas tuottaminen ja saatavuus

ALKU-uudistuksen myötä valtion aluehallinnon tehtävät ovat jakautuneet selvästi erilaisiksi palvelukokonaisuuksiksi, joita myös suunnataan hyvin monimuotoisille kohderyhmille. Aluehallintoviraston yleisenä tehtävänä on edistää alueellista yhdenvertaisuutta hoitamalla lainsäädännön toimeenpano-, ohjaus- ja valvontatehtäviä. Siten viraston tehtäväksi esitetään edistää toimialueellaan perusoikeuksien ja oikeusturvan toteutumista, peruspalvelujen saatavuutta, ympäristönsuojelua, ympäristön kestävää käyttöä, sisäistä turvallisuutta sekä terveellistä ja turvallista elin- ja työympäristöä. Vastaavasti elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen tehtäväksi esitetään alueellisen kehittämisen edistämistä hoitamalla valtionhallinnon toimeenpano- ja kehittämistehtäviä alueilla. Keskuksen tehtäväksi annetaan siis edistää yrittäjyyttä, työmarkkinoiden toimintaa, osaamista ja kulttuuria, liikennejärjestelmän toimivuutta

³ Lääninhallitukset olivat lääninhallituslain (22/1997) 2 §:n nojalla lääninsä yleisiä hallintoviranomaisia. (HaVM 13/2009 vp - HE 59/2009 vp)

ja liikenteen turvallisuutta, hyvää ympäristöä sekä luonnon ja luonnonvarojen kestävää käyttöä samoin kuin maahanmuuttoa, maahanmuuttajien kotouttamista ja työllistymistä alueilla. Näiden tehtävien mukainen palvelu- ja asiakasnäkökulma nousee selvästi esiin myös tätä arviointia varten tekemissämme haastatteluissa ja kyselyissä.

Osamuutoksista kokonaisuutokseen. Hallituksen esityksen yleisperustelujen johdannossa (HE 59/2009 vp, 5) todettiin, että uudistusta edeltäneinä vuosikymmeninä hallinnon kehittäminen ja uudistaminen on tapahtunut eri painopisteisiin kohdistuneiden osauudistusten kautta. Joissakin haastatteluissa nousi esiin näkemys, jonka mukaan osittaisuudistusten tie oli kuljettu loppuun ja tyytymättömyys niiden tuloksiin oli suorastaan avainasemassa ALKU-uudistuksen käynnistämiseen tarvittun *momentumin* syntymiselle.

1990-luvulla vahvistettiin kunnallista päätöksentekoa alueiden kehittämisessä siirtämällä aluekehitystehtävät lääninhallituksilta maakuntien liitoille ja siirryttiin EU-jäsenyyden käynnistämisen yhteisöaluepolitiikan hengessä ohjelmaperustaisen kehittämispolitiikan toteuttamiseen. Valtion tehtäviä ja viranomaisia koottiin yhteen perustamalla alueelliset ympäristökeskukset sekä työvoima- ja elinkeinokeskukset. Viimeksi mainittu tapahtui osana laajempaa Aluehallinto 2000 -uudistusta, jonka myötä myös läänien ja lääninhallitusten määrä väheni viiteen. Nämä uudistukset merkitsivät palvelujärjestelmälle muutosta, jota tuskin olisi ollut mahdollista toteuttaa 1990-luvun taantuman jälkeisissä toimintojen tehostamispaineissa ilman uusien tieto- ja viestintäjärjestelmien käyttöönottoa. Jo 1980-luvulla julkilausutut ajatukset hallinnon paremmasta tuottavuudesta, joustavuudesta ja palvelukykyisyydestä toteutettiin siten erittäin haasteellisissa oloissa.

ALKU-uudistuksen valmistelu on näin ollen koonnut yhdeksi kokonaisuudeksi pitkän aikavälin valtion aluehallinnon kehittämistavoitteet. Tämän lisäksi se on sitonut muutosprosessiin aiempaa selvemmin myös ministeriöiden koordinoidumman yhteistyön. Aluehallinnolle tämä yhteistyö näyttäytyy yhtäältä uusien viranomaisten vastuualuerajat ylittävänä strategisena ohjauksena ja johtamisena ja toisaalta koordinoidusti toteutettuna tehtävä- ja vastuualuekohtaisena toiminnallisena ohjauksena ja johtamisena. Käytännön asiakasrajapinnalla realisoituvana uudistuksen konkreettisena toteutuskeinona nähdään sähköisen asioinnin ja yhteispalvelujen hyödyntäminen.

Hallituksen esityksessä Kainuun hallintokokeilun mainitaan tuottavan kokemuksia vaihtoehtoisista tavoista tuottaa julkisia palveluja kuntaa laajemmän alueen puitteissa (HE 59/2009 vp, 7). Sen lisäksi, että Kainuun hallintokokeilussa maakunnan valtaa lisättiin merkittävästi alueiden kehittämiseen liittyvissä aluehallinnon tehtävissä, kerättiin maakunnalle laajasti myös kuntien palvelutehtäviä. Siinä palvelujen järjestäminen tai suoranainen hallinnon palvelukykyisyyden turvaaminen ja kysymys kehittämistehtävissä harjoitettavan vallankäytön demokratisoinnista kohtaavat toisensa. Kysymys hallinnon kokemisesta kansanvaltaiseksi, kansalaisten ja heidän muodostamiensa yhtei-

söjen tarpeesta nousevaksi, onkin keskeinen osa sitä hallintouudistusten ketjua, johon myös ALKU-uudistus kuuluu.

Hallinnon ja hallinnan tarpeisiin luotujen alueiden mittakaava kasvaa. Valtion paikallishallinnon johtamisalueita on suurennettu (HE 59/2009 vp, 18). Lakkautettuihin kihlakunnan virastoihin kuuluneiden toimijoiden toimialueet ovat uudistusten jälkeen lähes nykymaakuntien laajuisia. Valmisteltavana oleva hätäkeskusuudistus jatkaa hallinnollisten alueiden mittakaavan kasvua. Toistaiseksi palveluyksiköitä ja -toimistoja on kuitenkin vähennetty melko vähän, vaikka useat valtion paikallistason toimijat valmistelevat toimipaikkojen lakkauttamisia. Hallinnon tuleviin palvelurakenteisiin ja palvelukykyyn vaikuttaa oleellisesti viranomaisten verkostomainen alueellinen erikoistuminen, jossa aluehallinnon tehtäviä organisoidaan yksittäisten viranomaisten erikoistumistehtäviksi. Jo nyt yksittäisillä alueilla on vastattu tällaisista tehtävistä muilla alueilla toimivien vastaavien viranomaisten puolesta. Hallituksen esityksessä ratkaisun todetaan parantavan hallinnon palvelutasoa, kun erikoistunut henkilöstö pystyy harjaantumaan ratkaisujen tekemiseen entistä paremmin tunte miensa tehtäväalueiden piirissä. Samalla palvelujärjestelmän toiminta on tehostanut: samoista tehtävistä vastaavia henkilöresursseja ei ole ollut välttämätöntä sitoa kaikkiin aluehallinnon viranomaisiin.

Palvelujärjestelmä kehittämisen kohteena. Palvelujärjestelmän kehittäminen on synnyttänyt myös uudenlaista valtakunnallista työnjakoa. Viranomaisten alueellisten yksiköiden valtakunnallisten erikoistumistehtävien lisäksi tehtäviä on alueellistettu pois pääkaupunkiseudulta. Sähköinen asiointi ja call centerit ja palvelukeskukset tekevät palvelujen tuottamisesta tavallaan ”alueetonta”. Palvelujen tuotantoa ja sen edellyttämän asiantuntemuksen keskittämistä oleellisempi kysymys kansalaisille on kuitenkin palvelujen saatavuus ja sitä kautta niiden jakelujärjestelmä sekä asiakkaille näkyvän palvelun laatu.

Hallituksen esityksessä (HE 59/2009 vp, 18) lähdetään siitä, että samalla kun paikallishallinnon tasolta ”nousee” aluehallinnon tasolle (ja siten kansalaisten kannalta harvempaan jakeluverkkoon) tehtäviä, jotka on mielletty kansalaisia välittömästi palveleviksi, ”laskeutuu” keskushallinnosta alueille tehtäviä, jotka verkostomaisen erikoistumisen kautta on mahdollista hoitaa alueilla. Tällaisten alueille laskeutuvien tehtävien määrä on kuitenkin tosiasiallisesti hyvin vähäinen.

Hallituksen esitys (HE 59/2009 vp, 20–21) kytkee aluehallinnon uudistamisen toimintaympäristössä tapahtuviin nopeisiin muutoksiin ja niiden asetamiin vaatimuksiin uusien toimintamallien ja työvälineiden kehittämiseksi ja hyödyntämiseksi. Tarvitaan enemmän poikkihallinnollista yhteistyötä sekä verkostomaisesti että uusia organisatorisia rakenteita kehittämällä. Hallituksen esityksessä aluehallinnon uudistamiseen vaikuttavista toteutetuista ja vireillä olevista kehittämishankkeista mainitaan tällöin erityisesti kunta- ja palvelurakennehanke, alueellistaminen, yhteispalvelujen kehittäminen, tietoyhteiskuntastrategia, julkisen hallinnon sähköisten palvelujen ja asioinnin kehittämistyö

ja kehysmenettelyn osaksi siirtynyt valtionhallinnon tuottavuusohjelma. Esiityksen mukaan nämä seikat huomioon ottaen on asetettu uudistuksen yleistavoite kansalais- ja asiakaslähtöisesti sekä tehokkaasti ja tuloksellisesti toimivan aluehallinnon aikaansaamiseksi.

Myös valmisteluvaiheen arvioinnissa kuullut haastatellut nostivat esiin ALKU-hankkeen joissakin tapauksissa kompleksisenkin suhteen useisiin rinnakkaisiin kehittämishankkeisiin. Niistä mainittiin LVM:n alaisen Liikenneviraston muodostaminen, poliisihallinnon uudistus, TEM-uudistus, Terveystieteiden ja hyvinvoinnin laitoksen uudistus, valmisteluvaiheessa käynnissä ollut aluekehityslain uudistus, sote-alueita koskeva debatti, tulosohjaus uudistus, aikuis-koulutuksen kokonaisuudistus sekä kuntien maaseutuviranomaisten tehtävien uudelleen organisointi. Eri asiayhteyksissä näistä nostettiin useimmin esille Paras-hanke. Paras-hanke halutaan toisaalta nähdä selvästi ALKU-hankkeen ulkopuolisena uudistuksena.

Hallituksen esityksessä ALKU-uudistus esitetään prosessina, jolla luodaan edellytyksiä palvelutason parantamiselle. Varsinaiseen palvelujen kehittämiseen ei uudistuksessa kuitenkaan *sitouduta*. Haastattelut vahvistivat tämän näkemyksen. Sen sijaan hallituksen esityksen mukaan uudistuksella pyritään järjestämään ja tuottamaan palvelut entistä *tehokkaammin*. Asiakaslähtöisen aluehallinnon tavoitteeksi nostetaan yhtäältä kyky vastata asiakkaiden monimutkaisiin palvelutarpeisiin nykyistä paremmin ja toisaalta kehittää palvelujen saatavuutta uusin keinoin. (HE 59/2009 vp, 22.) Uusien aluehallintoviranomaisten nähdään myös *mahdollistavan* nykyistä laadukkaampien ja tehokkaampien monikanavaisten ja paikasta riippumattomien palvelumallien kehittämisen. (HE 59/2009 vp, 31.)

Palvelujen saatavuuden parantamiseen liittyy pyrkimys yhteispalvelun tehostamiseen⁴. Hallituksen esityksessä (HE 59/2009, 32) mainitaan, että yhteispalveluun on tarkoitus tukeutua uudistuksen täytäntöönpanon yhteydessä. Tämän esitetään tarkoittavan käytännössä sitä, että aluehallinnon viranomaisten omat fyysiset työpisteet vähenevät, mutta niitä voidaan korvata yhteispalvelupisteillä. Yhteispalvelun koordinoimiseksi on maakuntien liittoihin sekä aluehallintovirastoihin nimetty yhteispalvelun aluevastaavat. Haastatteluissa yhteispalvelun tehostamiseen suhtauduttiin kuitenkin hieman epäilevästi. Hankkeen koettiin hyvästä perusajatuksesta huolimatta jääneen vajaalle huomiolle muita uudistuksia valmisteltaessa.

ALKU-uudistuksessa tapahtuu palvelujen näkökulmasta jo olemassa olevien palvelujen uudelleen yhdistelyä. Yhteispalveluna toteutettavaksi on tarkoitus siirtää aiemmille aluehallintoviranomaisille kuuluneita tehtäviä. Esimerkiksi

⁴ Uusi laki julkisen hallinnon yhteispalvelusta (223/2007) tuli voimaan 1.4.2007. Lain tarkoituksena on parantaa julkisen hallinnon asiakaspalvelun saatavuutta ja toiminnan tehokkuutta. Lakia sovelletaan valtion ja kunnan viranomaisten sekä Kansaneläkelaitokselle kuuluvien avustavien asiakaspalvelutehtävien järjestämisessä ja hoitamisessa viranomaisten yhteistyönä. (www.yhteispalvelu.fi).

ELY-keskuksiin koottiin entisten TE-keskusten, alueellisten ympäristökeskusten, tiepiirien sekä lääninhallitusten liikenne- ja sivistysosastojen tehtäviä ja palveluja. Tällaista palvelujen uudistamista uudelleen yhdistelyn kautta tarkastellaan luvussa 5 innovaationäkökulmasta.

2.3 Aluejakojen muotoutuminen

ALKU-uudistuksen myötä tehdyt päätökset aluejaoista eivät ole täysin johdonmukaisia. Hallituksen esityksessä tavoitteeksi asetettiin täsmentää erilaisin alueellisin perustein jäsenyten hallinnollisten toimijoiden työnjako. Tämä täsmentäminen päätettiin toteuttaa rakentamalla kaksi rinnakkaista viranomaista. Hallituksen esityksessä (HE 59/2009 vp, 23–24) lausutaan julki myös erityinen joustavuusperuste, jonka mukaan aluehallintovirasto ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus voivat hoitaa tehtäviä myös useamman kuin yhden viraston tai keskuksen toimialueella, jos toimialueen laajentamisella voidaan tehostaa virastojen ja keskusten toimintaa ja valtion henkilöstö- ja muiden voimavarojen käyttöä, parantaa palvelujen saatavuutta tai turvata tehtävissä tarvittavan erityisasiantuntemuksen saatavuus. Näin voitaisiin toimia myös jos toimialueen laajentaminen on tarkoituksenmukaista muun vastaavan syyn vuoksi.

Muotoilu mahdollistaa voimavarojen joustavan käytön ja myös erilaisten, kokemusten karttuessa muotoutuvien käytäntöjen synnyn. Toisaalta se monimutkaistaa entisestään järjestelmää, jonka useat uudistusta eri yhteyksissä kommentoineet tahot olisivat mielellään nähneet selvästi yksinkertaisempänä, vain yhdeksi aluehallintoviranomaiseksi organisoituna.

Kuten edellä todettiin, uudistuksessa voidaan hyödyntää uusia viestintä- ja sähköistä asiointia tukevia välineitä. Niiden edelleen kehittämistä voidaan pitää suorastaan välttämättömänä palvelujen jakelukanavien järjestämiselle. Hallituksen esityksen mukaisesti sähköiset asiakaspalvelut ja call center -tyyppisten puhelinpalvelujen kehittyminen samoin kuin yhteispalvelut helpottavat asiointia ja käytännössä vähentävät etäisyyksien merkitystä hallinnon kansalaisille ja muille asiakas- ja sidosryhmilleen jakelemissa palveluissa. Tämän todetaan mahdollistavan sen, että myös hallinnon toimialueiden kokoja tullaan jatkossa harkitsemaan uudelleen. (HE 59/2009 vp, 8).

Aluejaot ja hallinnan tilallisuus. Aluejaot eivät kuitenkaan ole tärkeitä vain määrällisesti, käsiteltävien asioiden lukumäärän, etäisyyksien tai hallintoalueiden pinta-alojen perusteella. Esimerkiksi kysymys kielialueiden rajoista ja ruotsinkielisen väestön oikeudesta saada palvelut äidinkielellään johtavat hyvin konkreettisiin ja yksityiskohtaisiin muotoiluihin esitystekstissä (HE 59/2009 vp, 28). Tämä osoittaa selvästi, kuinka kukin toimialue on oman, toisinaan pitkänkin hallinnonhistoriallisen kehityksen tulosta, puhumattakaan syvällisemmistä historiallisista ja esimerkiksi tuotanto- ja kuljetustekniikan

kehityksen myötä syntyneistä rakenteista. Näitä rakenteita ovat sittemmin toistaneet ja lujittaneet erilaiset sekä yksityistä että julkista toimintaa jäsentävät toimintapiirit. Vakiintumisensa myötä myös ne ovat muokanneet erilaisia toimintoja olemassa olevien rajojen mukaisiksi.

Tästä johtuen hallinnon alueellisuuden muuttaminen on väistämättä enemmän kuin päätös yhden muodollisesti sovitun aluemallin korvaamisesta toisella. Modernien aluejakojen muotoutumista on tutkittu Suomessa systemaattisesti 1940-luvulta lähtien ja nykymaakuntajakokin perustuu tälle perinteelle. Kun hallinnollisen aluejärjestelmän perusteita muutetaan, on myös tämän järjestymisen perusteet voitava asettaa kriittisen tarkastelun kohteeksi.

Haastatellut puuttuivat aluejakokysymykseen, etenkin viranomaisten aluejakojen perusteisiin, melko kriittisesti. Hallinnon sidosryhmien ja asiakkaiden kuvaa valtion virastosta voisi heidän mukaansa selkeyttää se, että kaikilla aluehallintoviranomaisilla olisi sama aluejako. Toisaalta toiminnan jakautuminen eri alueyksiköihin vaikuttaa eri hallinnonaloihin ja niiden tehtäviin eri tavoin. Tehtävät, jotka hoidetaan uusissa alueviranomaisissa vain harvalukuisilla henkilöresursseilla, voivat olla ohjaaville ministeriöille henkilöstöpoliittisesti hankalia. Esimerkkeinä tällaisista tehtävistä haastatellut nostivat esiin kirjasto-, liikunta- ja nuorisotoimen tehtävät, joihin aluetasolla kohdennettujen henkilötyövuosien määrä on pieni.

Uusien viranomaisten on kuitenkin voitava varmistaa yhdenmukainen palvelutaso kaikissa osissa maata. Tämän tavoitteen saavuttamiseksi tarvitaan toiminnallista ohjausta, johon erityisesti edellä mainittujen pienten tehtäväalojen kohdalla turvaudutaan mielellään. Toiminnallisessa ohjauksessa on kyse valtion talousarviosta annetun lain 12 §:ssä ja valtion talousarviosta annetun asetuksen 2 luvussa tarkoitetun vuositason toiminta- ja taloussuunnittelun lisäksi tulevista toimenpiteistä, joiden tarkoituksena on varmistaa yhdenmukainen palvelu- ja laatutaso virastoille kuuluvien sektorikohtaisten tehtävien ja -toimintojen hoitamisessa sekä palvelujen tuottamisessa. (HE 59/2009 vp, 52.) Siten uudet viranomaiset pyrkivät tarjoamaan pääsääntöisesti samat palvelut toiminta-alueesta riippumatta. Toisaalta taas valtion aluehallintoviranomaiset hoitavat joitakin tehtäviä erikoistuen koko maassa tai useamman viranomaisen alueella (HE 59/2009 vp, 11).

Jos uusien viranomaisten suuri lukumäärä synnytti paljon kriittisiä näkemyksiä, nostattivat samanlaisia kriittisiä äänenpainoja myös tätä lukumäärää heijastavat AVIen ja ELY-keskusten aluejaot. Joissakin haastatteluissa viitattiin viranomaisten sillisalaattimaiseen sisältöön: osa uusista virastoista ja keskuksista on täyden palveluvarustuksen yksiköitä, osa ei. Tulosohtausjärjestelmien kohdalla tällainen yksiköiden moniaineksisuudesta kumpuava ongelma on edelleen olemassa. Sen sijaan jo toteutusvaiheen ensimmäisenä vuonna on toimintojen ja asiakkaille näkyvän palvelun tasolla pystytty poistamaan erilaisia ongelmallisiksi ennakoituja päällekkäisyyksiä. Myös aluejakoihin kohdistuvan tyytymättömyyden ennakointiin kuitenkin indikoivan tarvetta jatkaa uudistusta

radikaalimman muutoksen toteuttamiseksi ja uusien viranomaisten aluejakojen yhtenäistämiseksi.

Alueellisia epäsymmetrioita. Täyden tai ei-täyden palveluvarustuksen yksiköiden yhteispelin järjestäminen ei sinänsä ole mitenkään uutta. Jo ennen ALKU-uudistusta aluehallinnolla olleita tehtäviä ja alueille viime vuosina annettuja tehtäviä on organisoitu toteutettavaksi siten, että yksi alue tai muutamat alueet ovat vastanneet näistä usein erikoisosaamista vaativista tehtävistä myös toisten samantasoisten viranomaisten puolesta. Tämä on yhtäältä tehostanut resurssien käyttöä ja toisaalta parantanut palvelutasoa: erikoistuneella, erityiskysymyksiä koskevien ratkaisujen tekoon harjaantuneella henkilöstöllä on edellytykset tuntea tehtäväalueensa erityisen hyvin (HE 59/2009 vp, 18.). Tätä toimintamallia pyritään toteuttamaan myös jatkossa, kun sekä AVIt että ELY-keskukset voivat hoitaa tehtäviä useamman kuin yhden viraston toimialueella, jos näin voidaan tehostaa virastojen toimintaa, parantaa palvelujen saatavuutta sekä edistää alueen suomen- ja ruotsinkielisen sekä saamelaiden kotiseutu-alueella saamenkielisen vähemmistön kielellisten oikeuksien toteutumista. (HE 59/2009 vp, 94; 100.)

Arviointivaiheen haastatteluissa herättivät keskustelua erityisesti Keski-Pohjanmaan ja Uudenmaan aluejakokysymykset sekä vähäisemmässä määrin Kainuun hallintokokeilu.

(1) Kysymys Pohjanmaan maakunnista ja aivan erityisesti niistä pienimmästä, Keski-Pohjanmaasta, on noussut vuosikymmenien kuluessa useasti esiin väliportaan hallinnon järjestämistä ja hallinnon aluejakoja koskeneissa järjestelyissä (esim. KM 1967: B13). Myös ALKU-uudistuksen yhteydessä kysymys Keski-Pohjanmaan suuntautumisesta ja aivan erityisesti kaksikielisten palvelujen ja alueen ruotsinkielisen väestön kielellisten oikeuksien turvaamisesta edellytti erityisen, Keski-Pohjanmaan sijoittumisen selvitysryhmän (2010) perustamisen.

(2) Pääkaupunkiseudun erityisroolia maan merkittävimpänä taloudellisena ja väestöllisenä keskittymänä puolestaan korostaa Kanta- ja Päijät-Hämeen alueille laajeneva metropolialue, jonka jäsentymistä on viime vuosina tutkittu ja joka nyt muodostaa Uudenmaan ELY-keskusalueen.

(3) Kainuu on hallinnollinen erikoistapaus suomen maakuntien joukossa. Kainuun hallintokokeilun arviointiryhmä nostaa omassa tarkastelussaan (Jäntti ym. 2010) esiin kokeilun merkityksen maakunnan (hallinnon) rakennepiirteiden säilyttäjänä. Tämä piirre on heijastunut myös ALKU-uudistuksen valmisteluun ja toteuttamiseen. Hallintokokeilun ansiosta alue on sekä säästynyt kuntaliitoksilta että onnistunut säilyttämään maakunnassa myös aluehallintoyksikön, Kainuun ELY-keskuksen.

Aluejakojen kohdalla ALKU-uudistuksen valmistelu ei voida katsoa saavutaneen täysin sille asetettuja tavoitteita. Erilaisten hallinnon palveluja tarjoavien toimipisteiden määrä on pysynyt hyvin suurena. Lisäksi palveluvarustuksensa perusteella toisistaan suuresti eroavat toimipisteet muodostavat varsin epäsym-

metrisen kokonaisuuden. Erilaisia sivutoimipisteitä näyttää lisätyn toimialuekarttoihin valmistelun kuluessa ilman, että niiden valintamekanismi olisi selvästi hahmotettavissa ja siten läpinäkyvä. Ratkaisu on mahdollista ymmärtää osana uudistuksen henkilöstöulottuvuuden mahdollisimman sujuvaa käsittelyä. Vastaisuudessa erilaisten toimipaikkojen ja -pisteiden määrän voidaan olettaa vähenevän.

2.4 Uudistuksen kipupisteitä: poliisin aluehallinto rakennemuutosten puristuksessa

Poliisin aluehallintomuutokset pähkinäkuoressa. Aluehallinnossa poliisiasiat ovat ilman muuta niiden tehtävien joukossa, joissa muutoksen synnyttämä murros on ollut keskimääräistä voimakkaampi. Poliisiasiat olivat aiemmin osa lääninhallintoa. Poliisiasioita varten kullakin läänillä oli osasto tai toimisto. Viiden läänin poliisiosastossa henkilöstöä oli kaikkiaan reilut 150 läänien viimeisenä toimintavuonna 2009. Läänin poliisijohtajien johtamissa yksiköissä oli poliisitoimen tarkastajia, suunnittelijoita ja analyttikkoja. Jo vuoden 1997 lääninhallitusasetuksessa (120/1997) muutettiin lääninhallituksen roolia valtion etujen turvaajasta ja valvojasta enemmän toiminnan mahdollistajaksi ja läänin asukkaiden palvelutarpeiden puolustajaksi. Informaatio-ohjauksen merkitys korostui samalla, kun läänien roolia alueen peruspalvelujen tuloksellisuuden ja vaikuttavuuden arvioinnissa lisättiin. (Haveri 1997; Kujanpää 2001)

Läänien lakkauttaminen vuoden 2010 alusta merkitsi poliisiosastojen ja toimistojen toiminnan loppumista. Aluehallintovirastoihin jäi kuitenkin poliisitoimen vastuualue ja joitakin tehtäviä, lähinnä sellaisia tehtäviä, joilla on kiinteä yhteys muuhun sisäiseen turvallisuuteen. AVIen tehtäviin kuuluu aluehallintolain mukaan varautumis- ja valmiusasioita sekä poliisipalvelujen arviointi. Alueyksikkö arvioi poliisitoimen yhteiskunnallista vaikuttavuutta ja poliisipalvelujen saatavuutta. Aluehallintovirastoissa muun muassa laaditaan yhdessä poliisin, pelastustoimen ja järjestöjen kanssa omatoimisen varautumisen alueelliset kehittämissuunnitelmat. Varautumisessa ja valmiussuunnittelussa keskeinen ohjausrooli on valtioneuvoston kanslialla, samalla kun sisäisen turvallisuuden koordinointi kuuluu nykyisen työnjaon mukaan sisäasianministeriöön eikä poliisihallitukseen. Muut läänien aiemmin hoitamat asiat on siirretty pääosin poliisihallituksen vastuulle tai niitä ei enää ole. Niinpä tulossopimusjärjestelmästä jäi muutosten myötä lääninhallitusten välillinen ohjaava osuus kokonaan pois. Keskeinen muutos on siinä, ettei aluehallintoviraston poliisi enää valvo tai ohjaa paikallisia poliisilaitoksia. Se hoidetaan keskitetysti poliisihallituksesta. Myös paikallispoliisia koskevien kantelujen käsittely on siirretty lääneistä poliisihallitukseen.

Kun aluehallintovirastoja on nykyisin kuusi, poliisiasiat on keskitetty ainoastaan kolmelle aluehallintovirastolle. Aluehallinnon poliisitehtävät hoidetaan Itä-, Lounais- ja Pohjois-Suomen aluehallintovirastoissa. Nämä hoitavat myös niiden aluevirastojen poliisiasioita, joissa ei ole poliisivastuualuetta ja omaa henkilöstöä. Kaikkiaan AVIen poliisiasioita hoidetaan aiempaa huomattavasti ohuemmalla henkilöstöllä. Esimerkiksi Itä-Suomen aluehallintovirastossa poliisin vastuualueella oli uuden rakenteen käynnistyessä henkilöstöä vain alle 10. Kun läänit lakkautettiin, lääninhallitusten henkilöstöstä siirtyi osa poliisihallitukseen, osa vasta perustettuihin suuriin poliisilaitoksiin ja vain pieni osa siirtyi (tai jäi) aluehallintovirastoihin.

Aluevirastoissa poliisin rooli on lähinnä yhteistyöviranomainen. Poliisilta odotetaan valmiutta yhteistoimintaan. Poliisilla on merkittävä asema erityisesti sisäisen turvallisuuden kysymyksissä. Turvallisuus saattaa olla suorastaan aluehallintoviraston painoalue, mikä korostaa poliisin vastuuta. Aluehallintovirastoissa toimivat sisäisen turvallisuuden työryhmät, jotka on alallaan sektoriviranomaisten keskeinen yhteistyöfoorumi. Sisäinen turvallisuus on alue, jossa tarvitaan poikkeahallinnollista yhteistyötä myös ELY-keskusten ja maakuntien liittojen kanssa. Sisäisen turvallisuuden ohjelman toteuttajana poliisi toimii myös alueellisen koulutuksen järjestäjänä. Läänien aikana poliisitoimistoilla oli paikoin aktiivinenkin rooli muun muassa oman alueensa poliisilaitosten johdon kouluttajana.

Aluehallintovirastoissa poliisi toimii tavallaan kahden herran palveluksessa. Aluehallintovirasto on päällikkövirasto, jolloin esimerkiksi poliisin vastuualueen päällikkö käy tulos- ja kehityskeskustelut viraston ylivohtajan kanssa. Päällikkö osallistuu myös johtoryhmän toimintaan silloin, kun käsiteltävänä on poliisi- tai sisäisen turvallisuuden asioita. Aluevastuutehtävien sijaan poliisihenkilöstön työajasta kuitenkin selvästi suurempi osa menee poliisihallituksen valtakunnallisiin tehtäviin. Esimerkiksi Etelä-Suomen aluehallintovirasto hoitaa rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämiseksi tarkoitetut rekisteröinti- ja valvontatehtävät koko maan osalta. Tässä tuleekin esille poliisin roolin kaksinaisuus. Aluehallintovirastojen poliisitoimet ovat samalla poliisihallituksen eräänlaisia etäispesäkkeitä. Ne ovat poliisihallituksen alueellisesti hajautettua toimintaa. Määrärahat tulevat poliisin omalta toimintamomentilta. Aluehallintovirastojen toimintaa linjanneen Aluehallintovirastojen strategia-asiakirjan (2009, 32) mukaan aluehallintovirastojen tulee uudessakin rakenteessa edistää poliisitoimen linjausten valtakunnallista yhdenmukaisuutta ja poliisipalvelujen laadullista tasoa maan eri osissa. Aluehallintovirastojen poliisihenkilöstö on toiminnallisesti osa poliisihallitusta ja toteuttaa poliisin omaa toiminta- ja taloussuunnitelmaa. Vastaavasti kun aluehallintovirastot tekevät ns. strategisen tulossopimuksen, tämä ei koske poliisia, joka ohjautuu oman toimialan strategiansa kautta. Jo poliisihallituksen alueellistamisselvityksessä (2009, 30) esitettiin, että poliisitoimen kuvaus strategia-asiakirjassa olisi lähinnä infor-

maatiota niistä strategisista linjauksista, joita mainitaan poliisin omassa toiminta- ja taloussuunnitelmassa.

Pohdittaessa poliisin roolin muutoksia aluehallinnossa on muistettava, että vain osaa poliisitoimesta on hoidettu lääninhallitusten kautta. Liikkuvalla poliisilla, suojelupoliisilla sekä keskusrikospoliisilla on omat alueorganisaationsa. Myös näissä erityisyksiköissä on pyritty viime vuosina aluetasolla laajempiin kokonaisuuksiin, mutta alueyksikköjä ei ole poistettu. Lisäksi alueellisilla hätäkeskuksilla on poliisin toimintaan läheisesti liittyviä tehtäviä. Alueellisten hätäkeskusten määrää on vähennetty ja keskuspaikkoja ollaan organisoimassa uudelleen. Hätäkeskusten ja poliisilaitosten toimintavalmiudet vaikuttavat yhdessä siihen, mikä on kansalaisten saama palvelu kiireellisissä tehtävissä.

Läänien poistuminen historiaan sijoittuu samaan aikaan, kun poliisin oma hallintorakenneuudistus (PORA-hanke) on meneillään. Poliisin rakenneuudistuksen merkittävimpiä konkreettisia osia ovat olleet poliisilaitosten kokoaminen suurempiin yksiköihin, poliisin siirtyminen kaksipuolaiseen hallintoon sekä keskushallinnon muutos, jossa poliisiasioiden johto siirrettiin uudelle perustetulle keskusvirastolle, poliisihallitukselle. Poliisin mittavan paikallistason muutoksen seurauksena 90 poliisilaitosta koottiin 24 isoon poliisilaitokseen.

Myös muissa paikallishallinnon viranomaisissa muutosvauhti on ollut niin ikään kova. Niinpä oikeusministeriön alaisten maistraattien sekä ulosottoviranomaisten aluejakoja on muutettu siten, että ne lähestulkoon vastaavat poliisilaitosten toiminnallisia kokonaisuuksia. Syyttäjäviraston alueyksiköiden määrää on vähennetty ja organisoitu uudelleen 15 alueellisen syyttäjäviraston ja palvelupisteiden kokonaisuudeksi. Pääpoliisiasemien sijoituspaikkakunnilla sijaitsee tällä hetkellä 13 syyttäjänviraston toimipaikkaa ja 11 palvelutoimistoa lääneittäin. Käräjälaitosjakoa on muutettu syyttäjätöimen mukaisesti kohti isompia yksiköitä.

Poliisin ja syyttäjän yhteistoiminta on erityisen tähdellistä, koska kysymyksessä on saman tutkintaprosessijatkumon kaksi vaihetta. Esitutkinta poliisin johtamana onnistuu pääkäsittelyn valmisteluun liittyvien tavoitteiden saavuttamisessa parhaiten hyvällä tutkintaviranomaisten ja syyttäjän välisellä yhteistyöllä. Toimivan esitutkintayhteistyön kannalta erityisen tärkeää on avainsyyttäjien sijoittuminen pääpoliisiasemien lähelle. Oletettavasti suurin osa syyttäjistä toimiikin tätä nykyä syyttäjänvirastoissa ja paikkakunnilla, joissa myös ko. sektorin rikostutkijat työskentelevät.

Muutosten vaikutuksista. Miten sitten aluehallinnon rakenteiden uudistaminen on onnistunut poliisin osalta. Poliisi joutuu kohtaamaan aluekohtaiset velvoitteet kevennetyllä organisaatiollaan. Onko nykyinen, selvästi aiempaa ohuempi alueellinen organisaatio paikallispoliisin palvelujen tuottamisen kannalta riittävän toimintakykyinen? Toimiiko paikallistason saama tuki nyt keskushallinnosta vähintään yhtä laadukkaasti, kun se toimi aiemmin lääninhallituksista?

Vastaus riippuu paljon siitä, miltä kannalta onnistumista arvioidaan. Toisaalta vasta tulevat vuodet näyttävät tarkemmin, mitä saavutettiin. Menetettiinkö jotakin arvokasta? Historian saatossa hallintoa on milloin koottu ja keskitetty, milloin taas hajautettu. Kysymyksessä on aina erilaisten etujen ja haittojen keskinäinen punninta, jossa hallinnon kustannukset ja palvelujen toimivuus ovat keskeisiä määrittäjiä. Poliisitoimen tavoitteena on edelleen – hallinnon muutoksista huolimatta – että Suomi on Euroopan turvallisin maa. Tämä koskee koko Suomea alueellisesti ja kaikkien kansalaisryhmien tarpeet huomioon ottaen. Seuraavassa on vaikutusten arviointia eri näkökulmista.

Aluehallintovirastojen yksi keskeinen tehtäväalue on sisäisen turvallisuuden ylläpito. Poliisi taas on kiistatta keskeisin toimija sisäisen turvallisuuden ylläpidossa. Näin ollen aluehallintoviranomaisilla näyttäisi käytännössä olevan merkittäviä poliisitehtäviä, vaikka poliisilla ei virallisesti ole omaa väliasteenhallintoa ja poliisiasiantuntijaresurssit ovat vähäiset. Tämä voi aiheuttaa hankaluuksia jatkossa ainakin sellaisissa yhteistoimintatilanteissa, joissa poliisin seuranta- tai asiantuntijarooli korostuu. Lisäksi poliisin maakunnallista yhteistyötä hiertää asia, joka koskettaa aluehallintovirastoja yleisemminkin. ELY-keskukset pitäisi ottaa mukaan sisäisen turvallisuuden kehittämiseen. Kuitenkin AVIt ovat laajemman alueen eli läänin tason toimijoita, kuin taas ELY-keskukset ovat maakunnallisia toimijoita.

Yleensä aluehallinto puoltaa paikkaansa silloin, jos alueiden kesken on selkeää erilaisuutta tai jos valvontajänne keskushallinnosta paikallistasolle on muutoin liian pitkä kuitenkin siten, että valvontajänteen toimivuuteen vaikuttavat myös paikallistason itsenäisyys sekä asioiden hoidon keskittyneisyys. On helppo nähdä että esimerkiksi Lapin ja Uudenmaan alueiden luonteessa on selkeitä eroja, jotka heijastuvat siihen, millainen poliisiorganisaatio on sopiva. Mutta eroavatko myös Itä-Suomi tai Länsi-Suomi merkittävästi poliisin toiminnallisina ympäristöinä? Varmasti eroja on jossain määrin, mutta onko eroja niin paljon, että ne puoltaisivat omaa väliasteen hallintoa. Tähän saadaan vastauksia vasta lähi vuosien aikana. Toinen seikka, joka puoltaa väliasteen hallinnon tarpeellisuutta on käsiteltävien asioiden määrä. Jos pieniä asioita kasautuu paljon keskushallintoon, hallinnon toiminta muodostuu kankeaksi. Lääninhallitus oli aikanaan monen luvan myöntäjä. Toimiiko hallinto joustavasti ja läheisyysperiaatteella, jos esimerkiksi ralleihin tarvittavien tiesulkujen tai ampumatoihin liittyvien lupien käsittely keskitetään koko maassa poliisihallitukselle?

Tarve väliasteen hallinnollisen taakan vähentämiseen ja koordinaation lisäämiseen koskee myös poliisin aluehallintoa ja ohjausta. Hallinto on vähentynyt kiistatta siltä osin, että poliisin alueporras on poissa. Tietoa ei ole kuitenkaan siitä, onko tämä muutos jotenkin heijastunut esimerkiksi yritysten tai sidosryhmien kokeman hallinnollisen taakan vähentymiseen vaikkapa lupa-asioissa. Säädosohjauksen ja sääntelyn merkitys on ylipäättään erilainen poliisin työssä kuin muualla hallinnossa. Jos poliisi höllentää elinkeinotoiminnan tai vaikkapa rakennustoiminnan valvontaa, se helposti näkyy järjestäytyneen

rikollisuuden lisääntymisenä (esim. harmaa talous). Väliasteen hallinnollinen taakka tuskin näkyy suoraan elinkeinoelämän toiminnan edellytyksinä. Toisaalta alueviranomaisten suorittama valvonta, paikallisviranomaistuki ja ohjaus saavat tarpeensa myös kansalaisten yhdenvertaisuuden vaateista ja hallinnon oikeudenmukaisuudesta. Hallinnollisen taakan purkamisen hyödyt ovat silloin kyseenalaisia, jos niiden seurauksena lisääntyy kansalaisten eriarvoisuus tai epäoikeudenmukainen kohtelu.

Väliasteen jääminen pois merkitsi poliisin tulosneuvottelujärjestelmässä isoa muutosta. Poliisihallitus käy tulosneuvottelut suoraan laitosten kanssa, kun aiempi malli oli kolmiportainen. On selvää, että tulossopimuksien solminen käy nyt sujuvammin: käytävänä on yksi kierros, jolla poliisihallitus ja 24 poliisilaitosta solmivat sopimuksen. Poliisitoimen sisällä tulossopimuksia syntyy aiempaa vähemmän ja ne ovat aiempaa kattavampia. Aiemmassa lääninhallitusten ja 90 laitoksen järjestelmässä jo pelkästään Länsi-Suomen läänissä tulossopimuksia tehtiin lähes tuplaten. Samalla tulosohtauksen tulkintatasot ovat läänien poistumisen myötä sekä vähentyneet että suoraviivaistuneet. Tulosohtauksen jalkauttaminen onnistuu aiempaa suuremmin paikallispoliisin strategiseen johtamiseen.

Tällä hetkellä yksi poliisin valtakunnallisista haasteista on saada uudet poliisilaitokset toimimaan yhtenäisesti. Uudeltakin aluehallinnolta edellytetään yhdenvertaisuuden toteutumisen valvontaa,

- että lainsäädäntöä noudatetaan yhdenmukaisesti ja tasavertaisesti maan eri osissa;
- että lainsäädännön soveltamisessa otetaan huomioon alueiden erilaiset olosuhteet;
- että valtion oma paikallishallinto ja kuntien palvelujärjestelmä toteutuu lainsäädännön edellyttämällä tavalla.

Toiminnan yhtenäisyyteen liittyvä iso kysymys on, miten fuusioituneet ja suurentuneet poliisilaitokset onnistuvat sisäisessä tulosohtauksessaan. Poliisilaitokset ovat edelleen toiminnallisesti ja kokonsa puolesta erilaisia johtuen poliisipalvelujen kysynnän eroista. Tulosohtauksen sisäiseen toimivuuteen vaikuttaa olennaisesti se, miten poliisilaitoksissa onnistutaan sopimusten valmistelun hajautuksessa ja toisaalta, miten yhtenäisyys varmistetaan sopimusten toimeenpanossa. Isot laitokset ovat päällikkövirastoja, mutta joutuvat rakentamaan sisäisen ohjausmallinsa siten, että uutta laitosta rakennetaan yhteistoiminnallisesti yhtenäiseksi.

Uudistuksen suunnitteluvaiheessa saatettiin kaavalla tuleville laitoksille yksinkertaista linjarakennetta, jossa hallinto- ja esikuntapalvelut, poliisipalvelut ja lupapalvelut muodostavat kukin oman kokonaisuutensa. Käytännössä poliisilaitosten rakenteista tuli kuitenkin melkoisen moniportaisia ja raskaita.

Oman mausteensa tähän antoi vielä erillisten poliisiasemien ja poliisin palvelupisteiden järjestelmä. Suuren laitoksen rakenne muodostui hierarkkiseksi ja monilinjaiseksi, mikä aiheuttaa haasteita laitosten sisäiselle tulohajautukselle. Kun uudet laitokset koottiin pienistä laitoksista, yhdistettiin myös monenlaisia työkuultureja. Isompi koko merkitsee aina myös riskiä asioiden käsittelyn byrokratisoitumiselle sekä hidastumiselle. Vaarana on johdon etääntyminen kentästä ja vuorovaikutuksen vähentyminen. Laitosuudistuksesta syntyvien tuottavuushyötyjen ja haittojen arvioiminen on vielä liian aikaista varsinkin kannattavuuden tai vaikuttavuuden osalta. Monessa tapauksessa sisäinen toimintakulttuuri joudutaan rakentamaan uudelleen ja vasta muutaman vuoden jälkeen nähdään, ovatko uudet poliisilaitokset mieluummin ketteriä palvelulaitoksia kuin byrokraattisia virastoja.

Poliisin palvelujen toimivuutta mittaavat mm. keskimääräiset hälytysvalmiusajat, poliisin saatavuus, rikosten selvitystaso ja tutkinta-aikojen kohtuullisuus, takaisin saadun rikoshyödyn määrä sekä kansalaisten turvallisuuskokemukset (mm. katu- ja liikenneturvallisuus), poliisin asiakas kohtaamistilanteiden sujuvuus ja kansalaisten luottamus poliisiin. Turvallisuuden parantaminen tarkoittaa näissä mittareissa havaittavia parannuksia, mutta myös sitä, että erilaisten rikosten ja rikkomusten seurauksena syntyvät uhriutumiset, tapaturmat, kuolemat ja vammautumiset vähenevät. Vaikka turvallisuus on asenneasia, taustalla on paljon sellaista tilastollista faktaa, jonka avulla turvallisuuden kehitystä voidaan arvioida ja mitata. Nyt jo tiedetään, että omaisuusrikoksista onnistutaan selvittämään vain noin kolmannes. Poliisilta piiloon jäävien rikosten osuus on merkittävä sekä ns. massarikoksissa että väkivaltarikoksissa. Viime vuosien kasvavia rikosalueita ovat olleet väkivalta- ja huumausainerikokset.

Kun pohditaan hallinnon muutosten heijastumista palveluihin, korostuvat ensisijaisina muutokset paikallistasolla. Palvelut tuotetaan paikallistasolla. Paikallistasolla myös esimerkiksi viranomaisyhteistyöllä on aivan olennainen merkitys rikosten ehkäisyssä. Poliisi tarvitsee työssään sidosryhmien tukea ja yhteistyökumppaneita. Esimerkiksi merkittävästi lisääntyneen perhe- ja lähisuhdeväkivallan torjumisessa poliisi on ainoastaan yksi toimija. Toisaalta poliisin lupapalvelujen toimivuuteen vaikuttaa fyysinen palveluverkosto, luvan saamisen sujuvuus, mutta myös sähköisen asiainnin lisääntyneet mahdollisuudet. Alueellisella ohjaavalla hallinnolla ei liene välitöntä vaikutusta paikallispoliisin toiminnalliseen tuloksellisuuteen ja vaikuttavuuteen. Väliasteen ohjauksen muutos palvelukyvyyssä ja -tasossa näkyy, jos näkyy, pitkän aikavälin vaikutuksina, mistä syystä arvio on tällä hetkellä ennen aikainen.

Miten poliisin lääninhallinnon henkilöstö on kokenut muutoksen? Lääninhallitusten johto tai muu henkilöstö ei varsinaisesti itse osallistunut uusien AVIen rakentamiseen. Muutos tuotiin ulkoa, mikä yleensä merkitsee riskejä ja ongelmia uusiin rakenteisiin kotoutumiselle. Poliisin alueellistamisselvitykseen vuodelta 2009 liittyi henkilöstökysely. Siitä ilmenee, että läänien poliisihenkilöstö näki uusissa järjestelyissä sekä mahdollisuuksia että uhkakuvia. Uhkaku-

vat liittyivät sijoituspaikan muutoksiin, sidosryhmäyhteistyöhön, tehtävämuutoksiin sekä työkuultuuriin. Henkilöstön kokemuksista uudistusten jälkeen ei ole tietoa. Asiaan saataneen jatkossa lisävalaisua poliisin henkilöstöbarometrikyselystä. Poliisin oman rakenneuudistuksen (PORA) arvioinnin yhteydessä tehdyt henkilöstöselvitykset eivät tarkastele lääninosastojen henkilöstösiirtoja tai muitakaan kokemuksia aluehallinnon uudelleenorganisoinnista. PORA-arvioinnissa on ainakin toistaiseksi keskitytty ennen mutta poliisin paikallistasoon uudelleenjärjestelyjen vaikutuksiin.

PORA-hankkeen arviot viittaavat siihen, että kaksiportaisuus on selkiyttänyt hallinnon ohjaussuhdetta sekä johtamis- ja tulosohjausnäkökulmaa hallinnon tasojen välisenä kysymyksenä. Henkilöstön sitoutumisessa, työmotivaatiossa sekä jaksamisessa on tullut esille heikentymisiä, mutta kokemukset liittyvät toistaiseksi vasta muutosvaiheeseen tai sen ensi metreille. Otaksuttavasti palautumista tapahtuu, kun uudet rakenteet vakiinnuttavat toimintansa. Kansalaisten turvallisuuskokemukset ovat säilyneet suhteellisen samankaltaisina. Toisaalta heikennykset näissä eivät nekään suorasti antaisi oikeuta tehdä päätelmiä aluehallinnon heikentyneestä vaikutuksesta.

Muun ALKU-arvioinnin yhteydessä tehdyistä henkilöstökyselyistä ei ole nostettavissa esiin seikkoja, jotka liittyisivät juuri poliisitoimessa tehtyihin muutoksiin tai niiden heijastumiin. Poliisi oli sittenkin jo lääninhallituksissa suhteellisen itsenäisesti toimiva yksikkönsä, jolloin poliisihenkilöstön siirrot eivät näytä jättäneen pysyviä jälkiä koko henkilöstön kokemuksiin. Arvailujen varaan silti jää, onko aluehallintovirastojen henkilöstön negatiivispainotteisissa muutoskokemuksissa myös heijastusta poliisiosastojen lakkautuksista.

Tämäkin muutos voidaan palauttaa poliisin omaan hallintouudistukseen, vaikkakin sen vaikutukset tulevat näkyviksi erilaisissa tarkasteluissa juuri ALKU-uudistuksen heijastumina.

Aluehallinnon uudistus näyttää kaikkiaan jääneen toistaiseksi varsin vähälle huomiolle poliisissa – myös jos asiaa tarkastellaan virallisista asiakirjoista. Niinpä poliisin toiminta- ja taloussuunnitelmassa vuosille 2010-2013 todettiin lyhyesti, että läänin tehtäviä organisoidaan uudelleen. Lisäksi mainitaan yleisellä tasolla muutosjohtamisen tukeminen sekä johtamiskoulutuksen suuntaaminen päälliköille, päällystölle ja lupahallintoasioiden esimiehille huomioiden erityisesti käynnissä oleva organisaation muutostilanne. Kantoja olisi voinut odottaa myös siihen, miten korvautuu se ohjaus, valvonta ja tuki, jota lääninhallitukset tekivät paikallistasolle. Poliisihallituksen tulossopimuksessa vuodelle 2010 ei esiinny mainintoja väliportaanhallinnon ohjausjärjestelmän poistumisesta eikä aluevirastoihin hajautetuista toiminnoista, vaikka poliisihallituksen toiminnan osittaisen hajasijoittamisen vaikutuksista voi yleisellä tasolla arvioida, että jo pelkästään yhteydenpidon ja viestinnän tasolla syntyy rasitteita, jotka heikentävät tuloksellisuutta ja vaikuttavuutta.

3 Uudistuksen toteuttamisen vaatimat menettelyt

3.1 Henkilöstön asema

Hallituksen esityksessä ALKU-uudistuksen todettiin aiheuttavan merkittävän organisaatorakenteellisen muutoksen, joka vaikuttaisi viranomaisten toimintaan, tehtäviin ja henkilöstöön (HE 59/2009 vp, 28). Uudistuksessa mukana olevien viranomaisten henkilöstömääräksi arvioitiin vuoden 2007 lopussa henkilötövuosiksi muutettuna noin 5 900. Niiden arvioitiin jakautuvan seuraavasti:

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksiin arvioitiin siirtyvän noin 4 400 henkilötövuotta lääninhallituksista, tiepiireistä, työ- ja elinkeinokeskuksista ja alueellisista ympäristökeskuksista.

Aluehallintovirastoihin arvioitiin vastaavasti siirtyvän noin 1 500 henkilötövuotta lääninhallituksista, työsuojelupiireistä, alueellisista ympäristökeskuksista ja ympäristölupavirastoista.

Vuoden 2009 lopussa henkilöstön sijoittamissuunnitelmista tehtyjen yhteenvedojen mukaan ELY-keskuksiin todettiin siirtyvän henkilöstömäärällä mitattuna vajaa 4200 ja aluehallintovirastoihin vajaa 1400 henkilöä. Suurimmat paineet sijoituspaikan muutoksiin kohdistuivat ympäristöhallinnon henkilöstöön.

Kaikkiin virastoihin kohdistui merkittäviä haasteita myös ALKU-uudistukselle asetettujen henkilöstön määrään vaikuttavien tuottavuustavoitteiden kautta. Niiden mukaisesti vuosina 2010-2015 uudistuksen piiriin kuuluvan valtion aluehallinnon henkilöstön vähennystavoite on yhteensä 1 136 henkilötövuotta. Hallituksen esityksessä uudistuksen valtiontaloudellisen vaikutuksen ennakoitiin vastaavan tällöin vuoden 2015 tasolla noin 25 miljoonan euron menotason vähennystä vuodessa. (HE 59/2009, 27.)

ALKU-uudistuksen toteuttaminen ei sinällään hallituksen esityksen mukaan välittömästi supista valtion henkilöstön määrää, muttei myöskään lisää sitä (HE 59/2009, 29). Henkilöstönäkökulmasta ALKU-uudistuksen on tehnyt kuitenkin ongelmalliseksi se, että 2000-luvun aikana valtionhallinnon henkilöstö on vähentynyt erityisesti alue- ja paikallishallinnossa. Aluehallinnon osuus val-

tion henkilöstöstä on laskenut 2000-luvun aikana 33,8 prosentista 29,2 prosenttiin. Valtion paikallishallinnon tasolla vastaavat luvut ovat 13,4 ja 11,1. Samaan aikaan keskushallinnon henkilöstön osuus on noussut 23 prosentista 25 prosenttiin (HE 59/2009, 18).

Aikataulu ja ohjaus valmistelun raamittajina. Henkilöstön asemaan, palvelussuhteen ehtoihin, henkilöstön sijoittumiseen ja heidän työtehtäviensä muotoutumiseen liittyvät kysymykset muodostivat erityisen laajan ja ehkä konfliktiherkimmän osan ALKU-uudistuksen valmisteluvaihetta. Aihepiirin haasteellisuudesta huolimatta valtakunnallisessa ja alueellisessa valmisteluprosessissa mukana olleet valmisteluvaiheen arviointia varten haastatellut ja kyselyihin vastanneet henkilöt arvioivat, että tarvittavat henkilöstöasiat on saatu valmisteltua pääosin ongelmitta. Joitain ongelmalliseksi koettuja seikkoja nousi kuitenkin esiin.

Yhteisenä tekijänä – niin henkilöstökysymysten kuin muunkin valmisteluvaiheen osalta – toistuu monissa kommentteissa uudistuksen kireä aikataulu. Siitä johtuen yleisiä hyvän hallinnon ja ALKU-hankkeelle määritettyjä hyvän henkilöstöpolitiikan periaatteita ei kyetty haastateltavien ja kyselyihin vastanneiden kokemusten mukaan aina eikä kaikilta osin noudattamaan uudistusta valmisteltaessa. Erityisesti valtakunnallisten työryhmien jäsenet kokivat henkilöstöasioiden valmistelua heikentäneenä tekijänä esimerkiksi sen, että kokouksissa käsiteltävät asiat tulivat usein tiedoksi edellisenä päivänä tai vasta kokouksessa, jolloin niihin perehtymiseen tai reagointiin ei ollut riittävästi mahdollisuuksia. Tämän katsottiin heikentäneen myös kokouksissa käydyn keskustelun laatua. Kokouksissa tehtyihin päätöksiin jouduttiin näistä ongelmista johtuen osittain palaamaan myöhemmin uudelleen. Valmisteluvaiheessa kohdattujen ongelmien ennakoitiin siirtyvän toteutusvaiheeseen.

Erityisen suuren ongelman henkilöstön näkökulmasta muodosti ALKU-uudistuksen valmisteluvaiheen päättyessä se, että uusien palkkausjärjestelmien ja niitä täydentävien virka- ja työehtosopimusten laatiminen oli edelleen kesken. Henkilöstöjärjestöjen mukaan se, että henkilöstö siirtyi uusien organisaatioiden palvelukseen ilman voimassa olevaa palkkausjärjestelmää euromääräisillä palkkoilla, merkitsi käytännössä valtion virkaehtosopimusten mukaisten yleiskorotusten ylittävän palkkakehityksen pysähtymistä siihen asti että uusi järjestelmä oli saatu käyttöön. Myös hallintovaliokunta ilmaisi huolensa palkkausjärjestelmän puuttumisesta. Se edellytti hallituksen huolehtivan henkilöstöjärjestöjen kanssa käytävillä neuvotteluilla siitä, että uudet palkkausjärjestelmät on otettavissa käyttöön viimeistään vuoden 2011 alussa (HaVM 13/2009).

Aikataulun lisäksi alueilla tapahtuvaan henkilöstöasioiden valmisteluun vaikutti keskeisesti valtakunnan tasolta tullut ohjaus. Alueitasolla asioiden valmistelussa mukana olleiden mielipiteet vaihtelivat tältä osin melko paljon. Toiset pitivät ohjausta oikea-aikaisena, riittävänä ja selkeänä, kun taas toiset kokivat, että ohjaus on ollut sekavaa ja se on tullut liian myöhään. Eräät vastaavat olisi-

vat toivoneet myös joissain asioissa, kuten henkilöstön sijoittamissuunnitelmia tarkistettaessa, lisää käytännön ohjeita.

Esiin nousivat myös erot AVI:n ja ELY-keskusten henkilöstöasioiden suunnittelussa. VM:n ja TEM:n alueille antama ohjeistus erosi jonkin verran toisistaan. Erot aiheuttivat jonkin verran hämmennystä tehtävissä, joissa henkilöstö jakaantui uudistuksen myötä kahteen aluehallintovirastoon. Myös työsuojelun kohdalla yleinen AVI:n henkilöstöasioiden valmistelua koskeva ohjeistus aiheutti osittain hämmennystä, koska ohjeistusta tuli samanaikaisesti myös työsuojelun oman hallinnonalan kautta.

Henkilöstöä kuultiin, mutta kuunneltiin sitä? Henkilöstö otettiin ALKU-uudistuksessa laajasti mukaan valtakunnallisten ja alueellisten työryhmien työskentelyyn. Valmisteluvaiheen arvioinnissa henkilöstöjärjestöjen edustajat kuitenkin kokivat, etteivät he olleet päässeet riittävästi vaikuttamaan uudistuksen sisältökysymyksiin. Aluehallinnon henkilöstölle joulukuussa 2009 suunnatussa kyselyssä vastaajista lähes puolet (47 %) oli melko tai erittäin tyytymättömiä mahdollisuuksiinsa osallistua uudistuksen valmisteluun. Tyytymättömiä oltiin myös mahdollisuuksiin vaikuttaa omaa työtä koskeviin asioihin muutoksessa. Arviot olivat samansuuntaisia valmistelun eri etenemisvaiheissa toteutetuissa kyselyissä. Varsin odotetusti ylin johto ja jossain määrin myös esimiehet kokivat sekä osallistumis- että vaikutusmahdollisuutensa asiantuntijoita ja tukihenkilöstöä paremmiksi.

Keskeisimpinä vaikuttamisen kanavina pidettiin eritasoisia valtakunnallisia ja alueellisia työryhmiä. Ryhmien työskentelyyn osallistuneet pitivät kyselyissä omia vaikutusmahdollisuuksiaan selvästi parempina kuin henkilöt, jotka eivät olleet osallistuneet niihin. Myös kasvokkain tapahtuva vuorovaikutus koettiin merkittäväksi. Tämä heijastunee osaltaan siihen, että myöhemmissä kyselyissä lähiesimiestyön panos uudistuksen läpiviennissä on koettu varsin onnistuneeksi. Eniten arvostettiin juuri esimiehen kanssa käytyjä henkilökohtaisia keskusteluja, mutta myös monimuotoinen vuorovaikutus tulevien työtovereiden kanssa koettiin tärkeäksi. Tarve keskustelumahdollisuuksille on kasvanut vielä entisestään uudistuksen toteutusvaiheessa, kun vaikuttamisen kanavat ovat työryhmien työn päätyttyä vähentyneet.

Valmisteluvaiheen henkilöstökyselyissä havaittiin puutteita muun muassa viranhaltijoiden omaa työtä koskevissa vaikutusmahdollisuuksissa. Yksi useimmin vastauksissa esille nousseista vaikutusmahdollisuuksista estäneistä tekijöistä oli tiedon puute itseä koskevista muutoksista. Osin tämänkin ongelman taustalla ovat uudistuksen aikataulupaineet. Myös lopullisten päätösten ja erityisesti johtajavalintojen viipyminen valmisteluvaiheen viimehetkiin asti vaikuttivat siihen, ettei kaikista asioista voitu tiedottaa henkilöstölle aiemmin. Monien mielestä myös valtakunnan tasolta tulleet määräykset sekä tarkemmin jäsentymättömät ”poliittiset” päätökset heikensivät henkilöstön koko aluetason todellisia vaikutusmahdollisuuksia.

Esiin nousseista ongelmista huolimatta uudistusta koskeva yleinen tiedotus sai sekä valtakunnallisen valmistelun että aluehallinnon tasolla aivan varhaisvaiheen ongelmien jälkeen hyvän arvosanan. Henkilöstöjärjestöjen arvion mukaan alkuvaiheessa tiedotus kulki alueille pitkälti heidän kauttaan. Erityisesti valmistelua tukevan intranetin, ALKU-intran, avaaminen paransi tilannetta selvästi. Myös henkilöstöjärjestöille avattiin pääsy intranetiin, minkä koettiin selvästi parantaneen tiedonsaantia aiempiin valtionhallinnon uudistuksiin verrattuna. Nyt puolestaan nähtiin heikkoutena se, että saatavilla olevan tiedon suuri määrä vaikeutti olennaisten asioiden löytämistä. Malli, jossa valmistelutiedot avataan tässä laajuudessa henkilöstölle, on joka tapauksessa selvästi huomion ja jatkokehityksen arvoinen ALKU-uudistuksen myötä toteutunut innovaatio.

Epävarmuudesta muutosvastarintaan. Yksi suurimmista haasteista muutokseen valmistauduttaessa oli henkilöstön kokemana epävarmuus ja siitä seurannut muutosvastarinta. Yleisimpiä epävarmuuden lähteitä olivat mahdollisesti odotettavissa olevat muutokset toimipaikoissa, työssäkäyntialueissa ja toimenkuissa. Näitä asioita koskevien konkreettisten päätösten viipyminen ja aluejakojen muuttuminen valmisteluprosessin aikana pahensivat tilannetta entisestään. Toisaalta työssäkäyntialuemuutosten arvioitiin kohdistuvan suhteellisen pieneen osaan henkilöstöstä.

Myös sijoittamispäätösten yhteydessä noudatetut menettelytavat aiheuttivat tyytymättömyyttä. Vuonna 2009 alueviranomaisissa käydyt henkilökohittaiset muutokeskustelut sujuivat pääosin hyvin, mutta sen jälkeen menettelytavat eivät aina noudattaneet hyvän henkilöstöpolitiikan periaatteita. Joissain tapauksissa viranhaltijoiden edellytettiin ottavan kantaa sijoittumistaan koskeviin esityksiin hyvin lyhyellä varoitusaajalla, jopa yhden työpäivän aikana. Epävarmuuden tunteesta nousevaa tyytymättömyyttä herätti myös henkilöstömäärän vähentäminen. Tästä mutta myös muista uudistuksen etenemiseen kytkeytyvistä tekijöistä johtuen osa henkilöstöstä oli huolissaan omasta jaksamisesta, ei vain itse muutostilanteesta vaan myös sen jälkeen, uudistuksen toteutusvaiheessa.

Yksittäisten henkilöstöryhmien näkökulmasta eniten keskustelua herätti kysymys määräaikaisten henkilöstön asemasta uudistuksen yhteydessä. Noudatetusta täyttölupamenettelystä johtuen monia määräaikaista tehtäviä oli määritetty päättymään vuoden 2009 lopussa, mikä herätti henkilöstössä paljon epävarmuutta. Osa määräaikaista sopimuksista myös päättyi tuolloin, mutta vain osa tapauksista johtui suoraan uudistuksesta. ALKU-uudistuksen yhteydessä on esitetty toistuvasti myös vaatimuksia määräaikaisten sopimuksilla hoidettujen tehtävien vakinaistamisesta uudistuksen yhteydessä – ja tämän edellyttämien määrärahojen myöntämisestä uusille alueviranomaisille.

Joulukuussa 2009 toteutetusta henkilöstökyselystä kävi ilmi, etteivät määräaikaisten henkilöstön käsitykset oman aseman muuttumisesta uudistuksen yhteydessä eronneet merkittävästi vakinaisen henkilöstön näkemyksistä. Kum-

paankin ryhmään kuuluvista vastaajista noin kaksi kolmasosaa arvioi asemansa säilyvän muutoksessa ennallaan ja noin kolmasosa arvioi asemansa heikkenevän. Puoli vuotta aiemmin toteutettuun kyselyyn verrattuna vakinainen henkilöstö suhtautui asemansa ennakoituihin muutoksiin selvästi kriittisemmin. Sen sijaan määräaikaisen henkilöstön käsitykset säilyivät lähes muuttumattomina. Esimiestehtävissä olevat ja tukihenkilöstö arvioivat ylintä johtoa ja asiantuntijatehtävissä toimivia useammin asemansa heikkenevän muutoksen yhteydessä. Näihin ryhmiin kohdistuivatkin, aiempien piirihallintojen johtotehtävien lakkaamisen lisäksi, suurimmat muutokset.

Muutos haasteena – mutta myös mahdollisuutena. ALKU-uudistukselle laadituissa muutoksen johtamisen ja hyvän henkilöstöpolitiikan periaatteissa korostettiin tarvetta huomioida henkilöstön kokemat epävarmuuden tunteet siten, että työhyvinvointiin kiinnitettäisiin koko uudistuksen ajan erityistä huomiota (Henkilöstötyöryhmän raportti 2008, 42). Valmisteluvaiheessa henkilöstö ei läheskään aina kokenut saaneensa työhyvinvoinnin turvaamisesta vastaavalta johdolta riittävästi tukea. Joulukuun 2009 henkilöstökyselyssä lähes joka viides vastaaja koki, ettei ollut saanut lähiesimieheltään lainkaan tukea. Kokemus tuen saamisesta oli heikentynyt jonkin verran kesäkuussa toteutettuun kyselyyn verrattuna, mihin selvästi vaikutti johtajavalintojen viivästyminen. Uusilta organisaatioilta puuttui liian kauan tulevaa kehitystä jäsentämään kykenevä muutosjohtaja, joka olisi myös pystynyt tukemaan henkilöstöä ja omalla esimerkillään kannustamaan muita sitoutumaan uudistukseen.

Valmisteluvaiheessa alueilla toimi myös henkilöstökoordinaattoreita, joiden tehtävänä oli edistää henkilöstön tukitoimenpiteiden valmistelua ja toteuttamista. Heidän roolinsa ja toimivaltansa oli kuitenkin jäänyt jopa koordinaattoreiden itsensä mielestä osittain epäselväksi. Yksi henkilöstökoordinaattori aluetta kohti koettiin myös määrällisesti riittämättömäksi resurssiksi suhteessa uudistuksen kohteena olevaan henkilöstömäärään. Saman resurssipulan katsottiin vaivaavan myös muiden henkilöstön tukitoimenpiteiden, kuten tarvittavan koulutuksen, järjestämistä.

Uudistuksen yhteydessä on noudatettu kolmen vuoden muutosturvaa, jollainen voi parhaimmillaan tehokkaasti vähentää henkilöstön kokemaa epävarmuutta. Sitä ei ole kuitenkaan pidetty kaikilta osin riittävänä. Erityisesti henkilöstöjärjestöt kiinnittivät huomiota henkilöstön sijoittamisen yhteydessä noudatettavan siirtymäajan pituuteen. Sen olisi toivottu olevan kolmen vuoden sijaan viisi vuotta, kuten esimerkiksi juuri ennen ALKU-uudistusta toteutetussa kunta- ja palvelurakennemuutoksessa. Järjestöt kritisoivat voimakkaasti myös sitä, ettei siirtymäaikaa ollut määritetty henkilöstön subjektiiviseksi oikeudeksi.

Haasteiden lisäksi ALKU-uudistuksen nähtiin valmisteluvaiheessa avaavan myös monia mahdollisuuksia. Sellaisiksi koettiin laajempien organisaatioiden tarjoamat monipuolisemmat työtehtävät, tilaisuus oman osaamisen kehittämiseen, työkiertoon, erikoistumiseen ja uralla etenemiseen. Uudistuksen arvioitiin voivan tuoda viranomaisten toimintaan uudenlaista dynamiikkaa sekä mah-

dollisuuksia ajattelu- ja toimintatapojen kehittämiseen. Näiden myönteisten tekijöiden katsottiin edellyttävän parempaa johtamista. Toisaalta positiivisten vaikutusten aikaansaamisen oletettiin vaativan uusien viranomaisten lisäksi myös yksittäisten työntekijöiden aktiivisia toimenpiteitä. Uudistuksen onnistunut toteuttaminen edellyttää toisin sanoen uudenlaista yhteispeliasetelmaa.

3.2 Ohjaus ALKU-uudistuksen valmistelussa

Uusien alueviranomaisten ohjauksen järjestäminen oli keskeisessä osassa koko uudistuksen valmistelussa ja hallituksen esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa. Uudistuksen yleisperusteluissa (HE 59/2009 vp, 1; 6) lähdetään siitä, että valtion aluehallinnon viranomaisten ohjaus tulee tapahtumaan aluehallinnolle kuuluvista tehtävistä vastaavien ministeriöiden aiempaa tiiviimpänä ja suunnitelmallisempana yhteistyönä. Tämän nähdään edellyttävän strategisen ja toiminnallisen ohjauksen vahvistamista, minkä lisäksi valtion kehittäjäviranomaisten aluekehitystehtäviä esitetään siirrettäväksi maakuntien liitoille. Siten maakuntaohjelmien nähtiin muotoutuvan aiempaa velvoittavammiksi valtion harjoittaman kehittämistoiminnan ohjausvälineiksi maakunnissa.

Valmistelun johtaminen ja ohjausjärjestelmän rakentaminen. Valmisteluun osallistuneet kokivat uudistusprosessin edenneen valmistelusta toteutusvaiheeseen kokonaisuudessaan tehokkaasti ja alkuperäisten sille asetettujen tavoitteiden mukaisesti. Etenkin hallinnon ja aluekehityksen ministerityöryhmän (Halke), koettiin edistäneen valmistelun tehokasta läpivientä. Tosin sen aktiivisen roolin nähtiin vähentäneen valmistelun virkamiestyöstä vastanneen valmisteluryhmän mahdollisuuksia vaikuttaa uudistuksen sisältöihin. Useat haastateltavat puhuivatkin tässä yhteydessä erityisesti ”*valmistelun politisointumisesta*”, poliittisen päätöksenteon ja virkamiestyön aiempaa tiiviimmästä yhteydestä, jossa poliittisten tavoitteiden edistämisen koettiin ainakin osin tulevan perinteisen virkamiesvalmistelun alueelle.

Menettelyn taustalta voidaan paikantaa tarve pitää kiinni hallituskauden puitteisiin sovitetusta aikataulusta. ALKU-uudistuksen kaltaisen laajan hankkeen läpiviemistä nelivuotiskauden asettamissa rajoissa pidettiin eri tahoilla ongelmallisena. Toisaalta myös uudistuksen laajuuden arvioitiin edellyttävän asioiden toteuttamista nopealla aikataululla: myös uudistuksesta aiheutuvat epäselvyydet ajoittuivat näin verraten lyhyelle ajanjaksolle. Valmisteluun osallistuneet kokivat tiukan aikataulun puitteissa toteutetun valmistelun ja sen johtamisen hyvin systemaattisena. Ennalta sovitusta, valmistelun eri osa-alueisiin kytkeytyvistä asioista oli pystyttävä ja useiden haastateltavien mukaan myös pystyttiin pitämään kiinni. Positiivisena valmisteluvaiheen ilmiönä nousivat esiin myös ministeriöiden välisessä yhteistyössä otetut edistysaskeleet.

Uudistuksella tavoiteltiin valtion aluehallinnon viranomaisten määrän merkittävää vähentämistä. Ennen uudistuksen siirtymistä toteutusvaiheeseen

1.1.2010 Suomessa oli eri ministeriöiden ohjauksessa 6 lääninhallitusta, 15 TE-keskusta, 13 alueellista ympäristökeskusta, 9 tiepiiriä, 8 työsuojelupiiriä ja 3 ympäristölupavirastoa. Vuoden 2010 alusta lukien valtion aluehallinto koostuu kuudesta aluehallintovirastosta ja viidestätoista ELY-keskuksesta. Tavoite vähentää viranomaisten määrää ja selkeyttää toimijakenttää oli kiistatta toteutunut.

Toinen järjestelmän selkeyttämistaso koskee hallinnollista ja toiminnallista ohjausjärjestelmää. Hallituksen esityksen mukaan aluehallinto organisoitiin uudistuksella selkeiksi, synergisiä hyötyjä mahdollistaviksi tehtäväkokonaisuuksiksi. Valtion aluehallinnon ohjaus oli näin muokattava toimivaksi osaksi hallinnon ohjauksen kokonaisuutta, jossa aluehallinnon viranomaisia ohjataan ministeriöiden yhteistyönä, yhtenäisin menettelytavooin ja samalla joustavasti hallinnonaloittain. Tavoitteena on myös vahvistaa yhtäältä ministeriöiden verkostomaisen yhteistyön keinoin strategista ohjausta ja toisaalta uusien viranomaisten kohdemaakunnista tulevan kehittämistahdon vaikuttavuutta. Hallituksen esitys sisälsi myös julkilausutun tavoitteen maakunnan liittojen osallistumisesta aluehallinnon viranomaisten strategiseen suunnitteluun ja ohjaukseen. Maakuntien liitoissa nämä muotoilut synnyttivät suuria muutosta ja sen tarjoamia mahdollisuuksia koskevia odotuksia.

Ohjausjärjestelmän toimivuutta voidaan hallituksen esityksen tavoitteista käsin arvioida kolmella eri kriteerillä: (1) aluehallinnon uudistetun ohjauksen nivelyminen siihen kokonaisuuteen, jossa ministeriöt ohjaavat toimeenpanevaa hallintoa, (2) eri ministeriöiden yhteistyö ja koordinointi aluehallintoviranomaisten ohjauksessa sekä (3) ohjauksen strategisen ulottuvuuden voimistuminen. Eri ministeriöistä lähtevän toiminnallisen substanssiohjauksen tulisi sopia strategisen ohjauksen linjanvetoihin, minkä lisäksi niissä pitäisi myös näkyä maakunnan liittojen osallistuminen suunnitteluprosessiin.

Ministeriöiden ohjausta antavien tahojen yhteistyön merkitystä korostaa se, että uudistunuttakin aluehallintoa ohjataan edelleen monesta eri sektoriministeriöstä. Toteutusvaiheeseen siirryttäessä ohjauksen toimivaan koordinointiin kohdistui aiempaa suurempi paine. Kunkin aluehallintoviranomaisen ohjauksen strateginen koordinoitivastuu annettiin yhdelle ministeriölle: TEM/ELY-keskukset ja VM/AVIt. Strateginen ohjauksen onnistumisen edellytys on hyvä ministeriöiden yhteistyö, koska strategiat toteutetaan sektoriministeriöiden toteuttaman substanssiohjauksen avulla. Ministeriöiden hyvä poikkihallinnollinen yhteistyö ja koordinointi voivat vähentää yhteensovittamisen tarvetta alueviranomaisten tasolla.

Strategisen ja toiminnallisen ohjaus edettäessä kohti toteutusvaihetta. Valtiovarainministeriö vastuutettiin järjestämään aluehallintovirastojen strateginen suunnittelu, ohjaus ja koordinointi sekä se, että virastoille laaditaan strategia-asiakirjat ja strategiset tulostavoiteasiakirjat. Nämä asiakirjat laaditaan yhteistyössä ohjaavien ministeriöiden ja keskushallinnon virastojen kanssa hallituskaudeksi. Strategia-asiakirjaa on mahdollista tarkistaa hallituskauden aikana ja strategista tulostavoiteasiakirjaa vuosittain. *Työ- ja elinkeinoministe-*

riö vastuutettiin järjestämään ELY-keskusten strateginen suunnittelu, ohjaus ja koordinointi.

Aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten yhteisissä strategia-asiakirjoissa esitetään hallitusohjelmasta, hallituksen strategia-asiakirjasta, valtioneuvoston kehyspääatöksistä, maakuntaohjelmista, hallituksen politiikkaohjelmista, muista poikkihallinnollisista ohjelmista sekä lainsäädännöstä ja kansainvälisistä sopimuksista johdettavat virastojen yhteiset strategiset tavoitteet ja suunnitelma resurssien kohdentamiseksi näiden tavoitteiden toteuttamiseen hallinnonaloittain. *Strateginen tulostavoiteasiakirja* laaditaan kullekin aluehallintovirastolle sekä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselle. Tulostavoiteasiakirja perustuu strategia-asiakirjassa asetettuihin yleisiin tavoitteisiin ja päämääriin sekä alueen maakuntaohjelmiin ja niiden toteuttamissuunnitelmiin. Asiakirjassa määritellään viraston keskeiset toimintalinjat ja tulostavoitteet, yhteistyökysymykset ja määrärahapuitteet hallinnonaloittain. Lisäksi tulostavoiteasiakirjassa määritellään valtion kanta maakuntaohjelmien toteuttamissuunnitelmien mukaisten hankkeiden toimeenpanoon.

Aluehallintovirastojen vastuualuetta ohjaava ministeriö tai keskushallinnon virasto vastaa aluehallintovirastojen toiminnallisen ohjauksen järjestämisestä ja siitä, että virastoille laaditaan tarvittaessa toiminnalliset tulostavoiteasiakirjat. Toiminnallisessa tulostavoiteasiakirjassa esitetään toimintasektoreittain vuosittaiset tai muut lyhyen aikavälin toimintaa ja tehtäviä koskevat tulostavoitteet sekä näitä koskevat taloudelliset resurssit toimintavuodeksi. Ohjaavat tahot neuvottelevat aluehallintovirastojen kanssa toiminnallisista tulostavoitteista ja niiden toteuttamiseksi tarvittavista voimavaroista tavoitteena yhteinen näkemys. Jos yhteiseen näkemykseen ei päästä, vahvistaa ohjaava viranomainen tavoitteet ja resurssit. Jos viraston vastuualuetta ohjaa useampi ministeriö tai keskushallinnon virasto, on toiminnallisesta ohjauksesta päävastuussa olevan ministeriön tai keskushallinnon viraston sovittava yhteen omat tavoitteensa ja niiden vaatimat voimavarat muiden toiminnalliseen ohjaukseen osallistuvien tahojen kanssa.

Vastaavasti elinkeino-, liikenne ja ympäristökeskuksen vastuualuetta tai toimintoa ohjaava ministeriö tai keskushallinnon virasto laatii tarvittaessa keskuksille toiminnalliset tulostavoiteasiakirjat. Keskuksen yhteisistä toiminnoista on tärkeää sopia keskuksen johtoryhmässä. Yhteisiä toimintoja koskevalla toiminnallisella ohjauksella tarkoitetaan keskuksen yhteistä strategiaa ja ennakointia, keskuksen aluekehitystyötä, EU-rakennerahasto-ohjelmia ja asiakaspalveluprosesseja. Lisäksi sillä tarkoitetaan talous-, henkilöstö- ja toimitilahallinnon, tietohallinnon, tietopalvelun, viestinnän tai hankintatoimen taikka muita vastaavia yhteisiä tukitehtäviä.

Ohjausvälineet. Valmisteluvaiheen arviointia varten tehdyissä haastatteluisissa nousi esiin näkemys, jonka mukaan ministeriöt olivat kehittäneet strategisen suunnittelun kysymyksissä jo ennen toteutusvaiheen alkua välilleen toimivan yhteistyösuhteen. Tämän nähtiin edistävän uudistuksella tavoitel-

tujen synergiaetujen saavuttamista. Viimeksi mainitusta olivat esimerkkeinä myös aluehallinnon piirissä valmisteluvaiheessa oma-aloitteisesti syntyneet synergialistat. Toisaalta moni haastateltava arvioi myös, että uusien prosessien oppiminen ja kaikkien mahdollisten synergiaetujen saavuttaminen veisi vuosia.

Toisaalta uudistuksen nähtiin aiheuttavan myös hallinnon hajautumista. Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalla sivistystoimen aluehallintoa sijoitettiin uudistuksessa kahteen viranomaiskokonaisuuteen ja yhteensä kahteenkymmeneen yhteen viranomaiseen viiden aiemman lääninhallituksen sijasta. Tästä voidaan nähdä syntyvän mittavia uusia yhteensovitus- ja yhteistyötarpeita. Haastatteluissa ilmenikin toive, että uusiin viranomaisiin ministeriöistä kohdistuva ohjaus olisi sisäisesti ristiriidatonta. Tämä puolestaan edellyttää ohjaavien ministeriöiden keskinäistä toimivaa yhteistyötä – asia, joka yhteistyön tiivistymisestä huolimatta nähdään edelleen yhtenä keskeisistä haasteista.

Haastattelujen perusteella sekä strategia-asiakirjoja että strategisia tulossopimuksia oli onnistuttu valmisteluvaiheessa tehdyllä ensimmäisellä suunnittelukierroksella tekemään verraten hyvässä yhteistyössä. Ohjaavien ministeriöiden ohjauskulttuurissa on kuitenkin eroja, jotka heijastuvat siihen, miten strategiset asiakirjat ja toiminnallinen ohjaus niveltyvät toisiinsa. Ohjauskulttuurierot näyttäytyvät toisaalta AVIen ja ELY-keskusten välisinä ja toisaalta viranomaisten vastuualueiden ja toimintojen välisinä eroina. Siinä missä joidenkin ministeriöiden katsottiin tyytyvän helposti strategisen ohjauksen antamiin suuntaviivoihin, nähtiin toisten ministeriöiden haluavan turvata oman hallinnonalansa intressit suurella määrällä toiminnallisia tulostavoitteita. Toteutusvaiheen arviointi vahvistaa tämän ennakkoinnin paikkansapitäväksi. Mikäli vastuualueen tai toiminnon koetaan sijaitsevan viranomaisen toiminnan strategisessa ytimessä, pidetään sen ohjaamista mahdollisena pääasiallisesti strategisen ohjauksen keinoin, kun taas esimerkiksi henkilötöyvuosina mitattuna pienten toimintojen ohjauksessa turvaudutaan halukkaammin toiminnalliseen ohjaukseen.

AVIen ja ELY-keskusten ohjausmalleissa on myös erityispiirteitä, joiden tausta on uusia aluehallintoviranomaisia edeltäneiden viranomaisten toimintakulttuureissa. Erityispiirteet nousevat selvästi esille tulosohtauksen kohdalla ja kärjistäen voidaan sanoa, että AVI:issa tulossopimusten tekoa on ohjattu ylhäältä alaspäin, kun taas ELY-keskusten kohdalla sopimusten teko on aloitettu alueiden ehdotuksiin pohjautuen. Keskeisimmän käytännön eron synnytti se, mitkä asiat sijoitettiin strategiseen sopimukseen ja mitkä toiminnalliseen. Eroja on syntynyt myös sen suhteen, tehdäänkö ensin strategiset asiakirjat ja näiden pohjalta toiminnalliset toteutussuunnitelmat vai toisinpäin.

Resurssiohjaus, nähtiin valmisteluvaiheessa mahdollisena ongelmien lähteenä. Eri toimintoille budjetoidut resurssit ovat sektorikohtaisessa ohjauksessa viranomaisten sisällä, joten tältä osin tilanne muistuttaa jo uudistusta edeltäneessä aluehallinnossa, erityisesti lääninhallituksissa vallinnutta tilannetta. Haasteellista nähtiin lisäksi määritellä, mikä on minkin yksikön osuus viraston yhteisten kulujen kattamisessa. Haastattelussa tuotiin esille myös vaikeudet

ensimmäisessä yhteisen viraston budjetin teossa, kun uudistuksen toimeenpanton kaikki palat eivät olleet vielä tiedossa. Suurin muutos on kohdannut sellaisia virastoja (esim. ympäristökeskukset), jotka aiemmin ovat olleet resursioshjouksessa vain yhden ministeriön alaisuudessa.

Budjettipäätöksenteon kannalta pidettiin tärkeänä, että strategiseen asiakirjaan tai strategiseen tulossopimukseen sisällytetään hallinnonalakohtaiset määrärahapuitteet. Haastatteluissa tämän nähtiin luovan vastuualueita tai toimintoja ohjaaville ministeriöille varmemman pohjan lähtenä yhteen kokonaiseen strategiseen tulossopimukseen. AVI:n toimintamenobudjetit ovat VM:n valmisteluvastuulla ja TEM valmistelee ELY-keskusten toimintamenobudjetit. Sen lisäksi poliisin toimintamenot ovat SM:n ja työsuojelun STM:n pääluokassa. Kummankin viranomaisen budjetissa on siis muiden ministeriöiden pääluokissa olevia substanssimäärärahoja.

3.3 Johtamisjärjestelyt

Lähes kaksi kolmasosaa muutosprosesseista ei saavuta niille asetettuja tavoitteita. Keskeisin epäonnistumista selittävä tekijä näyttäisi kytkeytyvän muutosjohtamiseen, josta on kirjallisuudessa esitetty useita erilaisia näkemyksiä (esim. Burke 2008; Stenvall & Virtanen 2007; Holbeche 2006; Osborne & Brown 2005).

Muutoksen johtamisen alkaa ennen uudistuksen toteutusta. Tällöin oleellista on muun muassa tarvittavien ratkaisujen hahmottaminen, henkilöstön sitouttaminen ja valmistaminen edessä olevan muutoksen toteutukseen sekä muutoksen toteutusta tukevan positiivisen ilmapiirin luominen. ALKU-hankkeen valmisteluaihe oli muutosjohtamisen kannalta erittäin haasteellinen, koska varsinaisen, muutoksen lopulliset institutionaaliset puitteet määrittävä lainsäädäntö hyväksyttiin marraskuussa 2009, vain hieman ennen toteutusvaiheen alkua.

Muutosjohtaminen ALKU-uudistuksessa. Konkreettista muutosjohtamista oli kuitenkin toteutettu alueilla toimivissa muutosryhmissä, millä luotiin edellytyksiä tulevalle toiminnalle – jopa siinä määrin, että muutosjohtaminen nähtiin lähes yksiselitteisesti alueilla toteutettavana johtamisena. Onnistuneet muutokset edellyttävät niitä eteenpäin vievät vastuullistetut muutosjohtajat. ALKU-uudistuksessa alueellisten muutosjohtajien rooleja ei koettu kaikilta osin riittävän selväpiirteisenä. Erityisen ongelmallisena nähtiin asetelma, jossa valmisteluvaihetta varten nimetty muutosjohtaja ei ollut johtaja, joka olisi vienyt muutoksen alusta loppuun, valmistelusta toteutukseen.

Muutosta oli lähdetty johtamaan myös varsin eri tavoin. Osan johtajista nähtiin toteuttaneen muutosta pikemminkin ohjeisiin vedoten kuin esimerkiksi rakentuvien organisaatioiden henkilöresurssien tarjoamista mahdollisuuksista käsin. Johtajat eivät välttämättä olleet parhaita mahdollisia muutoksen toteuttamista koskevan esimerkin antajia. Kysymys muutosjohtamisen toteuttamisesta

koskevan vastuun ottamisesta oli niin ikään ongelmallinen. Alueilta toivottiin strategisessa ohjausvastuussa olevien ministeriöiden kantavan suuremman vastuun muutoksen ohjeistamisessa. Nyt ministeriöiden toteuttaman johtamisen koettiin jääneen liian hahmottomaksi.

Toteutusvaiheen käynnistyessä totesimme valmisteluvaihetta koskeneen arvioinnin perusteella, että uusien yksiköiden johtamisen painopistettä pitäisi suunnata yhä voimakkaammin muutosjohtamisen sisällölliseen pohdintaan. Muutosryhmien työ kuitenkin päättyi vuoden 2010 alussa, minkä on toteutusvaiheessa kootun informaation perusteella koettu selvästi heikentäneen henkilöstön edellytyksiä jäsentää kuvaa uudistuksesta kokonaisuutena. Käytännössä ALKU-hankkeessa esimiehiä on työllistänyt erityisesti erilaisista hallinnollista käytännöistä huolehtiminen ja niiden järjestäminen. Erilaisten toimintakulttuuristen tekijöiden hallinta ja johtaminen pysyy johtamisen haasteena, kun uudet aluehallinnon organisaatiot jäsenyivät eheiksi ja toimiviksi yksiköiksi. Toteutusvaiheen ensimmäisen vuoden tuottamien kokemusten perusteella tämä eheytyminen on edennyt varsin hyvin.

AVIen ja ELY-keskusten johtamisrakenne. Valmisteluvaiheessa johtamista koskeva keskustelu kohdistui pitkälti rakenteellisiin tekijöihin. Johtamisen kulttuuriset ulottuvuudet jäivät tässä vaiheessa vähemmälle, toteutumisvaiheessa syntyvien käytäntöjen kautta jäsenyviksi.

AVIen johtamisjärjestelmää pidettiin viranomaiselle hyvin tyypillisenä, eikä se herättänyt valmisteluvaiheessa mainittavaa kritiikkiä tai kehuja. Erityisen haasteellisiksi koettiin johtamisen kannalta työsuojelun ja poliisin kaltaiset toiminnot, joiden johtamiseen AVI:illa ei nähty käytännössä olevan valtaa. Sen sijaan ELY-keskusten epätavallinen oto-johtajuus ei jäänyt haastateltavilta huomiotta. Malli, jossa yhden vastuualueen johtaja toimii myös koko ELY-keskuksen johtajana, herätti epäilyjä. Kysyttiin, mikä ylipäänsä voi olla sivutoimisten ELY-johtajien symbolinen arvo uusille organisaatioille ja epäiltiin, että kyse on tietoisesta, uuden keskuksen merkitystä vähentävästä ratkaisusta. Oman vastuualueen vaatiman huomion ohessa tapahtuvan johtamisen nähtiin valmisteluvaiheessa heikentävän koko organisaatiota.

Hallinnon ja aluekehityksen ministerityöryhmä oli käsitellyt hallituksen esityksen luonnosta kokouksessaan 29.1.2009 ja hyväksyi sen lähettämisen lausuntokierrokselle (HE 59/2009 vp, 38). Annetuissa lausunnoissa yksittäisistä pykäläehdotuksista eniten kantaa otettiin juuri säännökseen, joka koskee ELY-keskusten johtajan tehtävän hoitamista oman toimen ohella. Valtaosa asiaan kantaa ottaneista lausui, että johtajan tulisi olla päätoiminen. Säännöstä ei kuitenkaan muutettu, vaan hallituksen esityksessä todetaan, ettei uudistuksella haluta perustaa elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksiin uutta johtamisen tasoa. (HE 59/2009 vp, 40.)

Oto-johtaja -ratkaisun ennakoitiin vaikeuttavan muun muassa uusien ELY-keskusten muotoutumista yhtenäisiksi organisaatioiksi. Osalla keskusteluun osallistuneista oli kokemuksia TE-keskuksista. Niiden alkutaipaleella päätoi-

misenkin johtajan asema oli verrattain heikko suhteessa sektoreihin. Tämän nähtiin johtaneen siihen, ettei kaikista TE-keskuksista muodostunut missään vaiheessa riittävän eheitä organisaatioita. Valmisteluvaihetta koskevassa haastatteluaineistossa oto-johtamismallin taustalla nähtiin vaikuttavan epäluottamus ja eri sektoreiden pyrkimys kontrolloida niille tärkeitä asioita: oto-johtajuuteen liittyvä ratkaisu miellettiin enemmän valtapoliittisena kuin toiminnallisena. Toteutusvaiheen kokemukset puhuvat sen puolesta, ettei tehty ratkaisu ole uhannut toimintakulttuurien yhteensovittamista uusissa alueviranomaisissa.

Oto-johtajuudesta mahdollisesti nousevia ongelmia voidaan paikata toimivalla johtoryhmätyöskentelyllä. Hallintovaliokunta esittikin mietinnössään (HaVM 13/2009 vp), että viraston ja keskuksen johtoryhmän tehtävänä on sovittaa yhteen eri vastuualueiden johtaminen viraston kokonaisjohtamiseen. Johtoryhmän nähdään olevan tärkeässä roolissa viranomaisen eri toimialojen poikkihallinnollisen yhteistyön tukemisessa ja tiedonkulun edistämisessä. Toisaalta valiokunnan mietintöön esitetyssä vastalauseessa oto-johtajuutta vastustettiin sillä perusteella, että näin merkittävällä hallinnollisella tehtäväkentällä johtajan päätoimisuus on välttämättömyys. Oto-johtajan aseman pelättiin osaltaan myös lisäävän kansalaisten, yritysten ja järjestöjen hämmennystä uuden hallintorakenteen edessä.

Kolmas keskeinen valmisteluvaiheessa esiin noussut kysymys oli, kuinka oto-johtajan aika riittäisi käytännön toimintaan. Myös osaamisen näkökulmasta kehittämistoiminnan johtaminen nähtiin varsin haasteelliseksi. Kehittämistoiminnan johtaminen ei ole vain hallinnollista työtä, vaan edellyttää muun muassa hyvin paljon synergoiden etsimistä, kokonaisuuden hallintaa ja vuorovaikutteista johtamista. Lisäksi korostuu verkostoituminen ja yhteistyö alueen eri toimijoiden kanssa. ELY-keskusten oto-johtaminen ja siihen liittyvien ongelmien ratkaiseminen on pysynyt keskustelun kohteena toteutusvaiheen ensimmäisen vuoden aikana.

4 Palvelukykyisyys ja palvelumalli: ALKU-uudistus palvelunäkökulmasta

Tässä luvussa ALKU-uudistusta tarkastellaan palvelunäkökulmasta. Luku pohjautuu 17 arvioinnin kohdealueilla⁵ ja tarkasteltavien tehtävien piirissä työskentelevän asiantuntijan teemahaastatteluun, jotka toteutettiin touko-kesäkuussa 2010. Suurta osaa haastateltavista kuultiin ryhmissä, joissa kokemuksia ja näkökulmia prosessoitiin yksilöhaastatteluja monimuotoisemmin. Haastattelujen toteutusajankohtana aluehallinnon uusien organisaatioiden toiminnan käynnistymisestä oli kulunut noin puoli vuotta. Siten haastattelujen kautta on mahdollista pureutua korostetusti *uudistuksen käynnistysvaiheen kokemuksiin* ja niiden kautta tunnistettuihin palvelujärjestelmän kehittämistä koskeviin haasteisiin – mutta myös kokemuksiin uudistuksen synnyttämistä uusista mahdollisuuksista kehittää aluehallinnon palvelujärjestelmää.

Kuten luvussa 1.5 todettiin, teemahaastatteluilla on muodostettu laadullisen aineistolähtöisen analyysin tarpeisiin kuva uudistuksen ensivaiheiden toteutumisesta valikoiduilla alueilla ja valikoitujen toimintojen piirissä. Tätä kautta tuodaan esiin oleellisia piirteitä uudistuksen toteutumisdynamiikasta. Tehdyt päätelmät saavat lisätukea sidosryhmäkyselyjen tuloksista ja niitä syventävät uusien toimintojen ohjaukseen liittyvät näkökulmat, joihin palataan luvussa 6. Tehtyjen teemahaastattelujen tarkoituksena ei ole tuottaa perusjoukkoon nähden yleistettävissä olevaa tietoa, vaan jäsentää kuva muutoksen kohtaamisesta tehtäväalueilla, joiden piiristä on luvussa 1.3 esitetyn perustein katsottu voitavan paikantaa oleellisia piirteitä muutosprosessissa vaikuttavista kehitysdynamiikoista.

⁵ Luvussa käytetyt aluekoodit ovat seuraavat: AVI1 = Länsi- ja Sisä-Suomi; AVI2 = Itä-Suomi; ELY1 = Uusimaa; ELY2 = Pirkanmaa; ELY3 = Pohjois-Pohjanmaa.

4.1 Palvelujen järjestäminen uudella tavalla

ALKU-uudistuksen erityisesti julkilausuttuna tavoitteena ei ole niinkään luoda edellytyksiä palvelutason parantamiselle, vaan, kuten hallituksen esityksessä mainitaan, järjestää ja tuottaa palvelut entistä tehokkaammin. Asiakaslähtöisen aluehallinnon tavoitteeksi nostetaan kyky vastata asiakkaiden monimutkaisiin palvelutarpeisiin nykyistä paremmin ja kehittää palvelujen saatavuutta uusin keinoin. (HE 59/2009 vp, 22.)

4.1.1 Arkkitehtuuri-innovaatio: ”hiljaisen uudistuksen” perusta

Konkreettisimmillaan palvelujen uudelleen järjestäminen näkyy uusien aluehallintoviranomaisten muodostamisessa, jonka myötä myös puitteet palvelujen järjestämiselle ja tuottamiselle ovat muuttuneet. Aluehallintoviranomaisten muodostamisessa tapahtui jo olemassa olevien toimijoiden ja toimintojen, sekä viranomaisten että palvelujen, uudelleen yhdistelyä. Menestyksekkästä palvelua tai palvelujärjestelmää, joka syntyy yhdistelemällä jo olemassa olevia ominaisuuksia uudella tavalla tai hajottamalla olemassa olevan palveluosiin, voidaan Gallouj⁶ta ja Weinsteinia (1997) tai Toivosta ja Tuomista (2009) mukaillen kutsua arkkitehtuuri-innovaatioksi.

Arkkitehtuuri-innovaation määritelmää voidaan hyödyntää myös ALKU-uudistuksen tarkastelussa. Onnistunut palvelujen uudelleen yhdistely edellyttää olemassa olleiden palvelujen idean⁶ selkiyttämistä, joka taas välittyy usein palvelujen käyttäjälle palvelutason parantumisenä. (Sundbo 1994.) Uudistuksessa keskeistä on se, ovatko uudistuksessa uudelleenyhdistelyt tehostaneet palvelujen järjestämistä ja tuottamista, vai ollaanko palvelujen osalta samassa tai jopa huonommassa tilanteessa kuin ennen uudistusta. Uudistuksen ollessa vasta käynnistysvaiheessa tehokkaamman tuottamisen ja järjestämisen pysyvää toteutumista ei voida vielä arvioida, mutta suuntaviivoja voidaan tunnistaa. Voidaan myös ajatella että massiivisen ALKU-uudistuksen toteutuksen lopputuloksena jo palvelutason pysyminen samana kuin ennen uudistusta on positiivinen saavutus.

Arkkitehtuuri-tyyppisenä toteutettu uudistus voi toisaalta vaimentaa tapahtunutta muutosta tai suorastaan ”hiljentää” sitä. Muutos näkyy kansalaisille uudenlaisina organisaatioina ja siten muuttuneina asiointi- ja vuorovaikutuspintoina, joilta hallinnon palveluja on saatavilla. Samalla näin toteutettu uudistus säilyttää suurimman osan viranomaisessa asiointiin liittyvistä käytännöistä. Tehtävien substanssisisällöt pysyvät muuttumattomina, samoin suurelta osin niistä käytännössä vastaava virkamieskunta. Asiasisältöjä koskeva sääntely ei muutu sen seurauksena, että hallinnon palvelujen jakelukanavat ja niitä kos-

⁶ Palveluidea on yksityiskohtainen kuvaus siitä, mitä asiakkaan hyväksi tehdään eli mitkä tarpeet ja toiveet toteutetaan sekä miten toteutus hoidetaan käytännössä. (Edwardsson & Olsson 1996.)

keva sääntely muuttuu. Uudistus muuttaa rakenteita radikaalistikin mutta pysyy kansalaisille verraten hiljaisena.

4.1.2 Edellytykset tuottaa palveluja

Aluehallintoviranomaisten mahdollisuuksissa tuottaa palveluja on kuitenkin tapahtunut uudistuksessa muutoksia. Palvelujen tuottaminen edellyttää resursseja, joita voivat olla esimerkiksi erilaiset palvelujen välittömän aikaansaamisen tai jakelun edellyttämät tietojärjestelmät, mutta myös palveluntarjoajan oma osaaminen. Resurssien taso vaikuttaa palveluntarjoajan edellytyksiin tuottaa palveluja. ALKU-uudistuksen käynnistysvaiheen yhteydessä haastatellut katsoivat etenkin hallintopalvelujen, tietohallintopalvelujen ja puhelinalvelujen olleen sellaisella tasolla, että palveluissa havaitut puutteet tai käynnistymisvaikeudet ovat vaikuttaneet suoraan myös viranomaisten asiakkailleen tarjoaman palvelun laatuun. Etenkin puhelinalvelujen toiminta näkyy hyvin konkreettisesti suoraan AVI:n ja ELY-keskusten asiakkaille.

Hallintopalvelujen uudelleenjärjestäminen vaikuttaa uusien viranomaisten työntekijöiden jokapäiväiseen työskentelyyn. Haastateltujen mukaan hallintopalvelujen uudet toimintaperiaatteet eivät olleet vielä kevään/kesän 2010 taitteessa selviä. Epäselvät käytännöt aiheuttavat ylimääräistä työtä. On kuitenkin ymmärrettävää, että tuolloin kyse on ollut uudistuksen varsin varhaisesta vaiheesta, jossa myös hallintopalvelut ovat vielä hakeneet omaa lopullista muotoaan. Samalla hallintopalveluissa työskentelevien työmäärä koettiin kuitenkin liian suureksi. Pidemmällä tähtäimellä hallinto- ja talouspalvelujen keskittäminen ja selkeyttäminen nähdään toimivana ratkaisuna. Toistaiseksi ratkaisemattomana ongelmana nähdään keväällä 2010 vallinnut tilanne, jossa hallintopalveluihin oli joissakin tapauksissa siirtynyt substanssitasolta aiempaa enemmän työntekijöitä. Tällöin hallintopalvelujen uudistaminen on vienyt resursseja substanssitasolta.

Tietohallintopalveluihin kuuluvat erilaiset jokapäiväisessä käytössä olevat tietojärjestelmät sekä aluehallinnon tietopalveluja hoitavan tietohallintopalveluyksikön (AHTI) palvelutoiminta. Tietojärjestelmien kohdalla suurimpana ongelmana mainittiin vielä keväällä 2010 eri järjestelmien yhteensopimattomuus. ALKU-uudistuksessa on pyritty yhdenmukaistamaan aluehallintoviranomaisissa käytettäviä tietojärjestelmiä, mutta vielä uudistuksen käynnistysvaiheessa käytössä on useita vaikeasti yhteen sovitettavissa olevia ja suorastaan yhteen sopimattomia järjestelmiä⁷. Käytännössä järjestelmäongelmat ovat aiheuttaneet esimerkiksi maksatusviiveitä ja lausuntojen katoamistapauksia. Haastatellut toivoivat että erilaisten järjestelmien toimivuuteen olisi kiinnitetty enemmän huomiota ennen uudistuksen toteutusvaihetta, sillä järjestelmäongelmat ovat

⁷ Valtionhallinnon tietojärjestelmä uudistus etenee ALKU-uudistuksen kanssa rinnakkaisena prosessina ja on johtamassa järjestelmien yhdenmukaistumiseen myös uusien aluehallintoviranomaisten piirissä.

merkittävin yksittäinen ydintehtävien hoitamiselta aikaa vievä tekijä. Haastateltavat olivat yhtä mieltä siitä, että erilaiset rutiinitehtävät olivat lisääntyneet uudistuksen toteutuksen myötä. Niiden uskottiin kuitenkin liittyvän suurelta osin uudistuksen käynnistymiseen ja näin ollen vähenevän käynnistysvaiheen ongelmien selvittyä ja rutiinitoiminnan päästyä vauhtiin.

AHTI on yksikkö, jonka palvelut ovat avainasemassa erilaisten järjestelmä-ongelmien ratkaisemisessa. Uuden tietohallintopalveluyksikön toimintaan totuminen on vaatinut sopeutumista, sillä aiemmin ongelmia on ratkonut tietojärjestelmien käyttäjien lähituki. Uuden yksikön myötä palvelujen nähdäänkin siirtyneet kauemmaksi niiden tarvitsijoista. Ideatasolla yksikköä luonnehditaan toimivaksi. Uusien aluehallintoviranomaisten ei kuitenkaan nähdä olevan niin isoja toimijoita, etteikö palvelujen hoitaminen lähituen kautta yhä olisi mahdollista. Järjestelmä- ja muiden tietojenkäsittelyyn liittyvien ongelmien ratkaiseminen tietohallintopalveluyksikön avulla nähdään aikaa vievänä prosessina ja tästä syystä ongelmat pyritään sivuuttamaan mahdollisimman pitkälle. Yksikön toimintaan palataan raportin luvussa 6.

Hallituksen esityksessä (59/2009 vp, 29) mainitaan, että sekä AVI:ssä että ELY-keskuksissa tullaan palvelujen tarjonnassa soveltamaan monikanavaisuutta. Tällä tarkoitetaan palvelujen tarjoamista asiakkaille erilaisia käytäntöjä soveltaen: asiointipalveluna, sähköisenä palveluna sekä asiantuntijapalveluna. Monikanavaisuuden esitetään vaativan etenkin tietoteknisiä valmiuksia, sillä palveluntarjonta tulee tulevaisuudessa siirtymään yhä enemmän sähköisiin palvelukanaviin. Sähköisen palveluntarjonnan lisääminen edellyttää viranomaisten omien tietojärjestelmien toimivuutta ja yhdenmukaisuutta, mikä puolestaan mahdollistaa myös asiakasrajapinnassa tapahtuvan sähköisen viestinnän ja palvelujen kehittämisen.

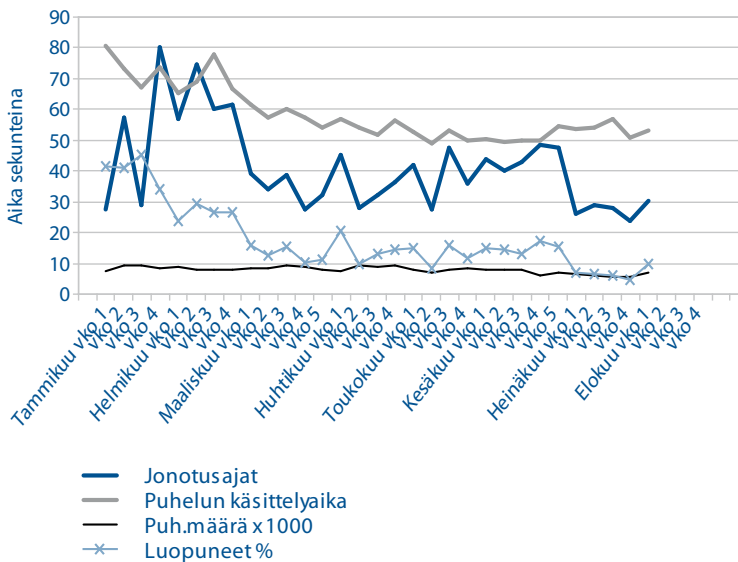
Myös **puhelinpalvelujen** toimivuus on tärkeä osa muiden palvelujen toteuttamista. Puhelinpalveluissa nähdään esiintyneen ongelmia etenkin vuoden 2010 alussa, mutta vaikka tilanne on tasoittunut, ongelmia ilmeni yhä saman vuoden kesäkuussa, jolloin viimeiset tämän luvun pohjalla olevat haastattelut tehtiin. Haastateltavat olivat huolissaan siitä, että puhelinpalvelujen toimimattomuus johtaa tilanteeseen jossa asiakkaat eivät löydä tavoittelemaansa henkilöä. Vallinnutta tilannetta kuvattiin jopa siten, että uudet aluehallintoviranomaiset ovat puhelinmotissa. Huolta aiheutti myös huomio siitä, että joidenkin asiakkaiden ärsytyskynnys tuntuu olevan puhelinpalvelujen suhteen ylittymässä. Aivan uudistuksen käynnistysvaiheessa puhelinpalvelun ongelmia vielä ymmärrettiin, mutta puoli vuotta uudistuksen alun jälkeen palvelujen odotetaan jo toimivan.

Ongelmat liittyivät pääasiassa väärin yhdistettyihin puheluihin, mikä on osaltaan saattanut heijastua myös puhelujen sisältöjen luonteen muuttumiseen. Eräs haastateltava on saanut erikoistumisalueeseensa nähden aiempaa enemmän yleislaatuisia asioita koskevia puheluita, joiden hoitaminen ei kuulu hänen tehtäviinsä. Yhtenä tekijänä puhelujen oikeassa yhdistämisessä nähdään myös se miten selkeästi AVI:n ja ELY-keskusten työntekijät ilmoittavat oman

työnkuvansa puhelinkeskukseen. Turhautumista aiheuttaa kuitenkin se tosiasia, että vaikka virheellisistä yhdistämisistä on raportoitu puhelinkeskukseen, samojen virheiden koetaan toistuneen yhä uudelleen. Puhelinpalvelujen laatu on parantunut huomattavasti vuoden 2010 edetessä. Laadun kehitystä on seurattu puhelun käsittelyajan ja jonotusajan perusteella samoin kuin seuraamalla yhteisyrityksessään luopuneiden eli niiden soittajien suhteellista osuutta, jotka ovat katkaissheet puhelun ennen sen yhdistymistä. Puhelinpalvelujen laadun kehitys käy ilmi kuvasta 4.1.

KUVA 4.1. Puhelinpalvelujen paraneminen toteutusvaihetta seuranneina kuukausina. Keskimääräisten jonotusaikojen ja puhelun käsittelyn kehittyminen.

Lähde: VM.



4.2 Kehityskulkuja alueilta

Haastateltujen suhtautuminen aluehallintouudistuksen käynnistysvaiheeseen ja tulevaisuuteen voidaan jakaa kärjistettynä neljään ryhmään. Ensiksi uudistuksen toteutumiseen liitettiin erilaisia haasteita eikä myöskään tulevaisuudesta puhuttu ilman erilaisten toimintaa rajoittavien tekijöiden, ensisijaisesti tuottavuustavoitteiden, esille tuomista. Toiseksi korostuivat mielipiteet joiden mukaan uudistus ei ole juuri vaikuttanut substanssiasioiden hoitamiseen ja oma tai oman vastuualueen toiminta on samanlaista kun ennen aluehallintouudistusta. Kolmanneksi uudistus nähdään positiivisena asiana ja neljänneksi tuodaan esille erilaisia käytäntöjä joissa on tapahtunut aiempaan toimintaan verrattuna selkeää oppimista.

4.2.1 Haasteet ja odotettavissa olevat ongelmat

Uusien aluehallintoviranomaisten voidaan nähdä tarjoavan puitteet aiemmin itsenäisten viranomaisten väliselle yhteistyölle. Uudistuksen myötä eri vastuualueiden väliseen yhteistyöhön jopa kannustetaan. Kaikilta osin yhteistyötä ei kuitenkaan koeta luontevaksi ja tästä johtuen **synergiaetuja** ei tunnisteta.

ELY-keskusten osalta vahvin yhteinen historia on entisellä Tiehallinnolla ja Ympäristökeskuksella ja tätä yhteistyötä jatketaan myös nykyisten L- ja Y-vastuualueiden välillä. Näillä vastuualueilla työskentelevien haastateltujen mukaan E-vastuualue on joitain poikkeuksia lukuun ottamatta melko tuntematon alue ja samoin E-vastuualueella työskentelevistä osa näkee yhteistyön muiden vastuualueiden kanssa haasteelliseksi.

AVIen tapauksessa ei tehtävien erilaisesta luonteesta johtuen ole tehtävissä näin selviä yleistyksiä. Uusien yhteistyökuvioiden rakentamisen nähdään tällä hetkellä riippuvan yksittäisten henkilöiden innostuksesta ja henkilökemioista. Uusissa aluehallintoviranomaisissa keskityttiin noin puoli vuotta uudistuksen toimeenpanon jälkeen pääasiassa uusien toimintatapojen (pääasiassa erilaiset tietojärjestelmät) opetteluun ja substanssitehtävien hoitamiseen. Jo ennen ALKU-uudistusta alkaneen aluehallintoviranomaisten välisen yhteistyön nähtiin olevan helpompaa toimijoiden sijaitessa samassa viranomaisessa ja myös uusia yhteistyömahdollisuuksia kartoitettiin, mutta niiden luomista ei nähty itseisarvona. Synergiaetujen löytämistä ja hyödyntämistä ei myöskään koeta pääasiassa yksittäisten virkamiesten tehtäväksi, vaan yhteistyölle toivotaan selkeitä strategisia linjauksia.

Ohjauksen ongelmaksi haastatellut nimeävät yksiselitteisesti ohjausta koordinoivan tahon näkymättömyyden. Substanssiohjausta toteuttavien ministeriöiden ”putkihallinto” korostuu haastateltavien ohjauskokemuksissa ja valtiovarainministeriön ja työ- ja elinkeinoministeriön koordinoinnille voidaan nähdä jäävän tämän vuoksi vähemmän tilaa. VM:n ja TEM:n ohjaukselta odotetaan ensisijaisesti selväpiirteistä toimintastrategiaa, jossa linjattaisiin toimintaperiaatteet. Strategian haastateltavat odottavat nousevan merkittäväksi pohdittaessa tuottavuustavoitteista selviämistä.

AVIen ja ELY-keskusten **toimintastrategioita** ei koeta vielä selkeiksi ja näkyviksi ja tämän pelätään heijastuvan tuotettujen palvelujen tasoon. Strategiakeskustelu liitetään myös tiiviisti tuottavuustavoitteisiin, joiden saavuttamisessa avainasemassa on selkeä strategia. Strategisempaa otetta ei toivota ainoastaan yksittäisten AVIen tai ELY-keskusten tasolta, vaan esille nostetaan erityisesti yhteisten valtakunnallisten linjausten puuttuminen. Strategisempaa otetta toivotaan erityisesti palvelujen tarjoamisen tueksi. Tavoitteena nähdään tila, jossa alueesta riippumatta palvelut ovat asiakkaille samansisältöisiä ja siksi helposti tunnistettavissa. Pelkona on että jos eri vastuualueiden välisten yhteistyöasetelmien rakentumista ei ohjata eikä valvota, tuloksena on alueesta riippuen hyvinkin poikkeavia tapoja järjestää vaadittuja palveluja.

Palvelujen kehittämisen tueksi ehdotetaan ydinprosessien ja asiakasegmentitikohtaisten palvelumallien määrittelyä. Palvelumallien määrittely edesauttaisi asiakkaiden kokonaisvaltaista palvelemista. Sen ideana olisi hahmottaa mitä AVIn/ELY-keskuksen viranomaisia kussakin palvelutapahtumassa tarvitaan ja mikä osa palvelun tuottamisesta on kenenkin vastuulla. Asiakkaille palvelu näyttäytyisi selkeänä kokonaisuutena jonka tuottajina voisi kuitenkin tarpeen mukaan olla viranomaisia esimerkiksi eri vastuualueilta.

Tuottavuustavoitteista keskusteltaessa esiin nousee haastateltavien huoli palvelutason heikentymisestä. Tuottavuustavoitteet eivät vielä olennaisesti heijastu palvelukykyisyyteen, mutta tulevaisuus näyttäytyy tavoitteista johtuen epäselvänä ja haastateltavat pohtivat mitä tehtäviä pitää karsia, jotta tavoitteista selvitään. Ratkaisuna nähdään että tulevaisuudessa hoidetaan ainoastaan lakisääteisiä tehtäviä ja erilaisten etenkin ELY-keskuksille tyypillisten kehittämistehtävien kohdalla joudutaan turvautumaan ulkoistamiseen. Tyytymättömyyttä herättää se, että uusien viranomaisten toiminnan kehittämiseen ei voida keskittyä kunnolla, vaan tuottavuustavoitteet ovat olleet mukana heti uusien viranomaisten toiminnan aloittamisesta lähtien. Sekä AVIen että ELY-keskusten toiminnan uskotaan juuri tulostavoitteista johtuen muuttuvan tulevaisuudessa radikaalisti eikä asiakkaiden saaman palvelun tason säilyttämistä ennallaan nähdä mahdollisena.

AVIen ja ELY-keskusten **vastuualueiden** yksiköissä on alueellisia vaihteluja. Toisaalta mahdollisuus erilaisiin variaatioihin nähdään välttämättömyytenä, sillä alueet ja näin ollen myös tarpeet ovat erilaisia ja tällöin alueen puitteisiin sopeutetusta yksikköjaosta voidaan hyötyä. Erilaiset variaatiot voivat kuitenkin hankaloittaa sekä AVIen välistä että ELY-keskusten välistä yhteistyötä.

”Minusta siinä on semmonen huolestuttava puoli tavallaan, kun me istutaan saman pöydän äärellä, niin sitten me todetaan, että meillä onkin eri asioita.”

Erilaiset rakenneratkaisut yhdistetään myös puhelinpalvelujen tarjoamiseen. Tilanteessa jossa jokaisessa uudessa viranomaisessa on hieman erityyppisiä yksikköjakoja, puhelinkeskuksen on huomattavasti hankalampi ohjata puhelua sujuvasti oikealle henkilölle, kuin jos rakenteet olisivat yhdenmukaiset ja näin myös helpommin opittavissa.

Viestintä on keskeinen tekijä onnistuneen uudistuksen läpiviennissä. Yhtä lailla uusien viranomaisten asiakkaat kuin myös niiden työntekijät tarvitsevat tietoa uuden viranomaisen toimintaperiaatteista. Voidaan siis puhua organisaatioiden sisäisestä ja ulkoisesta viestinnästä. Vielä puoli vuotta uudistuksen toimeenpanon käynnistymisestä osa haastatelluista oli sitä mieltä, että asiakkaat eivät edes välttämättä tiedä että uudistus on tapahtunut tai ainakaan mitä uudistus pitää sisällään. Toisaalta esille nousee ajatus siitä, että jos palvelut eivät ole olennaisesti muuttuneet ja asiakas ei havaitse muutosta edes tapahtuneen,

voidaan ajatella että muutos on onnistunut. Toisaalta taas huolta herättää se että AVIn ja ELY-keskusten huono tunnettuus haittaa oikeiden palveluntuottajien löytämistä. Sisäisen viestinnän osalta haasteena koetaan oikean tiedon ohjaaminen oikeille henkilöille. Informaatiota koetaan osittain olevan jopa liian paljon, jolloin tarpeellisten viestien poimiminen tietotulvasta koetaan haasteelliseksi.

Myös aluehallintoviranomaisten **maantieteellisten** toimintarajojen muuttamisessa nähdään haasteita. Haasteet liittyvät joko tuttujen rajojen laajenemiseen tai supistumiseen. Laajenemisen yhteydessä on havaittu resurssipuutteita kun toimialue on laajentunut, mutta tehtävät ja toimijat pysyvät samoina. Toimialueen supistumisen yhteydessä taas ongelmia on aiheuttanut esimerkiksi henkilöstön sijoittaminen aiempaa pienemmälle alueelle. Yksittäisenä aluemuutoksena eniten huomiota haastatteluissa sai Uudenmaan ELY-keskuksen L-vastuualueen laajeneminen pohjoiseen. Uusi toimialue ja sen määrittelyperusteet saavat haastateltavilta kritiikkiä.

Aluemuutosten yhteydessä esille nousee väistämättä esiin myös Keski-Pohjanmaan sijoittumiskysymys, joka oli lopullisesti ratkaisematta haastatteluja tehtäessä vuoden 2010 kesäkuussa. Päätöstä odottaessa epävarma tilanne koettiin turhauttavana. Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskuksessa Keski-Pohjanmaan mahdolliseen pohjoiseen suuntautumiseen valmistauduttiin kiinnittämällä huomiota ruotsin kielen osaamiseen ja kyseisen ”siirtymävaiheen” voidaan nähdä vieneen resursseja muulta tekemiseltä samoin kuin muiden osaamistarpeiden kartoitukselta. Keski-Pohjanmaan sijoittumisen selvitysryhmä (2010) jätti raporttinsa 18.6.2010 ja totesi siinä, hankkimiinsa asiantuntijalausuntoihin nojaten, että Keski-Pohjanmaan maakunnan ruotsinkielisellä väestöllä on subjektiivinen oikeus maakunnassa tällä hetkellä olemassa olevan tasoihin palveluihin. Valittavaksi tuli näin ollen vaihtoehto, jonka katsottiin säilyttävän ruotsinkielisten palvelujen tason Keski-Pohjanmaalla parhaana: maakunnan kuuluminen Länsi- ja Sisä-Suomen AVIn ja Pohjanmaan ELY-keskuksen⁸ toimialueeseen.

4.2.2 Mikä muuttui?

Uudistuksen myötä tapahtuneet muutokset voivat ilmetä eri tasoilla, esimerkiksi ainoastaan virkamiesten jokapäiväisessä työskentelyssä tai asiakkaiden saamassa palvelussa. Palveluja ja niiden kehittämistä käsittelevässä teoreettisessa lähestymistavassa näitä eri tasoja kutsutaan palveluprosessin kahdeksi osa-alueeksi, jotka ovat asiakkaan kanssa tapahtuva vuorovaikutusprosessi (*front office* -palvelut) ja organisaation sisäiset prosessit (*back office* -palvelut). (ks. Esim. Jaakkola, Orava & Varjonen 2009.)

ALKU-uudistuksen ”näkyvyys” riippuu siitä, kumpaa palveluprosessin osaa kulloinkin tarkastellaan. Viranomaishaastatteluissa korostuvat sisäisten pro-

⁸ L- ja Y-vastuualueen tehtäviä Keski-Pohjanmaalla hoitaa Etelä-Pohjanmaan ELY-keskus.

sessien kohdalla tapahtuneet muutokset, jotka eivät kuitenkaan välttämättä vaikuta suoraan asiakkaan kanssa tapahtuviin vuorovaikutustilanteisiin. Haastatteluissa erilaiset osittain hallinnon sisäiset palvelut, jotka luovat edellytyksiä tuottaa palveluja asiakkaille, herättivät paljon keskustelua. Käynnistysvaiheen ongelmien jälkeen hallinto-, tietohallinto- ja puhelinpalvelujen toiminnassa nähdään olevan edelleen parantamisen varaa. Kuitenkaan näiden palvelujen käynnistymisvaikeuksien ei nähdä enää alkuvuoden 2010 jälkeen vaikuttavan olennaisesti asiakkaille järjestettäviin palveluihin. Ongelmat ovat siis pääosin sen tasoisia, että ne eivät juuri hidasta palveluprosesseja, eivätkä ne näy asiakkaille. Osa haastateltavista on jopa sitä mieltä, ettei aluehallintouudistus ole vaikuttanut asiakkaiden kanssa tapahtuvaan vuorovaikutukseen mitenkään. Tämän raportin luvussa 7 tarkasteltavat, uudistuksen vaikutuksia koskevat sidosryhmäkokemukset vahvistavat tätä näkemystä.

Ydinosaamisessa ja -tehtävissä ei katsota tapahtuneen suuria muutoksia ja tämä pitää myös kanssakäymisen asiakkaiden kanssa muuttumattomana. Useiden vastuualueiden kohdalla työtehtävät eivät ole olennaisesti muuttuneet ja näitä hoitavat myös samat henkilöt kuin ennen uudistusta. Esimerkiksi erilaiset lupa-asiat tai rahoituspäätökset ovat tällaisia melko muuttumattomia tehtäviä. Kun tehtävät ovat pysyneet muuttumattomina, myös henkilöstön muutosvastarinta on nähty vähäiseksi. Joidenkin viranomaisten, esimerkiksi entisten ympäristökeskusten, kohdalla tehtävät ovat uudistuksen myötä jakautuneet sekä AVI:ihin että ELY-keskuksiin. Tämän ei koeta kuitenkaan olennaisesti vaikuttaneet työntekoon, vaan käytännössä tämä näkyy tiiviinä AVI:n ja ELY-keskusten välisenä yhteistyönä.

Myös uusien viranomaisten vastuualueiden välisen yhteistyön kehittämisessä kiinnitetään huomiota sisäisten prosessien ja asiakasrajapinnalla tapahtuvan palvelun eroavuuksiin. Etenkin ELY-keskuksissa on suunnitelmia palvelujen selkiyttämistä siten, että asiakkaille näyttäytyvä palvelu on mahdollisimman toimiva ja yksinkertainen, vaikka palvelun tarjoaminen edellyttäisi useamman vastuualueen yhteistyötä.

Mittaamalla uusien lakien määrää ja erilaisia ALKU-uudistuksen toimeenpanoa edeltäviä valmisteluja, uudistusta voidaan pitää hyvinkin radikaalina. Aluehallintoviranomaisten määrä on myös vähentynyt oleellisesti aiempien viranomaisten uudelleenyhdistelyn myötä. Kuitenkin samaan aikaan palveluja tuotetaan samalla tavoin kuin ennen uudistusta, joissain tapauksissa niin palvelut, niiden tarjoajat kuin myös palveluntarjoajien toimitilat ja puhelinnumerot ovat pysyneet samoina. Asiakkaille uudistus ei siis välttämättä näyttäydä niin merkittävänä kuin sitä valmistelleille tahoille.

4.2.3 Positiivinen muutos

Uudistus voidaan nähdä myös pääasiassa positiivisena muutoksena. Se mitkä eri tekijät näyttäytyvät positiivisina, riippuu hyvin paljon siitä, minkälaisia odotuksia kullakin on ollut ennen uudistusta.

Selvästi positiivisena asiana haastateltavat kokivat sen, että aiempien viranomaisten yhdistämisen jälkeen tavoiteltua yhteistyötä eri viranomaisten kesken on todella syntynyt, tai ainakin edellytyksen yhteistyölle ovat huomattavasti paremmat toimijoiden ollessa nyt samaa viranomaista. Vastuualueiden välinen yhteistyö nähdään luontevana viranomaisen sisäisenä yhteistyönä. Yhteistyötä edistää myös joillakin alueilla jo toteutunut vastuualueiden kokoaminen fyysisesti lähelle toisiaan.

Esimerkiksi tiettyjen lupakäsittelyjen osalta toimimisen yhtenä viranomaisena nähdään automaattisesti yhdenmukaistavan lupakäsittelyä. On myös esitetty, että ulkopuoliset sidosryhmät kokevat ELY-keskukset paljon voimallisempina kuin aiemmat TE-keskukset. Tämä näkyy käytännössä lisääntyneinä yhteydenottoina ja kiinnostuksena yhteistyön kehittämiseen. Tällaisen ”aktiivisuusasteen” kohoamisen koetaan myös osaltaan palvelevan koko alueen kehittymistä.

Kaiken kaikkiaan haastateltavat suhtautuvat muutokseen varovaisen optimistisesti. Käynnistyksen alkuvaiheen ongelmat ovat vielä tuoreessa muistissa ja tulevaisuutta varjostavat tuottavuustavoitteet. Uudistuksen positiiviset puolet jäävät pienemmälle huomiolle, sillä samaan aikaan

”näyttää siltä, että meillä on niin kovat nämä tuottavuustavoitteet seuraaville vuosille, että me ei selvitä tätä rytäkystä”.

4.2.4 Yhteistyö ja synergiaedut

Vanha yhteistyö tai yhteistyössä ei muutoksia. Yhteistyömuodot ovat hyvä esimerkki siitä kuinka merkittävän uudistuksen toteutuksen yhteydessä tietyt viranomaisten toiminnan osa-alueet voivat pysyä hyvinkin muuttumattomina.

Ennen uudistusta toimivaa yhteistyötä on pyritty jatkamaan myös uudistuksen jälkeen. Tämä koskee yhtä lailla vastuualueiden välistä, AVIen tai ELY-keskusten keskinäistä, kuin myös AVIen ja ELY-keskusten välistä yhteistyötä. Esimerkiksi opetushenkilöstön täydennyskoulutuksen osalta aiemmin lääninhallitusten välinen yhteistyö koettiin tiiviiksi ja toimivaksi ja samalta pohjalta yhteistyötä on jatkettu uudistuksen jälkeen AVIen kesken.

Aluehallinnon rajojen, niin hallinnollisten kuin maantieteellistenkään, muuttuminen ei näytä olevan este toimivalle yhteistyölle. Osan ympäristöhallinnosta siirtyessä uudistuksen yhteydessä AVI:hin ja osan ELY-keskuksiin, yhteistyö on kuitenkin jatkunut tiiviinä ja toimivana. Pirkanmaan ympäristökeskuksessa varauduttiin tulevaan jo muutama vuosi ennen ALKU-uudistusta

eriyttämällä tietoisesti ympäristölupa-asiat omaksi yksikökseen, joka oli vuoden 2010 alussa helppo siirtää AVIin. Etenkin entisten tiepiirien yhteistyöryhmät ovat toimineet yli maakuntarajojen, eikä yhteistyötä ole tarvetta sovittaa tiukasti ELY-keskusten rajojen mukaisiksi. Esimerkiksi Pirkanmaan ELY-keskus toimii vain yhden maakunnan alueella, mutta koska yhdyskuntarakenne ja liikenneverkko eivät rajoitu maakuntiin, on koettu tarpeelliseksi pitää yhteyttä myös naapurimaakuntiin.

Mahdollinen yhteistyö. Yhteistyön toista tasoa voidaan kutsua mahdolliseksi yhteistyöksi. Tämän tyyppin yhteistyö ei ole vain vanhojen yhteistyömuotojen kehittämistä, vaan uudenlaista yhteistyötä joka ei ole vielä saanut vakiintuneita muotoja. Haastattelujen pohjalta voidaan tunnistaa kolmenlaisia mahdollisen yhteistyön muotoja.

Ensinnä mahdollista yhteistyötä voidaan kuvata erilaisten yhteistyötarpeiden tunnistamiseksi. Tunnistaminen voi olla yhtä hyvin yhden henkilön prosessi, vastuualueen itsenäisen yhteistyötarpeiden kartoituksen tulos, kuin myös ylhäältä ohjatun strategisen toiminnan tulos. Yhteistä näille on se, että uudistuksen on koettu edesauttavan synergiaetujen hyödyntämistä, mutta käytännön toimenpiteitä yhteistyösuhteiden luomiseksi ei ole vielä toteutettu.

Toiseksi mahdollinen yhteistyö voi sisältää kollegojen välistä yhteistyömahdollisuuksien kartoitusta. Tällä tarkoitetaan erityisesti AVIen ja ELY-keskusten vastuualueiden tai ryhmien välistä yhteistyötä, esimerkiksi Uudenmaan ja Pirkanmaan ELY-keskusten tietyn vastuualueen vetäjien keskinäisiä yhteistyöneuvotteluja. Tällaisten yhteistyösuhteiden muotoutumisen nähdäänkin olevan pitkälti yksittäisten henkilöiden ja näiden välisten kemioiden varassa.

Kolmannessa tapauksessa yhteistyölle on tilausta, mutta aloitteen tekemistä ei nähdä yksittäisten henkilöiden tai ryhmien tehtävänä, vaan aloitteen ja ohjauksen toivotaan tulevan korkeammalta johdolta tai jopa AVI:ja ja ELY-keskuksia ohjaavilta ministeriöiltä.

Uusi yhteistyö. Aluehallinnon viranomaisten uusia yhteistyömuotoja voidaan tarkastella vertaamalla niitä hallituksen esityksessä (HE 59/2009 vp) mainittuihin yhteistyötavoitteisiin. Hallituksen esityksessä korostetaan poikkihallinnollisen yhteistyön kehittämistä, jota voidaan toteuttaa verkostomaisesti ja myös organisatorisia rakenteita kehittäen ja uudistaen. Keskeisinä toteutettuina tai vielä vireillä olevina kehittämishankkeina, jotka vaikuttavat myös aluehallinnon uudistamiseen, mainitaan kunta- ja palvelurakennehanke, alueellistaminen, yhteispalvelujen kehittäminen, tietoyhteiskuntastrategia, julkisen hallinnon sähköisten palvelujen ja asiainnin kehittämistyö ja valtionhallinnon tuottavuusohjelma, joka nyttemmin on osa kehysmenettelyä. (HE 59/2009 vp, 21.)

Yksityiskohtaisemmissa määrittelyissä paneudutaan AVIen ja ELY-keskusten sekä ELY-keskusten ja maakunnan liittojen väliseen yhteistyöhön. Sekä AVI:ille että ELY-keskuksille on luotu säännökset, jotka määrittelevät niiden välistä yhteistoimintaa. (ks. HE 59/2009 vp 57; 69-70; 97; 103.) AVIen ja ELY-keskusten tulee toimia yhteistyössä toimialueensa AVI:n tai ELY-keskuksen

kanssa valtion aluehallintoa koskevista asioista. Käytännön tasolla yhteistyö saattaa olla tarpeellista esimerkiksi erilaisten neuvottelukuntien tai vastaavien toimielinten muodossa, joissa käsiteltäisiin molempien viranomaisten kannalta merkityksellisiä tehtäviä. (HE 2009/59 vp, 57; 69-70.) Yhteistyötä on tarpeen tehdä myös ruotsinkielistä opetustoimea koskevista asioista. Länsi- ja Sisä-Suomen AVI:ssa toimii erillinen ruotsinkielisen opetustoimen palveluyksikkö, mutta myös ELY-keskuksilla on ruotsinkielistä opetustoimea koskevia lakiin perustuvia perustamishankkeisiin liittyviä tehtäviä. Tästä syystä ELY-keskusten tulee perustamishankkeisiin liittyvässä valmistelussa toimia yhteistyössä aluehallintoviraston ruotsinkielisen palveluyksikön kanssa. Lisäksi on tarkoitus, että aluehallintoviraston ruotsinkielinen palveluyksikkö toimii asiantuntijana elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten tehtäväaluetta koskevista ruotsinkielisen väestön osaamiseen ja koulutukseen liittyvistä asioista. (HE 2009/59 vp, 69-70; 103.)

Monet AVI:n ja ELY-keskusten välisistä yhteistyömuodoista perustuvat lainsäädäntöön, mutta myös tiettyjen teemojen kehittämiseen liittyviä työryhmiä on perustettu. Ympäristöluvut, joita myönnetään AVI:ssa ja joiden myöntämistä valvotaan ELY-keskuksissa, ovat selkeä esimerkki lakisääteisestä yhteistyöstä. Lupien kohdalla viranomaisten välinen yhteistyö koetaan lähes poikkeuksetta toimivaksi, sillä nyt eri viranomaisissa työskentelevät tahot olivat ennen uudistusta osa samaa viranomaista.

”Valvojan ja luvittajan välinen yhteistyö sehän on ihan saumatonta tietysti pitää olla. Pitää olla yhteinen näkemys siitä ja mitkä toiminnot ylläpitänsä tarvitsee luvan.”(AVI2)

Kehittämislouehteisesta yhteistyöstä toimii esimerkkinä Itä-Suomen AVI:n perustettu sisäisen turvallisuuden työryhmä, johon osallistuu AVI-viranomaisten lisäksi myös ulkopuolisia jäseniä. Mukaan on kutsuttu edustusta myös ELY-keskuksesta ja yhteistyön alkamista pidetään AVI:n piirissä hyvin tärkeänä. Itä-Suomessa AVI:n edustaja POL-vastuualueelta on yhteistyössä ELY-keskuksen kanssa osallistumalla keskuksen neuvottelukuntaan sekä erilaisiin yhteistyöryhmiin.

Haastatteluaineiston mukaan sivistyshallinnon osalta uudistukseen on suhtauduttu melko suurella varauksella, sillä uudistuksen myötä sivistyshallintoon liittyvä aluehallinto jaettiin kahteen eri viranomaiseen. Kun esimerkiksi yleissivistävä ja ammatillinen koulutus jaettiin eri viranomaisiin, tilanne edellyttää tiivistä yhteistyötä AVI:n ja ELY-keskuksen välillä. Haastateltava näkee tämän aiempaa haasteellisempänä tilanteena, johon voidaan vastata ainoastaan kehittämällä ja ylläpitämällä AVI:n ja ELY-keskuksen välistä tiivistä yhteistyötä.

”Kun tehdään uusia kombinaatioita, niin samalla tehdään railoja sellaisen asiantuntijoitten väliin, [joiden] kuitenkin täytyy toimia yhteistyössä.”

Ruotsinkielisen palveluyksikön ja ELY-keskusten välisen toiminnan sijaan AVIn ja ELY-keskuksen yhteistyössä esiin nousee opetushenkilöstön täydennyskoulutus, jonka puitteissa AVI ja ELY-keskus tekevät tiivistä yhteistyötä. Länsi- ja Sisä-Suomen AVIn sivistyshallinnon ruotsinkielisen palveluyksikön merkitys nousee esille pohdittaessa Keski-Pohjanmaan sijoittumista, sillä yksikön nähdään sivistyshallinnon näkökulmasta turvaavan Keski-Pohjanmaan ruotsinkielisen opetuksen asemaa.

Hallituksen esityksen mukaan ALKU-uudistuksen yhtenä tavoitteena on vahvistaa ELY-keskusten ja maakunnan liittojen välistä yhteistyötä. Myös maakunnan liittojen asemaa alueiden kehittämisviranomaisina vahvistuu. (HE 2009/59 vp, 33.) Yhteistyötä määrittelevän säännöksen mukaan ELY-keskus osallistuu aluekehitysviranomaisen tehtäviin niissä tehtävissään, jotka liittyvät alueiden kehittämiseen. Tarkemmin näitä tehtäviä ovat alueiden kehittämistä koskevien suunnitelmien ja ohjelmien valmistelu, joista maakunnan liitto on päävastuussa. Hallituksen esityksessä alueiden kehittämislakiin ehdotettiin aluekehittämisviranomaiselle myös uusia tehtäviä, jotka liittyvät esimerkiksi koulutuksen, liikenteen ja ympäristön suunnittelun yhteensovittamiseen. Myös nämä tehtävät katsotaan kuuluvaksi yhteistyön piiriin (HE 2009/59 vp, 70; 103.)

Haastatteluista ei nouse esille yhtenäistä kantaa ELY-keskusten ja maakunnan liittojen välisestä yhteistyöstä uudistuksen toimeenpanon alkuvaiheessa. Osa haastateltavista on sitä mieltä, että yhteistyö jäsentyy paremmin kuin ennen uudistusta ja osa taas kokee yhteistyön heikentyneen olennaisesti tai pysyneen ennallaan. Heikentyneen yhteistyön taustalla koetaan olevan esimerkiksi uudistuksesta riippumaton maakunnan liitossa työskentelevien ihmisten vaihtuminen. Toisaalta taas ELY-keskusten ja liittojen välisen yhteistyön nähdään muuttuneen siten, että ne ELYn viranomaiset jotka ovat aiemmin olleet yhteydessä liittoon, eivät enää vastaakaan yhteistyöstä, vaan vasruu on siirtynyt ”yhden portaan ylemmäksi” vastuualueiden johtajien tehtäväksi. Asiantuntijoiden välisen yhteistyön katsotaan kuitenkin pysyneen melko samana kuin ennen uudistusta ja tilanteessa jossa yhteistyö maakunnan liiton suuntaan on jo ennen uudistusta nähty erittäin hyvin toimivaksi, ei muutoksia ole osattu kaivata, eikä myöskään havaittu.

ELY-keskuksen ja maakunnan liiton yhteistyön parantumisen taustalla on kokemus aiempaa paremmin jäsennetystä ja roolitetusta yhteistyöstä. Jo aiemmin selkeiden rahoituskuvioiden lisäksi esille on nostettu muun muassa maakunnan suunnittelun vuosikello ja mietitty muun muassa mitkä asiat ovat sellaisia minkä puitteissa on aina pidettävä yhteyttä ja mitkä asiat ovat sellaisia että ne valmistellaan yhdessä. Myös AVIen piirissä maakunnan liitot nähdään tiettyjen tehtävien kohdalla merkittävinä yhteistyökumppaneina tai sidosryhminä.

Kokonaisuudessaan eri aluehallintoviranomaisten toimintojen kokoamisen AVIin sekä ELY-keskukseen, nähdään hallituksen esityksessä mahdollistavan nykyistä laadukkaampien ja tehokkaampien monikanavaisten ja paikasta riippumattomien palvelumallien kehittämisen. Palvelukokonaisuuksien rakentami-

sessä asiakassegmentoinnin ja yhteisten asiakkuuksien kautta uskotaan olevan mahdollista löytää synergiaetuja asiakkaille suunnattujen palvelukokonaisuuksien rakentamisessa. (HE 2009/59 vp, 31.)

Tällaisia synergiaetuja on löydetty ja toteutettu käytännössä muutamien ELY-keskusten tiettyjen vastuualueiden kohdalla. Esimerkiksi eräässä ELY-keskuksessa L- ja Y-vastuualueilla on jo luotu kaksi toimintamallia, jotka liittyvät maankäyttöön ja liikennesuunnitteluun. Tällaisten toimintamallien koetaan selkeyttävän yhteistyötä kun kukin toimija tietää mistä asiasta on vastuussa. Tällaisella organisaation sisäisiin prosesseihin liittyvällä päällekkäisten toimintojen poistamisella ja tehtävänjaon selkeyttämisellä on usein erittäin positiivisia vaikutuksia asiakkaan kokemaan vuorovaikutusprosessiin. Toinen jo käytännön tasolla oleva esimerkki vastuualueiden välisistä synergiaeduista on ELY-keskuksen E- ja Y-vastuualueiden yhteistyössä kesällä 2010 toteutettu maatilojen tarkastusten pilotointi. Pilotoinnin ideana oli vähentää tarkastuskäyntejä yhdistämällä eri vastuualueiden tehtäviin liittyviä tarkastuksia soveltuvilta osin yhteen tarkastuskertaan.

Synergiaedut ja niiden hyödyntäminen. Niin sanotun lakisääteisen yhteistyön kohdalla kaikkien yhteistyökumppaneiden etu on suorittaa lain edellyttämät tehtävät mahdollisimman sujuvasti ja myös synergiaedut nousevat suoraan kyvystä suorittaa vaaditut tehtävät. Suuri osa AVIen tehtävistä on tällaisia ”suoraan lainsäädännöstä johdettuja tehtäviä”, jolloin myös yhteistyön jatkuvuus on laissa turvattu. Koska kaikkien yhteistyökumppanien tavoitteena on suorittaa vaaditut tehtävät, on myös toimiva yhteistyö kaikkien intresseissä.

Erilaisten vapaaehtoisten tietyistä tarpeista lähtevien yhteistyömuotojen systemaattinen hyödyntäminen on huomattavasti haastavampaa kuin lakisääteisen yhteistyön toimiminen. Tarpeista lähtevän yhteistyön taustalla voi olla yhtä lailla aluehallintoviranomaisen johtajan, kuin myös vastuualueen tai ryhmän johdon tai yksittäisen viranomaisen pyrkimys yhteistyön tiivistämiseen tai uusien suhteiden luomiseen. AVIen ja ELY-keskusten erilaisten tehtävänkuvien vuoksi tällainen yhteistyö on tyyppillisempää ELY-keskuksissa.

Puoli vuotta uudistuksen toimeenpanon jälkeen täysin uusia vapaaehtoisia yhteistyökuvioita ei ole havaittavissa runsaasti, sillä suurimman osan viranomaisten työajasta vei uusiin olosuhteeseen sopeutuminen ja perustehtävien hoito. Pääasiassa jo toteutuneissa yhteistyökuvioissa kyse on ollut ELY-keskuksen vastuualueiden välisen yhteistyön lisäämisestä ja päällekkäisten tehtävien kartoittamista ja karsimista.

Kehittämisorientoituneiden viranomaisten rinnalla ensisijaisena edellytyksenä synergiaetujen kartoittamiselle ja hyödyntämiselle voidaan pitää palvelujen tuottamiseen tarvittavien resurssien, kuten hallinto-, tietohallinto- ja puhelinpalvelujen toimivuutta. Kun tarvittavat resurssit ovat käytössä ja toimivat moitteettomasti, aikaa jää myös vapaaehtoisten yhteistyömuotojen kartoittamiselle. Kolmanneksi, viranomaisilla tulee olla mahdollisuus kehittää yhteistyötä ”omista tarpeista käsin”. ”Bottom-up” tyyppisen kehittämisen etuna

voidaan tässä tapauksessa nähdä yhteistyön mielekkyyden lisääntymisen, kun yhteistyömuodot liittyvät kiinteästi omaan jokapäiväiseen työn tekemiseen.

AVI ja ELY-keskus -kontekstissa alhaalta käsin toteutettujen yhteistyömuotojen kehittämisen haasteena on kuitenkin uhka, että niiden toteutus jää ainoastaan paikalliseksi. Aluehallintoviranomaisten toiminnan yhdenmukaisuuden ja systemaattisen kehittämisen etuna olisi, että hyväksi koettuja yhteistyömuotoja ja -tapoja voitaisiin jakaa myös muiden viranomaisten tietoon. Tämä edellyttäisi ainakin AVI:n ja ELY-keskusten johtajien tiivistä yhteistyötä ja myös vastuualueiden johtajien tai muiden viranomaisten välistä kokemusten vaihtoa. Tällaisen yhteistyön lisääminen taas edellyttäisi jonkinasteista ohjausta AVI:ja ja ELY-keskuksia ohjaavilta tahoilta.

4.3 Palvelumallin rakentamista

”Valitettavasti ministeriötason [ohjauksen] piti olla sellaista, että VM todella kokoaa sen substanssiministeriöitten ohjauksen ja suodattaa sen [...] ja ELY-puolella TEM, mutta minusta tässä työssä ei ole päästy alkua pidemmälle [...] toistaiseksi. Ministeriötasolla ylläpidetään tätä putkihallintoa tai siiloajattelua [...] edelleen tiukasti.” (AVII)

4.3.1 Kysyntää systemaattisemmalle palvelujen järjestämiselle

Haastatteluissa erilaisina haasteina ja odotettavissa olevina ongelmina mainittiin muun muassa AVI:n ja ELY-keskusten toiminnan ohjausta koordinoivan tahon näkymättömyys, vielä jäsentymässä olevat uusien viranomaisten toimintastrategiat, vastuualueiden yksikköjakojen alueelliset vaihtelut sekä ALKU-uudistuksen rinnalla kulkevat tuottavuustavoitteet. Koetut puutteet ohjauksessa ja strategisessa toiminnassa vaikuttavat myös siihen millaisena palvelujen järjestämisen ohjaus ja tuki koetaan. Myös palvelujen järjestämisen suunnitteluun on toivottu strategisempaa otetta. Mikäli tarjottavat palvelut ja niiden järjestämiseen osallistuvat tahot olisi selkeästi määritelty, näyttäytyisivät myös alueelliset erot yksiköiden muodostamisessa lähinnä palvelujen tiettyjen osien alueellisena räätälöintinä, eikä niinkään ongelmana.

Joissakin tapauksissa alueelliset erot voivat edellyttää yksikkökohtaisia eroja. Palvelujen järjestämisen näkökulmasta ongelmien ratkaisuksi ehdotettiin ydinprosessien ja palvelumallien kehittämistä, jolloin jokaisen palveluprosessissa mukana olevan toimijan rooli selkeytettäisiin ja asiakkaalle näkyvää osaa palvelusta tehtäisiin mahdollisuuksien mukaan yksinkertaisemmaksi. Tällöin organisaation sisäisten prosessien osalta yhteistyötä voitaisiin tehdä tarvittaessa yli yksikkörajojen ja keskiössä olisivat asiakkaan näkökulmasta toimivimmat palvelukokonaisuudet.

Kohti tällaista palvelumallien rakentamista on jo edetty etenkin muutamien ELY-keskusten osalta. Vastuualueiden välistä yhteistyötä on tiivistetty ja päälekkäisiä toimintoja karsittu asiakkaan kanssa tapahtuvien vuorovaikutusprosessien parantamiseksi. Jo toteutettujen kehittämistoimenpiteiden lisäksi erilaisista yhteistoiminnan muodoista on keskusteltu ja näyttääkin siltä että kun uudistuksesta aiheutuvista käytännön toimien opettelusta päästään takaisin tilanteeseen jossa rutiinitehtävien ei nähdä enää vievän aikaa ydintehtäviltä, myös yhteistoiminnan muotojen kehittämiseen voidaan paneutua nykyistä suuremmalla volyyymilla.

Kohti palvelumallia. ALKU-uudistuksen tarkastelussa palvelunäkökulmasta esille nousi useita piirteitä, jotka ovat keskeisiä myös palveluihin ja niiden uudistamiseen liittyvissä teoreettisissa lähestymistavoissa.

Palvelujen uudistamisen kohdalla puhutaan usein *systemisistä uudistuksista* tai innovaatioista, sillä jo palvelu itsessään voidaan ymmärtää systeeminä kokonaisuutena: jos jotain se osaa uudistetaan, muutoksia tapahtuu myös muissa osissa. Palvelun eri osa-alueiden tunnistamisesta ja kehittämisestä voidaan käyttää termiä *palvelun tuotteistaminen*. (Valminen 2010.) Tuotteistamisen rinnalla puhutaan myös palvelun konseptoinnista tai systematisoinnista. Tuotteistamisen keskeinen idea on palvelun tiettyjen osien vakioiminen muun muassa palvelun toistettavuuden mahdollistamiseksi. Palvelun luonteesta riippuen sen kaikkia osa-alueita ei kuitenkaan ole välttämättä tarvetta vakioida, vaan tilaa voidaan jättää myös tilannekohtaiselle palvelun räätälöinnille. (ks. Jaakkola, Orava, Varjonen 2007, 19.)

Palvelujen tuotteistamisella voidaan Jaakkolan, Oravan ja Varjosen (2007, 1) mukaan saavuttaa muun muassa seuraavanlaisia etuja:

- Palveluntarjoaja nähdään kokeneena
- Palvelujen myynti helpottuu
- Kasvu ja kannattavuus lisääntyvät
- Palvelujen tehokkuus ja laatu lisääntyvät
- Johtaminen ja seuranta helpottuvat
- Hiljaisen tiedon hyödyntäminen ja oppiminen lisääntyvät

Palvelun tuotteistaminen edellyttää palvelun rakenteen hienojakoisempaa tarkastelua. Palvelun rakennetta voidaan havainnollistaa palvelumalli-ajattelun avulla, jossa palvelun katsotaan koostuvan palveluideasta, palveluprosessista ja palveluresursseista. Palveluidea sisältää ajatuksen siitä mitä tarjotaan ja palveluprosessi osoittaa miten palvelu tuotetaan. Palveluresurssit taas kattavat erilaiset resurssit joita palvelun tuottaminen edellyttää. (Grönroos 1990.)

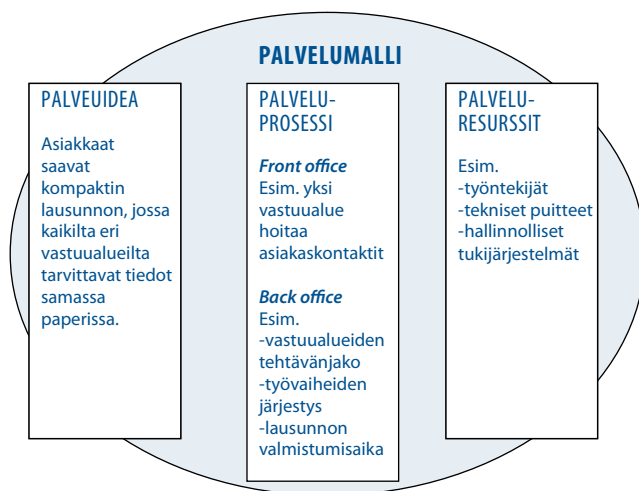
Palvelun tuotteistamisella voidaan siis tarkoittaa palvelumallin eri osa-alueiden selkiyttämistä. Tällaisen kehittämisajattelun hyödyntäminen on yleistä yritysten kohdalla, jotka pyrkivät parantamaan palvelunlaatuaan pärjätäkseen paremmin kilpailussa. Sama malli toimii kuitenkin myös julkisen sektorin pal-

velujen kohdalla ja on merkittävä työkalu etenkin ALKU-uudistuksen kohdalla, jonka rinnalla kulkevat kovat tuottavuustavoitteet. Palvelujen ja niiden prosessien tarkemman määrittelyn avulla voidaan muun muassa kartoittaa mahdollisia päällekkäisiä toimintoja (esimerkiksi eri vastuualueilla) ja näitä karsimalla voidaan saada aikaan palvelun tehostumisen lisäksi myös kustannushyötyjä.

Sen lisäksi että tuotantokustannukset halutaan saada hallintaan, palvelujen tuotteistaminen on olennaista myös uuden tuotteen tai palvelun kohdalla. ALKU-uudistuksen myötä palvelut eivät ole uudistuksen käynnistämisvaiheessa muuttuneet olennaisesti, mutta jo palvelujen tarjoaminen täysin uusissa puitteissa sekä mahdollistaa että myös edellyttävää palvelumallien selkiyttämistä. Tuottavuustavoitteet voivat johtaa tulevaisuudessa tilanteisiin, joissa palveluja muokataan paremmin tavoitteisiin sopiviksi. Tästä näkyy viitteitä jo viranomaisten erilaisten yhteistyömuotojen puitteissa. Organisaation sisäisiä prosesseja (back office) muokkaamalla voidaan kehittää asiakkaan kanssa tapahtuvaa vuorovaikutusta. Toimintamallien kehittämisen tärkeeseen viitataan myös hallituksen esityksessä, jossa mainitaan, että aluehallinnon uudistamisessa on otettava huomioon toimintaympäristössä tapahtuvien nopeiden muutosten asettamat uudet vaatimukset, jotka edellyttävät uusien toimintamallien ja työvälineiden kehittämistä ja käyttöönottoa. (HE 2009/59 vp, 21.)

Palvelumallin kolme kerrosta. Palvelumalli-ajattelua voidaan siis soveltaa AVIen ja ELY-keskusten tarjoamien palvelujen kehittämiseen. Tällöin kehittäminen kohdistetaan olemassa olevaan tai suunniteltavaan palvelumalliin ja sen eri osa-alueisiin, eli palveluideaan, palveluprosessiin ja palveluresursseihin. Kuvassa 4.2 on havainnollistettu palvelumallin eri osa-alueita purkamalla osiin erilaiset tekijät jotka liittyvät ELY-keskuksen vastuualueiden väliseen yhteistyöhön. Yhteistyö liittyy kahden vastuualueen yhteiseen lausuntomenettelyyn, jolloin palveluideana on asiakkaan saamien lausuntojen kerääminen yhteen lausuntoon, aiemman kahden sijaan. Esimerkkitapauksessa palveluprosessia voitaisiin organisaation sisällä kehittää esimerkiksi kiinnittämällä huomiota vastuualueiden väliseen tehtävänjakoon (kuka on vastuussa mistäkin) sekä systematisoimalla eri työvaiheita ja tarkkailemalla lausuntojen valmistumisaikaa. Vuorovaikutusprosessia asiakkaan kanssa taas selkeyttää tilanne, jossa asiakas-kontaktit olisivat selkeästi tietyn tahon vastuulla. Palveluresursseihin lasketaan kuuluvaksi muun muassa ELY-keskuksen työntekijät, erilaiset tekniset puitteet sekä hallinnolliset tukijärjestelmät jotka vaikuttavat palvelujen tarjoamiseen.

KUVA 4.2. Palvelumallin selkiyttäminen, esimerkkinä vastuualueiden yhteinen lausuntomenettely.



Kehittämällä yksittäisiä AVI:issa ja ELY-keskuksissa tarjottavia palveluja, myös näiden viranomaisten kokonaiskuva asiakkaan näkökulmasta selkiytyy. Ensi kädessä asiakkaan näkökulmasta kyse on kuitenkin yksittäisistä heille tärkeistä palveluista, joita tarjotaan AVI tai ELY-keskus -kontekstissa. Yksittäisistä selväpiirteisistä palveluista muodostuu kokonaisuus AVI tai ELY-keskus. Vuoden 2010 kesäkuussa jopa uusissa aluehallintoviranomaisissa työskentelevät virkamiehet hahmottivat AVIt ja ELY-keskukset pääasiassa yhdistelmiksi aiemmista aluehallintoviranomaisista.

Eri vastuualueilla tehtäviä päällekkäisten toimintojen poistaminen ja toisaalta vastuualueiden tai yksiköiden yhteistyön lisääminen tehtäväalueilla, joilta synergiaetuja on löydettävissä, voi madaltaa vastuualueiden välisiä raja-aitoja ja edesauttaa yhteistyösuhteiden muodostamista. Yhteistyön lisäämisen ei kuitenkaan pitäisi olla AVIen ja ELY-keskusten toiminnan itseisarvo, sillä viranomaisilla on selkeät tehtäväkuvat, joiden mukaisten tehtävien hoitaminen on luonnollisesti ensisijaisen tärkeää. Erilaisia synergiaetuja on kuitenkin jo tunnistettu ja pyrkimykset selkeyttää palveluja asiakkaiden näkökulmasta on nostettu esille. Samaan aikaan ALKU-uudistuksen rinnalla kulkevat tuottavuustavoitteet tulevat jo lähivuosina luomaan muutospaineita AVIen ja ELY-keskusten toimintaan.

Tarpeen mukaan myös kokonaisvaltaisemmassa AVIen ja ELY-keskusten toiminnan selkiyttämisessä voidaan hyödyntää palvelumalli-ajattelua. Nykyisten tehtäväkuvien perusteella AVIen kohdalla palveluideana voidaan pitää esimerkiksi alueellisen yhdenvertaisuuden edistämistä, joka toteutetaan hoitamalla lainsäädännön toimeenpano-, ohjaus ja valvontatehtäviä alueilla.

(HE 2009/59 vp, 44–45.) Näiden tehtävien toteuttaminen edellyttää erilaisia jokaisen palvelun tuottamisen kannalta keskeisiä resursseja, kuten työntekijöitä, fyysisistä ympäristöä, (tieto)teknisiä puitteita ja mahdollisesti yhteistyökumppaneita. Yhtä lailla mallin avulla voidaan jäsentää tapoja kehittää AVIen ja ELY-keskusten toimintaa. Tällöin ensimmäisenä tulee hahmottaa se, minkälaisen palvelukokonaisuuden tarjoamiseen viranomaisen tulee keskittymään? Tämä kysymys voi olla keskeinen, mikäli tuottavuustavoitteiden vuoksi päädytään karsimaan tällä hetkellä tarjottavia palveluja. Tämän jälkeen on selvitettävä minkälaisia prosesseja kunkin palvelun tuottaminen edellyttää ja edelleen, mitä konkreettisia resursseja tarvitaan.

AVIt ja ELY-keskukset liittyvät kiinteästi niiden puitteissa tarjottavien palvelujen tuottamiseen useastakin syystä. Yhdestä näkökulmasta ne näyttäytyvät esimerkiksi resursseina, fyysisien ympäristön ja erilaisten hallinnollisten tukijärjestelmien tarjoajana, mutta ennen kaikkea palvelujen tuottamista ja tarjoamista ohjaavana tahona. Haastatteluissa nousi kuitenkin esille, että pelkän aluehallintoviranomaisen ohjauksen avulla palveluja ja yhteistyötä ei kyetä kehittämään systemaattisesti koko valtakunnan tasolla. Viranomaisten toimintaa ohjaavatkin valtakunnallisesti toisaalta substanssiministeriöt ja toisaalta koordinoivat ministeriöt. Haastatellut kokevat kuitenkin että pitkistä perinteistä johtuen substanssiministeriöiden ohjaus on paljon tuntuvampaa kuin koordinoivien ministeriöiden ohjaus. Tällöin vaarana on putkimaisen ohjauksen korostuminen. Ratkaisuna tähän ongelmaan esitettiin strategisen ja toiminnallisen ohjauksen tehokkaampaa yhdistämistä alueviranomaisten johtoryhmätyöskentelyssä. AVI:illa ja ELY-keskuksilla on niiden ohjauksesta vastaavien ministeriöiden edustajista koostuvat ohjausryhmät, jotka työskentelevät TEM:n ja VM:n johdolla.

Alueellisen yhdenvertaisuuden edistäminen on kirjattu AVIen pääasialliseksi tehtäväksi ja ELY-keskukset on määritelty alueelliseksi kehittäjäviranomaisiksi. Uusi alueviranomaisverkosto koostuu täydenpalvelun ja ei-täydenpalvelun virastoista ja keskuksista ja yhdellä alueella voidaan hoitaa tiettyjä erikoistumistehtäviä toisen alueen AVIn tai ELY-keskuksen puolesta. Kuitenkin samoja tehtäviä pitäisi eri alueilla kyetä tarjoamaan samantasoisina. Uudistusten eteenpäin vieminen on usein kiinni yksittäisistä henkilöistä ja näiden kyvystä tehdä keskenään yhteistyötä. Haastatteluissa nousikin esille, että jo toteutettujen uudistusten taustalla on joko jo aiemmin toimiviksi koetut yhteistyösuhteet tai uudistusten eteenpäin viemisestä innostunut johto (joko AVI/ELY-keskus-tasolla, vastuualue- tai yksikkötasolla). Koska kehittämistoimet lähtevät liikkeelle yksittäisistä henkilöistä, myös aluehallintoviranomaisten tarjoamien palvelujen laatu on siis viime kädessä kiinni näistä henkilöistä ja henkilöiden välisistä kemioista. Palvelumallin resursseiksi lasketaan kuuluvaksi myös työntekijät ja esimerkiksi näiden osaaminen ja verkottuminen. Palvelun resurssien vaihtelu vaikuttaa myös palvelun laatuun.

Pelkän ylhäältä alaspäin toteutetun ohjauksen vaarana on siis, että se jättää huomioimatta alueilla hyväksi koetut toimintamallit. Aluetason ja johtoryhmätason välillä pitäisikin olla tiivis vuorovaikutus, jotta joillakin alueilla hyväksi koettuja toimintamalleja voitaisiin siirtää myös muiden alueiden toimijoiden tietoisuuteen. Usein hyvien ideoiden ja uudistusten syntymiseen tarvitaan käytännön asiantuntemusta ja tästä syystä myös alueellisten toimijoiden ideat tulisi huomioida. Jo puoli vuotta uudistuksen toimeenpanon jälkeen AVIen ja ELY-keskusten piirissä oli havaittavissa useita uusia toimintatapoja ja yhteistyömuotoja, jotka olivat syntyneet alueellisista tarpeista ja yksittäisten toimijoiden ”innostuksesta”.

”---ministeriö olisi voinut ottaa napakamman otteen siinä kohtaa, että minkälaisia malleja valtakuntaan syntyy.”

4.3.2 Havaintoja: vanhat palvelut uudessa paketissa vai innovatiivista kehittämistä?

Tämän luvun alussa esitettiin idea palveluista, jotka syntyvät yhdistelemällä jo olemassa olevia palvelukomponentteja uudella tavalla tai hajottamalla jo olemassa oleva palvelukokonaisuus osiin. Mikäli tällainen palvelun kehittäminen ylittää innovaatiokynnyksen ja tuottaa nimenomaan uudistukseen pohjautuvaa lisäarvoa, sitä voidaan kutsua arkkitehtuuri-innovaatioksi.

ALKU-uudistuksen myötä syntyneet uudet viranomaiset voidaan kuvata hallinnollisina kokonaisuuksina, joiden rakentuminen on tulosta aiempien komponenttien yhdistelystä uudelleen. Puoli vuotta uudistuksen toimeenpanon jälkeen tehtyjen haastattelujen perusteella niiden toimintamallit olivat vielä sen verran jäsentymättömiä, ettei tällaisen innovaation piirteitä ollut mahdollista luotettavasti tunnistaa. Uudistuksen alkuvaiheessa, jossa suuri osa energiasta kului ymmärrettävästi hallintokäytäntöjen asetteluun uusiin toimintapuitteisiin, ei uusien, erityistä innovatiivisuutta ilmentävien toimintatapojen etsiminen olisi ollut erityisen tarkoituksenmukaistakaan. Tästä huolimatta muutamia signaaleja innovaatioiden syntymistä mahdollistavista puitteista on havaittavissa, kun uudistuksen piirteitä ilmentävät toimintatavat alkavat vähin erin juurtua.

Jo kevään haastatteluissa nousi esiin havainto, jonka mukaan se, että aiemmin erilliset viranomaiset toimivat nyt osana samaa viranomaista tekee keskinäisestä yhteistyöstä aiempaa luontevampaa. Vaikka uusia yhteistyösuhteita ei olisi vielä syntyntykään, nähdään edellytykset yhteistyölle aiempaa parempina – strategisen ohjauksen tasollahan kaikki vastualueet jakavat samat tavoitteet. Tämä auttaa myös hahmottamaan yhteisen, eri hallinnonalojen jakaman tason palvelujärjestelmää kehitettäessä. Toimintojen tasolla uudet yhteistyökumppanit ja -muodot voivat edistää uudenlaisten ajatusten syntyä ja auttaa paikantamaan vanhojen toimintatapojen ongelmakohtia sekä tätä kautta edistää innovatiivista palvelujen kehittämistä.

Vaikka tuottavuustavoitteet on nähty niin haastatteluissa kuin valtaosassa esimerkiksi päivälehdissä käytävässä keskustelussa pääosin negatiivisina, voi niiden toteuttaminen synnyttää myös sinänsä hyödyllisen tarpeen tarkastella ja selkeyttää palveluja menneeseen kehitykseen nähden poikkeavista lähtökohdista. Tuottavuustavoitteilla voidaan ajatella olevan myös toisenlainen tehtävä palvelujärjestelmän kehittämisessä. Näin ajateltuna ne voivat vastata yksityisellä sektorilla palvelujen kehittämistä eteenpäin ajavaa kilpailuasetelmaa. Yleinen tapa nähdä tuottavuustavoitteet korostavat kuitenkin niiden toteuttamista uhkana erilaisten palvelujen tuottamista edellyttäville resursseille. Tämä lisää palvelujärjestelmän kehittämistyön haasteellisuutta.

Kohti palvelumallia -luvussa esitettiin erilaisia palvelumallien systematisoinnin kannalta keskeisiä tekijöitä. Nämä tekijät voidaan nähdä innovatiivisen kehittämisen perusedellytyksinä. Aluehallintoviranomaisten tuottamien palvelujen innovatiivinen kehittäminen edellyttäisi etenkin:

- puitteiden toimivuutta (tukipalvelut)
- asiakaslähtöistä lähestymistapaa
- palvelumallien selkeyttämistä
 - o Mitä tarjotaan?
 - o Minkälaisin prosessein?
 - o Millä resursseilla?
- ylhäältä alaspäin suuntutuvan ohjauksen ja alhaalta ylöspäin suuntautuvan kehittämisen yhdistämistä.

Innovatiivinen kehittäminen on hyvä huomioida myös aluehallintoviranomaisten tehtävissä ja toimijaroolissa. Valovirran ja Hyvösen (2009, 4) mukaan julkisen sektorin uudistamisessa innovaationäkökulma on melko uusi, eikä lisääntynyt ymmärrys innovaatioprosesseista ja innovaatiojärjestelmistä ole juuri heijastunut julkisen sektorin kehittämisen päävirtauksiin. Julkisen sektorin tuottamat palvelut eivät ole samanlaisessa kilpailuasemassa kuin yksityisen sektorin palvelut. Markkinamekanismin puuttuminen vähentää järjestelmän saaman reaaliaikaisen ohjausinformaation määrää, mikä vähentää painetta vastata muuttuneisiin markkinatilanteisiin uusin ja kilpailijoista erottuvien ratkaisuin. Näin julkisen sektorin innovointi saattaa jäädä huomattavasti vähäisemmäksi.

Innovaatiotoiminnalla voidaan tavoitella kolmen tyyppisiä hyötyjä:

- tehtävien aiempaa tehokkaampaa hoitamista,
- olemassa olevien palvelujen laadun parantamista
- ja pyrkiä vastaamaan kokonaan uusiin yhteiskunnallisiin tarpeisiin, ongelmiin tai mahdollisuuksiin. (Valovirta & Hyvönen 2009, 4.)

Näiden esimerkkien kattamat seikat liittyvät kiinteästi myös ALKU-uudistukseen. Edellä on esitetty, että palvelumalleja selkeyttämällä palveluja kyetään tuottamaan sekä aiempaa tehokkaammin että laadukkaammin. ALKU-uudistus voidaan nähdä kokonaisuudessaankin vastauksena uusiin yhteiskunnallisiin tarpeisiin, kuten tarpeena vähentää kansalaisten yritysten ja ylipäänsä hallinnon asiakastahojen tarvetta tuottaa viranomaisille omaa toimintaansa koskevaa valvonta- ja muuta informaatioita. Myös Valovirta ja Hyvönen (2009, 10) toteavat, että yhteiskunnassa on selvästi havaittavissa oleva kysyntä systemaattiselle julkisten palveluiden, toimintamallien sekä prosessien kehittämiselle yli sektorirajojen. Vaikka kehittämistoimintaan ja uudistamiseen eri toimialoilla on jo pitkään panostettu merkittävästi, tarjoaa innovaationäkökulma kehitystoimintaan hyödyllisiä käsitteitä, malleja ja käytäntöjä, joiden avulla voidaan pyrkiä kohti järjestelmällisempää ja vaikuttavampaa kehitystoimintaa. Valovirta ja Hyvönen päätyvät siihen, että julkishallinnossa tulisi pyrkiä kaksinkertaiseen innovointiin: hyödyntämällä systemaattisia innovaatioprosesseja voidaan 1) löytää uusia toimintamalleja ja ohjauskeinoja, joilla puolestaan voidaan 2) luoda parempia edellytyksiä yksityisen ja kolmannen sektorin innovatiivisuudelle.

4.4 Päätelmät ja suositukset

ALKU-uudistuksessa palvelujärjestelmän muutos on tapahtunut suurimmalta osin järjestämällä olemassa olevia palveluja uusin tavoin. Aluehallinnon palvelujen käyttäjät eivät olekaan kohdanneet suuria konkreettisia muutoksia. Viranomaisten toiminnan sisällöt tai niitä koskeva sääntely eivät ole muuttaneet hallinnon palvelujen jakelukanavien ja niitä koskevan sääntelyn läpikäymän muutoksen seurauksena.

Hallintopalvelujen, tietohallintopalvelujen ja puhelinpalvelujen järjestämisessä kohdattujen ongelmien koettiin kuitenkin vaikuttaneen etenkin uudistuksen varhaisvaiheessa myös viranomaisten kykyyn palvella asiakkaita. Hallintopalvelujen nähtiin vaativan liikaa henkilöresursseja, tietohallinnon lähituen menettämisen ja sen korvaavan keskitetyn tietohallinnon perustamisen koettiin vievän paljon aikaa ja puhelinpalvelujen ongelmien katsottiin heikentävän koko uudistuksen ulkoista kuvaa. Erityisesti puhelinpalvelujen tason koetaan kuitenkin selvästi parantuneen. Suurimpina uhkina palvelukykyisyyden kehitykselle nähdään henkilöstön jaksaminen ja tuottavuustavoitteiden mukaiset henkilöstövähennykset, vaikka viimeksi mainittujen ei koetakaan toistaiseksi heijastuneen uuden aluehallinnon palvelukykyisyyteen.

Yhteistyötä eri vastuualueiden välillä ei vielä koeta kaikilta osin luontevaksi. Tämän vuoksi palvelutuotannon kehittäminen edellyttää määrätietoista kehittämisotetta uudelleenjärjestettyjen toimintojen mahdollistamien synergioiden hyödyntämiseksi. Synergioita tavoitellaan eri yksiköissä erilaisella intensiteetillä: aiemmista yhteyksistä ja vastuualueita yhdistävistä tekijöistä johtuen yhteistyö

on eri tavoin luontevaa eri toiminnoille. ELY-keskuksissa oto-johtajuus voi osaltaan lisätä epäsymmetrisyyttä vastuualueiden välille eri keskuksissa rakentuvien toiminnallisten yhteyksien suhteen.

Palvelutuotannon haasteena on toiminnallista substanssiohjausta harjoittavien ministeriöiden ulottaman putkihallinnon korostuminen. Sen tilalle tarvittaisiin selväpiirteisempiä strategisia linjauksia koordinoivilta ministeriöiltä. Nyt uusien alueviranomaisten toimintastrategioiden ei koeta tukevan palvelujen jakelua riittävästi. Liian heikko kokonaisnäkemys voi johtaa siihen, että palvelutarjonta kehittyy erisuuntaisesti eri alueilla. Ratkaisuna tähän voisi olla uusille viranomaisille yhteisten palvelumallien määrittely toiminnan ydinprosessien ja asiakassegmenttien suhteen. Yhdenmukaisten palvelumallien laadinta uusille viranomaisille edellyttää huomattavaa koordinointia strategista ja toiminnallista ohjausta harjoittavien ministeriöiden ja virastojen kesken.

Uudistuksen synnyttämät sisäiset prosessit eivät ole välttämättä vaikuttaneet asiakaskontakteihin ja vuorovaikutukseen eri sidosryhmien edustajien kanssa. Korostettaessa vanhojen yhteyksien ja käytäntöjen muuttumattomuutta kasvaa riski siitä, ettei palveluprosessien sisällöllistä kehittämistä koeta riittävän tärkeäksi. ALKU-uudistuksella on kuitenkin tuotettu uusi palvelujärjestelmä. Huomiota on syytä suunnata myös muutoksen todellisuuteen, substanssitehtävien sisällölliseen uusiutumiseen ja näiden tekijöiden seurauksena tarpeeseen rakentaa uudenlaista asiantuntijuutta ja erikoistuneiden palvelujen tuottamista yli vastuualueiden ja maantieteellisten toimialueiden rajojen.

5 Henkilöstö muutoksen kohteena ja sen toteuttajana

Aluehallintouudistuksen onnistumisen kannalta yksi keskeisimmistä kysymyksistä on, miten henkilöstöä muutoksessa kohdellaan. Kysymys on merkityksellinen siksi, että henkilöstö on paitsi muutoksen kohteena myös sen aktiivinen toteuttaja. Henkilöstön kautta voidaan synnyttää joko myönteinen tai kielteinen vire muutokselle. Arvioinnissa huomiota kiinnitetään toisaalta henkilöstön huomioon ottamiseen muutosprosessissa ja toisaalta uudistuksen henkilöstövaikutuksiin sekä henkilöstön omiin kokemuksiin uudistuksesta ja sen vaikutuksista. Arvioinnin keskiössä ovat uudistuksen vaikutukset henkilöstömäärään ja -rakenteeseen, henkilöstön asemaan, työhön ja osaamistarpeisiin sekä hyvinvointiin ja jaksamiseen.

Eräs merkittävä asia myönteisten henkilöstövaikutusten aikaansaamisen kannalta on toimiva muutosjohtaminen. Muutosjohtamisella tarkoitetaan kaikkia niitä tekijöitä, jotka vaikuttavat onnistuneen muutoksen toteutukseen. Muutosjohtamista on perusteltua tarkastella nimenomaan henkilöstöjohtamisen yhteydessä. Eri arvioiden perusteella lähes 70-80 prosenttia onnistuneen muutoksen toteutuksesta liittyy henkilöstövoimavarojen johtamiseen (Stenvall ja Virtanen 2007; ks. myös Airaksinen ym. 2008; Stenvall ym. 2008; Stenvall ym. 2009). Esimerkiksi henkilöstövoimavarojen johtamista kuntaliitosten yhteydessä tarkastelleen tutkimuksen mukaan henkilöstön näkökulmasta onnistunut muutoksen johtaminen edellyttää huomion kiinnittämistä muun muassa arjen henkilöstöjohtamiseen, henkilöstöasioiden hoitamisen suunnitelmallisuuteen, henkilöstönäkökulman kytkemiseen kaikkiin muutosprosessin vaiheisiin, henkilöstön yksilölliseen kohtaamiseen ja yksilöllisen turvallisuuden tunteen aikaansaamiseen, toimijoiden välisen luottamuksen synnyttämiseen sekä muutosta tukevaan esimiestyöhön (Stenvall ym. 2008). Nämä asiat ovat kohteena myös aluehallintouudistuksen toteutusvaiheen arvioinnissa.

Muutosprosessin tarkastelussa kiinnitetään huomiota myös henkilöstön osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksiin. Keskeisellä sijalla ovat erityisesti henkilöstön mahdollisuudet osallistua ja vaikuttaa omaa työtään koskeviin asioihin sekä muutoksen yhteydessä että jokapäiväisessä toiminnassa. Tutkimusten mukaan henkilöstö toivoo uudistuksen alkuvaiheessa ennen kaikkea

suunnitelmallisuutta ja omaan työhön, kuten työuraan ja palkkaukseen, liittyvien asioiden ratkaisemista. Tätä kautta tarkastelun kohteeksi uudistuksen toteutusvaiheen arvioinnissa nousee myös se, miten uudistuksen valmistelu- vaiheessa kesken jäänyt palkkausjärjestelmän rakentaminen on edistynyt ja miten palkkausjärjestelmän puuttuminen on vaikuttanut henkilöstön asemaan.

5.1 Teemat, arviointiperusteet ja arviointiaineisto

Arvioinnin kohteeksi valitut teemat ja arviointikriteerit perustuvat aluehallintouudistukselle asetettuihin tavoitteisiin. Lähtökohtana on käytetty myös aluehallintouudistuksen henkilöstötyöryhmän vuonna 2008 uudistukselle laatimia hyvän muutosjohtamisen ja henkilöstöpolitiikan periaatteita. Periaatteet jakaantuvat kuuteen osaan: 1) johtamisen roolit ja vastuut muutoksessa, 2) henkilöstön asema, 3) yhteistoiminta ja osallistumismahdollisuudet, 4) viestintä, 5) työhyvinvointi ja 6) osaamisen kehittäminen. (Henkilöstötyöryhmän raportti 2008, 39-43.) Periaatteita on kuvattu tarkemmin taulukossa 5.1.

TAULUKKO 5.1. Muutoksen johtamisen ja henkilöstöpolitiikan periaatteiden keskeinen sisältö (Henkilöstötyöryhmän raportti 2008, 39-43).

Periaate	Kuvaus sisällöstä
Johtamisen roolit ja vastuut muutoksessa	- Valtakunnallisten ryhmien, ministeriöiden, uusien aluehallintoviranomaisten johdon ja henkilöstön vastuunjako ja velvollisuudet muutosprosessissa - Johto ja esimiehet tiedonvälittäjinä - Henkilöstön tiedonsaanti- ja osallistumismahdollisuudet - Henkilöstön edustajien rooli muutosprosessissa ja henkilöstön edustus muutosryhmissä
Henkilöstön asema	- Yhtenäiset periaatteet ja menettelytavat muutosjohtamisessa ja henkilöstöasioiden hoitamisessa - Avoin viestintä henkilöstön asemassa tapahtuvista muutoksista - Muutokseen liittyvien mahdollisuuksien esiin tuominen - Henkilöstön ja virkojen siirtymisen ehdot
Yhteistoiminta ja osallistumismahdollisuudet	- Yhteistoimintalain mukaisten menettelyjen noudattaminen läpi muutosprosessin - Henkilöstön edustajien ottaminen mukaan yhteistoimintaelimiin ja muihin ryhmiin - Muutokseen valmentava koulutus ja valmennus
Viestintä	- Viestinnän oikea-aikaisuus, avoimuus, aktiivisuus, säännöllisyys, vuorovaikutteisuus, selkeys ja ymmärrettävyys - Viestinnän perustuminen oikeaan tietoon - Muutosviestintäsuunnitelma

Työhyvinvointi	- Perustuu johtamiseen, osallisuuteen ja osaamiseen - Yhteisesti sovitut periaatteet ja menettelytavat - Hyvä henkilöstöpolitiikka - Henkilöstökoordinaattorit - Kaiku-kehittäjät* - Henkilöstökyselyt seurannan välineinä
Osaamisen kehittäminen	- Onnistuneiden ratkaisujen hyödyntäminen suunnittelussa - Viranomaisten osaamistarpeiden ja henkilöstörakenteen määrittämien osana henkilöstösuunnitelmaa - Suunnitelmat osaamisen turvaamiseksi - Perehdyttäminen - Tuki omien vaihtoehtojen kartoittamiseen ja kehityssuunnitelmien laadintaan

* Kaiku-kehittäjät ovat saaneet Valtiokonttorin Kaiku-työhyvinvointipalvelujen järjestämän työhyvinvoinnin johtamisen asiantuntijakoulutuksen (ks. Valtiokonttorin [www-sivut](http://www.sivut), Kaiku-työhyvinvointipalvelut). He ovat osallistuneet omilla alueillaan muutoksen ohjaukseen ja suunnitteluun esimiesten kanssa sovitulla tavalla (Henkilöstötyöryhmän raportti 2008, 42).

Henkilöstönäkökulma on ollut aluehallintouudistuksen yhteydessä poikkeuksellisen paljon pinnalla ja siihen on liittynyt prosessin aikana paljon jännitteitä. Niitä sisältyi myös hyvän muutosjohtamisen ja henkilöstöpolitiikan periaatteiden laadintaprosessiin. Periaatteet muodostettiin uudistuksen valmisteluvaiheessa valtakunnallisessa henkilöstötyöryhmässä, jossa oli sekä ministeriöiden että silloisten aluehallintoviranomaisten ja henkilöstöjärjestöjen edustajat⁹. Työryhmä ei kuitenkaan päässyt asiasta yhteisymmärrykseen, vaan henkilöstöjärjestöjen (JHL, Juko ja Pardia) edustajat jättivät työryhmän raporttiin periaatteita koskevan eriävän mielipiteen. Liittojen mukaan periaatteet jättivät monia henkilöstön asemaa koskevia kysymyksiä avoimiksi. Liitot laativat omat vaihtoehtoiset henkilöstöpoliittiset periaatteet, jotka ovat monelta osin (esim. henkilöstön tasapuolinen kohtelu, palvelussuhdeturva, henkilöstön siirtyminen, etätö ja yhteistoiminta) henkilöstötyöryhmän laatimia periaatteita yksityiskohtaisempia (Henkilöstöjärjestöjen yhteinen eriyvä mielipide ALKU-hankkeen henkilöstötyöryhmän loppuraporttiin 2008.)

Arviointiaineisto. Uudistuksen onnistumista henkilöstön näkökulmasta arvioidaan pääasiassa tutkimusta varten tehtyjen haastattelujen ja kyselyjen valossa. Uudistuksen alustavia vaikutuksia henkilöstömäärään ja -rakenteeseen avataan lisäksi saatavissa olleiden tilasto- ja dokumenttiaineistojen avulla.

Haastattelut toteutettiin touko-kesäkuussa 2010. Seitsemään ryhmähaastatteluun osallistui AVIen ja ELY-keskusten valtakunnalliset pääluottamusmiehet sekä arviointitutkimuksen viidellä kohdealueella henkilöstöpäällikkö

⁹ Henkilöstötyöryhmä teki henkilöstöpoliittisista periaatteista esityksen. Työryhmä esitti raportissaan (2008), että aluehallinnon uudistamishankkeen valtakunnallinen ohjausryhmä vahvistaisi periaatteet henkilöstötyöryhmän esityksen pohjalta. Henkilöstötyöryhmään osallistuneet henkilöstöjärjestöjen edustajat toivoivat puolestaan, että uudistuksen henkilöstöpoliittiset periaatteet annettaisiin uudistuksen poikkihallinnollisen luonteen ja laajan merkityksen vuoksi Valtioneuvoston periaatepäätöksellä.

ja/tai hallintojohtaja ja/tai henkilöstön kehittämistehtävissä toimiva henkilö sekä 1-2 luottamusmiestä. Lisäksi tehtiin yksilöhaastattelu AVIen työnantaja- ja henkilöstöpolitiikkayksikön päällikön kanssa. Haastatteluteemat liittyivät muun muassa henkilöstön tehtäväkuvissa ja osaamistarpeissa tapahtuneisiin muutoksiin, muutosjohtamiseen, henkilöstön osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksiin, työssä jaksamiseen ja työhyvinvointiin sekä henkilöstön määrässä ja rakenteessa tapahtuneisiin muutoksiin. Osassa haastatteluista hyödynnettiin pitkien etäisyyksien takia videoneuvottelulaitteita. Haastattelut kestivät vajaan tunnin kahteen ja puoleen tuntiin ja ne nauhoitettiin. Litteroitua haastatteluaineistoa kertyi noin 170 sivua. Lista haastateltavista ja haastatteluteemat on esitetty raportin liitteissä.

Haastattelujen alustavia tuloksia käytettiin hyväksi AVIen ja ELY-keskusten koko henkilöstölle suunnatun henkilöstökyselyn lomakkeen laadinnassa. Strukturoituja ja avoimia kysymyksiä sisältänyt kyselylomake suunniteltiin yhteistyössä valtiovarainministeriön kanssa. Kysely laadittiin niin, että se on osittain vertailukelpoinen valtiovarainministeriön uudistuksen valmisteluvaiheessa toteuttamien kahden henkilöstökyselyn (kesäkuu 2009 ja joulukuu 2009) kanssa. Kysymykset kohdistuivat muutosjohtamiseen, lähiesimiestyöhön, työyhteisön ilmapiiriin ja omiin voimavaroihin muutoksessa. Valtiovarainministeriö toteutti kyselyn 16.8.-16.9.2010 Webropol-ohjelman avulla. Vastauksia kyselyyn tuli 1659, ja vastausprosentti oli 35 prosenttia (AVI: 32 % ja ELY-keskukset 35 %).

Näiden aineistojen kautta saatavaa kuvaa henkilöstön kokemuksista ja heihin kohdistuneista vaikutuksista laajennetaan ja syvennetään joiltain osin hyödyntämällä syys-marraskuussa 2010 AVIen ja ELY-keskusten henkilöstölle toteutettujen työtyytyväisyyskyselyjen (VMBaro) tuloksia. Kyselyihin vastasi AVI:ssä 62 prosenttia ja ELY-keskuksissa 53 prosenttia¹⁰ henkilöstöstä. Kyselyn avulla kartoitettiin henkilöstön näkemyksiä muun muassa johtamisesta, työn sisällöstä ja sen haasteellisuudesta, henkilöstön kehittymisen tukemisesta, työilmapiiristä ja yhteistyöstä, työoloista, tiedonkulusta ja työhyvinvoinnista. Kyselyn sisältö erosi hieman AVIen ja ELY-keskusten välillä.

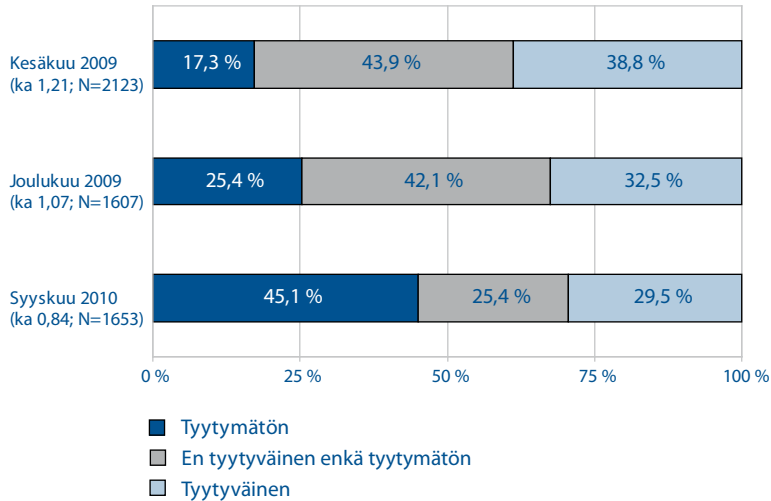
5.2 Muutoksen johtaminen ja lähiesimiestyö

Muutosprosessin arviointi aloitetaan tarkastelemalla muutoksen johtamiseen ja lähiesimiestyöhön liittyviä kysymyksiä. Henkilöstön käsityksiä muutoksen johtamisesta on seurattu uudistuksen valmisteluvaiheesta lähtien kolmessa henkilöstökyselyssä. Tänä aikana kriittisyys muutoksen johtamista kohtaan on jatkuvasti lisääntynyt. Kun vielä kesällä 2009 vain alle viidesosa henkilöstökyselyn vastaajista oli tyytymättömiä muutoksen johtamiseen omassa orga-

¹⁰ Vastausprosentti sisältää ELY-keskusten vastuualueiden henkilöstön vastaukset. TE-toimistot mukaan lukien työtyytyväisyyskyselyn vastausprosentti oli 59,7 %:a.

nisaatiossaan, syksyllä 2010 tyytymättömien osuus oli noussut jo 45 prosenttiin (ks. kuva 5.1). Samaan aikaan muutoksen johtamiseen tyytyväisten osuus on muuttunut huomattavasti vähemmän. Henkilöstöryhmittäin tehty tarkastelu osoittaa, että ylin johto ja esimiehet ovat muutosjohtamiseen selvästi tyytyväisempiä kuin muu henkilöstö.

KUVA 5.1. Henkilöstön tyytyväisyys muutoksen johtamiseen omassa organisaatiossa uudistuksen valmistelu- ja toteutusvaiheissa (keskiarvot asteikolla 1-3)¹¹.



Kritiikin lisääntyminen muutoksen johtamista kohtaan uudistuksen edessä on hyvin poikkeuksellista. Tuloksen voidaan arvioida kertovan merkittävistä johtamisongelmista uudistuksen toteutuksen yhteydessä. Kielteisyyss muutoksen johtamista kohtaan selittää osaltaan myös sitä, miten henkilöstö suhtautuu koko uudistukseen. Vain noin neljäsosa henkilöstökyselyn vastaajista suhtautui uudistukseen myönteisesti.

Yhtenä selkeänä muutosjohtamiseen liittyvänä kielteisenä asiana haastateluisissa mainittiin uusien organisaatioiden johdon valinta vasta vuoden 2009 lopussa. Uudistukselta puuttui näin ollen koko valmisteluvaiheen ajan selkeä muutosjohtaja, joka olisi vienyt prosessia systemaattisesti eteenpäin. Valmisteluvaiheessa vastuu muutoksen johtamisesta oli aluetasolla toimivilla, yhdistyvien organisaatioiden edustajista kootuilla muutosryhmillä, joiden toiminnassa myös henkilöstö oli mukana. Muutosryhmät saivat positiivista palautetta, mutta

¹¹ Luvun 5 henkilöstökyselyn tuloksia havainnollistavissa kuvissa (paitsi kuvissa 5.4 ja 5.7) asteikko on käännetty päinvastaiseksi kuin alkuperäisessä kyselyssä tulosten ymmärtävyyden parantamiseksi. Henkilöstökyselyn tulokset on saatu näin myös helpommin vertailtaviksi erisuuntaisella asteikolla toteutetun VMBaro-kyselyn tulosten kanssa. Raportoiduissa tuloksissa lukuarvo 1 tarkoittaa yleensä kielteistä ja toinen ääripää (luku 3 tai 5) myönteistä vastausta.

ne eivät kuitenkaan henkilöstökyselyn vastauksista päätellen täysin kenneet tyydyttämään muutosjohtamisen tarpeita.

Monien muiden julkisen sektorin muutosten tavoin myös aluehallintouudistuksen yhteydessä negatiivisuutta muutosjohtamista kohtaan on arvioitu lisänneen osaltaan kireän aikataulun luomat paineet sekä uudistukseen kohdistunut voimakas poliittinen ja hallinnollinen ohjaus (Karppi ym. 2010, 49-51, 61-63). Toteutusvaiheen negatiivisiin näkemyksiin näyttäisi henkilöstökyselyn perusteella vaikuttaneen myös se, että vastaajat ovat kokeneet uusien organisaatioiden toimintakuntoon saattamisen tapahtuneen hitaasti. Tätä mieltä oli noin 60 prosenttia vastaajista. Ylimmässä johdossa käsitys asioiden etenemisestä oli huomattavasti muita henkilöstöryhmiä myönteisempi. Heistä 60 prosenttia katsoi organisaation toimintakuntoon saattamisen tapahtuneen nopeasti tai melko nopeasti. Vastuualueista hitaimmin organisaation toimintakuntoon saattamisen on koettu tapahtuneen sekä AVI:issa että ELY-keskuksissa ympäristöasioihin keskittyvillä vastuualueilla. AVI:issa myös peruspalvelut, oikeus- turva ja luvat –vastuualueella etenemisen on koettu tapahtuneen melko hitaasti. Tulokset ovat varsin odotettuja, koska mainittuihin vastuualueisiin kohdistui uudistuksen yhteydessä myös eniten muutoksia.

Muutosjohtamiseen kohdistuneen kritiikin lisääntymisen taustalla voi vaikuttaa osittain myös niin sanottu psykologinen väsymys, jonka seurauksena esimiehet eivät saata jaksaa panostaa enää alkuvaiheen jälkeen riittävästi oman organisaationsa muutoksen onnistuneeseen toteuttamiseen. Muutosjohtamisesta huolehtiminen myös toteutusvaiheessa on erityisen keskeistä siksi, että usein muutosprosessin kuluessa myös työyhteisön arjen ongelmat korostuvat. Tyypillisiä muutokseen liittyviä ongelmia ovat esimerkiksi toimintakulttuurien väliset jännitteet, jotka johtuvat muun muassa erilaisista tavoista tehdä työtä.

Haastateltavien mukaan organisaatioissa on ollut havaittavissa varsin odotetusti monia kulttuuri- ja toimintatapaeroja. Toiset organisaatiot ovat esimerkiksi toimineet aiemmin hyvin ”liberaalisti”, kun taas toiset ovat olleet hyvinkin ”byrokraattisia”. Vaikka yhteisen toimintakulttuurin ja yhteisten käytäntöjen rakentaminen oli jo käynnissä, kaikkia asioita ei ymmärrettävästi ollut ehditty vielä ensimmäisen vuoden aikana käsitellä. Erilaisten kulttuurien yhteensovittaminen ja yhtenäisen organisaation aikaansaaminen tulevat vaatimaan vielä vuosien ajan paljon työtä. Muutamat haastateltavat muistelivat esimerkiksi edellistä 1990-luvun lopulla tapahtunutta aluehallintouudistusta, jonka jäljiltä toimintakulttuurien yhtenäistäminen oli kestänyt kymmenkunta vuotta.

Myös yhtenäisen kulttuurin aikaansaaminen on pitkälti kiinni johtamisesta. Toimintatapojen yhtenäistämässä oma roolinsa on myös yhteisellä ohjeistuksella. Osa haastateltavista koki, ettei yhteisiä valtakunnallisia ohjeita ole saatu alku vuoden aikana kaikelta osin riittävän nopeasti. Organisaatiot eivät ole heidän mukaansa myöskään päässeet tarpeeksi vaikuttamaan saatujen ohjeiden sisältöön. Yhtenä keskeisenä ongelmana pidettiin sitä, ettei alueille ollut kaikelta osin tiedotettu selkeästi, mistä asioista yhteistä ohjeistusta tullaan antamaan.

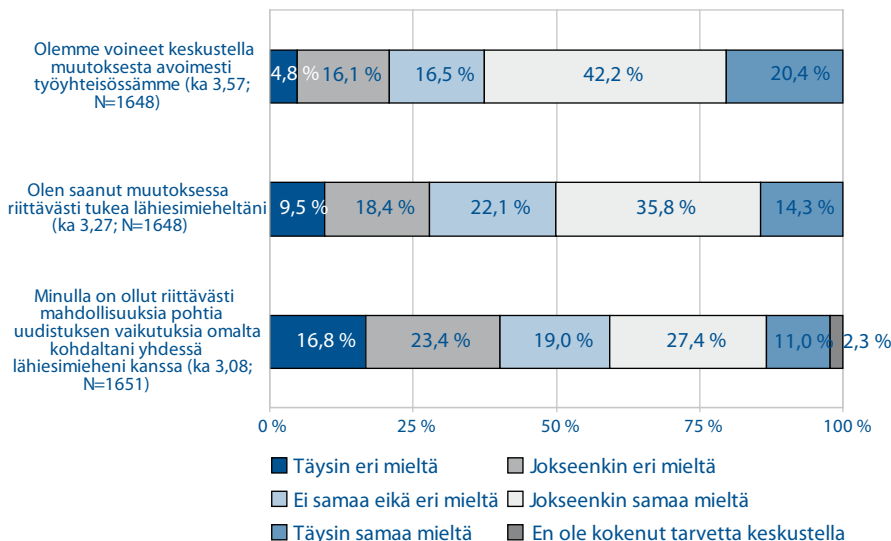
Tämä on johtanut käytännössä siihen, että monissa organisaatioissa ohjeita on tehty itse, ja pahimmassa tapauksessa niitä on jouduttu muuttamaan sitten, kun asiasta on tullut yhteisiä ohjeita. Tämän koettiin lisänneen turhaan työmäärää ja heikentäneen osittain myös työmotivaatiota.

Haastateltavat pohtivat myös sitä, ovatko yhtenäiset ohjeet tarpeen. Toisaalta ohjeita pidettiin hyvänä asiana ja niiden koettiin helpottavan toimintaa. Toisaalta taas yhtenäisten ohjeiden ja toimintatapojen soveltaminen nähtiin osittain ongelmalliseksi muun muassa AVIen ja ELY-keskusten keskinäisten erojen takia.

”[Aiemmin] kuitenkin sai jollain lailla itse miettiä täällä vähän omia mallejansa ja ratkaisuja. Nyt se on otettu kokonaan pois, että nyt ei ole mitään omia malleja [...] vaan se kerrotaan nyt tuolta TEMistä. Kyllä se työjärjestysprojekti oli jo sellanen, että me oltiin yritetty luoda semmosta [omaa] mallia. Ja kun se oli saatu kuntoon marraskuussa, niin joulukuussa sieltä sanottiin, että te ette tällai voi tehdä, että tämä pannaan nyt samaan ruotuun kun tämä muukin. [...] kun ei nämä ELY-keskukset ole samanlaisia, niin ei näissä nyt vaan kaikissa ihan samat menetit toimi.”

Muutoksen johtamisen lisäksi myös arjen henkilöstöjohtamisen ja muutosta tukevan lähiesimiestyön merkitys korostuvat muutostilanteissa (ks. esim. Stenvall ym. 2008). Tähän asiaan on kiinnitetty huomiota myös aluehallintouudistuksen omissa muutosjohtamisen ja henkilöstöpolitiikan periaatteissa. Niissä on korostettu esimerkiksi sitä, että johdon ja esimiesten on tärkeää keskustella henkilöstön kanssa ja kuunnella heitä sekä tukea henkilöstöä omien vaihtoehtojen pohtimisessa ja henkilökohtaisten kehityssuunnitelmien laatimisessa. (Henkilöstötyöryhmän raportti 2008, 40-42.)

KUVA 5.2. Henkilöstön näkemykset työyhteisön avoimuudesta ja lähiesimestyöstä uudistuksen toteutusvaiheessa¹².



Henkilöstökyselyn perusteella näyttäisi siltä, että uudet organisaatiot ovat olleet muutostilanteessa työyhteisöinä pääosin avoimia (ks. kuva 5.2). Tätä mieltä oli hieman yli 60 prosenttia kyselyn vastaajista. Henkilöstöryhmistä kaikkein avoimimpana työyhteisöään piti organisaatioiden ylin johto.

Avoimuuden kokemuksiin uudistuksen yhteydessä ovat vaikuttaneet todennäköisesti osittain sekä uudistuksen valmistelu- että toteutusvaiheessa organisaatioissa järjestetyt monet info- ja keskustelutilaisuudet. Osa niistä on suunnattu koko henkilöstölle ja osa esimerkiksi tietyn vastuualueen työntekijöille. Henkilöstölle on järjestetty myös henkilöstötyöryhmän raportissa edellytettyä muutuskoulutusta (Henkilöstötyöryhmän raportti 2008, 5, 41). Tilaisuuksien ja virallisen ylhäältä alapäin kulkevan tiedotuksen lisäksi tieto on kulkenut luottamusmiesten sekä valmisteluvaiheessa myös muutos- ja valmistetyöryhmiin osallistuneiden henkilöstön edustajien kautta. Johto on joissain kohtaa havainnut henkilöstön saaneen tietoja luottamusmiesjärjestelmän kautta jopa heitit nopeammin. Viestinnän onnistuneisuus ei olekaan kiinni vain johdosta ja esimiehistä, vaan se edellyttää vuorovaikutteisuutta. Myös henkilöstön on oltava itse avointa ja aktiivista (Henkilöstötyöryhmän raportti 2008, 39-40).

Tyytyväisyys esimiestyöskentelyyn on henkilöstökyselyn ja VMBaro-kyseilyn mukaan sekä AVI:issa että ELY-keskuksissa kohtuullisella tasolla. Parhaat arvot lähiesimiehet saivat alaistensa melko oikeudenmukaisesta kohtelusta (VMBaro-kyseily). Kummassakin kyselyssä vastaajat olivat myös melko tyy-

¹² Kuvassa 5.2 väittämän ”Minulla on ollut riittävästi mahdollisuuksia pohtia uudistuksen vaikutuksia omalta kohdaltani yhdessä lähiesimiehen kanssa” keskiarvo on laskettu vaihtoehtoihin 1-5 annetuista vastauksista (N=1613).

tyytyväisiä esimieheltä saamaan tukeen sekä muutoksen yhteydessä että yleensä työnteossa ja sen edellytysten luomisessa (ks. kuva 5.2). Sen sijaan jonkin verran puutteita näyttäisi esiintyvän palautteen antamisessa alaisille.¹³ Tältä osin tulokset ovat varsin odotettuja, sillä puutteet palautteen saamisessa ovat yksi henkilöstökyselyissä useimmin esille nousevista esimiestyön ongelmakohdista.

Kaikkein vähiten tyytyväisiä VMBaro-kyselyn vastaajat olivat töiden yleiseen organisointiin sekä johdon toimintaan esimerkkinä ja suunnan näyttäjänä organisaatiossa¹⁴. Selkeän suunnan määrittämistä uusille organisaatioille ja muutoksen syiden parempaa esilletuomista peräänkuulutettiin myös haastatteluissa.

”Muutostarpeen perustelu ja semmoisen yhteisen vision luominen on jäänyt kyllä jotenkin niin jalkoihin, että sitä motivaatiota ei kovin paljoa ole.”

”Minusta se, mikä tässä olisi oleellista työhyvinvoinnin ja työssä jaksamisen kannaltakin on se, että olisi jonkinlainen yhteinen puhe, olkoon se mitä vaan siitä, että minkälainen tulevaisuus on. Siis vaikka se olisi pessimistinenkin.”

Uudistuksen yhteydessä monet työntekijät olivat kokeneet myös, etteivät he olleet voineet riittävästi keskustella lähiesimiehensä kanssa siitä, miten uudistus tulee vaikuttamaan heihin itseensä (ks. kuva 5.2). Vain vajaa 40 prosenttia vastaajista oli tyytyväisiä keskustelumahdollisuuksiinsa ja pari prosenttia koki, ettei heillä ollut tarvetta keskustella asiasta. Riittämättöminä keskustelumahdollisuuksia piti noin 40 prosenttia vastaajista. Henkilöstöryhmittäin tarkasteltuna ylin johto ja esimiehet olivat selvästi muuta henkilöstöä tyytyväisempiä keskustelumahdollisuuksiinsa ja myös muuhun omalta lähiesimieheltään saamaansa tukeen uudistuksen yhteydessä. Henkilöstökyselyssä lähiesimiestyötä koskevat vastaukset erosivat tilastollisesti merkitsevästi myös siten, että nuorin vastaajaryhmä (alle 36-vuotiaat) oli muuta henkilöstöä tyytyväisempi lähiesimiehensä työskentelyyn.

Joistain puutteista huolimatta näyttäisi siltä, että aluehallintouudistuksen käsittely on onnistunut työyhteisöissä melko hyvin erityisesti siihen nähden, että henkilöstölähtöisen muutosjohtamisen tilanne oli jo lähtökohtaisesti melko vaikea. Aluehallintouudistusta koskevan lainsäädännön hyväksyminen toteutui

¹³ Tekstissä mainittujen VMBaro-kyselyn väittämien keskiarvot (tyytyväinen – tyytymätön (1-5) asteikolla): 1) Oikeudenmukainen kohtelu esimiehen taholta: AVIt 3,5 ja ELY-keskukset 3,61; 2) Esimiehen antama tuki työnteossa ja sen edellytysten luonnissa: AVIt 3,43 ja ELY-keskukset 3,52; 3) Esimiehen antama palaute työtuloksista, ammatinhallinnasta ja työssä kehittämisestä: AVIt 3,21 ja ELY-keskukset 3,34.

¹⁴ Tekstissä mainittujen VMBaro-kyselyn väittämien keskiarvot (tyytyväinen – tyytymätön (1-5) asteikolla): 1) Töiden yleinen organisointi työyhteisössä: AVIt 2,94 ja ELY-keskukset 3,03; 2) Johdon toiminta esimerkkinä ja suunnan näyttäjänä: AVIt 2,82 ja ELY-keskukset 3,01.

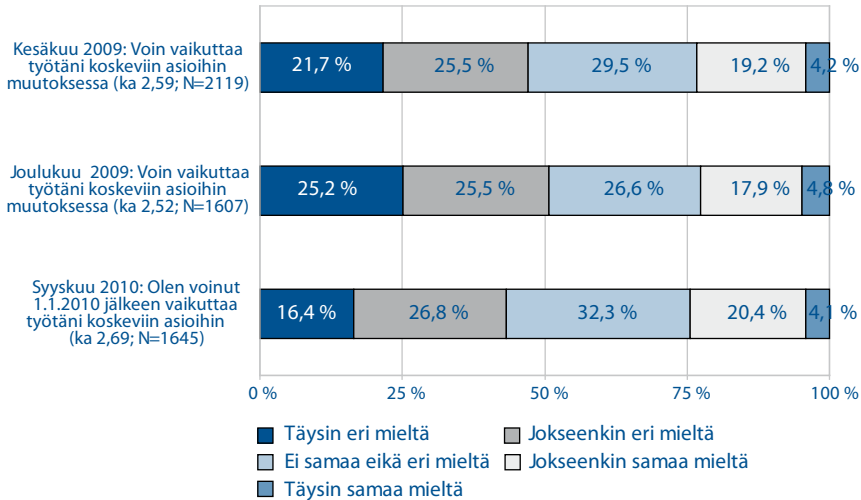
nopeasti, eikä aluehallinnon organisaatioissa ole välttämättä täysin vieläkään ymmärretty syytä muutoksen tarpeellisuudelle. Myös uudistuksen sisältö oli pitkään epäselvä. Tilannetta ovat vaikeuttaneet osaltaan myös huhut siitä, että uudistus on vain välivaihe ”ennen seuraavaa uudistusta”. Henkilöstön näkökulmasta paineita on lisännyt edelleen myös uudistuksen kanssa yhtä aikaa organisaatioihin kohdistuva valtion tuottavuusohjelma henkilöstön vähennystavoitteineen.

5.3 Osallistumis- ja vaikutusmahdollisuudet

Sekä henkilöstötyöryhmän laatimisissa periaatteissa että hallituksen esityksessä on korostettu voimakkaasti sitä, että henkilöstön tiedonsaanti sekä osallistumis- ja vaikutusmahdollisuudet on turvattava muutosprosessin kaikissa vaiheissa (Henkilöstötyöryhmän raportti 2008, 40, 42; HE 59/2009, 29). Uudistuksen valmisteluvaiheessa tämän tavoitteen arvioitiin henkilöstön edustuksellisten osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksien osalta toteutuneen melko hyvin. Henkilöstö otettiin laajasti mukaan valtakunnallisten ja alueellisten työryhmien työskentelyyn. (Karppi ym. 2010, 52.)

Vastakkaisiakin kannanottoja asian suhteen kuitenkin esitettiin. Kritiikki voidaan kiteyttää valmisteluvaiheessa tehdyissä haastatteluissa usein toistuneeseen kommenttiin ”henkilöstöä on kuultu, mutta ei kuunneltu”. Toisin sanoen henkilöstö koki, että vaikka he olivat mukana erilaisissa työryhmissä, he eivät päässeet riittävästi vaikuttamaan uudistuksen sisältökysymyksiin. Myös henkilöstön suoriin vaikutusmahdollisuuksiin omaa työtä koskeviin asioihin ei oltu täysin tyytyväisiä. (Karppi ym. 2010, 52.) Samantyyppiset kokemukset oman äänen heikosta kuulluksi saamisesta uudistuksen yhteydessä toistuivat myös syksyn 2010 henkilöstökyselyn avoimissa vastauksissa.

KUVA 5.3. Henkilöstön kokemukset mahdollisuuksistaan vaikuttaa omaa työtä koskeviin asioihin uudistuksen valmistelu- ja toteutusvaiheissa.



Vuonna 2009 tehtyjen henkilöstökyselyjen mukaan noin puolet henkilöstöstä suhtautui kriittisesti mahdollisuuksiinsa vaikuttaa omaa työtään koskeviin asioihin muutoksessa (ks. kuva 5.3). Uudistuksen toteutusvaiheeseen siirryttäessä henkilöstön tyytyväisyys omaa työtä koskeviin vaikutusmahdollisuuksiin on jonkin verran parantunut. Tulosta ei kuitenkaan voida pitää henkilöstön näkökulmasta kovin hyvänä, koska kyselyn mukaan edelleen noin 43 prosenttia henkilöstöstä oli melko tai erittäin tyytymättömiä vaikutusmahdollisuuksiinsa. Vastaukset kertovat vaikutusmahdollisuuksien vähäisyydestä erityisesti uudistuksen yhteydessä. Uudistuksen jälkeiseen tilanteeseen sijoittuvassa VMBaro-kyselyssä vaikutusmahdollisuuksia koskevat vastaukset ovat selvästi henkilöstökyselyä positiivisempia. VMBaro-kyselyn mukaan henkilöstö on sekä AVI:ssä (ka 3,73) että ELY-keskuksissa (ka 3,74) keskimäärin melko tyytyväistä työnsä itsenäisyyteen ja mahdollisuuksiinsa vaikuttaa oman työnsä sisältöön.

Myös henkilöstökyselyn avoimissa vastauksissa mahdollisuudet vaikuttaa oman työn sisältöön sekä tehtävä- ja toimenkuvaan nousivat useimmin esille, kun henkilöstöltä kysyttiin, mihin muutoksesta aiheutuviin asioihin he ovat voineet omassa työssään vaikuttaa. Monet kokivat voineensa vaikuttaa myös

- oman työn suunnitteluun ja työtapoihin,
- työnjakoon,
- oman vastualueen tai yksikön toiminnan suunnitteluun, tehtäviin ja toimintakuntoon saattamiseen,
- yhteistyön käynnistämiseen organisaation sisällä ja sidosryhmien kanssa sekä
- organisaation uusien toimintatapojen kehittämiseen.

Vaikuttamiskanavista kysyttäessä vastaajat korostivat erityisesti suoran vuorovaikutuksen merkitystä. Eniten arvostettiin esimiehen kanssa käytyjä henkilökohtaisia keskusteluja sekä virallisten kehityskeskustelujen yhteydessä että jokapäiväisessä toiminnassa. Myös viralliset ja epäviralliset keskustelut lähimpien työtovereiden ja samaan asiaan perehtyneiden kollegoiden kanssa, erilaiset kokoukset ja palaverit sekä suora yhteydenpito johdon kanssa koettiin tärkeiksi kanaviksi vaikuttaa omaa työtä lähellä oleviin asioihin. Monet korostivat vastauksessaan myös työntekijän oma-aloitteisuutta ja omaa aktiivisuutta sekä rohkeutta tuoda omat näkemykset esille eri foorumeilla.

Henkilöstön vaikutusmahdollisuuksien kannalta niin muutostilanteessa kuin sen jälkeenkin on olennaista se, miten henkilöstö saa tietoa valmisteilla olevista asioista. Osittain kielteisiä näkemyksiä vaikutusmahdollisuuksia kohtaan vaikuttaisi selittävän tässäkin tapauksessa juuri puutteet tiedonsaannissa. VMBarokyselyn tulosten mukaan henkilöstö oli melko tyytymätöntä asioiden valmistelun ja päätöksenteon avoimuuteen (AVI:ssa ka 2,83 ja ELY-keskuksissa ka 2,94). Vastaajien mukaan monista asioista tiedotetaan vasta päätöksenteon jälkeen, jolloin henkilöstöllä ei ole käytännössä mahdollisuuksia vaikuttaa asioihin.

Tiedonkulkuun liittyen monet vastaajat kritisoivat myös viestinnän epäsystemaattisuutta ja liiallista tietotulvaa. Monet kokivat, että tietoa jaetaan liian monien eri kanavien kautta. Kanaviin liittyen kritisoitiin myös sitä, että sähköpostilistat eivät ole vielä kaikilta osin kunnossa, vaan viestejä lähetetään esimerkiksi turhaan liian laajalle vastaanottajajoukko. Tämän koettiin vaikeuttavan olennaisten asioiden havaitsemista ja lisäävän myös työkuormitusta. Sekä kyselyvastauksissa että myös osassa haastatteluista kritisoitiin myös intranetia. Vastaajat pitivät sitä liian sekavana ja kokivat olennaisten tietojen löytämisen vaikeaksi erityisesti ottaen huomioon sen, ettei aikaa tiedon etsimiseen muiden töiden ohella ole paljoa käytettävissä. Eräs haastateltava piti intranetissä ongelmallisena myös sitä, että jokaisella vastuualueella on omat sivunsa. Ratkaisu ”ruokkii vastuualueajattelua” ja heikentää tätä kautta yhtenäisen ajattelun ja kulttuurin aikaansaamista.

Henkilöstön osallistumismahdollisuudet on pyritty uusissa organisaatioissa turvaamaan muun muassa yhteistoimintamenettelyn kautta sekä ottamalla henkilöstön edustajat mukaan johtoryhmätyöskentelyyn. Henkilöstön edustajat ovat olleet tiiviisti mukana myös esimerkiksi valtakunnallisen palkkausjärjestelmätyöryhmän työssä. Haastatteluissa kritisoitiin kuitenkin sitä, että osassa organisaatioista luottamusmiesten valinnat sekä johtoryhmän ja yhteistoimintaelinten toiminnan käyntiin saaminen tapahtuivat liian hitaasti. Esimerkiksi yhteistoimintaelin ei ollut kokoontunut kaikissa organisaatioissa ensimmäisten viiden kuukauden aikana kertaakaan, vaikka aihetta siihen olisi henkilöstön mukaan ollut. Toisaalta joissain organisaatioissa kokouksia oli ehditty pitää jo useita. Organisaatioissa oli ollut myös jonkin verran näkemyseroja siitä, mitä asioita yhteistoimintamenettelyssä tulisi käsitellä. Tämä saattaa osittain selittyä muun muassa yhdistyneiden organisaatioiden toimintatapa- ja kulttuurieroilla.

5.4 Henkilöstön asema

5.4.1 Henkilöstön aseman määräytyminen aluehallintouudistuksen yhteydessä

Aluehallintouudistuksen yhteydessä keskeisiä ja myös paljon keskustelua herättäneitä henkilöstön asemaan liittyviä kysymyksiä ovat olleet muun muassa henkilöstön ja virkojen siirtymiseen, siirtymäaikoihin ja henkilöstön työsuhteen ehtojen määräytymiseen liittyvät kysymykset. Lähtökohdan näiden asioiden määräytymiselle on luonut erityisesti laki valtion aluehallinnon uudistamista koskevan lainsäädännön voimaantulosta (erityisesti lain 11 §). Lisäksi uudistuksessa on sitouduttu noudattamaan 23.3.2006 annettua valtioneuvoston periaatepäätöstä valtion henkilöstön aseman järjestämisestä organisaation muutostilanteissa sekä valtiovarainministeriön 6.11.2007 antamaa päätöstä muutosten johtamisesta, muutosturvasta ja organisaation muutostilanteista (HE 59/2009, 31, 40).

Henkilöstö sekä vastaavat virat ja tehtävät siirtyivät muutamaa poikkeusta lukuun ottamatta edellä mainitun lain 11 §:n mukaisesti AVI:n ja ELY-keskusten palvelukseen. Henkilöstö säilytti siirtymähetkellä palvelussuhteeseen liittyvät oikeudet ja velvollisuudet sekä euromääräisen palkkansa (emt. lain 11 § 3 mom.). Hallituksen esityksen mukaisesti palvelussuhteen ehdot määräytyvät uudistuksen jälkeen palkkaa lukuun ottamatta valtiolla voimassa olevien keskustason virka- ja työehtosopimusten mukaisesti (HE 59/2009, 84).

Henkilöstön siirrot uusien viranomaisten palvelukseen voitiin toteuttaa pääosin ilman työntekijän suostumusta. Suostumus oli pyydettävä vain silloin, jos virka tai tehtävä siirtyi työssäkäyntialueelta toiselle (emt. lain 11 § 3. mom.). Henkilöstön sopeutumista toiselle työssäkäyntialueelle siirtymiseen on pyritty helpottamaan antamalla mahdollisuus kolmen vuoden siirtymäaikaan (VN:n periaatepäätös 23.3.2006, VM:n päätös 6.11.2007). Henkilöstösiirrot paikkakuntien välillä pyritään lisäksi tekemään vapaaehtoisuuden pohjalta ja eläköitymistä hyödyntämällä eli siirtämällä avoimeksi tulevia virkoja. Yhtenä vaihtoehtona fyysiselle siirtymiselle hallituksen esityksessä mainitaan myös mahdollisuus verkostomaiseen toimintaan eri paikkakuntien välillä. (HE 59/2009, 30.)

Hallituksen esityksessä on arvioitu, etteivät työssäkäyntialuemuutokset tule olemaan uudistuksen laajuuteen nähden merkittäviä (HE 59/2009, 30). Marraskuussa 2009¹⁵ päivitettyjen henkilöstön sijoittamissuunnitelmien mukaan työssäkäyntialuemuutokset koskivat ELY-keskuksissa 83 henkilöä (n. 2 prosent-

¹⁵ Työssäkäyntialuemuutosten määräin on voinut tulla vielä uudistuksen toteutusvaiheessa muutoksia muun muassa siinä yhteydessä, kun uudet viranomaiset ovat päättäneet työjärjestyksistä. AVI:sta ja ELY-keskuksista annettujen lakien mukaan työskentelypaikkakunnista voidaan määrätä tarkemmin organisaatioiden ja/tai niiden vastuualueiden työjärjestyksellä (Laki aluehallintovirastoista 13 §, Laki elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista 11 §).

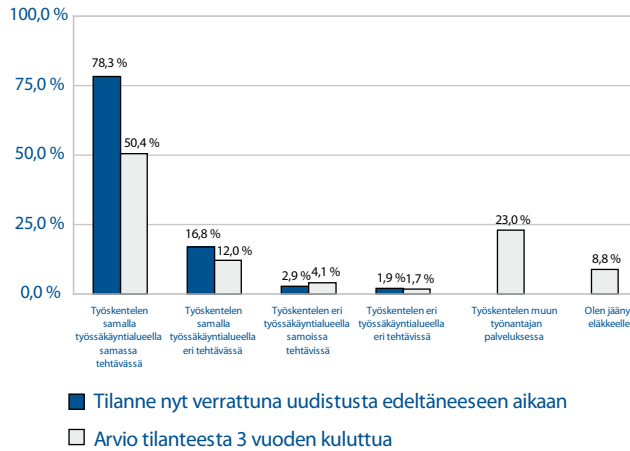
tia henkilöstöstä) ja AVI:issa 72 henkilöä (n. 5 prosenttia koko henkilöstöstä)¹⁶. Suurin osa siirroista oli suunnitelmien mukaan tarkoitus toteuttaa kolmen vuoden siirtymäajan kuluessa. Heti uudistuksen tapahtuessa siirtyviksi oli merkitty ELY-keskuksissa 20 ja AVI:issa 2 henkilöä. Suostumus toiselle työssäkäyntialueelle siirtymiseen oli saatu marraskuun loppuun mennessä vain osalta henkilöistä, osa ei ollut vielä ilmoittanut kantaansa ja osan kanssa lähiesimiehet eivät olleet vielä käyneet henkilökohtaista muutokeskustelua. Marraskuun sijoittamissuunnitelmien perusteella näytti siltä, että siirtymisiä ei onnistuta täysin toteuttamaan vapaaehtoisuuden ja eläkkeelle jääntien kautta ottaen huomioon myös sen, ettei kaikkia vapautuvia virkoja ole välttämättä muiden syiden takia mahdollista siirtää toiselle paikkakunnalle. Näiden vaihtoehtojen lisäksi joudutaan mahdollisesti turvautumaan esimerkiksi määräaikaisten tehtävien siirtämiseen niiden päättyessä. Myös tämä vaihtoehto on otettu huomioon sijoittamissuunnitelmien laskelmissa.

Myös syksyllä 2010 tehdyn henkilöstökyselyn vastaukset kertovat siitä, että työssäkäyntialuemuutoksia on tapahtunut tähän mennessä ja tulee tapahtumaan myös kolmen vuoden siirtymäajan kuluessa melko vähän (ks. kuva 5.4). Lähes 80 prosenttia vastaajista kertoi kyselyssä työskentelevänsä uudistuksen jälkeen edelleen samalla työssäkäyntialueella ja myös samassa tehtävässä kuin ennen uudistusta. Samalla työssäkäyntialueella työskentelevistä lähes kaksi kolmasosaa arvioi työssäkäyntialueen säilyvän samana myös kolmen vuoden kuluttua. Lopuista suurin osa arvioi siirtyvänsä muun työnantajan palvelukseen ja osa on siirtymässä eläkkeelle. Työssäkäyntialuetta arvioi vaihtavansa noin 6 prosenttia vastaajista.

Vaikka työssäkäyntialuemuutokset näyttäisivät jäävän suhteellisen vähäiseksi, niihin on kuitenkin syytä kiinnittää huomiota. Siirrot voivat olla yksilöiden kannalta hyvinkin kielteisiä, kun esimerkiksi työmatka pitenee olennaisesti tai henkilö joutuu muuttamaan perheensä kanssa toiselle paikkakunnalle. Huonosti hoidettuna tilanne voi vaikuttaa paitsi siirron kohteena olevan henkilön myös muun työyhteisön hyvinvointiin.

¹⁶ AVlen suurempaa suhteellista osuutta työssäkäyntialuemuutoksista selittää ainakin osittain se, että AVI:ihin siirtyneiden toimintojen toimipaikkaverkosto supistui uudistuksen yhteydessä enemmän kuin ELY-keskuksiin siirtyneiden toimintojen (Henkilöstötyöryhmän raportti 2008, 3).

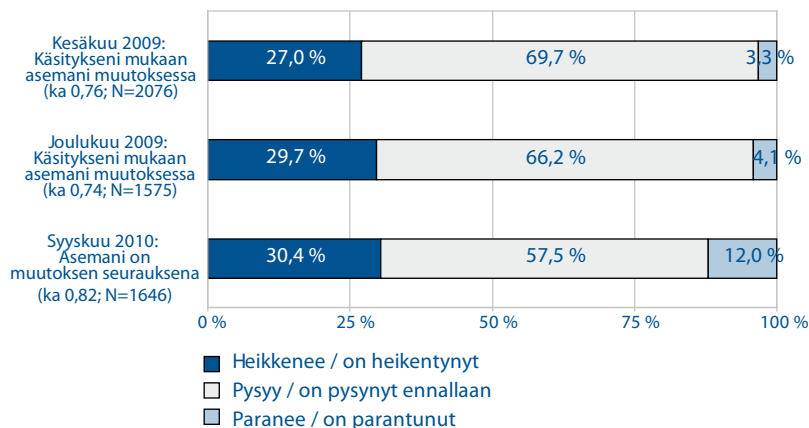
KUVA 5.4. Vastaajien näkemys omasta tilanteestaan uudistuksen jälkeen ja 3 vuoden kuluttua uudistuksesta (N=1644, N=1620).



Kuvassa 5.4 esitetyissä tuloksissa hieman huolestuttavana yksityiskohtana voidaan pitää sitä, että vastaajista peräti 23 prosenttia arvioi työskentelevänsä kolmen vuoden kuluttua toisen työnantajan palveluksessa. Sama prosenttiosuus toistui myös VMBaro-kyselyssä, kun henkilöstöltä kysyttiin kyllä/ei –asteikolla, ovatko he niin tyytymättömiä nykyiseen työpaikkaansa, että ovat aikeissa vaihtaa sitä. Henkilöstökyselyssä työpaikan vaihtamista harkitsevien joukossa oli jonkin verran enemmän vastaajia, jotka ovat uudistuksen myötä vaihtaneet työssäkäyntialuetta kuin samalla työssäkäyntialueella pysyneitä. Ero on kuitenkin vain pari prosenttiyksikköä. Työpaikan vaihtoa harkitsee siis myös moni sellainen henkilö, jonka tehtäviin ja työympäristöön muutos ei ole vaikuttanut kovin merkittävästi. Kyselyn eri vastaajaryhmistä työpaikan vaihtamista harkitsevat muita ryhmiä useammin asiantuntijat, nuoret sekä määräaikainen henkilöstö. Tulokset heijastavat osaltaan myös sitä, että uudistusta ei ole kyetty toteuttamaan tavalla, joka olisi lisännyt kokemuksia työn haasteellisuudesta ja mahdollisuuksista sekä yhteisöllisesti vetovoimasta.

VMBaro-kyselyn avoimissa vastauksissa monet pitivät työpaikan vaihtamista mahdollisena ”sopivan tilaisuuden tullen”, mutta monet kertoivat myös hakevansa aktiivisesti uutta työtä. Yleisimpiä syitä työpaikan vaihtamishaluun olivat epävarmuus työpaikan jatkumisesta (esim. määräaikaisuus) ja tyytymättömyys palkkaan. Useat vastaajat mainitsivat myös puutteet työntekijöiden arvostuksessa ja henkilöstöjohtamisessa sekä heikot mahdollisuudet itsensä kehittämiseen ja uralla etenemiseen. Osa vastaajien kommentista liittyi myös selkeästi aluehallintouudistukseen. Uudistukseen liittyen vastaajat olivat tyytymättömiä muun muassa työmäärän lisääntymiseen, muutoksiin henkilöstön kohtelussa ja työtehtävissä sekä joihinkin uusiin toimintatapoihin ja sääntöihin.

KUVA 5.5. Henkilöstön arviot oman aseman muuttumisesta ennen ja jälkeen uudistuksen toteutumisen (keskiarvot asteikolla 1-3).



Myös henkilöstön arviot oman aseman muuttumisesta uudistuksen yhteydessä viittaavat siihen, ettei uudistus ole tuonut pääosan henkilöstöstä työhön kovin suuria muutoksia. Vastaajista lähes 60 prosenttia arvioi syksyllä 2010 oman asemansa säilyneen uudistuksen yhteydessä ennallaan (ks. kuva 5.5). Noin 30 prosenttia arvioi puolestaan asemansa heikentyneen ja 12 prosenttia parantuneen. Henkilöstöryhmistä ainoastaan ylimmästä johdosta suurin osa (56 %) katsoi uudistuksen parantaneen omaa asemaansa. Toisaalta myös esimiehet (36 %) arvioivat selvästi asiantuntijoita (9 %) ja tukihenkilöstöä (8 %) useammin asemansa parantuneen. Asiantuntijoista ja tukihenkilöstä noin 60 prosenttia katsoi asemansa säilyneen ennallaan ja vajaa kolmasosa arvioi sen parantuneen. Uudistus ei näyttäisi kyselyn perusteella vaikuttaneen merkittävästi myöskään määräaikaisen henkilöstön asemaan. Määräaikaisista lähes kaksi kolmasosaa (64 %) katsoi, ettei heidän asemansa ole muuttunut uudistuksen myötä. Määräaikaisen ja vakinaisen henkilöstön näkemykset asiasta eivät eronneet tilastollisesti merkitsevästi toisistaan.

Valmisteluvaiheen ennakoarvioihin verrattuna oma asema näyttäisi muuttuneen hieman odotettua isommalla osalla henkilöstöstä (ks. kuva 5.5). Arviot aseman heikentymisestä ovat säilyneet kaikissa kyselyissä suurin piirtein samalla tasolla. Positiivista kuitenkin on, että asema näyttäisi kyselyn perusteella parantuneen ennakoitua useamman vastaajan kohdalla. Vertailua tehtäessä on kuitenkin huomattava, että valmistelu- ja toteutusvaiheessa tehtyjen kyselyjen kohderyhmät eivät kaikilta osin vastaa toisiaan. Isoin muutos on tapahtunut tukihenkilöstön kohdalla. Osa heistä on siirtynyt palvelukeskuksiin, joissa henkilöstökyselyä ei toteutettu. Lisäksi osa määräaikaisesta sekä mahdollisesti myös vakinaisesta henkilöstöstä, kuten asemansa menettäneistä johtajista ja esimiehistä, on voinut siirtyä uudistuksen yhteydessä töihin aluehallintoviranomaisten ulkopuolelle.

5.4.2 Uusien sopimusten ja palkkausjärjestelmän valmistelu

Uudistuksen kireä aikataulu ja haasteet aiempien toisistaan poikkeavien sopimusten yhteensovittamisessa johtivat siihen, että monia henkilöstön kannalta merkittäviä sopimusasioita oli vielä kesken uusien viranomaisten aloittaessa toimintansa. Yhteistoiminta- ja luottamusmiessopimusten ja muiden vastaavan tyyppisten sopimusten osalta siirtymävaihe järjestettiin joustavasti siten, että vanhoja sopimuksia voitiin noudattaa tarvittaessa maaliskuun 2010 loppuun saakka. Itse sopimusneuvottelut sujuivat haastateltujen työnantajan ja henkilöstön edustajien mukaan pääosin melko hyvin, kun niitä verrataan aiemmin käytyihin vastaaviin neuvotteluihin. Vaikeimpina neuvottelukysymyksinä haastateltavat nostivat esiin ELY-keskusten osalta luottamusmiessopimuksen ja AVIen osalta samapalkkaerän. Sopimusneuvottelut alkoivat haastateltavien mukaan AVIen osalta ELY-keskuksia myöhemmin ja kestivät siellä myös pidempään.

Suurimpana haasteena vuonna 2010 on ollut uusien palkkausjärjestelmien rakentaminen. Entisten organisaatioiden palkkausjärjestelmät ja niitä koskevat tarkentavat virkaehtosopimukset erosivat niin paljon toisistaan, että niiden soveltamista uusissa viranomaisissa pidettiin mahdottomana. Vanhojen järjestelmien arvioitiin myös vaikeuttavan uusien viranomaisten toiminnan käynnistämistä. (Kirjallinen selvitys 2010, 2-3.) Näistä syistä päädyttiin ratkaisuun, jossa henkilöstö siirtyi uusien viranomaisten palvelukseen 31.12.2009 voimassa olleilla euromääräisillä palkkoilla. Myöskään siirtymähetkellä voimassa olleita tarkentavia virka- ja työehtosopimuksia ei palkkauksen osalta noudatettu enää vuonna 2010. Palkkausjärjestelmän puuttuminen on herättänyt huolta erityisesti henkilöstöjärjestöissä. Myös hallintovaliokunta kiinnitti asiaan huomiota uudistusta koskevasta hallituksen esityksestä antamassaan mietinnössä. Valiokunta edellytti, että asianmukaiset uudet palkkausjärjestelmät saadaan käyttöön viimeistään vuoden 2011 alussa (HaVM 13/2009).

Uuden palkkausjärjestelmän valmistelu alkoi vuoden 2009 alkupuolella sitä varten asetetussa palkkausjärjestelmätyöryhmässä. Työskentely aloitettiin kartoittamalla uudistuksessa mukana olleiden viranomaisten palkkausjärjestelmät ja niiden käyttöönoton vaihe sekä pohtimalla eri järjestelmien hyviä ja huonoja puolia. Valmistelun perusteella päädyttiin siihen, että uutta palkkausjärjestelmää lähdetään suunnittelemaan Palkkavaaka-järjestelmän avulla. Marraskuussa 2009 asetettu uusi palkkausjärjestelmätyöryhmä on tehnyt palkkausjärjestelmän käytännön suunnittelu- ja rakennustyötä yhteistyössä Alexander Pay Management Oy:n konsulttien kanssa. Työryhmä on työskennellyt pääosin jakaantuneena AVIen ja ELY-keskusten palkkausjärjestelmiä suunnitteleviin alatyöryhmiin. Työryhmissä on ollut mukana laaja joukko ministeriöiden ja työnantajien sekä henkilöstöjärjestöjen edustajia. (Kirjallinen selvitys 2010, 3-4.)

Palkkausjärjestelmä tulee perustumaan organisaatioissa aiemmin käytössä olleiden järjestelmien tavoin tehtävien vaativuuteen ja henkilökohtaisen suo-

rituksen arviointiin perustuviin palkanosiin. Vaativuuden arviointijärjestelmän rakentamista varten AVI:ista koottiin noin 190 ja ELY-keskuksista noin 330 paalutoimenkuvaa eli niin sanottua perustoimenkuvaa, joiden tuli edustaa kiistattomasti sitä vaativuusryhmää, mihin ne tietyllä vastuualueella oli sijoitettu. Kootut toimenkuvat arvioitiin kevään 2010 aikana Palkkavaaka-järjestelmällä. Työtä ei tehty pelkästään tehtäväkuvausten perusteella, vaan ryhmät kuuluivat myös lukuisia asiantuntijoita. Työn tuloksena syntyi vaativuusryhmittely, johon organisaatioiden kaikki muut tehtävät myöhemmin sijoitettiin. Vaativuusryhmittelyn on suunniteltu jakaantuvan ELY-keskusten osalta 17:än ja AVI:n osalta 14 luokkaan. AVI:n ryhmittelyssä kolme luokkaa on jaettu edelleen kahteen tasoon. Tehtävien ryhmittelyyn on osallistunut sekä työnantajien että henkilöstön edustajia, ja myös AVI ja ELY-keskukset ovat kommentoineet ryhmittelyä omalta osaltaan. (Kirjallinen selvitys 2010, 5.)

Palkkausjärjestelmän laatimiseen osallistuneiden haastateltavien mukaan toimenkuvien paaluttaminen oli erittäin haastavaa. Ongelmia aiheuttivat muun muassa eri vastuualueiden tehtävien ja myös niistä laadittujen kuvausten suuret erot, vaikeudet tehtäväkuvausten saamisessa osasta organisaatioista sekä se, etteivät kaikki ryhmälle toimitetut kuvaukset olleet ajan tasalla. Toisaalta myös pyydettyjen tehtäväkuvausten laatiminen oli koettu ongelmalliseksi osassa kohdeorganisaatioista muun muassa kireän aikataulun sekä kuvausten laatimista koskevan puutteellisen ohjeistuksen ja koulutuksen takia. Kaiken kaikkiaan sekä palkkausjärjestelmän laatimisessa mukana olleiden työnantaja- että henkilöstöpuolen edustajien haastatteluista jäi kuitenkin kuva, että työskentely oli edennyt suurin piirtein aikataulussa ja myös ”hyvässä hengessä”, vaikka prosessin aikana olikin ollut erään haastateltavan sanoin havaittavissa monilta eri tahoilta tulevaa ”jatkovaa kotiinpäin vetoa”.

Henkilökohtaisen suorituksen arvioinnin perustaksi palkkausjärjestelmätyöryhmä valmisti alun perin kolmeen arviointitekijään ja 4-tasoiseen arviointiasteikkoon perustuvan kriteeristön. Henkilöstöjärjestöt vaativat kuitenkin järjestelmään virkaehtosopimusneuvotteluissa korjauksia. Samalla myös arviointiasteikko muutettiin 7-portaiseksi. Organisaatiotasolla suorituksen arviointia toteutettiin vuoden 2010 aikana kaksivaiheisesti. Ensimmäisessä vaiheessa esimiehet tekivät arvioinnit ns. työpöytätyönä alkuperäisten arviointikriteerien mukaisesti. Toisessa vaiheessa aiemmin tehtyä arviointia täsmennettiin ja se muutettiin uuden 7-portaisen arviointiasteikon mukaiseksi henkilöiden ja esimiesten välisissä henkilökohtaisissa suorituksenarviointikeskusteluissa. (Kirjallinen selvitys 2010, 5-6.) Tähän prosessiin liittyen henkilöstön taholta esitettiin kyselyvastauksissa jonkin verran epäilyjä esimiesten työpöytätyönä tekemien arviointien tasapuolisuudesta.

Uuden palkkausjärjestelmän käyttöönotto vaatii koko organisaation mittavaa perehdyttämistä. Tämä on tärkeää paitsi järjestelmän käyttöönoton onnistumisen myös järjestelmän hyväksyttävyyden kannalta. Erään haastateltavan sanoin järjestettävissä koulutuksissa on keskeistä se, miten organisaatioihin

saadaan välitettyä ”yhteinen näkemys siitä, mitä palkkausjärjestelmällä on tarkoitettu”. Käytännössä perehdyttäminen on suoritettu AVI:issa ja ELY-keskuksissa asteittain. Ensimmäisenä valmisteilla olevaan palkkausjärjestelmään ja sen soveltamiseen pääsivät konsulttien johdolla perehtymään ylin johto, suorituksen arviointia tekevät esimiehet ja luottamusmiehet. Vastuu muun henkilöstön perehdyttämisestä annettiin organisaatiokohtaisille alueellisille koulutajille eli yleensä henkilöstöhallinnosta vastaaville työnantajan edustajille. Konsulteilta saamansa valmennuksen perusteella kouluttajat ovat perehdyttäneet henkilöstökoulutuksiin ja esimiesvalmennuksiin osallistuneita vaativuuden ja suorituksen arviointijärjestelmiin sekä arvioinnin suorittamiseen. (Kirjallinen selvitys 2010, 6.) Henkilöstöjärjestöt ovat järjestäneet lisäksi koulutusta omille luottamusmiehilleen. Koulutuksen toteuttamiseen hajautetusti johtivat kireä aikataulu ja kustannussäästöt (Kirjallinen selvitys 2010, 6).

Henkilöstön keskuudessa valmisteltava palkkausjärjestelmä on herättänyt koko sen laadinnan ajan paljon keskustelua, huhuja ja epävarmuutta. Henkilöstöjärjestöt kritisoiivat jo uudistuksen valmisteluvaiheessa voimakkaasti sitä, että henkilöstön palkkakehitys pysähtyy euromääräisten palkkojen seurauksena valtion virkaehtosopimusten mukaisten yleiskorotusten ylittävän palkkakehityksen osalta niin kauaksi aikaa, kun uusi järjestelmä on saatu käyttöön. Haastattelujen ja kyselyvastausten perusteella osan henkilöstöstä kohdalla näyttääkin käyneen niin, ettei tehtävien vaativuuden kasvu, tai vastaavasti tehtävien määrän ja vaativuuden aleneminen, ole palkkausjärjestelmän puuttuessa näkynyt palkassa. Joissain tapauksissa palkkoja on haastateltavien mukaan tosin korotettu jonkin verran organisaatioiden omilla päätöksillä soveltamalla vanhojen palkkausjärjestelmien kriteereitä.

Osittain tilannetta helpotti myös kesällä 2010 käyttöön otettu väliaikainen palkkausjärjestelmä, jonka rakentamisesta sovittiin sopimuskaudelle 2010-2012 solmitussa valtion virka- ja työehtosopimuksessa. Kevään 2010 aikana varsinaisen palkkausjärjestelmän rinnalla rakennettu järjestelmä perustuu vaativuuden arviointiin ja koskee uusia ja muuttuneita tehtäviä. Väliaikaisen järjestelmän piiriin tuli AVI:ista yhteensä noin 111 ja ELY-keskuksista noin 127 tehtävää. (Kirjallinen selvitys 2010, 4.)

Väliaikainen palkkausjärjestelmä on saanut osakseen myös jonkin verran kritiikkiä. Osa haastateltavista piti väliaikaista järjestelmää turhana ja arvioi, että tarvittavat palkkojen korjaukset olisi voitu tehdä siirtymäajan joustavasti organisaatiokohtaisilla päätöksillä. Osa haastateltavista kritisoi myös sitä, että väliaikainen järjestelmä jouduttiin tekemään liian nopealla aikataululla ja sen rakentaminen ja käyttöönotto vei paljon työaikaa. Osa pohti myös siitä, kuinka paljon väliaikainen ja lopullinen palkkausjärjestelmä tulevat eroamaan toisistaan ja tulevatko väliaikaiseen järjestelmään perustuvat päätökset henkilöstön vaativuustasoista muuttumaan lopullisen järjestelmän käyttöönoton myötä. Hyvänä puolena pidettiin kuitenkin sitä, että väliaikaisen palkkausjärjestelmän kautta tarvittaviin palkkojen korotuksiin saatiin lisärahoitusta.

Tuleva palkkausjärjestelmä herätti monia kommentteja myös kyselyiden vastaajissa. Palkkausjärjestelmä nostettiin esiin erityisesti kysyttäessä uudistukseen liittyviä kielteisiä asioita sekä kokemuksia johtamisesta ja tiedonkulusta. Monissa kyselyvastauksissa esitettiin epäilyjä esimerkiksi siitä, ettei palkkausjärjestelmässä arvosteta riittävästi asiantuntemusta ja ettei tehtävien vaativuuden ja niiden määrän lisääntyminen, eikä myöskään henkilöstön kokemuksen kasvaminen, tule johtamaan palkan kohoamiseen. Osa henkilöstä pelkäsi myös sitä, että heidän palkkansa tulee alenemaan tai että he joutuvat takuupalkalle uuden järjestelmän käyttöönoton myötä. Myös osa haastateltavista piti näitä pelkoja tietyillä vastuualueilla täysin aiheellisina, koska uudessa palkkausjärjestelmässä pyritään tasaamaan aiempien organisaatioiden välisiä palkkaeroja.

”Huhut uudesta palkkausjärjestelmästä palkkojen laskuineen vaikuttavat tyytyväisyyteeni, jos palkkakehitys muuttuu negatiiviseksi tai pysähtyminen ei asiaan voi olla tyytyväinen, motivoi hakemaan muualta töitä.”

”[...] Ei tämä pitkällä tähtäimellä näin voi mennä, että nyt jäädytetään ehkä niiden [palkat], jolla nyt vähän parempi taso ollu palkkauksessa, ja sitten ne odottaa niin kauan kun muut tulee perässä.”

Palkkausjärjestelmän hyväksyttävyyden kannalta on erityisen tärkeää, että henkilöstö kokee järjestelmän tasapuoliseksi ja oikeudenmukaiseksi. Avointen kyselyvastausten perusteella henkilöstön keskuudessa oli kuitenkin herännyt jo kesken palkkausjärjestelmän valmistelun epäilyjä tätä kohtaan. Muutamat epäilivät myös palkkausjärjestelmän laadintaprosessin tasapuolisuutta. Vastaajat pohtivat muun muassa sitä, ovatko jotkin vastuualueet tai organisaation johto päässeet muita tehokkaammalla lobbauksella muuttamaan prosessin aikana palkkausjärjestelmän sisältöä itselleen myönteiseen suuntaan muiden vastuualueiden ja henkilöstöryhmien kustannuksella.

Henkilöstön luottamusta uuteen palkkausjärjestelmään saattaa osaltaan heikentää myös se, että henkilöstö on kokenut järjestelmän laatimisen tapahtuneen henkilöstöltä ja osittain myös esimiehiltä ja luottamusmiehiltä salassa. Vaikka toisaalta ymmärrettiinkin, ettei keskeneräisestä järjestelmästä voi tiedottaa kovin yksityiskohtaisesti, sekä haastateltavat että kyselyiden vastaajat olisivat toivoneet ainakin väliaikattietoja työskentelyn etenemisestä sekä yleistä tietoa siitä, miten palkkausjärjestelmän rakentaminen käytännössä tapahtuu. On kuitenkin huomattava, että henkilöstön tyytymättömyyteen tiedonkulua kohtaan on varmasti vaikuttanut osittain se, ettei kaikkia palkkausjärjestelmää koskevia henkilöstökoulutuksia ollut vielä ehditty järjestää ennen kyselyjen tekemistä ja tästä syystä tiedot uudesta palkkausjärjestelmästä olivat vielä vähäisiä.

”Palkkausjärjestelmää luodaan salaseurassa, mikä ei herätä luottamusta. Tuntee, että arvioitsijoillakaan ei ole riittävästi tietoa asiasta saatikka henkilöstöllä.”

”Tulevan palkkausjärjestelmän valmistelu on ollut kerta kaikkiaan kummallinen marssi ja sen myötä sen perusteleminen ja oikeudenmukaisuuden ja toimivuuden todistaminen henkilöstölle on äärettömän haastava tehtävä.”

Iso haaste palkkausjärjestelmän soveltamisen kannalta tulee olemaan myös palkkoihin käytettävissä olevat resurssit. Organisaatioiden tiukan resurssitilanteen luomat realiteetit nousivat esiin kaikissa haastatteluissa. Vaikka palkkausjärjestelmä olisi sinällään kuinka oikeudenmukainen ja tasapuolinen tahansa, sen uskottavuutta heikentää väistämättä se, jos resurssien vähäisyyden takia palkkoja ei ole varaa korottaa, vaikka siihen olisi aihetta. Olennaista myös tässä yhteydessä on se, miten asiasta tiedotetaan henkilöstölle. Eräs haastateltava korosti avoimen ja suoran tiedostuksen merkitystä, jottei henkilöstölle synnyisi turhaan liian suuria odotuksia uutta järjestelmää kohtaan. Pettymyksiltä tullaan joka tapauksessa tuskin välttymään, koska realistisesti ajatellen kaikki eivät voine koskaan olla tyytyväisiä tehtävälleen määritettyyn vaativuustasoon ja saamaansa palkkaan. Sitä, kuinka uusi palkkausjärjestelmä täyttää sille asetetut tavoitteet ja henkilöstön odotukset, voidaan arvioida vasta tulevina vuosina, kun järjestelmä on saatu täysimääräisestä käyttöön.

Vuoden 2010 lopussa palkkausjärjestelmän rakentamisessa oltiin neuvotteluvaiheessa. Joulukuun lopulla neuvotteluissa oli ehditty keskustella vasta henkilökohtaisesta suorituksen arviointijärjestelmästä. Yhteistä näkemystä asiasta ei kuitenkaan ollut vielä saavutettu. Käsittlemättä olevia asioita olivat tuolloin esimerkiksi virkaehtosopimuksen tekstiosuudet ja vaativuuden arviointiin liittyvät kysymykset. Myös palkkausjärjestelmän käsikirja ja ennakoon arvioiden ehkä eniten erimielisyyttä aiheuttava palkkataulukko olivat vielä tekemättä, koska tehtävien lopullinen sijoittelu vaativuusryhmiin ja henkilökohtaisten arviointien tekeminen olivat vielä osittain kesken. (Kirjallinen selvitys 2010, 5-7.)

Uusi palkkausjärjestelmä pyritään edelleen saamaan voimaan takautuvasti hallintovaliokunnan asettamassa aikataulussa, vuoden 2011 alusta alkaen. Neuvottelujen käymiseen on annettu lisäaikaa toukokuun 2011 loppuun asti. Uudistuksen arvioinnin näkökulmasta on syytä huomata, että tämän viivästymisen ei voida katsoa johtuvan suoraan uudistukseen liittyvän palkkausjärjestelmätyöryhmän toiminnasta, koska lopullisen sopimuksen aikaansaaminen on kiinni viime kädessä työnantaja- ja henkilöstöjärjestöjen välisistä neuvotteluista, joihin uudistusta valmistelleet tahot eivät voi suoraan vaikuttaa.

5.5 Muutokset tehtäväkuvisa ja osaamistarpeissa

Kuten edeltä kävi jo ilmi, henkilöstön tehtävissä on tapahtunut uudistuksen myötä vain vähän muutoksia. Haastateltavien mukaan erityisesti vastuualueiden substanssistehtävät ovat odotetusti pysyneet pitkälti muuttumattomina.

Enemmän muutoksia näyttäisi sen sijaan tapahtuneen hallinto- ja tukihenkilöstön tehtävissä. Uudistuksen yhteydessä hallinto- ja tukitehtäviä on organisoitu uudelleen, ja osassa organisaatioista erityisesti talous- ja henkilöstöhallinnon tehtäviä on siirretty palvelukeskuksiin. Isojen uudistusten jäljiltä kaikkien henkilöiden tehtävät eivät olleet vielä kesän alussa selkiytyneet, vaan organisaatioissa esiintyi haastateltavien mukaan jonkin verran tyhjäkäyntiä niin asiantuntijoiden, hallinto- ja tukihenkilöstön kuin johdonkin keskuudessa. Kaikille henkilöille ”ei ollut osoittaa työtehtäviä”. Toisaalta uusissa organisaatioissa ja palvelukeskuksissa tehtiin alkuvuodesta vielä myös osittain päällekkäistä työtä.

”Meidän väki on ihan oikeasti tosi tuskastunut, koska se on enemmän niin, että välillä tehdään päällekkäistä työtä [palvelukeskuksen kanssa] ja välillä tuntuu, että siellä on niitä mustia aukkoja, josta ei vastaa kukaan.”

Kuva työtehtävien melko vähäisistä muutoksista säilyy samansuuntaisena myös silloin, kun tarkastellaan, onko henkilöstön työnkuva monipuolistunut, yksipuolistunut vai säilynyt ennallaan. Henkilöstökyselyssä vain neljäsosa vastaajista arvioi, että heidän työnkuvansa on uudistuksen seurauksena monipuolistunut ja vastaavasti vajaa viidesosa arvioi työnkuvansa yksipuolistuneen. Henkilöstöryhmistä työnkuva on monipuolistunut useimmin ylimmällä johdolla (60 %). Myös esimiehistä lähes puolet (46 %) arvioi työnkuvansa monipuolistuneen. Suurimmalla osalla kyselyyn vastanneista asiantuntijoista (60 %) ja tukihenkilöstöstä (55 %) työnkuva on pysynyt ennallaan.

Niin työtehtävien monipuolistumiseen kuin niiden yksipuolistumiseenkin voi liittyä henkilöstön kannalta sekä positiivisia että negatiivisia asioita. Kokeemukset tehtävien monipuolistumisesta voivat liittyä esimerkiksi henkilöiden siirtymiseen asiantuntijatehtävistä esimies- ja johtotehtäviin. Johdon osalta myös organisaation laajenemisen on voitu kokea monipuolistaneen tehtäviä. Toisaalta eräs haastateltava muistutti, että joissain tapauksissa tehtävien monipuolistuminen voi johtua myös siitä, että pois lähteneiden henkilöiden tehtäviä joudutaan organisaatiossa jakamaan osittain melko satunnaisestikin muille henkilöille. Tämä johtaa helposti työnkuvan pirstaloitumiseen. Tehtävien lisäämiselläkin on omat rajansa. Ihminen ei voi ”määräänsä enempää hallita asioita”, eikä myöskään käytettävissä oleva aika riitä loputtomiin.

”Työnkuvat toki monipuolistuu, mutta väittäisin, että ne pirstaloituu-kin niin, että niistä ei tule semmoisia hallittuja kokonaisuuksia, vaan ne työt jaetaan sillai hätäpäissään sen tähden, että ne pitää jonkun yrittää tehdä.”

Myös tehtävien yksipuolistumisesta on löydettävissä kaksi puolta. Yksipuolisemmat työtehtävät voivat tuntua työntekijästä yksitoikkoisilta, jos esimerkiksi aiemmin monipuolisesti erilaisia taloushallinnon tehtäviä hoitanut henkilö löytää taloushallinnon palveluiden yhteen kokoamisen myötä itsensä käsittelemästä päivästä toiseen matkalaskuja. Toisaalta työn yksipuolistuminen voi liittyä myös tiettyihin tehtäviin erikoistumiseen ja syvällisemmän asiantuntemuksen hankkimiseen tietystä aiheesta, mikä todennäköisesti lisää työn mielekkyyttä. Aluehallintouudistus on tarjonnut joillekin henkilöille jo alkuvaiheessa erikoistumismahdollisuuksia, kun uudistuksen yhteydessä on jatkettu aluehallinnossa osittain jo aiemmin alkanutta kehitystä, jossa yksi tai muutamat alueet tekevät tiettyjä tehtäviä myös toisten samantasoisten viranomaisten puolesta (Aluehallinnon uudistamishanke 2008, 90; HE 59/2009, 18). Hallinto- ja tukipalveluita on lisäksi koottu sekä AVI:ssä että ELY-keskuksissa tiettyihin asioihin keskittyviin erikoistumisyksiköihin (esim. tietohallintoyksikkö, laatuysikkö, hankintayksikkö).

Hallituksen esityksessä mainitut tavoitteet henkilöstön työtehtävien monipuolistumisesta eivät näyttäisi edellä esitetyn perusteella vielä ensimmäisen reilun puolen vuoden aikana menneen paljoakaan eteenpäin. Entä miten ovat toteutuneet hallituksen esityksessä mainitut arviot siitä, että aluehallintouudistus tarjoaa henkilöstölle entistä paremmat mahdollisuudet osaamisen ja asiantuntijuuden kehittämiseen sekä uralla etenemiseen? (HE 59/2009, 29.)

Henkilöstön arviot omien osaamistarpeidensa muuttumisesta uudistuksen seurauksena ovat pitkälti linjassa sen kuvan kanssa, joka saatiin edellä tehtävissä ja työnkuissa tapahtuneiden muutosten osalta. Koska tehtävissä ja itse työssä ei ole tapahtunut paljoa muutoksia myöskään uusia osaamistarpeita ei ole syntynyt kovin paljoa. Henkilöstökyselyn vastaajista vajaa 40 prosenttia koki uudistuksen lisänneen tarvetta kehittää omaa osaamista. Noin 30 prosenttia puolestaan arvioi, ettei uusia osaamistarpeita ole syntynyt (ks. kuva 5.6).

Haastattelujen kohteena olleissa organisaatioissa ei ollut vielä syksyyn mennessä ehditty systemaattisesti kartoittaa henkilöstön osaamistarpeita eikä myöskään tehdä suunnitelmia osaamisen kehittämiseksi. Osaamistarpeista oli kuitenkin jonkin verran keskusteltu lähinnä normaalien kehittämiskeskustelujen yhteydessä. Keskustelujen tavoin myös kyselyvastauksissa nousivat selvästi esiin henkilöstön halu ja tarve kehittää omaa osaamista ja asiantuntemusta. Tästä halusta kertovat osaltaan myös VMBaro-kyselyn henkilökiertoa koskevat vastaukset. Henkilökiertoon olisi halukas osallistumaan noin 43 prosenttia AVI:n ja noin 45 prosenttia ELY-keskusten vastaajista.

Organisaatioissa oli havaittu sekä koko organisaation laajuisia että yksittäisiin substanssitehtäviin liittyviä osaamistarpeita. Tiettyä substanssialuetta laajempina osaamistarpeina haastateltavat nostivat esiin esimerkiksi tarpeet johtamis- ja esimiestaitojen, atk-taitojen, hankintaosaamisen, kielitaidon, projektien hallintaosaamisen, kehittämisosaamisen, yhteistoimintaosaamisen sekä neuvottelu- ja kokoustaitojen kehittämiseen. Henkilöstö oli kaivannut myös niin

sanottua ”organisaatio-osaamista” eli koulutusta uuden organisaation toimintatapoihin ja pelisääntöihin.

Pidemmällä aikavälillä osaamistarpeita voidaan arvioida lisäävän myös uusien viranomaisten siirtyminen hallituksen esityksessä mainitun tavoitteen mukaisesti monikanavaisuuteen palvelujen tarjonnassa asiakkaille. Palveluja on tarkoitus tarjota jatkossa asiointipalveluina, sähköisinä palveluina ja asiantuntijapalveluina. Tämä edellyttää itse palveluun liittyvän vahvan asiantunteumuksen lisäksi hyvää tietoteknistä osaamista. (HE 59/2009, 29.) Myös tavoitteet yhteispalvelun lisäämisestä tulevat luomaan omat tarpeensa henkilöstön kouluttamiselle (Väliraportti 5/2008, 84; HE 59/2009, 32).

Sitä, mitkä osaamistarpeet ovat aiheutuneet aluehallintouudistuksesta ja mitkä esimerkiksi muista toimintaympäristössä tapahtuneista muutoksista, on haastateltavien mukaan osittain vaikeaa arvioida. Osan osaamistarpeista voidaan kuitenkin arvioida aiheutuneen suoraan uuden organisaation perustamisesta ja uusien toimintatapojen käyttöönotosta. Osa puolestaan on liitettävissä uudistuksesta aiheutuneisiin tehtävämuutoksiin ja työnkuvien monipuolistumiseen. Tehtävämuutoksiin liittyviä osaamistarpeita on odotettavissa edelleen myös kolmen vuoden siirtymäkauden aikana työssäkäyntialuemuutosten yhteydessä. Jos henkilö ei anna suostumusta uudelle paikkakunnalle siirtymisen, hänet täytyy ensisijaisesti pyrkiä sijoittamaan uusiin tehtäviin samalla paikkakunnalla. Tämä synnyttää usein tarvetta lisä- tai täydennyskoulutukselle.

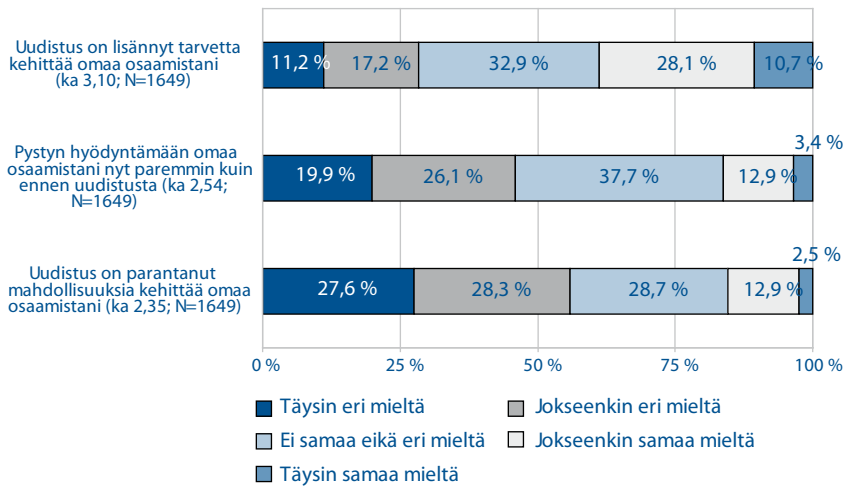
Uudistuksesta suoraan aiheutuvien tarpeiden rinnalla osaamistarpeita ovat haastateltavien arvioiden mukaan herättäneet myös esimerkiksi tuottavuusvahennykset ja henkilöstön eläköityminen yhdistettynä tehtävien täyttökieltoihin.

”Suurin syy uusiin osaamistarpeisiin on kuitenkin mielestäni valtion tuottavuusohjelma: Kun henkilö jää eläkkeelle tai siirtyy muusta syystä pois virastosta, virkojen täyttökiellon vuoksi uutta henkilöä ei saa palkata vaan tehtävät on hoidettava jäljelle jäävällä porukalla. Tehtäviä joudutaan jakamaan ja kohdentamaan uudelleen, jolloin siitä aiheutuu ainakin ammatillista täydennyskoulutusta. Koska tämänsuuntainen kehitys näyttää vaan jatkuvan tämä tulisi ottaa huomioon henkilöstön kehittämissuunnitelmissa.”

Vastuu osaamistarpeisiin vastaamisesta jakaantuu organisaatioissa vastuualueiden ja yleisen hallinnon kesken. Substanssitehtäviin liittyvän koulutuksen hankkimisesta ovat vastanneet yksittäiset vastuualueet. Toisaalta organisaatioissa on järjestetty yhteisiä info-tilaisuuksia ja tiettyihin kysymyksiin keskityneitä eri laajuisia koulutuksia, joilla on vastattu edellä mainittuihin laajempaa henkilöstöjoukkoa koskeviin osaamistarpeisiin. Mittavimpina osaamisen kehittämistoimenpiteinä kaikissa haastatteluissa nousivat esille käynnissä olevat johtamis- ja esimieskoulutushankkeet. Kaiken kaikkiaan osaamistarpeiden kartoittamista ja osaamisen kehittämiseen liittyvien suunnitelmien tekemistä

pidettiin organisaatioissa avaintekijänä sille, miten organisaatiot pystyvät vastaamaan esimerkiksi tuottavuustavoitteiden ja niukkojen resurssien luomiin paineisiin. Osaamisen kehittäminen nähtiin ennen kaikkea strategisena asiana. Suunnitelmien tekemiseen oli organisaatioissa tarkoitus panostaa kunolla heti, kun siihen käytännössä tarjoutuu tilaisuus. Haastateltavat jakoivat kuitenkin yhteisen huolen siitä, tuleeko henkilöstön osaamistarpeisiin löytämään riittävästi resursseja.

KUVA 5.6. Henkilöstön arviot uudistuksen vaikutuksista osaamistarpeisiin sekä osaamisen hyödyntämis- ja kehittämismahdollisuuksiin.



Osaamisen kehittämis- ja hyödyntämismahdollisuuksia koskevat kyselytulokset ovat edellä kuvattua taustaa vasten varsin odotettuja. Ensimmäisen toimintavuoden aikana ei ollut vielä havaittavissa, että osaamisen kehittämismahdollisuudet olisivat parantuneet uudistuksen seurauksena. Vain noin kuudesosa vastaajista koki näiden mahdollisuuksien parantuneen. Samoin vain noin kuudesosa vastaajista arvioi, että uudistus on parantanut mahdollisuuksia oman osaamisen hyödyntämiseen. (Ks. kuva 5.6.) Samansuuntainen kuva osaamisen kehittämismahdollisuuksista muodostuu myös VMBaro-kyselyn tulosten perusteella. Vastaajat arvioivat työpaikkakoulutusmahdollisuudet ja muut osaamisen kehittämistoimenpiteet melko huonoiksi ja kritisoivat myös tulos- ja kehityskeskustelujen toimivuutta osaamisen kehittämisen välineinä. ELY-keskusten vastaukset olivat hieman AVI:n vastauksia myönteisempiä¹⁷.

¹⁷ Osaamisen kehittämistä koskevien väittämien keskiarvot (tyytyväinen – tyytymätön (1-5) asteikolla): 1) Työpaikkakoulutusmahdollisuudet ja muut osaamisen kehittämistoimenpiteet: AVIt 2,91 ja ELY-keskukset 3,18; 2) Tulos- ja kehityskeskustelujen toimivuus osaamisen kehittämisessä: AVIt 2,71 ja ELY-keskukset 2,96.

Osaamistarpeiden ja niihin vastaamisen välisen suhteen kehittymistä on tärkeää seurata jatkossa. Asian arvioiminen ensimmäisen vuoden perusteella ei anna todennäköisesti täysin oikeaa kuvaa tilanteesta, koska osaamisen kehittämiseen ei ole uusien organisaation käynnistämiseen liittyvien kiireiden keskellä vielä ehditty kunnolla paneutua. Haastateltavien mukaan myös osa henkilöstöstä toivoi itse, ettei koulutusta järjestetä ensimmäisen vuoden aikana, koska työtilanne ei olisi käytännössä mahdollistanut siihen osallistumista.

Sekä edellä esitetty osaamisen ja asiantuntemuksen kehittymistä että työtehtävien monipuolistumista koskevat tutkimustulokset kertovat samalla myös henkilöstön mahdollisuuksista horisontaaliseen uralla etenemiseen. Tulosten perusteella voidaan todeta, ettei uralla etenemistä näyttäisi tapahtuneen uusissa organisaatioissa vielä kovin paljoa. Uudistuksesta on kuitenkin kulunut vasta niin lyhyt aika, ettei kovin isoja muutoksia ole vielä realistista edes odottaa. Myös pidemmällä aikavälillä erityisesti asiantuntijatehtävästä toiseen siirtymiselle on omat rajoitteensa. Tehtävät vaativat usein syvällistä asiantuntemusta tietystä suhteellisen kapeasta aihealueesta, mikä tekee erityisesti toimialalta toiselle siirtymisestä hankalaa: *”Jos esimerkiksi siltainsinööri jää ELY-keskuksen liikennevastuualueelta eläkkeelle, vastaavaa osaajaa ei ole mahdollista löytää elinkeino- tai ympäristövastuualueelta”*.

Jos ajatellaan puolestaan vertikaalisia uralla etenemismahdollisuuksia, niiden voidaan arvioida tilastotietojen perusteella olevan uusissa aluehallintoviranomaisissa heikommalla kuin ennen uudistusta, koska johto- ja päällikkötehtävät ovat vähentyneet uudistuksen seurauksena (ks. tarkemmin luku 5.7). Myös VMBaro-kyselyn vastaajat arvioivat uralla etenemismahdollisuudet ja uralla etenemisen tukemisen sekä AVI:issa (ka 2,84) että ELY-keskuksissa (ka 3,03) melko huonoiksi.

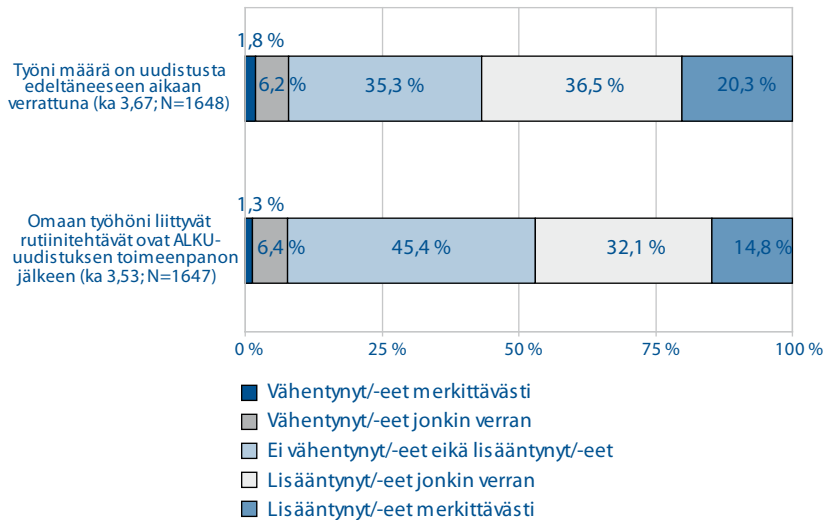
Palkkausjärjestelmätyöryhmälle väliaikaisen palkkausjärjestelmän rakentamista varten ilmoitettujen tietojen mukaan uudistus on kuitenkin tarjonnut jo osalle henkilöstöstä mahdollisuuden edetä vaativampiin tehtäviin. Aiempaa vaativampia tai kokonaan uusia toimenkuvia oli kesäkuussa 2010 AVI:issa 135 ja ELY-keskuksissa 145 kappaletta (Kirjallinen selvitys 2010, 4). Luvut antavat kuitenkin vain suuntaa-antavan kuvan uralla etenemismahdollisuuksia ajatellen, sillä mukana on vain sellaiset tehtävät, joiden muutos on arvioitu organisaatioissa niin olennaiseksi, että sillä on oletettu olevan palkkavaikutuksia ylöspäin. Näiden muutosten lisäksi organisaatioissa näyttäisi haastattelujen ja kyselyjen avointen vastausten perusteella tapahtuneen myös muita merkittäviä muutoksia, joista työryhmä ei ole saanut tietoa. Selkeämpi kuva tehtävissä tapahtuneiden muutosten laajuudesta ja tätä kautta uudistuksen tarjoamista uralla etenemismahdollisuuksista on mahdollista saada vasta ensimmäisen uuden järjestelmän mukaisen palkkausjärjestelmäkierroksen päätyttyä.

5.6 Työhyvinvointi ja työssä jaksaminen

Osaavan henkilöstön lisäksi yksi keskeinen edellytys muutoksen onnistumiselle on myös työhyvinvoinnin säilyminen läpi koko muutosprosessin (Henkilöstötyöryhmän raportti 2008, 42). Työhyvinvointiin ja henkilöstön työssä jaksamiseen vaikuttavat osaltaan edellä käsitellyt muutosjohtaminen, lähiesi- miestyö, työyhteisön avoimuus, henkilöstön osallistumis- ja vaikutusmahdol- lisuudet sekä mahdollisuudet mielekkäisiin työtehtäviin ja oman osaamisen kehittämiseen. Useimmat näistä tekijöistä ovat luoneet alkuvuoden aikana haasteita työhyvinvoinnin säilymiselle. Lisähaasteita ovat tuoneet myös työn määrässä ja luonteessa tapahtuneet muutokset sekä muutoksiin lähes poik- keuksetta liittyvät epävarmuuden tunteet.

VMBaro-kyselyn mukaan työhyvinvointi näyttäisi kuitenkin säilyneen uudistuksen toteutusvaiheessa melko hyvänä. Useampien muuttujien perus- teella laskettu työhyvinvointi-indeksi oli asteikolla 1-5 AVI:ssa 3,55 ja ELY- keskuksissa 3,52. Kouluasteikolla 4-10 vastaajat arvioivat oman työhyvinvoin- tinsa olevan AVI:ssa keskimäärin 7,43 ja ELY-keskuksissa keskimäärin 7,52.

KUVA 5.7. Henkilöstön näkemykset työn määrän ja luonteen muuttumisesta uudistusta edeltäneeseen aikaan verrattuna.



Uudistus on ainakin alkuvaiheessa lisännyt sekä haastattelujen että henki- löstökyselyn perusteella selvästi työn määrää. Kyselyyn vastanneista hieman alle 60 prosenttia arvioi, että työn määrä on lisääntynyt jonkin verran tai merkittä- västi (ks. kuva 5.7). Kokemukset työn määrän lisääntymisestä eivät kuitenkaan välttämättä kaikilta osin liity suoraan aluehallintouudistukseen, vaan taustalla

voivat olla osittain myös tuottavuusohjelman myötä jo useina vuosina toteutetut henkilöstövähennykset. Tähän liittyen haastateltavat olivat huolissaan erityisesti organisaatioihin jäljelle jäävän henkilöstön jaksamisesta:

”Tämä valtava resurssipula, nämä tuottavuusvähennykset eli ne ihmiset, jotka nyt täällä vielä ovat, niin se työmäärähän on moninkertainen aikaisempaan verrattuna. Eihän se voi olla vaikuttamatta siihen ihmisen jaksamiseen, kun koko ajan vaan vaaditaan enemmän ja enemmän ja kerta kaikkiaan enää ei löydy sitä aikaa, mistä sä sen ottaisit, niin totta kai se rupeaa vaikuttamaan jo sinun henkiseen tasapainoosi.”

Myös työn luonteessa on tapahtunut muutoksia, jotka voidaan tulkita negatiivisiksi työn mielekkyyden kannalta. Lähes puolet vastaajista arvioi kyselyssä, että heidän työhönsä liittyvä rutiinitehtävät ovat lisääntyneet uudistuksen seurauksena (ks. kuva 5.7). Haastatteluissa esimerkkinä rutiinitehtävien lisääntymisestä mainittiin muun muassa se, että uusien tietojärjestelmien käyttöön on kulunut niiden opettelusta, toimintahäiriöistä ja yhteensopivuusongelmista johtuen enemmän aikaa kuin ennen uudistusta. Osa haastateltavista mainitsi kuormittavana asiana myös sen, että joillain vastuualueilla toimistohenkilökunnan väheneminen on pakottanut asiantuntijat hoitamaan aiemmin sihteerille kuuluneita töitä, kuten kopiointia ja kirjeiden postitusta. Erään haastateltavan mukaan kyse on samalla myös työn arvostuksesta:

”Mitä se tarkoittaa pahimmillaan, että se on suoraan viesti sinulle, että miten sinun työtä arvostetaan. Onko se juristi kopioimassa kolme tuntia [...] sehän on työn arvostamista. Jos sä koet, että työtä ei arvosteta, niin motivaatiossa se näkyy aika äkkiä.”

Rutiinitehtävien lisääntyminen yhdessä organisaation käynnistämiseen liittyvien tehtävien kanssa on heikentänyt vastaavasti henkilöstön mahdollisuuksia keskittyä ydintehtäviinsä. Noin 42 prosenttia henkilöstökyselyn vastaajista koki, ettei heille ole jäänyt uudistuksen toteutusvaiheessa riittävästi aikaa omien ydintehtävien hoitamiseen. Henkilöstöryhmistä työn määrä on lisääntynyt ja mahdollisuudet ydintehtävien hoitamiseen ovat heikentyneet selvästi yleisimmin ylimmällä johdolla. He ovat kyselyn mukaan käyttäneet myös selvästi eniten aikaa organisaation toimintakuntoon saattamiseen. Käynnistysvaiheeseen liittyvät asiat ovat kuitenkin heijastuneet väistämättä joko suoraan tai välillisesti myös muun henkilöstön työhön. Työpaineita ovat suoraan uuden organisaation organisoitumiseen ja toimintakuntoon saattamiseen liittyvien tehtävien ohella lisänneet muun muassa toimitila- ja toimintatapamuutokset.

Työn määrän ja laadun muutokset näyttäisivät jo alkuvuoden aikana vaikuttaneen myös henkilöstön työssä jaksamiseen. Henkilöstökyselyssä hieman yli puolet vastaajista koki, että heidän jaksamisensa on uudistuksen jälkeen

huonontunut. Vähiten muutoksia työssä jaksamisessa on havainnut kyselyn mukaan ylin johto, vaikka heidän työmääränsä on lisääntynyt selvästi muita ryhmiä enemmän. Suurin osa ylimpään johtoon kuuluvista vastaajista arvioi työssä jaksamisen pysyneen ennallaan, kun taas kaikissa muissa ryhmissä enemmistö koki jaksamisensa heikentyneen. VMBaro-kyselyssä vastaajat arvioivat kyselyhetkellä työssä jaksamisen olevan kohtuullisella tasolla. Jaksamista ja energisyyttä kuvaavan muuttujan keskiarvo oli asteikolla 1-5 AVI:ssa 3,29 ja ELY-keskuksissa 3,27.

Uudistukseen on liittynyt läpi koko muutosprosessin myös monia epävarmuuden tunteita. Toteutusvaiheessa epävarmuutta ovat haastateltavien mukaan herättäneet muun muassa uusien aluehallintoviranomaisten resurssien vähyys ja sen mahdolliset vaikutukset henkilöstöön ja heidän jaksamiseensa sekä aluehallintoviranomaisiin tuottavuusohjelman kautta kohdistuvat henkilöstön vähennystavoitteet. Epävarmuus työpaikan pysyvyydestä näkyy myös VMBaro-kyselyn tuloksista. Niiden mukaan henkilöstö arvioi oman työpaikkansa varmuuden nyt ja tulevaisuudessa vain kohtuulliseksi. Asteikolla 1-5 työpaikan varmuus sai AVI:ssa keskiarvon 3,37 ja ELY-keskuksissa vain 3,03. Näitä epäilyjä ei kuitenkaan tässä vaiheessa voida enää liittää suoraan aluehallintouudistukseen, vaan ne yhdistyvät pikemminkin edellä mainittuihin resurssikysymyksiin ja henkilöstöleikkauksiin.

Työhyvinvointiin on vaikuttanut haastateltavien arvion mukaan paljolti myös yleinen tilanteen sekavuus organisaatioissa.

”Mä kuvaisin tätä, että tämä on itse asiassa pöytä, joka on tulessa joka paikasta ja me sammutetaan sitä tuolta ja tuolta. Me ei oikein tiedetä, että mistä se kannattaisi aloittaa se sammuttaminen, että se lopputulos olisi paras. Sitten se voi olla, että se pöytä joka tapauksessa palaa. Tämä on minun mielestä se iso ongelma. Ensinnäkään ei ole resursseja tähän kehittämiseen ja kun kaikki on levällään, niin kaikkea pitäisi tehdä yhtä aikaa.”

”Työhyvinvointi [...] syntyy siitä, että ihmisille tarjotaan mahdollisuus tehdä työnsä hyvin ja siitä toki, että ihminen tykkää työstään. Mutta [...] tarjotaanko me mahdollisuus tehdä työ hyvin – Tällä hetkellä ei. Se rakenne ei ole kunnossa. [...] Perusasiat on vielä niin levällään, että ihme, jos se ei vaikuttaisi työhyvinvointiin.”

Tilanteen sekavuutta selittää osaltaan muun muassa edellä esillä ollut organisaation toimintakuntoon saattamisen hitaus sekä monet yhtä aikaa tapahtuneet muutokset, kuten puhelin- ja tietohallintopalveluiden keskittäminen sekä osalla alueista yhtä aikaa aluehallintouudistuksen kanssa toteutettu talous- ja henkilöstöhallinnon tehtävien siirtäminen palvelukeskukseen. Toimintojen keskittäminen on muuttanut totuttuja toimintatapoja ja vaikeuttanut tätä kautta

työntekoa ainakin joksikin aikaa. Henkilöstö ei ole esimerkiksi aina ollut selvillä siitä, kehen heidän tulisi ottaa missäkin asiassa yhteyttä. Haastateltavien mukaan organisaatioissa on koettu turhautumista myös siksi, että avun saaminen tietoteknisiin ongelmiin on ollut uudistuksen jälkeen usein aiempaa vaikeampaa ja hitaampaa.

”ATK nyt joku AHTI, joka ei ole enää se alakerran nainen tai mies, jolle sano, että nyt on pikkusen ongelmia, juoksetko tänne viiden minuutin päästä. Vaan nyt pitää sitten hakea puhelinnumero tai sähköposti ja ruveta sinne kirjoittamaan viestiä ja kuvaamaan sitä virhettä niin hyvin kun pystyy. Sitten sieltä tulee vastaus, että tutkitaan. Ja sitten se kuitenkin näyttää se alakerran tyttö tai poika tulevan sitten tämän jälkeen, että sama henkilö kuitenkin paikalla, mutta onpahan tilattu joltakin ulkopuolelta olevalta palvelukeskukselta.”

Epävarmuuden lisääntyminen henkilöstön keskuudessa on heijastunut myös henkilöstön jaksamiseen. Jaksamiseen kytkeytyvät osaltaan myös ongelmat muutosjohtamisessa. Kokemukset työssä jaksamisen heikentymisestä saattavat heijastaa myös laajemmin jonkinlaista turhautumista uudistusten toteutukseen ja ylipäänsä julkisen sektorin reformeihin.

Käytännössä työssä jaksamisessa ja työhyvinvoinnissa tapahtuneet muutokset eivät haastateltavien mukaan kuitenkaan vielä keväällä näkyneet merkittävästi esimerkiksi sairaspöissaoloissa. Tämä on sinänsä ymmärrettävää, että työssä tapahtuneiden muutosten vaikutukset työssä jaksamiseen ja työhyvinvointiin näkyvät yleensäkin vasta viiveellä. Haastateltavien mukaan tilannetta on organisaatioissa seurattu pitkin muutosprosessia. Osana seurantaprosessia organisaatioihin on myös toimitettu henkilöstökyselyn ja VMBaro-kyselyn tulokset. Henkilöstökyselyn tulosten toimittamisen yhteydessä on myös ohjeistettu, miten tuloksia tulee organisaation sisällä käsitellä. Toiveena on, että organisaatiot myös pikaisesti puuttuvat kyselyissä havaittuihin ongelmiin.

Työhyvinvoinnin ja sen edistämisen merkitys tunnistettiin haastatteluissa organisaatioissa, mutta monien muiden asioiden tavoin työhyvinvoinnin ylläpitoa ja kehittämistä koskevien suunnitelmien tekeminen oli organisaatioissa alkukesästä vielä kesken. Joitain yhteisiä linjauksia asian suhteen oli kuitenkin jo tehty sekä AVI:n että ELY-keskusten osalta.

Työhyvinvointia ylläpitävinä jo toteutettuina toimenpiteinä haastatteluissa nostettiin esiin muun muassa organisaatioiden ja vastualueiden info- ja tutustumistilaisuudet sekä muutostututukset ja -keskustelut. Sekä AVI:ssä että ELY-keskuksissa oli vuonna 2010 käynnissä myös johtamis- ja esimiestyön valmennuksia muun muassa Valtiokonttorin Kaiku-ohjelmaan liittyen. Myös työkykyä ylläpitäviä (TYKY) toimenpiteitä oli toteutettu joissain organisaatioissa. Toisissa organisaatioissa TYKY-toiminta oli sen sijaan ollut alkuvuoden ajan käytännössä jäissä. Haastatteluissa TYKY-toiminnan suunnittelua arvioi-

tiin vaikeuttaneen esimerkiksi resurssikysymykset sekä siirtyminen aiemmista usein pienehköitä organisaatioista suuriin kokonaisuuksiin, joissa koko henkilöstön tasapuolisesti tavoitettavien toimenpiteiden suunnittelu on haastavampaa.

5.7 Henkilöstömäärä ja -rakenne

Hallituksen esityksessä arvioitiin, ettei aluehallintouudistus aiheuta välitöntä tarvetta henkilöstön määrän supistamiseen eikä myöskään sen lisäämiseen (HE 59/2009, 29). Tämä arvio näyttäisi haastattelujen perusteella pitäneen paikkansa. Esimerkiksi siitä, kuinka paljon uudistuksen piiriin kuulunutta henkilöstöä mahdollisesti poistui uudistuksen yhteydessä joko työsuhteen päättymisestä johtuen tai omasta halustaan, ei onnistuttu saamaan arviointia varten tietoja. Suoranaisia irtisanomisia uudistuksesta ei ole ainakaan haastateltujen henkilöiden käsityksen mukaan seurannut.

Todellista henkilöstömäärässä tapahtunutta muutosta on vaikea arvioida, koska uusien organisaatioiden henkilöstömäärille ei ole mahdollista löytää ennen uudistusta vallinneesta tilanteesta yksiselitteisiä vertailulukuja. Uudistusta läheltä seuranneen ja henkilöstöasioihin hyvin perehtyneen haastateltavan arvion mukaan edes aiempien virastojen yhteenlaskettu henkilöstömäärä ei ole sellaisenaan riittävän luotettava vertailukohta, koska uudistuksen yhteydessä tapahtui paljon myös muita muutoksia, jotka vaikeuttavat kokonaiskuvan muodostamista.

Edellä mainituista syistä tässä yhteydessä on päädytty kuvaamaan ainoastaan eri lähteistä saatujen tietojen perusteella AVI:ihin ja ELY-keskuksiin siirtyneen henkilöstön määriä. Lisäksi nostetaan esiin joitain henkilöstömääriin liittyviä haastattelukommentteja. Henkilöstömäärän lisäksi kuvataan myös uusien aluehallintoviranomaisten henkilöstörakennetta muutamien keskeisten tilastotietojen valossa sekä tehdään joitain alustavia havaintoja henkilöstörakenteesta tapahtuneista muutoksista. Esitettävät tulkinnot uudistuksen vaikutuksista ovat lähinnä suuntaa-antavia. Ennen ja jälkeen –vertailun tekemistä vaikeuttaa erityisesti se, että käytössä olleet uudistusta edeltävät tiedot ovat henkilötyövuositietoja ja uudistuksen jälkeiset tiedot puolestaan henkilöstön lukumäärätietoja. Vuoden 2010 henkilötyövuositietoja ei ehditty saada ennen raportin valmistumista. Edelleen vaikutusten arviointia vaikeuttaa myös se, että uudistusta edeltävää tilannetta kuvaavat tiedot ovat vuodelta 2007. Näin ollen uudistuksen piiriin kuuluneen henkilöstön määrässä ja rakenteessa on voinut tapahtua osittain muutoksia jo ennen uudistusta, vuosien 2008 ja 2009 aikana.

Työnantajan henkilötietojärjestelmästä (Tahti) saatujen tietojen mukaan uusissa aluehallintoviranomaisissa työskenteli tammikuussa 2010 yhteensä 5677 henkilöä. Heistä 1302 työskenteli AVI:issa ja 4375 ELY-keskuksissa. AVI:ihin siirtyi henkilöstöä pääasiassa lääninhallituksista, työsuojelupiireistä, alueellisista ympäristökeskuksista ja ympäristölupavirastoista. Lisäksi niihin siirtyi muutama henkilö maistraateista ja myös joitain uusrekrytointeja tehtiin ainakin

entisten lääninhallitusten ja ympäristölupavirastojen hoitamiin tehtäviin. Pääosa rekrytoinneista liittyi kuitenkin uudistuksen kanssa yhtä aikaa toteutettuun eläinlääkintähuoltolain uudistamiseen. (Valtiovarainministeriö.) ELY-keskuksiin henkilöstöä siirtyi ympäristölupavirastoja lukuun ottamatta kaikista muista uudistuksen piirissä olleista organisaatioista. Pääosa heistä siirtyi TE-keskuksesta, alueellista ympäristökeskuksista ja tiepiireistä. ELY-keskuksiin tuli muutamia henkilöitä myös maistraateista, Merenkululaitoksesta ja Suomen ympäristökeskuksesta. Henkilöstömäärät ovat eläneet hieman vuoden 2010 aikana. Vuoden 2010 lopussa henkilöstöä oli AVI:ssa 1295 ja ELY-keskuksissa 4425.

Haastatteluissa henkilöstömäärissä tapahtuneista muutoksista puhuttaessa nostettiin esiin erityisesti valtionhallinnon tuottavuusohjelma ja sen mukaiset henkilöstövähennystavoitteet sekä myös uudistuksen kanssa osalla alueista yhtä aikaa toteutettu talous- ja henkilöstöhallinnon siirtäminen palvelukeskuksiin. Kummallakin näistä voidaan arvioida olevan välillisiä vaikutuksia aluehallintouudistuksen piirissä olleen henkilöstön määrään. Palvelukeskuksiin siirtyneen henkilöstön määristä ei ollut käytettävissä tietoja. Tuottavuusohjelman kautta uusiin aluehallintoviranomaisiin on arvioitu kohdistuvan vuosina 2010-2015 yhteensä 1136 henkilötyövuoden vähennystavoite (HE 59/2009, 27). Tuottavuusohjelman yhteyttä aluehallintouudistukseen käsitellään tarkemmin raportin luvussa 6.

Tuottavuusohjelmaan liittyvät henkilöstön vähennystavoitteet aiheuttavat hankaluuksia aluehallintouudistuksesta johtuvien henkilöstömäärässä tapahtuneiden muutosten arvioinnille. Haastateltavien arvioiden mukaan näiden kahden tekijän vaikutuksia on lähes mahdotonta erottaa toisistaan. Riippumatta muutosten syistä haastateltavilla oli joka tapauksessa vahva yhteinen käsitys siitä, ”etteivät henkilöstöresurssit tule ainakaan lisääntymään”. Vuoden 2010 aikana henkilöstön määrän kehitykseen on vaikuttanut myös jo uudistuksen valmisteluvaiheesta alkaen voimassa ollut tehtävien täyttölupamenettely ja osittain myös tehtävien täyttökielto.

Henkilöstömäärään liittyvän keskustelun yhteydessä muutamat haastateltavat nostivat huolestuneina esiin myös määräaikaisen henkilöstön aseman. Organisaatioissa työskentelee haastateltavien mukaan edelleen hyvinkin pitkään samoja tehtäviä määräaikaisilla sopimuksilla tehneitä henkilöitä, joita uhkaa tuottavuustavoitteiden ja resurssien niukkuuden seurauksena tehtävien loppuminen. Osa määräaikaisista sopimuksista on saattanut päättyä myös suoraan uudistuksesta johtuen. Siitä, kuinka paljon määräaikaisia sopimuksia todellisuudessa päättyi uusiin organisaatioihin siirtymisen yhteydessä tai kuinka paljon määräaikaisia tehtäviä mahdollisesti vakinaistettiin, ei ollut käytettävissä tietoja.

Määräaikaisen henkilöstön määrä näyttäisi vaihtelevan melko suuresti AVI:n ja ELY-keskusten välillä ja myös niiden sisällä yksittäisten organisaatioiden välillä. Viranomaisten yhteenlasketusta henkilöstömäärästä määräaikaisten osuus oli vuonna 2010 yhteensä noin 22 prosenttia (Tahti-järjestelmä). AVI:ssa määräaikaisia työskenteli noin 12 prosenttia (160 henkilöä) ja ELY-keskuksissa noin 25 prosenttia (1128 henkilöä) koko henkilöstömäärästä. AVI:n osalta mää-

rääikaisten osuus on suurin Lapin aluehallintovirastossa (17 %). Ahvenanmaata lukuun ottamatta muissa AVI:issa määräaikaisten osuudet eivät juuri poikkea koko henkilöstömäärästä lasketusta prosenttiosuudesta. ELY-keskusten osalta vaihtelu määräaikaisten osuuksissa on suurempi. Eniten määräaikaista työskentelee Kainuun ELY-keskuksessa (49 %) ja vähiten Kaakkois-Suomen ELY-keskuksessa (13 %). Yleisimpiä syitä määräaikaisiin sopimuksiin olivat kummassakin viranomaisessa työn luonne tai sijaisuus. ELY-keskuksissa oli lisäksi paljon työllisyydenhoitovaroin palkattuja henkilöitä. AVIen ja ELY-keskusten määräaikaisen henkilöstön määriä ja määräaikaistuuksien syitä on kuvattu tarkemmin taulukoissa 5.2 ja 5.3.

TAULUKKO 5.2. Aluehallintovirastojen määräaikaisen henkilöstön määrät ja määräaikaistuuksien syyt (tammikuu 2010, Tahti-järjestelmä).

	Työn luonne	Työllisyyden hoitovaroin palkattu	Sijaisuus	Avoin virka, väliaikainen järjestely	Harjoittelu	Määräaikaisten yhteensä	Koko henkilöstö	Määräaikaisten osuus
Etelä-Suomen AVI	31	4	12	11	1	59	440	13 %
Lounais-Suomen AVI	8	2	6	2	-	18	159	11 %
Itä-Suomen AVI	22	-	4	1	-	27	220	12 %
Länsi- ja Sisä-Suomen AVI	18	3	7	1	-	29	273	11 %
Pohjois-Suomen AVI	11	-	3	2	-	16	133	12 %
Lapin AVI	8	-	-	2	-	10	60	17 %
Statens ämbetsverk på Åland	-	-	1	-	-	1	17	6 %
Yhteensä	98	9	33	19	1	160	1 302	12 %

TAULUKKO 5.3. ELY-keskusten määräaikaisen henkilöstön määrät ja määräaikaisuuksien syyt (joulukuu 2010, PersoneCF-palkanlaskentajärjestelmä).

	Työn luonne	Työllisyyden hoito-varoin palkattu	Sijaisuus	Avoin virka, väliaikainen järjestely	Harjoittelu	Määräajaksi täytetty	Määräaikaiset yhteensä	Koko henkilöstö	Määräaikaisen osuus
Uudenmaan ELY-keskus	731	14	10	1	2	6	91	460	20 %
Varsinais-Suomen ELY-keskus	87	8	7	4	1	7	114	398	29 %
Satakunnan ELY-keskus	27	6	5	-	1	2	41	109	38 %
Hämeen ELY-keskus	32	5	10	1	1		49	200	25 %
Pirkanmaan ELY-keskus	42	5	15	-	6	6	74	351	21 %
Kaakkois-Suomen ELY-keskus	26		4	1	-	2	33	263	13 %
Etelä-Savon ELY-keskus	61	3	7	2	1	8	82	375	22 %
Pohjois-Savon ELY-keskus	50	11	9	-	-	6	76	315	24 %
Pohjois-Karjalan ELY-keskus	41	24	5	-	-	3	73	196	37 %
Keski-Suomen ELY-keskus	49	6	14	-	-	6	75	264	28 %
Etelä-Pohjanmaan ELY-keskus	58	4	8	-	1	18	89	417	21 %
Pohjanmaan ELY-keskus	27	4	8	3	-	3	45	155	29 %
Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskus	66	18	18	2	-	7	111	399	28 %
Kainuun ELY-keskus	36	33	4	1	1	10	85	173	49 %
Lapin ELY-keskus	71	7	9			3	90	350	26 %
Yhteensä	731	148	133	15	14	87	1 128	4425	25 %

Ennen uudistusta määräaikaisen henkilöstön osuus oli henkilötöyvuosista laskettuna noin 19 prosenttia. Eniten määräaikaisia työskenteli TE-keskuksissa (n. 30 %) ja alueellisissa ympäristökeskuksissa (n. 20 %). Pienimpiä määräaikaisen osuudet olivat tiepiireissä (n. 2 %) ja työsuojelupiireissä (n. 6 %). (Henkilöstötyöryhmän raportti 2008, 16.) Tässä esitettyjen lukujen perusteella ei voida vielä tehdä varmoja tulkintoja määräaikaisen henkilöstön osuudessa tapahtuneista todellisista muutoksista, koska käytössä ei ole ollut tietoa esimerkiksi siitä, kuinka suuri osuus määräaikaisesta henkilöstöstä työskentelee osa-aikaisesti. Tämä vaikuttaa henkilötöyvuositietoihin ja tätä kautta myös määräaikaisen henkilöstön osuuksiin. Osa-aikaisessa työ- tai virkasuhteessa oli vuonna 2010 AVI:n henkilöstöstä noin 9 prosenttia ja ELY-keskusten henkilöstöstä noin 7 prosenttia (AVI: tammikuu 2010, Tahti-järjestelmä; ELY-keskukset: joulukuu 2010, PersoneCF-järjestelmä).

Tehtäväryhmittäin jaoteltuna suurimman henkilöstöryhmän muodostavat asiantuntijatehtävissä toimivat. Ennen uudistusta asiantuntijoiden osuus uudistuksen piiriin kuuluvasta henkilöstöstä oli noin 63 prosenttia (Henkilöstötyöryhmän raportti 2008, 12). AVI:ssa asiantuntijoiden osuus (noin 64 %) näyttäisi pysyneen uudistusta edeltäneeseen aikaan verrattuna suurin piirtein samalla

tasolla. ELY-keskusten osalta tietoa henkilöstön jakaantumisesta eri tehtäväryhmiin ei ollut saatavissa, koska yhdistyneiden organisaatioiden erilaisia tehtäväryhmäluokitteluja ei ollut ehditty vielä yhtenäistää.

Ylimmän johdon ja sen alaisten päälliköiden määrä on ennakoarvioiden mukaisesti vähentynyt uudistuksen myötä. Henkilöstötyöryhmän raportin mukaan virastojen johdossa ja vastuualueiden päällikkötehtävissä työskenteli vuoden 2007 lopussa 243 henkilöä. Uudistuksen jälkeen johdon ja päälliköiden määrän arvioitiin olevan enää vain 63 henkilöä (AVI:ssa 30 ja ELY-keskuksissa 33 henkilöä). (Henkilöstötyöryhmän raportti 2008, 45-46.) Tämä arvio näyttäisi ainakin AVI:ja koskevien tietojen perusteella pitävän suurin piirtein paikkansa. AVIen johto- ja päällikkötehtävissä työskenteli palkanlaskentajärjestelmästä (PersonecF) saatujen tietojen mukaan kesäkuussa 2010 yhteensä 36 henkilöä. Esimiestehtävissä työskenteli lisäksi 45 henkilöä. Johdon ja esimiesten yhteenlaskettu osuus AVIen koko henkilöstömäärästä oli noin 6 prosenttia, kun vastaava osuus ennen uudistusta oli kussakin uudistuksen piiriin kuuluneessa viranomaisessa noin 10 prosenttia henkilötyövuosista laskettuna (Henkilöstötyöryhmän raportti 2008, 12).

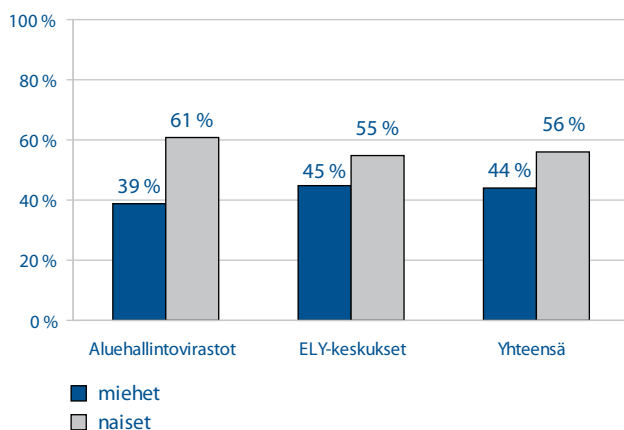
Toimisto- ja muun tukihenkilöstön määrän muutoksista ei pystytty käytössä olevien tietojen perusteella tekemään tulkintoja, koska tiedot on luokiteltu eri tavalla ennen ja jälkeen uudistuksen. Tiedossa kuitenkin on, että tukihenkilöstön määrässä on tapahtunut jonkin verran muutoksia esimerkiksi sitä kautta, että tukitehtävien hoitamista on keskitetty ja siirretty osittain varsinaisten AVIen ja ELY-keskusten ulkopuolella toimiviin yksiköihin. Yksi esimerkki tällaisesta henkilöstöryhmästä on tietohallintotehtäviä hoitava henkilöstö, joka on pääosin siirtynyt erilliseen AHTI-yksikköön. AVI:ssa uudistuksen jälkeen työskentelevän toimistohenkilöstön osuus koko henkilöstömäärästä oli noin 28 prosenttia (373 henkilöä). Lisäksi AVI:ssa työskenteli reilu parikymmentä harjoittelijaa ja työllisyysvaroin palkattua henkilöä.

Myös muita edellä esitettyjä tulkintoja eri tehtäväryhmissä tapahtuneista muutoksista voidaan pitää lähinnä suuntaa-antavina tehtäväluokitteluisia mahdollisesti olevien erojen takia. Vertailua on hankaloittanut osaltaan myös jo edellä mainittu ELY-keskusten tietojen puuttuminen sekä ero uudistusta edeltävien (htv) ja sen jälkeen koottujen tietojen (henkilöstömäärä) esitysmuodossa.

Sukupuolittain AVIen ja ELY-keskusten henkilöstö jakaantuu arviointia varten saatujen tietojen mukaan siten, että naisia on yhteenlasketusta henkilöstöstä 56 %:a ja miehiä 44 %:a (PersonecF-palkanlaskentajärjestelmä). Kaikki AVIt olivat vuonna 2010 selvästi naisvaltaisia. Kesäkuussa 2010 naisten osuus henkilöstömäärästä laskettuna oli 61 %:a ja miesten 39 %:a. Sukupuolijakauma on samansuuntainen kuin lääninhallituksissa, joiden henkilöstö muodostaa yli puolet AVIen nykyisestä henkilöstöstä. Vuoden 2007 lopun tietojen mukaan lääninhallitusten henkilötyövuosista noin kaksi kolmasosaa koostui naisten henkilötyövuosista. Myös AVI:ihin siirtyneiden ympäristölupavirastojen henkilöstö oli naisvaltaista (54 %). (Henkilöstötyöryhmän raportti 2008, 62.)

Myös ELY-keskukset ovat naisvaltaisia, mutta naisten osuus on hieman pienempi kuin AVI:ssä. Vuoden 2010 lopussa ELY-keskusten henkilöstöstä oli naisia 55 prosenttia ja miehiä 45 prosenttia. ELY-keskusten vastuualueiden välillä on todennäköisesti melko suuria eroja sukupuolijakaumissa, sillä ELY-keskuksiin siirtyneistä aiemmista aluehallintoviranomaisista TE-keskukset olivat selvästi naisvaltaisia (61 %), kun taas tiepiirit ja ympäristökeskukset olivat selvästi miesvaltaisia. Kummassakin niissä miesten osuus henkilötyövuosista oli 58 prosenttia. (Henkilöstötyöryhmän raportti 2008, 62).

KUVA 5.8. Aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten sukupuolijaukamat vuonna 2010 (prosenttia henkilöstömäärästä) (PersonecF-palkanlaskentajärjestelmä).



Henkilöstötyöryhmän mukaan yleisesti hyvänä sukupuolijakaumana pidetään 40-60 -jakaumaa ja riittävän tasaisena jakaumana vielä jakaumaa 30-70 (Henkilöstötyöryhmän raportti 2008, 50). Sekä AVIt että ELY-keskukset täyttävät siis hyvän sukupuolijakauman kriteerit. Uusien aluehallintoviranomaisten sukupuolijakaumat näyttäisivät kuitenkin olevan hieman enemmän epätasapainossa kuin ennen uudista. Vuonna 2007 uudistuksessa mukana olleiden viranomaisten henkilötyövuosista noin 47 prosenttia koostui miesten ja noin 53 prosenttia naisten henkilötyövuosista (Henkilöstötyöryhmän raportti 2008, 49). Uudistuksen jälkeinen jakauma poikkeaa myös henkilöstötyöryhmän vuoden 2008 arviosta, jonka mukaan naisten osuus olisi ollut AVI:ssä 55 prosenttia ja ELY-keskuksissa 52 prosenttia henkilötyövuosista laskettuna (Henkilöstötyöryhmän raportti 2008, 67). Vertailua ennen uudistusta vallinneeseen tilanteeseen voidaan kuitenkin pitää myös tässä kohtaa vain suuntaa-antavana. Lopulliset havainnot jakaumien muuttumisesta voidaan tehdä vasta vuoden 2010 henkilötyövuositietojen selvittyä.

5.8 Päätelmät ja suositukset

ALKU-uudistus on ollut haasteellinen henkilöstövoimavarojen johtamisen kannalta: sitä koskeva tarve ja sen läpiviemistä koskeva visio eivät ole jäsenyneet riittävän konkreettisesti. Eri viranomaiset ovat käsitelleet ja arvioineet henkilöstöön liittyviä kysymyksiä hyvin eri tavoin. Esimerkiksi henkilöstöjärjestöjen yhteistyö johdon kanssa toteutuu eri virastoissa liian vaihtelevasti.

Parhaiten uudistuksen käsittely on onnistunut työyhteisöissä. Ne mielletään pääosin avoimiksi. Myös lähiesimiehen toiminnan oikeudenmukaisuuteen ja sitä kautta saatua tukea ollaan saatujen tulosten perusteella melko tyytyväisiä. Puutteellisemmaksi työyhteisötasolla koettiin sen sijaan toiminnan yleinen organisointi ja etenkin yksiköiden muutosjohtaminen. Jo käynnistettyjä muutostohtamis- ja esimieskoulutuksia on arvioitava tästä näkökulmasta ja käynnistettävä tarvittaessa lisäkoulutusta. On esimerkiksi epäselvää, onko esimiehillä riittävästi valmiuksia henkilöstölähtöiseen muutosjohtamiseen ja oman muutosjohtajaroolinsa ymmärtämiseen. Monien tekijöiden keskeneräisyys tai hitaaksi koettu eteneminen (osaamisen sekä ura- ja kehittymismahdollisuuksien kartoittaminen, yhteinen palkkausjärjestelmä) heikentävät henkilöstön sitoutumista uusiin organisaatioihin ja niiden tarjoamiin työtehtäviin.

Organisaatioiden onkin varattava riittävästi resursseja henkilöstön osaamisen kehittämiseen ja huolehdittava myös siitä, että henkilöstön työmäärä käytännössä mahdollistaa koulutuksiin osallistumisen. Toisaalta myös henkilöstöltä vaaditaan omaa halua kehittyä ja halua hakeutua vaativampiin tehtäviin. Säännöllisesti järjestettävät kehittämiskeskustelut ovat oleellisia asetettujen tavoitteiden saavuttamisessa. Yhtenäisten virastojen rakentaminen edellyttää puolestaan työkäytäntöjen harmonisointia ja hallinnonalakohtaisten siilojen purkamista. Tämän tavoitteen saavuttamista tukee esimerkiksi onnistunut prosessi- ja laatujohtaminen.

Aluehallintoviranomaisten henkilöstösuunnitelmiin on sisällytettävä linjaukset siitä, miten huolehditaan yhteisen toimintakulttuurin aikaansaamisesta, työntekijöiden yksilöllisestä kohtelusta ja virastojen paremmasta houkuttelevuudesta työpaikkana. Työhyvinvoinnin kehittymistä on seurattava säännöllisesti. Vuosittain toistettavan työtyytyväisyyskyselyn (VMBaro) sekä henkilöstötilinpäätöstietojen hyödyntämisen lisäksi myös aluehallintouudistukseen keskittyvä henkilöstökysely on syytä toistaa vielä ainakin kerran vuoden 2011 aikana, tilanteen uusissa organisaatioissa alkaessa vakiintua.

Yhtenäisen toimintakulttuuriin aikaansaamiseksi virastoissa on vietävä eteenpäin työyhteisöjä osallistavaa sekä mahdollisten ongelmien ennakointia ja torjuntaa edistävää kehittämistoimintaa. Työssä jaksaminen on konkreettinen haaste, samoin työyhteisöjen ongelmatilanteiden käsitteleminen systemaattisesti ja sovittuihin periaatteisiin nojautuen. On luotava edellytykset motivoivien ja haasteita tuottavien työnkuvien kehittämiseksi ja sitä kautta työn mielekkyyden yksilölliselle parantamiselle ja edelleen työnantajakuvan kohentamiselle.

6 Ohjausjärjestelyt ja uudistuksen taloudelliset vaikutukset

Ohjaustoiminnoista vastaavien ministeriöiden edustajia kuultiin syksyllä 2010, kun ensimmäiset strategiset ja toiminnalliset ohjauskeskustelut uuden aluehallinnon kanssa oli käyty. Haastatteluaineiston lisäksi tässä luvussa on käytetty hyväksi palvelukeskuksista ja Senaatti-kiinteistöiltä saatuja niiden toimintaa ja tehokkuutta koskevia arviolukuja sekä aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten tuottavuustavoitetietoja.

6.1 Ohjauksen tila uudistuksen toimeenpanovuonna 2010

6.1.1 Uuden ohjausasetelman toimivuus haastattelujen valossa

Raportin luvussa 4 (Palvelukykyisyys ja palvelumalli: ALKU-uudistus palvelunäkökulmasta) on jo selostettu virastotason asiantuntijoiden haastattelujen perusteella myös ohjauksen toimivuutta. AVIen ja ELY-keskusten asiantuntija-haastattelut toteutettiin touko-kesäkuussa 2010. Haastatteluajankohtana aluehallinnon uusien organisaatioiden toiminnan käynnistymisestä oli kulunut noin puoli vuotta.

Näissä haastatteluissa nousivat esille toimeenpanovaiheen ongelmat hallintotyön, tietohallinnon ja puhelinpalvelujen järjestämisessä (ks. luku 4.). Virastotason haastatteluissa ylhäältä tulevan ohjauksen ongelmaksi koettiin ohjausta koordinoivan tahon näkymättömyys. Haastateltavien mukaan ministeriöiden substanssiohjauksessa korostui sektorikohtainen putkinäkemys. Yhtäältä valtiovarainministeriön ja toisaalta työ- ja elinkeinoministeriön koordinoinnille nähtiin jäävän vastaavasti vähemmän tilaa.

VM:n ja TEM:n ohjaukselta odotetaan ensisijaisesti selväpiirteistä, toimintaperiaatteet linjaavaa toimintastrategiaa. Toisaalta alla tarkasteltavissa sektoriministeriöiden virkamiesten haastatteluissa käy selvästi ilmi, että toiminnallisesta ohjauksesta vastaavien ministeriöiden kyky vaikuttaa resurssiohjauksen

keinoin on heikentynyt erityisesti VM:n resurssiohjauksen ja tuottavuusohjelman tiukan toteutuksen takia.

6.1.2 Ministeriöhaastattelujen tulokset syksyltä 2010

Strateginen suunnittelu ja ohjaus. Strateginen ohjaus näyttää toimineen kohtuullisesti - etenkin kun huomioidaan ohjausjärjestelmän opettelu uudessa tilanteessa. Uusi strategisen tason suunnittelu ja sopiminen on saanut aikaan uudenlaista yhteistyötä ja keskustelua ministeriöiden, erityisesti koordinoivan ministeriön (VM/TEM) ja muiden ministeriöiden välillä. Uudistus ohjasi sektoriministeriöt strategiseen keskusteluun sekä keskenään että koordinoivien ministeriöiden kanssa. Ministeriöiden välille perustettiin strategisen ohjauksen valmisteluryhmät.

Vaikka strategisen VM/TEM -vetoisen ohjausprosessin nähdään sujuneen kohtuullisen hyvin; osa haastateltavista kuitenkin tähdensi sitä, että ministeriöiden hallinnonaloja ja niiden erityisintressejä korostava ja niistä suorastaan nouseva siiloajattelu on edelleen olemassa. Ensimmäisellä kierroksella oli korostetusti kyse uuden järjestelmän opetteluvaiheesta.

Vaikka strateginen yhteistyö lisääntyi, sen vaikuttavuudessa on vielä ongelmia. Osittain ongelmaa voidaan vähentää parantamalla teknisessä mielessä strategiaprosessia, mutta yhtenä keinona eräs haastateltava näki valtioneuvoston ohjausroolin vahvistamisen yli sektoriministeriöiden. Haastatteluissa tuotiin yleisemminkin esiin samansuuntainen toive strategisten asiakirjojen ja tulos-sopimusten kehittämiseksi aidon poikkihallinnollisuuden lujittamiseksi nykyisen hallinnonalakohtaisuuden sijasta.

Toiminnallinen ohjaus. Aluehallintoa koordinoivat ministeriöt (VM ja TEM) ovat saaneet muiden ministeriöiden haastateltavien mielestä lisää toimintojen sisältöihin kohdistuvaa ohjausvaltaa. VM:n roolin voidaan nähdä korostuvan sektorihallinnonalan ohjauksessa, ja toisaalta sektoriministeriön ohjauskyky uusiin aluehallintoviranomaisiin on monimutkaistunut verrattuna esimerkiksi vanhojen lääninhallitusten ohjaukseen. Vaikka toiminnallinen ohjaus on sektoriministeriöllä, niin sen näkökulmasta resurssiohjauksen merkitys on pienenemässä. Erään AVI-vastuualueen ohjaavaa ministeriötä edustavan haastateltavan mukaan:

”me tavallaan ei suoranaisesti pystytä vaikuttamaan siihen, että mihin esimerkiksi pitäisi suunnata siellä aluehallintoviraston sisällä niitä resursseja.”

Haastatteluissa suunnattiin kritiikkiä VM:n virkamieskunnan uutta ohjausroolia kohtaan:

”ja sitten heiltä kuitenkin puuttuu tavallaan se substanssikohtainen tietämys ja historia”.

Toiminnallisesta ohjauksesta vastaavissa ministeriöissä koetaan, että niiden kyky vaikuttaa resurssiohjauksessa on jo heikentynyt. Toiminnalliset tulossopimukset ovat alisteisia strategisessa sopimisessa tehtävälle resurssijaolle. Tämä merkitsee sitä, että varsinkin ohuen henkilöstöresurssin ja pienten tehtäväalueiden kyky pitää puolensa aluetason viraston resurssienjaossa on muuttunut aiempaa ongelmallisemmaksi. Erityisen suurena ongelmaa pidettiin pienillä TEM/ELY -sektoreilla.

Haastattelujen perusteella muotoutuu käsitys, että sektoriministeriöt kokevat toiminnalliset tulossopimukset sitä tärkeämmiksi, mitä kauempana ne ovat koordinoivan ministeriön (VM/TEM) merkittävimpinä pitämiltä ydinalueilta ja mitä pienemmästä aluehallinnon toiminnosta on kyse. Eräs henkilötyövuosimääriltään pieniä tehtäväalueita ohjaava haastateltava tähdensi, että tehtävän pienuus sen parissa aluehallinnossa työskentelevien viranhaltijoiden määrällä mitattuna ei kerro tehtävän yhteiskunnallista merkitystä. Esimerkiksi liikunta-, nuoriso- ja kulttuuripolitiikan tehtävien merkitys kansalaisten hyvinvoinnin kannalta on hyvin merkittävä, vaikka niiden hoito valtion aluehallinnossa on pienen viranhaltijakunnan varassa. Erään juuri volyymiltään pienemmistä tehtäväalueiden ohjauksesta vastaavan ministeriön viranhaltijan mukaan toiminnalliset tulossopimukset osoittautuivat erittäin tarpeellisiksi. Hänen mukaan ELYissä priorisoidaan lakisääteisiä ja tulossopimuksissa sovittuja tehtäviä ennen muita tehtäviä.

Toiminnallisessa johtamisessa ja ohjauksessa tuotiin esille muitakin puutteita. Eräs haastateltavista kaipasi parempaa ELY-keskusten sisäistä yhteistyötä toimintamenojärärahöjen jaossa. ELY-johtoryhmään menevät haastatellun mukaan asiat liian huonosti valmisteltuina. Ongelmat nähdään olevan nimenomaan ELY-keskusten sisäisessä johtamisessa. Yhdessä haastattelussa tuotiin esille AVI:n kohdalla se, että VM ei riittävällä tavalla ehkä ota huomioon niitä toiveita, mitä AVI:illa on. Kritiikin mukaan VM katsoo prosessia budjetin näkökulmasta, jolloin substanssisisällöt jäävät liian vähäiseen rooliin.

Strategisen ja toiminnallisen ohjauksen työnjako. Vaikka osin on jo päästy ohjaavien tahöjen yhteiseen näkemykseen ohjaustavoista, on tälläkin saralla kuitenkin vielä kehitettävää. Epäselvyyttä ja erilaisia tulkintoja on esimerkiksi strategisen ja toiminnallisen ohjauksen sisällöstä ja työnjaosta. Osalla haastatelluista ohjaavien ministeriöiden edustajista oli hyvinkin selväpiirteinen mielipide tarvittavasta työnjaosta ja eri suunnitelmapapereiden merkityksestä.

Haastatteluaineistosta nousi esille mm. huomio, että jos tietyt järkevät indikaattorit on valittu strategiseen tulossopimukseen, niin silloin niitä ei tarvitse enää toistaa toiminnallisessa tulossopimuksessa.

”Toiminnallinen tulossopimus on sitten sellainen, joka ikään kuin vähän täsmentää ja ehkä konkretisoi niitä tavoitteita, joita sinne strategiseen tulossopimukseen on saatu. Ja sitten, että jos esimerkiksi tulee kesken kaiken tulossopimuskauden joku asia, johon me haluttaisi sitten suunnata painopistettä, kun toiminnalliset tulossopimukset tarkastetaan vuosittain, niin meillä olisi siinä yhteydessä sitten mahdollisuus tehdä tällamoisia suuntauksia. Minä itse henkilökohtaisesti olin jo vuosi sitten sitä mieltä, että tämä toiminnallinen tulossopimus on melko lailla turha, koska strategisessa tulossopimuksessa suunnataan kuitenkin ne resurssit. Me ei voida kauhean merkittäviä asioita [toiminnalliseen tulossopimuksen] nostaa, koska siihen ei ole sitten osoitettu [tarvittavaa] resurssia.”

Eräs haastateltu painotti, että hänen edustamalleen ministeriölle on erittäin tärkeää pitää kiinni vuosittaisista, verraten tarkoista tulossopimuksista, jotta tili-velvollinen ministeriö pystyy raportoimaan eduskunnalle, mitä eduskunnan hallinnonalalle myöntämällä budjettivaroilla on saatu aikaan. Kaikissa tapauksissa ohjaavat ministeriöt eivät ole aluehallintoon nähden toiminnallisessa ohjausvastuussa. Esimerkiksi liikenne- ja viestintäministeriö on mukana strategisissa tulosneuvotteluissa, mutta ei toiminnallisissa tulossopimusneuvotteluissa, koska ministeriön alainen liikennevirasto hoitaa ne.

Suunnittelu- ja ohjausprosessin tehokkuus ja työläys. Useat haastateltavat pitivät ALKU-uudistuksella synnytettyä prosessia aiempaa raskaampana ja johtamista virastotasolla heikentävänä.

”Erilaisten ohjausvälineitten paljous on oma haasteensa ... yksikin ylijohtaja sanoi, että hän on 14 tulossopimusta allekirjoittanut, niin johda nyt sitten ELY -keskusta, jos olet sidoksissa 14:ään eri sopimukseen. Kuka voi tietää, että onko ne ristiriidassa keskenään.”

Eräät haastateltavat olivat sitä mieltä, että tarvetta on prosessin keventämiseen varsinkin ELY-keskusten ohjauksessa. Siinä painopistettä tulisi voida siirtää strategisen asiakirjan ja strategisten tulossopimuksien suuntaan ja vastaavasti vähentää toiminnallisen tulossopimisen raskautta.

”Jos ajattelee POL-vastuualuetta, niin sitä ohjaa yhteensä 8 ministeriötä, on strateginen tulossopimus ja sitten on vielä useita toiminnallisia tulossopimuksia. [Jos otetaan] ympäristöterveydenhuolto yhtenä esimerkkinä, niin siinä niillä on jopa velvollisuus sovittaa sitä yhteen, niin siinäkin on useampi ohjaava ministeriö. Ja nyt ollaan pikkuhiljaa päätytmässä siihen, että heille tulee kokonaan oma toiminnallinen tulossopimuksensa, johon sitten vaan me täällä viitataan. Kyllä se semmoista viidakkoa tuppaa olemaan.”

Toisaalta tässä ja eräissä muissakin haastatteluissa nostettiin esiin näkökulma, jonka mukaan on syytä pitää toiminnalliset tulossopimukset ja keventää pikemminkin strategista prosessia. Myös prosessien yhdistäminen nousi tässä yhteydessä esiin.

Kaiken kaikkiaan haastattelujen perusteella syntyi kuva verraten laajalle levinneestä käsityksestä, jonka mukaan suunnittelu- ja sopimisprosessia tulee jatkossa keventää. Sen sijaan siihen, kuinka tämä tulisi tehdä, lisätä strategisen ohjauksen painoarvoa tai toiminnallisen ohjauksen merkitystä – tai kenties kumpaakin samalla painoarvolla, vallitsi hyvin erilaisia näkemyksiä. Joka tapauksessa siirtymisen jatkossa neljävuotiseen strategiseen sopimiseen odotettiin keventävän prosessia juuri sen strategista ohjausta painottavassa päässä.

Seuranta. Suunnittelu- ja ohjausmalliin otettiin välitulosneuvotteluiksi kutsuttu prosessi. Näitä neuvotteluja käytiin kesän 2010 aikana. Ministeriöiden haastateltavat pitivät niitä pääsääntöisesti tärkeinä tapoina lujittaa ohjaavien tahojen kosketusta alueorganisaatioiden edustaman kentän kanssa. Neuvottelujen toteutusta tosin häiritsi tuottavuusohjelman kaavamainen henkilövähennyspolitiikka.

”Välitulosneuvottelut, niin mehän käytiin nyt tuolla alueella, [...] minä koin sen erittäin hienona ja tärkeänä asiana.”

”... Ehdottomasti tärkeämpänä minä koin niissä välitulosneuvotteluissa sen kosketuksen sinne henkilökuntaan. Mutta se valitettavasti vaan sitten jäi sellaiseksi, että aitoa keskustelua ei oikein päässyt syntymään, koska henkilöstö vaikutti aika uupuneelta ja väsyneeltä, ja he tuli ikään kun vaan kuuntelemaan sitä, että tuleeko meille nyt lomautuksia loppuvuodeksi vai ei.”

Ministeriöiden ohjaushaastatteluissa syntyi vaikutelma, että strateginen ohjausprosessi sujui kohtuullisen hyvin ensimmäisellä kierroksella. Tarvetta näyttäisi kuitenkin olevan prosessin keventämiselle, painopisteen siirtämiselle strategiseen asiakirjaan ja strategisiin tulossopimuksiin sekä toiminnallisen tulossopimisen merkityksen vähentämiselle. Tällaisena nähtiin tilanne etenkin ELY-keskusten osalta.

Erityisen haasteellista TEM/ELY-rintamalla on ohjauksen koordinointi, jossa jo edellä kuvattu tulossopimusten suuri määrä saattaa johtaa sopimusjärjestelmän sisäisiin ristiriitoihin. Haastatteluissa tuli myös ilmi tarve edelleen kehittää tulostittareita tulossopimista ja seurantaa varten.

6.2 Tuottavuus ja kehittäminen

Valtion tuottavuusohjelma henkilöstövähennyksineen ja budjettissäätövaatimuksineen on luonut vaikean lähtökohdan aidolle tuottavuus- ja kehittämistyölle aluehallinnon piirissä. Resurssikurjuudeksi moneen eri otteeseen nimetty asetelma johtaa helposti siihen, että perustehtävistäkin suoriutuminen koetaan vaikeaksi – puhumattakaan erilaisiin kehittämistehtäviin panostamisesta. Tämä vaikea lähtökohta tuli selvästi ilmi haastatteluissa. Ongelmaa voisi lieventää resurssien tarpeeseen nähden parempi allokointi alueviranomaisten välillä.

Etelä-Suomen aluehallintoviraston 30.6.2010 valmistunut resurssiselvitys osoitti, että toimeenpanovuonna oli AVI-virastojen välillä huomattavia eroja siirrettyjen resurssien ja resurssitarpeiden välillä. AVIen välillä olisikin ollut tarvetta parempaan resurssien jakoon. VM:ssä aiotaan selvitystyön pohjalta kehittää resurssi-indikaattorit resurssijaon arviointiin. Työ liittyy myös tuottavuusohjelmaan ja sen vaateiden täyttämiseksi tarvittavaan töiden ja tehtävien järjestyttämiseen ja tehostamiseen. Tässä hengessä resursseja pitäisi voida siirtää sinne, mistä niistä saadaan paras hyöty.

Aluehallintoviranomaisten keskuudessa on haastattelujen mukaan ollut myös uudistamisväsymystä, mutta sen arveltiin johtuvan pikemminkin tuottavuuden nimissä tehdyistä säästöistä kuin itse organisaatiouudistuksesta. Väsymys saattaa vaikuttaa innovaatio- ja kehittämiskykyyn, joiden avulla katsotaan voitavan saavuttaa aitoja tuottavuushyötyjä.

VM pyrkii edistämään aluehallinnon kehittämistä Etelä-Suomen aluehallintovirastossa toimivan kehittämisyksikön ja levittää kehittämistä koskevia kokemuksia koordinoitusti kaikille. Toisaalta useissa AVI:issa on ollut vahvaa oma-aloitteista kehittämistä. Eräs haastateltava oli tulkinut asetelman siten, että VM pyrkisi hillitsemään aluehallintoa sen omissa kehittämistoimenpiteissä, saada AVIt odottamaan kehittämisyksikön ohjeita ja vasta sitten ”lähettää” ne tekemään yhtenäistettyjä kehittämistoimenpiteitä.

Eräessä aluehallintoa toiminnallisesti ohjaavassa ministeriössä huomautettiin, että tuottavuuden edistämisessä on oleellisesti kyse toimintojen sisällöllisestä kehittämisestä. Siten pelkkä määrällisiin henkilötyövuosivähennyksiin keskittyminen ei voi olla oikea lähestymistapa. Näkemys ilmentää laajemminkin koettua tuottavuustavoitteiden mukaisten toimenpiteiden ja toiminnan laadullisen kehittämisen välistä ongelmaa. Ohuesti miehitetyissä yksiköissä ja toiminnoissa osaaminen ei säily eikä siirry eteenpäin, kun eläkkeelle siirtyvien tai palveluksesta muutoin poistuvien tilalle ei palkata uusia työntekijöitä.

Aitoja tuottavuushyötyjä katsotaan voitavan saavuttaa aluevirastojen välisellä tiettyjen yhteisten tehtävien erikoistumis- ja keskittämishajalla. Keskitetyt palvelut ja erikoistumisyksiköt on suunta, jossa on lunastettavissa aitoja hyötyjä. Tämä kävi ilmi myös haastatteluissa.

Työnantaja- ja henkilöstösuunnitteluun erikoistuneen yksikön osalta näyttää haastattelujen valossa ALKU-uudistuksen toimeenpanovaiheen käynnistyminen vuonna 2010 vaikuttaa lupaavalta. Yhteinen taloushallintopalveluiden yksikkö toimii hyvin jo vanhalta pohjalta – yksikkö oli jo toiminnassa ennen uudistusta. Yhteisellä tietohallintoyksiköllä, joka toimii yhteisenä tietopalvelujen tilaajayksikkönä aluevirastoille, on ollut kitkaisempi aloitus, sama koskee Etelä-Suomen AVIn yhteydessä toimivaa kehittämissyksikköä, jonka toiminta on vasta käynnistynyt toimeenpanovaiheen myötä.

6.2.1 Henkilöstön vähennystavoitteet tuottavuusohjelmassa

Valtionhallinnon tuottavuusohjelman mukaan AVI:ihin ja ELY-keskuksiin kohdistuu vuosina 2010-2015 yhteensä 1136 henkilötyövuoden (htv) vähennystavoite. Tavoitteista 436 htv:ta siirtyi uusille aluehallintoviranomaisille entisiltä uudistuksen piirissä olleilta viranomaisilta. Nämä ensimmäisen tuottavuusohjelmakauden vähennykset on täytettävä vuoteen 2011 mennessä. Lisäksi uusiin viranomaisiin kohdistuu vuosille 2010-2011 yhteensä 60 htv:n ja vuosille 2012-2015 yhteensä 640 htv:n vähennystavoitteet. Kaiken kaikkiaan tavoitteet merkitsevät noin 20 prosentin henkilötyövuosivähennystä AVIen ja ELY-keskusten koko henkilötyövuosimäärään verrattuna. (HE 59/2009, 30-31.)

Valtiovarainministeriöstä ja työ- ja elinkeinoministeriöstä saatujen tietojen mukaan AVI:ihin ja ELY-keskuksiin vuosina 2010-2015 kohdistuvat henkilöstön vähennystavoitteet ovat edellä mainittuja tavoitteita hieman alhaisempia. Näiden tietojen mukaan AVIen osalta tuottavuustavoitteet ovat yhteensä 142 ja ELY-keskusten osalta 626 htv:ta. Vuodelle 2010 tavoitteista kohdistui AVI:issa 25 ja ELY-keskuksissa 114 htv:ta.

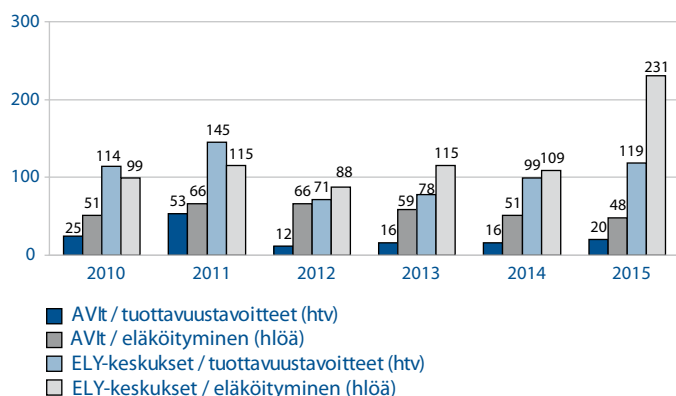
Vähennystavoitteet ovat ylittyneet jonkin verran sekä AVI:issa että ELY-keskuksissa. Valtiovarainministeriöstä saatujen tietojen mukaan AVIen tavoitteesta toteutui 2 htv:ta jo vuonna 2009. Vuonna 2010 vähennyksiä toteutui lisäksi 29 htv:ta. ELY-keskusten toimintamenoilla palkattu henkilöstömäärä väheni vuoden 2010 aikana puolestaan 124 htv:lla (Etelä-Savon ELY-keskus, tilivirastoyksikkö).

Osa henkilöstövähennystavoitteista on suunniteltu katettavan henkilöstön eläköitymisen kautta. Vuosien 2010-2015 aikana henkilökohtaisen vanhuuseläkeiän saavuttaa työnantajan henkilötietojärjestelmän (Tahti) mukaan AVI:issa 341 henkilöä. ELY-keskuksissa eläkkeelle jäävien määräksi on arvioitu saman ajanjakson aikana 757 henkilöä (Henkilöstön sijoittamissuunnitelma, marraskuu 2009). Tämä on noin 19 prosenttia AVIen ja ELY-keskusten vuoden 2010 alun yhteenlasketusta henkilöstömäärästä.

Eläkkeelle jäävää henkilöstöä näyttäisi edellä mainittujen lukujen perusteella olevan jonkin verran enemmän kuin vähennettävää henkilöstöä. Kuten kuvioista 6.1 käy ilmi, etenkin vuosien 2010 ja 2011 osalta näyttäisi kuitenkin

siltä, ettei vähennystavoitteita voida ainakaan ELY-keskuksissa toteuttaa pelkäämään eläköitymisen turvin. On kuitenkin huomattava, että vertailu antaa vain suuntaa-antavan käsityksen asiasta vähennystavoitteiden (htv) ja eläköitymisen (lukumäärä) erilaisen esitysmuodon takia. Osittain eläköitymisen hyödyntämistä henkilöstömäärän vähennyksissä vaikeuttaa myös se, että eläkkeelle jäävien osuudet vaihtelevat eri organisaatioiden välillä. Kaikkia eläkkeelle jääviltä henkilöiltä vapautuvia tehtäviä ei voida myöskään eri syistä jättää täyttämättä.

KUVA 6.1. Aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten tuottavuustavoitteet (htv) ja arviot eläkkeelle jäävien määristä (lukumäärät) vuosina 2010–2015 (VM, TEM)¹⁸.



Kohdeorganisaatioissa tehtyjen haastattelujen perusteella vaikuttaisi siltä, ettei organisaatioissa olla kovin huolissaan siitä, miten henkilöstövähennystavoitteet saadaan täytettyä. Joillain vastuualueilla resurssipaineet koettiin kuitenkin muita alueita kovemiksi. Monet haastateltavat olivat huolissaan myös työntekijöiden jaksamisesta henkilöstömäärän vähentyessä. Työssä jaksaminen koettiin haasteeksi myös todellisten tuottavuusvähennysten saavuttamisen näkökulmasta. Organisaatioihin jäljelle jäävän henkilöstön työmäärää ei voida lisätä loputtomasti ilman, että tuottavuus alkaa työssä jaksamisen heikentymisen kautta vastaavasti vähentyä. Tuottavuushyötyjen saamisen arvioitiinkin edellyttävän myös muun muassa toimintatapojen kehittämistä ja uuden organisaation mukanaan tuomien synergiaetujen systemaattista hyödyntämistä. Tuottavuushyötyjä on mahdollista saada myös tietohallinnon ja -palvelujen kehittämisen sekä tilahallinnon rationalisoinnin kautta.

¹⁸ AVlen osalta henkilökohtaisen eläkeiän saavuttavien henkilöiden lukumäärät perustuvat työnantajan henkilötietojärjestelmästä (Tahti) saatuihin tietoihin tammikuulta 2010. ELY-keskusten osalta arviot eläkkeelle jäävien henkilöiden lukumääristä perustuvat puolestaan aluehallintouudistuksen valmistelun yhteydessä marraskuussa 2009 tehtyihin henkilöstön sijoittamissuunnitelmiin. Niiden kohdalla, jotka eivät ole ilmoittaneet eläköitymisvuottaan, eläkkeelle jäännin ajankohdaksi on merkitty vuosi 2015.

6.2.2 Tietohallinnon tuottavuushyödyt

Tietohallinto ja sen palvelut ovat merkittävä alue tuottavuuden kannalta. Perustetun, IT-palveluita tuottavan ja tarjoavan tietojärjestelmäyksikön (AHTI) ja valtion IT-palvelukeskuksen (VIP) kautta on saatavissa tuottavuushyötyjä.

Valtioneuvoston periaatepäätöksen mukaan valtion aluehallinnon tietohallinto- ja IT- palvelutehtävät edellytettiin toteutettavaksi tilaaja-tuottaja -mallilla. Tämän mukaisesti aluehallintouudistuksessa valittiin malli, jossa tietohallinto on eriytetty tietohallintopalveluista. Aluehallintovirastoilla on oma tietohallintoyksikkönsä, joka toimii Lapin AVIn yhteydessä ja ELY-keskuksilla oma tietohallintoyksikkönsä, joka toimii Etelä-Savon ELY-keskuksen yhteydessä.

AVIn tietohallintoyksikkö toimii tilaajana AVIen palvelujen osalta ja ELY tietohallintoyksikkö toimii tilaajana ELY-keskusten ja TE- toimistojen osalta. Tietohallintopalvelujen tuottajana toimii Aluehallinnon tietohallintopalveluyksikkö (AHTI), johon on keskitetty entisten virastojen IT- henkilöstö. Tietohallinnon palvelut hankitaan AHTI:ltä, muilta valtion omilta toimijoilta tai ulkoisilta palvelumarkkinoilta. AHTI-yksikkö on sijoitettu Etelä-Savon ELY-keskukseen omana yksikkönään, mutta se toimii hajautetusti 22 paikkakunnalla.

Aluehallinnon tietohallintopalveluyksikkö AHTIn asetuksessa määritelty asiakasvirastot ovat AVIt, ELY-keskukset, maistraatit ja TE- toimistot. Palveluja tuotetaan, vaikkakin rajoitetusti, myös muille TEM:n ja VM:n alaisten hallinnonalojen virastoille. AHTIn palveluihin kuuluvat yhteisten sähköisten palvelujen ja ydintoiminnan järjestelmien tuottaminen ja ylläpito sekä niihin liittyvä koulutus, yhteisten kehittämisprojektien toteuttaminen ja niihin osallistuminen sekä käyttäjäkoulutuksen järjestäminen. Toistaiseksi siirtymäsuunnitelman mukaisesti AHTI tarjoaa myös perustietotekniikkapalveluita asiakasvirastoilleen. Tavoitteena on, että voimavaroja suunnataan pois perustietotekniikasta kohti asiakasvirastojen toimintaa tukevia palveluita.

Perustietotekniikan¹⁹ palveluhankintoja keskitetään valtiokonttoriin valtion IT-palvelukeskukseen (VIP) sitä mukaa kuin sen palveluvalikoima kehittyy. Perustietotekniikkapalvelujen määrittäminen, hankinta, ohjaus ja laadunvalvonta tuotetaan valtionhallinnon sisällä keskitetysti, ja ne hankitaan pääsääntöisesti kaupallisilta markkinoilta tai erityisistä hallinnon sisäiseltä toimittajalta. Kyseessä on pitkän tähtäimen määrätietoinen kehittämistavoite tilaaja-tuottaja -mallin toteuttamiseksi. (Aluehallinnon uudistamishanke, Uuden aluehallinnon tietojärjestelmätyöryhmän raportti, 31.10.2008.) AVIt ovat ottaneet VIPin VALDA- asianhallintajärjestelmän käyttöönsä ja AHTin asiakasvirastot liittyvät valtion yhteiseen tietoliikennetarkaisuun alkuvuoden 2011 aikana.

Edellä selostetun tietohallintopalveluiden uuden organisoinnin mahdollistamaksi tuottavuushyödyksi on arvioitu vuositasolla 60 htv:ta (VM:n ALKU-

¹⁹ Perustietotekniikkapalveluita ovat mm. tieto- ja puheliikenne, työasemat toimisto- ja perusohjelmistoihin, sähköposti sekä palvelinten käyttö- ja hallintapalvelut.

hankkeen organisaatio-, ohjaus- ja tuottavuustyöryhmän taustamuistio, ei päiväystä, 2008, 6) tai 55 htv:ta (TEM: ELY-keskusten tuottavuustavoitetaulukko ja TTS).

Henkilötyövuosisäästöt on suunniteltu tulevan nimenomaan perustietotekniikkapalveluiden keskittämisestä ja siirtämisestä VIPin vastuulle sekä VIP:n kyvystä ottaa vastuulle perustietotekniikkatuotannon järjestäminen (haastattelu, VM, 19.10.2010). Vuoden 2011 alussa Ahti tietohallintopalvelu tuottaa edelleen nämä perustietotekniikkapalvelut, joten tältä osin tuottavuushyötyä ei ole vielä merkittävästi saatu. Keskitetyn asiakaspalvelumallin käyttöönotto on jonkin verran antanut mahdollisuuksia siirtää henkilöstöä pois perustietotekniikkatehtävistä. Tähän sisältyy se, että virastojen lähituki siirtyy etätyöksi, jonka järjestää VIP (Valtion IT -palvelukeskuksen johtajan haastattelu 10.1.2011). Tällä hetkellä näyttää siltä, että tukipalveluhenkilöstön väheneminen Ahti-yksikössä voi toteutua vähitellen vuoteen 2015 mennessä sitä mukaa kuin yhteinen ratkaisu perustietotekniikkapalveluihin ratkeaa VIP:ssä (AHTI-yksikön johtajan haastattelu 10.1.2011). Vähennykset on merkitty toiminta- talous-suunnitelmaan siten, että vuodelle 2014 on kohdennettu 15 htv:ta ja vuodelle 2015 40 htv:ta.

AHTI:lle on tuotu myös vuoden 2010 aikana noin 10 htv:ta uusia tehtäviä ilman että henkilöstön määrä olisi vastaavasti lisääntynyt.

Muista kuin henkilöstökustannusten vähenemisestä koituvien tuottavuushyötyjen arvioidaan lisääntyvän vuosien 2011-2014 aikana. Tähän vaikuttaa esimerkiksi tietoliikenne- ja työasemien hankintakulujen pieneneminen, jonka taustalla ovat vuoden 2010 aikana toteutetut kilpailutukset.

Myös muutoshankkeeseen itseensä liittyy kustannuksia. Niitä ovat henkilö- ja konsultointikustannukset sekä palvelujen tai ohjelmistolisenssien/laitteiden hankinnasta aiheutuvat kustannukset. Näihin kertaluonteisiin IT-kustannuksiin arvioitiin kuluvan vuosien 2009 ja 2011 välisenä aikana noin 5,5 miljoonaa euroa (Aluehallinnon uudistamishanke, Uuden aluehallinnon tietojärjestelmätyöryhmän raportti, 31.10.2008, 47-48.). Näistä kustannuksista noin 4 miljoonaa euroa kuluu talous- ja henkilöstöhallinnon järjestelmien, asianhallinnan ja perustietotekniikan yhdistämiseen ja noin 1,5 miljoonaa sähköisen asioinnin kehittämiseen.

Hankkeen tietojärjestelmätyöryhmän mukaan perustamisvaiheen jälkeen toimintojen yhtenäistämällä, tietovarantojen ja järjestelmien integroinnilla sekä henkilöstöresurssien käytön tehostumisella voidaan saavuttaa tuottavuushyötyjä. Niillä uskotaan voitavan muutamassa vuodessa kattaa alkuinvestoinneista aiheutuneet kustannukset ja tämän jälkeen saavuttaa uudistusta edeltäneeseen ajankohtaan verrattuna reaalisia kustannussäästöjä. (Aluehallinnon uudistamishanke, Uuden aluehallinnon tietojärjestelmätyöryhmän raportti, 31.10.2008, 50.)

VIPin palvelujen tuotanto on viivästynyt alkuperäisestä aikataulusta ja muutos on edelleen kesken. Tästä johtuen ei perustietotekniikkapalvelujen osalta

ole vielä mahdollista esittää lopullisia arvioita ja laskelmia ALKU-uudistuksen myötä toteutuneista tuottavuushyödyistä.

6.2.3 Tilahallinnon tuottavuushyödyt

IT-palvelujen lailla myös tilahallinnon uudelleenjärjestelyjen tuottamat hyödyt ovat selvästi mitattavissa. Tilahallinnon rationalisoinnin kautta saatavia tila- ja kustannussäästöjä koskevat seurantatiedot ovat Senaatti-kiinteistöillä. Säästöjä saadaan kun toimintoja keskitetään samoihin tiloihin erillisten tilojen sijasta, lisäksi säästöjä saadaan kun siirrytään valtiokonsernin omiin tiloihin ulkoa vuokraamisen sijasta. Senaatti-kiinteistöiltä saadun toimitilojen tavoitesuunnitelman mukaan vuoteen 2015 mennessä tarve vuokrata yksityisiltä toimitiloja vähenee radikaalisti. Senaatin tiloihin keskittämistä nousee nykyisestä 86 prosentista.

Senaatti-kiinteistöjen mukaan lähtötilanteen (1/2010) ja tavoitetilanteen (12/2015) pinta-alat ovat seuraavat:

- 01/2010 tilat yhteensä 207 230 m², (70 % valtion tiloja ja 30 % muut)
- 12/2015 tilat yhteensä 176 970 m², (93 % valtion tiloja sisältäen edelleen vuokrauksen ja 7 % muut).

Tilansäästö on tällöin tavoitesuunnitelmien mukaisesti yhteensä 30 260 m². Senaatti-kiinteistöistä saadun tiedon mukaan jo tehdyillä päätöksillä vuokratava pinta-ala pienenee 25 600 m² ja vuosivuokra alenee 533 000 euroa/vuosi. (Senaatti-kiinteistöt, 19.1.2011 saatu muistio tutkimusta varten.)

6.3 Päätelmät ja suositukset

Tässä tutkimusosiossa tehtyjen haastattelujen perusteella voidaan todeta, että uusi strateginen suunnittelu ja sopimiskäytäntö ovat lisänneet poikkihallinnollista yhteistyötä ohjauksessa. Toisaalta strategisen ja toiminnallisen tulossopimisen työnjako ja sisältö olivat vielä muotoutumassa, työnjako näiden eri tasojen suunnittelussa ja sopimisessa vaatii vielä kehittämistä.

Koordinoivien ministeriöiden valta on kasvanut muihin ministeriöihin nähden aluehallinnon resurssiohjauksessa. Aluehallinnon virastojen kanssa tehtävät toiminnalliset tulossopimukset ohjaavat substanssia, mutta resurssi- jaon kannalta ao. ministeriön hallinnonalalla tietystä toiminnasta vastaavan tahon on saatava intressinsä resurssien suhteen jo strategiseen sopimukseen.

Eräiden haastateltavien esittämä toive siitä, että sektoriministeriöt antaisivat aluehallintoviranomaisille selkeämpää toiminnan substansseja koskevaa

ohjausta, on perusteltu. Haastatteluissa tuli myös ilmi, että vaikka tulostimiteita on kehitetty, niiden toimivuus ei ole vielä läheskään paras mahdollinen.

Useammat haastateltavat toivat esille myös sen, että henkilöstön vähentäminen tai se, että tuottavuusohjelma mielletään helposti ensisijaisesti henkilöstön vähentämisohjelmaksi, haittaa toiminnan sisältöjen kehittämistyötä. Ongelma oli myös ensimmäisenä toimintavuonna se, että resurssit aluehallintoviranomaisten välillä eivät ole tarpeeseen nähden tasaisesti jakautuneet.

Aitoja tuottavuushyötyjä nähtiin mahdolliseksi saavuttaa aluehallinnon yhtäältä keskittämällä erikoistehtäviä tietyille alueviranomaisille ja toisaalta kehittämällä yhteisiä palveluja. Tilahallinnon rationalisointitavoitteet ovat selkeät ja jo osin lunastettu. Myös tietohallinnossa rationalisointi saa aikaan tuottavuushyötyjä, mutta siltä osin todentavat luvut selviävät vasta vähitellen.

7 Alueelliset verkostovaikutukset ja aluehallinnon kansanvaltaisuus

Tutkimuksen alueellisia verkostovaikutuksia ja kansanvaltaisuutta koskevan osion perustehtävänä on arvioida ALKU-hankkeen toteutusta suhteessa uudistukselle asetettuihin kansanvaltaisuuden edistämisen tavoitteisiin.

7.1 Kansanvaltaisuuden vahvistamistavoite

ALKU-hanke asetettiin pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen ohjelman linjausten mukaisesti 29.6.2007.

Hallintoa uudistetaan ja kansanvaltaistetaan. Lääninhallitusten, työvoima- ja elinkeinokeskusten, muiden piirihallintoviranomaisten ja maakuntien liittojen työnjakoa täsmennetään, päällekkäisyydet poistetaan ja vähennetään hallintoviranomaisten määrää. Samassa yhteydessä arvioidaan niiden aluejakoa. Nykymuotoisen lääninhallinnon tehtävät organisoidaan uudelleen. Uudistetaan valtion aluehallintoa kokoamalla lupa-, valvonta- ja oikeusturvatehtäviä yhteen. Siirretään kehittämispoliittista toimivaltaa kansanvaltaiseen ohjaukseen. Selvitetään aluekehittämisen voimavarojen kokoamista valtion talousarviossa maakunnittain ja ministeriöittäin yhdelle momentille ja niiden päättämistä siirtämistä alueille.

(Pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen ohjelma 2007)

Keskeisenä tavoitteena ALKU-hankkeen taustalla on ollut tahto vahvistaa maakuntien liittojen asemaa aluekehitystyössä ja parantaa yhteistyötä eri toimijoiden välillä. Lisäksi on pyritty yksinkertaistamaan toimintatapoja esimerkiksi määrärahojen jaossa sekä hyödyntämään maakuntasuunnitelmia ja -ohjelmia entistä paremmin alueiden kehittämisessä. Aluekehittämiseen liittyvä voimavaroja koskeva päätösvaltaa on niin ikään tahdottu keskittää maakuntien liitoille. Lisäksi tavoitteena oli siirtää keskushallinnosta alue- ja paikallishallintoon toimeenpanotehtäviä sekä sellaisia kehittämistehtäviä, jotka eivät koske koko maata. Perusteissa ilmeni myös jo pitkään keskustelussa ollut näkemys siitä, että

valtion aluehallinnon ja kuntaperusteisen maakuntahallinnon työnjakoa pitäisi selkeyttää. Niiden roolit määriteltiin hallituksen esityksessä seuraavalla tavalla:

Valtion aluehallinto vastaa toisaalta valtionhallinnon toimeenpano- ja kehittämistehtävistä ja täytäntöönpanon ohjauksesta alueilla sekä toisaalta lainsäädännön toteutumisen valvonnasta ja eräiltä osin oikeusturvasta alueilla(HE 59/2009 vp).

Maakunnan liitot ovat vetovastuussa alueiden strategiaperusteisesta kehittämisestä sekä vastaavat eräistä alueiden kehittämiseen liittyvistä lakisääteisistä tehtävistä ja kuntien maakunnan liitoille antamista tehtävistä (HE 59/2009 vp).

ALKU-uudistuksen toteutusvaiheen arvioinnissa kansanvaltaisuuden ja demokraattisuuden käsite kytkeytyy ennen kaikkea aluekehittämisen demokraattiseen ohjaukseen verkostomaisessa suhteessa. Luku aloitetaan ALKU-uudistusta taustoittavalla, aluetasolla toimivien verkosto-osapuolten aseman kuvauksella. Luvun alussa tuodaan esiin hallinnon rakenteiden uudistamisen monimuotoinen logiikka, joka näkyy myös ALKU-uudistuksen tavoitteissa ja toteutusvaiheessa. Taustoiltaan ALKU-uudistus nivotaan myös kansanvaltaisuuden edistämisen tasolla pitkään, 1990-luvulta lähteneeseen aluehallinnon uudistamisen jatkumoon, jota ALKU-uudistus näyttää edustavan.

7.1.1 ALKU-uudistus osana alueellisten hallintatapojen muutosta

Pohjoismaita voidaan pitää uusien alueellisten hallintatapojen etsimisen edelläkävijöinä. Merkittävä kysymys on, miten nämä uudet hallintatavat vastaavat kaikkien toimijoiden, myös valtionhallinnon intresseihin. Kokonaisuutena kyse on metahallinnan (Jessop 1997) toteuttamisesta alueellisella tasolla – miltä etäisyydeltä ja millaisessa muodossa itsenäisesti järjestyvää alueellista hallintaa valtionhallinnon taholta ohjataan (governing of governance). Julkishallinnon puitteissa toteuttava alueellinen hallinta on jäsennettävissä toiminnaksi ”hierarkian varjossa”. Haasteena on sovittaa yhteen verkostomaisen työskentelyn ohella strateginen ohjaus ja käsitys julkisesta edusta. Suomalaisen hallinnon perusrakenteita voi pohjoismaisessakin kontekstissa luonnehtia vahvoiksi ja muutoksia on kaivattu juuri poikkihallinnollisten sidossuhteiden parantamiseksi sekä strategisen ketteryyden lisäämiseksi. Etenkin aluehallinnon uudistamisen kontekstissa paremmasta horisontaalisesta hallinnon läpileikkaavasta yhteistyöstä syntyväksi suurimmaksi hyödyksi voidaan nähdä parempi mahdollisuus kehittää ja saavuttaa yhteiskunnallisia tavoitteita (OECD 2010).

Erityisen monimutkainen suomalaisessa aluehallinnossa on julkisen edun kysymys ja sen perustuminen kansanvaltaiseen alueelliseen päätöksentekoon.

(vrt. Tolkki; Haveri; Airaksinen; & Valkonen 2010; Scharpf 1994a&b.) Vaikka alueellisen kehityksen edistämisen päämäärät olisivat jaettuina, erimielisyyttä keinoista ja määrittelyvallasta saattaa esiintyä kunnallishallinnosta kanavoituvan kansanvallan ja valtionhallinnosta kanavoituvien näkökulmien välillä. ALKU-uudistuksen tavoitteista (HE 59/2009 vp) heijastuu pyrkimys siirtää julkisen edun käsitteen määrittelyvaltaa enemmän kunnallishallinnolliseen kanavointiin perustuvaksi mm. maakuntaohjelmien vaikuttavuuden painottamisen ja kehittämistehtävien lisäämisen kautta.

Käynnissä on parhaillaan yhtäaikaaisesti kolme suurta reformia, jotka vaikuttavat järjestelmiimme aina keskushallintotasolta kuntiin asti. ALKU-hanke, PARAS-hanke sekä Kainuun hallintokokeilu liittyvät alueellisina osittaisuudistuksina toisiinsa ja niitä on mahdotonta käsitellä täysin irrallaan toisistaan. Tästä syystä luvussa käsitellään ALKU-uudistuksen toteutusta myös suhteessa muihin merkittäviin alue- ja paikallishallintoa koskeviin uudistushankkeisiin.

Alueellisten verkostovaikutusten ja aluehallinnon kansanvaltaisuuden arvioinnissa on kaksi läpileikkaavaa teemaa. Ensimmäinen on uudistuksen tavoitteisiin kirjattu kansanvaltaisuuden toteutumisen tukeminen ja toinen on verkostojen ohjaamiseen liittyvä metahallinnan käsite.

7.1.2 Alueellisten hallintatapojen muutos arviointikohteena

Kansanvaltaisuuden toteutuminen nähdään useimmiten yhteydessä edustuksellisen demokratian elimiin, joissa vaaleilla valitut edustajat ovat keskeisessä asemassa ohjatessaan tahtaan toteuttavia instituutioita. Useimmilla alueilla aluetason kansanvaltaisuus voi edustuksellisesta näkökulmasta toteutua yhtäältä suoraan olemassa olevien edustuksellisten rakenteiden, valtiotason tai kuntatason kautta. Yhteydessä verkostovaikutuksiin on kuitenkin syytä nostaa esille, että uudemmissa demokratiakäsityksissä korostetaan, että kansanvaltaisuus voi toteutua myös muutoin kuin edustuksellisten elinten kautta ja esimerkiksi verkostokeskustelussa eräänä olennaisena temana on ollut osallistuvan demokratian kautta tapahtuva kansanvaltaisuuden lisääntyminen. Verkostot voivat lisätä kansanvaltaisuutta osallistuvan demokratian kautta esimerkiksi tuomalla uusia osallistumiskanavia ja mahdollisuuksia kansalaisille sekä lisäämällä ihmisten tietoisuutta olennaisista asioista. Mikäli useimmat ihmiset osallistuvat päätöksentekoon, voidaan sillä nähdä positiivisia vaikutuksia myös toimeenpanon tukemiseen. Lisäksi arvona voidaan nostaa esille kansalaisyhteiskunnan ja edustuksellisten elimien välisen yhteyden tiivistyminen sekä mahdollinen kansalaisten aktiivisuuden paraneminen.

Toinen läpileikkaava arviointiteemamme on verkostohallinnan edistäminen. Verkostohallinnan edistäminen ei näkökulmana ole kansanvaltaisuuden tavoin keskiössä ALKU-hankkeen tavoitteissa, mutta sen voidaan tulkita olevan hankkeen tavoitteistoon sisäänkirjoitettu johtuen siitä, että keskeisen osan alue-

hallinnon tehtävistä nähdään toteutuvan erilaisten verkostomaisten²⁰ toimintojen ja järjestelyjen kautta. Verkostonäkökulma on ALKU-hankkeen yhteydessä olennainen ja se voidaan nähdä kiinteässä yhteydessä useissa länsimaissa yleistyneeseen näkemykseen, jonka mukaan julkinen valta ei voi ohjailla yhteiskuntaa nykymaailman monimutkaisessa ympäristössä yksin, vaan yhteisiä asioita voi hoitaa ja hallita vain yhteistyössä muiden toimijoiden (yksityinen sektori, kolmas sektori, kansalaiset) kanssa. Verkostomainen yhteistyö pysyy kasassa yhteisten tavoitteiden avulla ja ohjaaminen tapahtuu pikemminkin neuvotte-lujen ja yhteistyön avulla, ei suoran ohjauksen kautta.

Uudistuksen toteutuslogiikkaa voidaan verkostovaikutusten osalta kuvata ensinnäkin siten, että uudistus pyrkii luomaan edellytyksiä verkostojen toiminnalle samalla kun se yrittää säädellä niiden kehitystä esimerkiksi verkostojen tehokkuuden ja demokraattisen kytkennän osalta. Verkostomaiset hallintarakenteet ja niiden luonne vaihtelevat aluehallinnossa: ne voivat olla suhteellisen vapaita kumppanuuksia tai esimerkiksi MYR:n tavoin lainsäädännössä määriteltyjä toimieliimiä. Verkostojen ohjaamisen voidaan tulkita myös virallistuneen hankkeen myötä, koska ALKU -hankkeen yhteydessä myös monista muista aikaisemmista informaalisen verkosto-ohjauksen muodoista kuten kumppanuuksista, neuvotteluista ja strategisesta ohjauksesta on otettu säädöksiä itse lakiin (laki aluehallinnon uudistamisesta). Tällöin on kyse toiminnasta, jolla esimerkiksi valtion viranomaiset pyrkivät aktiivisesti vaikuttamaan siihen, millaisia kokonaisuuksia hallintojärjestelmien kylkeen muodostuu. Tässä yhteydessä puhutaan usein metahallinnasta (meta-governance). Metahallinta on toimintaa, jossa pyrkimyksenä on ohjata verkostoja, jotka ovat luonteeltaan itseohjautuvia (Jessop 1997, 575). Se voi sisältää toiminnan kehystämistä, verkostoissa toimimista, instituutioiden muotoilua, pelisääntöjen laatimista sekä resurssien jakamista toimijoille (Sørensen, 2007, 96). Perustavoite on kuitenkin saada verkostot toimimaan metahallitsijan suunnan mukaisesti. (ks. myös Jessop 2000.)

Metahallintaa voivat toteuttaa eri tason poliittiset tai ammatilliset johtajat. Metahallintaa voidaan toteuttaa joko suorilla tai epäsuorilla keinoilla, läheltä tai kaukaa. Sørensen (2007, 91-96) jakaa metahallinnan keinot intervention asteen ja puuttumisen etäisyyden mukaan. Etäältä tapahtuva metahallinta voidaan jakaa kehystämiseen ja instituutioiden muotoiluun. Kehystäminen tapahtuu etäältä, eikä ole kovin voimakas interventio. Se toteutuu yleisten poliittisten ja hallinnollisten päämäärien määrittelyn kautta. Niin kauan kuin verkostot toimivat kehysten puitteissa, ne saavat resursseja ja myös pitää autonomiansa. Jos kehyksien rajoja ei kunnioiteta, niiden taustalla oleva hierarkia astuu esiin. Instituutioiden muotoilu on voimakkaampi etäältä tapahtuva metahallinnan muoto. Sillä tarkoitetaan institutionaalisten olosuhteiden tarkoituksellista muovaamista siten, että sopivien diskurssien ja tarinoiden avulla luodaan pohjaa yhteisille identiteeteille, toivottaville kehityskuluille ja yhteisille tavoitteille.

²⁰ Hallituksen esityksessä 59/2009 verkostot mainitaan 17 kertaa.

Läheltä tapahtuvaan metahallintaan Sørensen (mt.) määrittelee verkostoyhteistyön edistämisen ja verkostoissa osallistumisen. Verkostojen edistäminen tarkoittaa käytännössä kontaktien luomista, tuen antamista, heikkojen verkostojäsenten edustajana toimimista sekä tiedon ja viestinnän prosessin tukemista. Verkostoissa osallistuminen puolestaan tarkoittaa aktiivista vuorovaikutusta verkostojäsenten kanssa ja osallistumista hallintaverkostojen keskusteluihin ja neuvotteluihin.

Verkostojen synnyn ja toiminnan tukemisen ja erilaisten, optimaalisiksi nähtyjen kokonaisuuksien synnyn edistämisen, metahallinnan, suurin haaste on ohjata toimintaa haluttuun suuntaan ilman, että niiden itseohjautuvuus toiminnassa vaarantuu. Ilman ulkopuolista ohjausta on vaarana, että verkostomaiset rakenteet jäätyvät, stabiloituvat tai joutuvat konflikteihin, jotka estävät niiden tehokkaan toiminnan. Liiksi ohjattuina, rajoitettuina tai ulkopuolelta määriteltyinä, verkostot voivat halvaantua, koska toimijat menettävät kiinnostuksensa ja vastuullisen suhtautumisensa verkoston toimintaan. (Sørensen 2007, 91; Haveri ja Pehk 2008.) Arviointiteemana tässä yhteydessä tarkastellaan sitä, miten uudistus on luonut edellytyksiä entistä vaikuttavammalle metahallinnalle ja sitä kautta edistänyt verkostojen tehokkuutta ja demokratiaa. Tässä vaiheessa uudistusta ei ole mahdollista arvioida sitä, mikä vaikutus metahallinnan kautta ohjatuilla verkostoilla on itse toiminnan lopputuotokseen. Voimme ainoastaan tulkita uudistuksen logiikan tätä vaiheessa, jossa luodaan edellytyksiä ja esteitä haluttujen lopullisten vaikutusten syntymiselle.

ALKU-uudistuksen kansanvaltaisuus- ja verkostovaikutusten arvioinnissa on käytetty empiirisenä aineistona maakuntatoimijoille ja keskeisille sidosryhmille suunnattuja kyselyitä sekä aiempia aluehallintouudistusten arviointeja. Kyselyissä on kartoitettu mm. mahdollisuuksia osallistua maakunnan ohjelmatyön tavoitteisiin, resurssien kohdentamiseen, kärkihankkeiden valintaan sekä sidosryhmien viestien kanavointiin maakunnalliseen kehittämistyöhön. Lisäksi aineistoa on hankittu haastattelemalla maakuntien johtavissa asemissa toimivia henkilöitä. Aineistojen tulkinta on toteutettu metahallinnan ja hallintaverkostotutkimuksen näkökulmia hyödyntäen. Arviointitehtävä on toteutettu kahta eri menetelmää hyödyntäen. Yhtäältä käytetään tavoiteperusteista arviointia, jolloin arvioinnin pääkriteeristö syntyy ALKU-uudistuksen tavoitteiston ja hankkeessa valittujen keinojen sekä niiden hyödyntämisen perusteella. Tämän lisäksi suoritetaan aineistolähtöistä arviointia, mikä antaa mahdollisuuden ottaa arvioinnissa huomioon myös näkökulmia, jotka eivät sisälly alkupe- räiseen kriteeristöön.

7.2 ALKU-uudistuksen toimeenpanon jäljillä

Aluehallinnon tasolla toimivat yhtäaikaaisesti ministeriökohtainen valtionhallinto sekä kunnalliseen itsehallintoon nojaavat maakuntaliitot. Ns. kahteen

pilariin perustuva toiminnan viitekehys on tiukan juridisen yhteensovittamattomuuden vuoksi varsin monimutkainen ja jatkuvassa liiketilassa oleva suhde. Valtion aluehallinnon ja kuntaperusteisen maakuntahallinnon yhteensovittaminen alueellisen kokonaisuuden edistämiseksi on ollut mutkikasta. (vrt. Rieppula 2004, 7.) Aluehallinnon kehittämisessä on jo kauan korostettu ensisijaisesti toiminnallisuutta, joka on käsitetty työssäkäyntialueisiin, ihmisten asiointisuuntiin sekä muuhun vuorovaikutukseen ja yhteistyösuhteisiin liittyvänä tekijänä. Suomessa tällaisena toiminnallisena alueena on perinteisesti pidetty maakuntaa. (Haveri 1997, 22-23.) Vähemmän huomiota on sen sijaan kiinnitetty itse hallinnon toiminnallisuuteen ja viranomaisten hallintorajojen aiheuttamaan aluekehittämistoimenpiteiden implementointijäykkyteen.

7.2.1 Verkostojen hallinnan alueelliset juuret

Alueen ja hallinnon tarkastelu voi olla kaksisuuntaista. Aluehallintoa voidaan käsitellä hierarkkisenä väliportaana keskushallinnon ja paikallishallinnon välissä. Aluehallinnon rooli voi järjestelmästä riippuen olla paikallishallintoa valvova ja ohjaava tai toisaalta paikallishallintoa keskushallintoon päin edustava. Käsitteenä alue on kuitenkin pitkään ollut varsin abstrakti. Alueen käsite on voitu eri yhteyksissä kytkeä varsin erilaisiin ja eri lähtökohdasta toimiviin keskushallinnon ytimen ulkopuolisiin tahoihin, kuten esimerkiksi maakuntaan tai lääniiin. Aluehallinto on abstraktin asemansa vuoksi ollut myös eräänlainen hallinnon kehittämisen väliinputoaja, etenkin kun suomalainen hallintojärjestelmä esitetään säännönmukaisesti jakautuneena kaksitasoiseen kansanvaltaiseen hallintorakenteeseen. Väliportaanhallintoon liittyvät ongelmat kansanvaltaisuuden puuttumisesta organisaatioiden hajaantuneisuuteen ja koordinoituneiden mekanismien ongelmiin tunnistettiin etenkin 1970-luvun komiteamietinnöissä. Erityisesti kansanvaltaisuuskysymykset olivat esillä tuolloin. Myöhemmin kiinnostus siirtyi pitkälti osittaisuudistuksiin tähtäävään ja neuvottelevaan uudistamispolitiikkaan lääninneuvottelukuntajärjestelmän myötä. (ks. Haveri 1997, 9-30.) 1970- ja 1980-lukujen kansanvaltaisuuskeskustelussa on havaittavissa ensimmäiset askeleet kohti nykyistä, kansalaisten osallistamista voimakkaasti korostavaa hallintakeskustelua.

Kokonaisuudessaan Suomen aluehallinto on säilynyt voimakkaasti valtiojohtoisena, eivätkä 1990-luvulla tehdyt uudistukset ole asetelmaa muuttaneet. Aluekehitysvastuun siirtäminen maakuntien liitoille vuonna 1994 muutti niiden suhdetta valtion viranomaisiin, mutta käytännön toiminnan organisointiin liittyi kuitenkin ongelmia ja eri toimijoiden vastuunjako jäi epäselväksi. (VM 2007, 7.) Nämä epäselvyydet olivat suurelta osin aluehallinnon myöhempien kehityshedotusten taustalla. Valtiojohtoisuutta on vahvistanut myös aluekehittämistehtävien jakautuminen useille eri hallinnonaloille. Eri sektoreiden välillä on ollut ristiriitoja, mikä on hankaloittanut kehittämistyötä ja yhteisestä linjasta sopimista. Samat ongelmat olivat tunnistettavissa jo 1990-luvulla ennen

Aluehallinto 2000 -uudistuksen arviointia toteutetussa aluekehitystehtävien siirtoa, lääninhallitusten aseman muutosta ja ympäristökeskusten perustamista koskevassa arvioinnissa. Jo tuolloin arvioinnissa nousi esiin voimakkaita kriittisiä näkemyksiä aluehallintoviranomaisten keskinäisestä valtataistelusta, koordinaation ja lausuntomenettelyjen kuormittavasta luonteesta sekä maakunnan liiton tosiasiallisesta riippuvuudesta valtion viranomaisista.

ALKU-uudistusta arvioitaessa kysymyksiä herättävänä tekijänä on pidettävä edelleen sitä, onko valta jaettu eri toimijoiden kesken oikeassa suhteessa sekä miten neuvotteluun ja keskinäiseen sopimiseen perustuva maakunnallinen toimivalta riittää kanavoimaan päätöksentekoon juuri maakunnallista näkemystä. Maakunnilla on lisäksi varsin rajallisesti sitomattomia, vapaasti allokoitavia resursseja. (esim. Haveri 1997, 74-87.) Kotimaisen aluehallintokehityksen hitaasta vauhdista poiketen Länsi-Euroopassa on korostunut viime vuosikymmeninä alueellisen itsehallinnon merkitys. Taloudellisiin ongelmiin sopeutumiseen on haettu ratkaisuja desentralisoinnista, mikä on näkynyt myös alueellisen päätöksenteon demokraattisen perustan konkreettisena vahvistamisena. Suomen aluehallintoa voidaankin pitää eurooppalaisittain poikkeuksellisenä: siitä puuttuu suora demokraattinen edustus. Tästä syystä on katsottu, että aluehallinnon kehittämistä tulisi jatkaa kansanvaltaisuuden edistämisen suuntaan. (vrt. Niemi-Lilahti ym. 2002, 118.)

7.2.2 Aluehallinnon rakenteita etsimässä

Suomalaisen aluehallinnon tehtävät on viime vuosikymmeninä jaettu valtionhallinnon ja kunnallishallinnon välillä siten, että valvonta- ja lupatehtävät kuuluvat valtionhallinnon viranomaisille ja palvelutehtävät kunnallishallinnon piiriin kuuluville organisaatioille. Aluehallinto oli vielä 1980-luvun lopussa rakenteeltaan hyvin hajanainen ja koostui valtionhallinnon organisaatioista ja kuntien yhteistoimintaan perustuvista yksiköistä. Siihen asti muutokset olivat olleet lähinnä pieniä osittaisuudistuksia. Vuonna 1989 perustettiin lääninneuvottelukunnat, joilla oli tarkoitus parantaa kansanvaltaisuutta lääninhallituksissa ja ottaa päätöksentekoon mukaan eri intressiryhmiä (VM 2007, 5-6). Lääninneuvottelukunnista kuitenkin luovuttiin ja lakisääteinen vastuu alueiden kehittämisestä siirrettiin vuonna 1994 lääninhallituksien lääninsuunnitteluyksiköistä maakuntien liitoille (HE 148/1996 vp).

Maakuntapohjainen malli vei sikäli voiton aluehallinnon kehittämislinjana, että lääninhallitusten päätöksenteon demokratisointipyrkimykset unohdettiin. Varsinaista maakuntahallintoa Suomeen ei kuitenkaan syntynyt. Kun tehtäviä siirrettiin maakunnille, niiden merkitys kasvoi, mutta valtionhallinnon viranomaiset säilyivät edelleen selvästi aluehallinnon ja aluekehityksen rahoituksen vahvimpina toimijoina. Aluehallinto 2000 -hankkeen johdosta perustettiin viisitoista työvoima- ja elinkeinokeskusta, läänien määrää vähennettiin kahdesta-

toista kuuteen ja lisäksi viranomaisten aluejakoja yhtenäistettiin maakuntajaon pohjalta. (VNS 3/2000 vp, 3-4.)

Aluehallinto 2000 -uudistuksen vaikutuksista tilatusta arviointitutkimuksessa uudistuksen katsottiin toteutuneen kohtuullisen hyvin. Aluetason verkostonäkökulmasta erityisesti nykyisiin ELY-keskuksiin sisällytettyjen TE-keskusten perustaminen oli selventänyt aluehallintoa ja parantanut eri toimijoiden välistä yhteistyötä. Ne olivat silti joutuneet jossain määrin etsimään rooliaan hallinnossa, mikä johtui siitä, että kyse oli uusista organisaatioista. Lisäksi todettiin, että TE-keskuksilla oli tietyissä tehtävissä ristiriitainen kehittäjä- ja valvojarooli, mistä aiheutui jännitteitä. TE-keskukset koettiin kuitenkin näkyviksi aluehallinnon toimijoiksi, joilla oli myönteinen imago. Lisäksi TE-keskusten aluejakoja pidettiin onnistuneina. (Stenvall & Harisalo 2000, 12-13, 16-17.) Aluehallinto 2000 -uudistusta voidaan pitää viime aikojen merkittävimpänä reformina ennen ALKU-uudistusta, sillä mitään laajoja aluehallintoa koskevia uudistuksia ei 2000-luvulla ennen ALKU-hanketta tehty (VM 2007, 7).

Niemi-Iilahti, Stenvall ja Ståhlberg (2002) arvioivat sisäasiainministeriön toimeksiannosta aluehallinnon uudistuksia kokonaisuutena todeten, että aluehallinnon tulevaisuuden kehittämisestä oli vallalla kaksi erilaista suuntausta. Ensimmäisen näkemyksen mukaan 1990-luvulla tehtyjen merkittävien uudistusten pitäisi antaa vaikuttaa kunnolla ja tehdä tarvittaessa vain pientä hienosäätöä hallinnossa. Toisen näkemyksen mukaan taas aluehallintoa pidettiin edelleen epäyhtenäisenä ja sen uudistamista tarpeellisenä. Raportissa päädyttiin voimakkaamman reformin kannalle. (ks. Niemi-Iilahti ym. 2002, 118-121.)

Tyypillistä aluehallinnon uudistuksille 1990- ja 2000-luvuilla näyttää olleen aluelähtöisyyden korostaminen ja aluehallinnon selkeyttäminen. Aluelähtöisyyteen liittyy kunnalliseen itsehallintoon perustuvien maakuntien liittojen roolin vahvistaminen sekä pyrkimys siirtää tehtävä keskushallinnosta alue- ja paikallishallintoon. Aluehallintoa taas on pyritty selkeyttämään ensisijaisesti siten, että virastojen määrää on vähennetty järjestelemällä toimintoja uudelleen sekä yhtenäistetty viranomaisten aluejakoja.

ALKU-uudistuksen näkökulmasta on ilmeistä, että juuri alueiden kehittämiseen, toiminnallisuuteen ja kustannussäästöihin liittyvät syyt ovat johtaneet tarpeeseen uudistaa aluehallintoa. Valtion alueviranomaisten roolia ja tehtäviä on muutettu 1990- ja 2000-luvuilla nimenomaan tästä lähtökohdasta. Pitkään hallintokeskustelussa ja myös ALKU-uudistukseen liittyvissä tavoitteissa mukana olleet kansanvaltaisuustavoitteet eivät kuitenkaan ole näin toimittaessa merkittävästi edistyneet.

7.3 ALKU- uudistuksen maakunnalliset vaikutukset

7.3.1 Kansanvaltaisuuden vahvistaminen, verkostot ja demokraattinen ohjaus

Viranomaistehtävien kokoamiseen liittyvistä suosituksista osa on ALKU-uudistuksessa toteutunut, tosin jako ELY-keskuksiin ja aluehallintovirastoihin on johtanut tavoitteen toteutumiseen hieman eri tavalla kuin alkuperäisissä suosituksissa. Johdonmukaisena linjana näyttää olleen, että aluehallinnon uudistuksia ei toteutettaisi kerralla vaan useassa erillisessä hankkeessa. Ehdotuksia voimakkaasta aluehallintoreformista on perusteltu esimerkiksi Suomen aluehallinnon pirstoutuneisuudella, alueiden kilpailukyvyyn parantamisella ja sillä, etteivät aikaisemmat uudistukset ole tukeutuneet selvään kokonaisnäkemykseen. Kansanvaltaisuus aluehallinnossa on katsottu heikoksi, minkä lisäksi ongelmaksi on koettu myös se, että viranomaiset hoitavat luonteeltaan hyvin erilaisia tehtäviä. Hallinnon tutkijat ovat katsoneet, että aluehallinnon päätöksenteon tulisi lisäksi olla aluelähtöistä ja että alueiden kannettavaksi olisi annettava entistä suurempi vastuu kehittämistyössä. Tämä olisi tarpeen varsinkin silloin, mikäli perinteisen aluepolitiikan rooli tulevaisuudessa pienenee. (vrt. Niemi-Ilahti ym. 2002. 118-121.) Aluehallinnosta annetut suositukset muistuttavat näin ollen pitkälti esimerkiksi Tanskan aluehallinnon nykyistä tilannetta. Tosin Tanskassa merkittäviä toimijoita ovat suurrakennat.

Kokonaisuutena suomalaisen aluehallinnon kehittäminen on jatkunut alueellisen kansanvaltaisuuden näkökulmasta pikemminkin inkrementaalisiin askeleihin kuin suurin harppauksiin. Reformin luonne heijastuu myös hallintovaliokunnan mietinnöstä (HaVM 13/2009), jossa todetaan aluehallintouudistuksen muodostavan luonnollisen jatkumon tapahtuneelle kehitykselle ja omaksutulle kehittämislinjalle. Tavoitteeksi asetettiin nyt aluehallinnon viranomaisten tehtävien, toimivaltuuksien ja työnjaon selkeyttäminen sekä selkeän tehtäväjaon luominen aluehallinnon ja keskushallinnon välille. (HaVM 13/2009.) Aiemmassa arviointitutkimuksessa esiin nostetut ehdotukset alueellisten kehittämistehtävien kokoamisesta yhteen viranomaiseen maakunnan yhteyteen eivät kuitenkaan ole toteutuneet. Näin on käynyt myös ehdotuksille siirtymisestä suoriin vaaleihin maakuntatasolla. (vrt. Niemi-Ilahti ym. (2002, 58–62.)

Maakuntien liittojen ja valtion aluehallinnon välinen työnjako on jäänyt jatkuvasti jossakin määrin epäselväksi, mikä on pitänyt yllä jatkuvaa tarvetta aluehallinnon kehittämiseksi. Harmaalla alueella ovat olleet etenkin kehittämistehtävät, jotka ovat olleet osa kummankin tahon ja niiden satelliittijärjestöjen tehtäväkenttää. Johdonmukaisena pyrkimyksenä on kuitenkin ollut siirtyminen keskitetystä aluekehittämisestä kohti monitasoisempaa, laajaa osallistumista suosivaa mallia (vrt. HE 59/2009 vp, 13; Rieppola 2004, 3; VM 2007, 7). Hallituksen esitys heijastaa julkishallinnollisten toimenpiteiden kehittämisen postmodernia ajattelua. Hallintaverkostoja ei käsitellä enää alempiarvoisiksi kuin viranomaisjärjestämiä, vaan tärkeiksi ja virallisestikin päätöksentekoon

integroiduiksi toimintajärjestelmiksi. Tämä näkyy myös hallintovaliokunnan kannassa, jonka mukaan valtion aluehallinnon ja maakunnan liittojen on toimittava rooliensa puitteissa tiiviissä verkostomaisessa yhteistyössä erityisesti aluekehitystehtävissä. Valiokunnan mukaan valtion aluehallintoviranomaisten tehtävät eivät ole määräytyneet riittävästi tehtävien luonteen perusteella. (HaVM 13/2009.)

Verkostoissa toimimisen tarkoituksena on auttaa julkisia toimijoita kohdentamaan julkisia resursseja osuvammin eri alueiden edellytysten ja tarpeiden mukaisesti. Suomessa aluehallinto voidaan kunnallishallintoon perustuvalla osaltaan määritellä nykyisellä tehtäväkentällään ensisijaisesti aluekehittämisen hallinnaksi. Suomalainen alueiden verkostohallinta voidaan jäsentää vakaaksi, horisontaaliseksi itsenäisten ja kvasi-itsenäisten organisaatioiden neuvotteluareenaksi, joka toimii institutionalisoiduissa puitteissa. Suomalaisen verkostomaisen hallintajärjestelmän keskeinen piirre on itsesääätely asetettujen juridisten ja fiskaalisten kehysten sisällä. Kokonaisuutena verkostotoimijoiden tarkoituksena on näin edistää julkista etua toiminta-alueellaan. ALKU-uudistuksen tavoitteissa ja toteutuksessa tahtotila vuorovaikutteisten alueverkostojen voimaannuttamiseen näkyy selvästi. (vrt. Marcussen & Torfing 2007; HE 59/2009 vp, 33, HaVM 13/2009, HaVM 22/2009.)

Siirtymisen verkostohallintaan voidaan katsoa johtuvan valtiovallan pyrkimyksestä muuttua kontrolloivasta toimijasta koordinoivaksi toimijaksi. Kehitys on ollut samantyyppistä kaikissa Pohjoismaissa, joskin hallinnolliset perinteet ovat estäneet järjestelmien kehittymisen täysin samansuuntaisiksi. ALKU-uudistuksen tavoitteistossa on havaittavissa tahtoa siirtyä keskitetystä hallinnosta verkostoituneempaan ja desentralisoidumpaan suuntaan. ALKU-uudistuksen yhtenä tavoitteena on ollut kansanvaltaisuuden ja osallistumisen vahvistaminen, mikä näkyy erityisesti tavoitteessa vahvistaa maakuntien liittojen asemaa. Esimerkiksi hallituksen esityksessä (HE 59/2009 vp, 33) on nostettu esiin tavoite tukea alueiden omia vahvuuksia ja erityispiirteitä vahvistamalla ELY-keskusten sekä maakuntien liittojen yhteistyötä. Pyrkimys strategiseen yhteiskehittämiseen on keskeinen aluekehittämisen viimeaikainen kehityssuunta. Aluekehittämisen eri vaiheista on aina 1960-luvulta asti tunnistettavissa selkeitä jatkumoa, jotka ovat tähänneet erilaisiin päämääriin aina teollistamisesta ohjelmaperustaiseen alueelliseen kehittämiseen. Viime aikojen kehityssuunta on kuitenkin ollut osallistava ja vuorovaikutteinen neuvottelu-suunnittelu, jota myös ALKU-uudistukselle asetetut päämäärät ja uudistuksen toteutus pyrkivät jatkamaan.

7.3.2 ALKU-uudistus ja verkostohallinta

Pyrkimykset alueellisen päätöksenteon kansanvaltaistamiseen ja osallistavaan verkostopäätöksentekoon ovat eurooppalaisittain jäsennettävissä siirtymäksi hallinnosta hallintaan, ”*transition from government to governance*”. Julkishallinnon organisaatiot eivät voi ohjailla yhteiskuntaa yksin, vaan ne joutuvat turvautumaan yhteistyöhön muiden yhteiskunnassa vaikuttavien toimijoiden kanssa. Näitä toimijoita ovat mm. yritykset, kolmannen sektorin järjestöt ja kansalaiset. Hallinnassa toteutettavaa politiikkaa hahmotetaan ja edistetään neuvottelujen ja yhteistyön avulla, ei suorasti tapahtuvan komento-ohjauksen kautta. Uuden koordinoitiaselman lisäksi kysymys on myös demokratian uudentyyppisestä kanavoitumisesta.

Alue on verkostomaisen lähestymistavan myötä luontevaa nähdä useiden toimijoiden muodostamana kokonaisuutena. Eri toimijoiden intressit ja tavoitteet saattavat erota suurestikin Aluehallinnon kehittämisen yhteydessä on kuitenkin korostettu juuri näiden toimijoiden hallussa olevien voimavarojen kokoamista optimaalisesti yhteen. Resurssit olisi voitava koota toiminnallis-strategisesti mahdollisimman lähelle ihmisiä, mutta kuitenkin tarpeeksi suurten alueiden puitteissa, jotta kehittämistyötä varten olisi riittävästi osaamista ja voimavaroja. Voimavarojen kokoaminen, strategisten kumppanuuksien syntyminen tai hallintaverkostojen muodostuminen ei kuitenkaan ole itsestään selvää tilanteissa, joissa kehittämiseen osallistuu useita toimijoita ja usein myös eri periaattein toimivia instituutioita.

Jos valtionhallinnon näkökulmasta alueiden erityisenä kehittämishaasteena on voimavarojen kokoaminen, täytyy verkostojen syntyä ja voimavarojen kokoamista myös tukea. Kun valtion toimijat pyrkivät aktiivisesti vaikuttamaan hallintojärjestelmien kylkeen muodostuviin toimijakokonaisuuksiin, ollaan tekemisissä metahallinnan kanssa. Tällöin pyrkimyksenä on ohjata verkostoja, jotka kuitenkin ovat perimmäiseltä luonteeltaan itseohjautuvia. Perustavoite on saada verkostot toimimaan metahallitsijan tavoitteita edistävällä tavalla. (ks. Jessop 2000.) ALKU-uudistuksen toteutuslogiikkaa voidaan verkostovaiikutusten osalta kuvata pyrkimyksenä luoda edellytyksiä verkostojen toiminnalle ja samalla mahdollisuuksien mukaan säädellä niiden kehitystä. Verkostot eivät kuitenkaan useimmiten toimi ilman ulkopuolista ohjausta ja koordinoivaa hallintaosapuolta.

Verkostohallinnan mahdollisuuksien tiedostaminen näkyy suomalaisessa hallintokeskustelussa pyrkimyksenä koordinoida alueellisen kehittämisen politiikkalohkoja neuvottelevan vuorovaikutuksen kautta, yhteistoiminnassa instituutioiden, prosessien ja monia intressejä edustavien toimijoiden kanssa. (vrt. esim. Marcussen & Torfing, 2007). Keskeisinä yhteistyötahoina ovat valtion aluehallintoviranomaiset sekä kuntahallintoa edustavat toimijat, jotka esiintyvät aluetasolla oman toimivaltansa lähteen erilaisina muotoina, kuten kuntayhtyminä, liikelaitoksina ja virastoina.

7.3.3 Maakuntien ALKU-uudistukselle asettamat tavoitteet

Kansanvaltaisuustavoitteet ovat olleet aluehallinnon kehittämisessä merkittävässä määrin läsnä 1970-luvulta lähtien ja ALKU-uudistuksessa ne näkyvät esimerkiksi aluehallinnon uudistamista koskevan lakiesityksen takana olevassa hallituksen esityksessä. (HE 59/2009 vp, 5). Maakuntien liittojen ensisijainen odotus vaikuttaa olleen sama kuin itse uudistuksen toteutumakin. Tavoitteena oli myös maakuntien liittojen näkökulmasta ensisijaisesti juuri valtion aluehallinnon modernisointi ja uudistaminen.

”Eka odotus oli se että me saadaan moderni hyvä valtion aluehallinto”

Maakuntien liitot näkivät ALKU-uudistuksessa kuitenkin myös mahdollisuuden suurempaan avaukseen, jonka seurauksena olisi vähittäinen siirtyminen eurooppalaistyyppiseen, vahvempaan kansanvaltaiseen aluehallintoon. Keskeisenä syynä tähän voidaan nähdä maakuntien aseman voimakas painottaminen uudistuksen valmistelussa, vaikka toteutus ei johtanut yhtä pitkälle. Toiveet kuitenkin tyrmättiin maakuntien näkökulmasta nopeasti kun havaittiin, että uudistus tulee jäämään ennen kaikkea valtion aluehallinnon sisäiseksi uudelleenjärjestelyksi.

”Se missä petyttiin oli se, että valtio olis osannu tehdä pari asiaa paremmin. Odotettiin, että osattais tehdä modernia ja luopua asioista, jotka ei ole enää ajankohtaisia. Ja samalla odotettiin, että oltais osattu siirtää meidän pöhöttyneestä keskushallinnosta alueille tehtäviä.”

”Kun siinä käytiin (puhuu ALKU-uudistuksesta) rinnalla maakuntien asemaan, niin olis uskallettu nojata siihen, että alueilla osataan päättää asioita.”

Aineiston perusteella odotusten uudistusta kohtaan voidaan katsoa olleen varsin suuret. Odotusten suuruuden perusteet lienevät kuitenkin yhtäaikaaisesti monella suunnalla. Voidaankin olettaa, että esimerkiksi Kainuun hallintokokeilun ja PARAS-hankkeen kaltaisten reformien synnyttämä turbulenssi alueilla on antanut myös maakunnille enemmän spekulatiivista liikkumatilaa tulevaisuuden pohdinnassa. Maakuntien liittojen tavoitteita selittää aineistossa omalta osaltaan myös perustuslain 119 § (Valtionhallinto) ja 121 § (Kunnallinen ja muu itsehallinto) tulkinta paikallishallinnon näkökulmasta. Haastatteissa kuitenkin kävi esille, että tavoitteiston jossakin määrin epärealistinenkin luonne tiedostettiin, mutta maakunnissa pidettiin tärkeänä, että tavoitteet ovat pikemminkin liian toiveikkaita kuin vähäpätöisiä. Käytännössä kansanvaltaisuustavoitteisto on jäänyt uudistuksen implementaatiovaiheessa taka-alalle. Uudistuksen organisaatorakenteita muokkaavasta roolista johtuen etusijalla

ovat olleet tehtäväkentän järjestely sekä proseduurien ja toimintojen mekaaninen kehittäminen.

Maakuntien liittojen odotukset suhteessa valtion aluehallinnon uudistamisen ulkopuoliseen tavoitteistoon eivät ole aineiston perusteella ALKU-uudistuksessa juurikaan toteutuneet. Odotusten realistisuutta on luonnollisesti hankala arvioida jälkikäteen. Maakuntien liitoissa esiintyneet odotukset hivuttautumisesta kohti regionalismia olivat ALKU-uudistuksen toteutumisen lopputulemaan nähden selkeästi ylimitoitettuja. Voimakkaat odotukset suuremmasta muutoksesta voidaan kuitenkin nähdä perusteltuina ottaen huomioon muut voimakkaat aluehallintomullistukset, kuten Kainuun hallintokokeilun sekä kunta- ja palvelurakennemuutoksen aiheuttaman turbulenssin. Erityisesti Kainuun hallintokokeilu näyttää herättäneen joissakin kunnalliseen itsehallintoon perustuvissa maakuntayhtymissämme toiveita mahdollisuuksista kokeilla Kainuun mallia muistuttavaa hallintojärjestelmää myös muualla Suomessa.

7.3.4 Uudistuksen vaikutukset yhteistoimintaan maakuntatasolla

Hallintovaliokunta on katsonut mietinnössään (HaVM 13/2009), että käsiteltävänä oleva laaja aluehallintouudistus muodostaa luonnollisen jatkumon tähän mennessä tapahtuneelle kehitykselle ja omaksutulle kehittämislinjalle. Tavoitteena on ollut selkeyttää aluehallinnon viranomaisten tehtäviä, toimivaltuuksia ja työnjakoa sekä luoda samalla myös selkeä tehtäväjako aluehallinnon ja keskushallinnon välillä. Merkittävin osa reformia näyttää näin olleen valtion aluehallintoviranomaisten tehtäväkentän järjestely. Mekaanisen koordinoitijärjestelmän parantumista voidaan pitää ALKU-hankkeen yhtenä onnistumisena. Uudistus näyttää onnistuneen erityisesti maakuntien liittojen ja ELY-keskusten välisten neuvotteluproseduurien uudelleenmäärittelyssä. Yhteistyö koetaan jäsentyneemmäksi ja ELY-keskuksen näkemys yhtenäisemmäksi suhteessa ALKU-uudistusta edeltävään tilanteeseen, jolloin valtion aluehallinnon viranomaiset oli jaettu jyrkempientoimialarajojen mukaisesti organisaatioihin. Maakuntien liitoissa katsotaankin, että ”enää ei tarvitse tulkita kolmen eri toimijan näkemystä”. Tämän on myös koettu keventäneen hallinnollista taakkaa.

Uudistusta ei kuitenkaan ole tulkittu pelkästään positiivisesti. Kriittisten näkemysten mukaan ”Suomen aluehallinto on vanhentunut käsiin” ja ALKU-uudistuksen ei katsottu parantaneen tilannetta kovinkaan merkittävästi. Maakuntaliitoissa petyttiin esimerkiksi siihen, että ”*pöhöttyneeksi*” kuvatussa keskushallintovetoisuudesta ei päästy ALKU-uudistuksessa maakuntien liittojen mielestä irti. Muutosten kuvailtiin esimerkiksi jääneen tasolle, jossa ”*ei muutettu lainsäädäntöä, jossa valtio kohtaa asiakkaan, nimi vain muuttui*”. Valtion sektorihallinnon katsottiin uudistuksen seurauksena voimistuneen ja ohjaavien ministeriöiden vahtivan tarkemmin ELY-keskuksessa omien toimialojensa etuja.

Varsinaiseen kehittämiseen liittyvän yhteistoiminnan näkökulmasta kehittämishankkeiden jakautuminen eri hallintosektoreille luo haasteita kehittämisen kokonaisvaltaiselle ja aluelähtöiselle koordinoinnille. Valtion aluehallinnon pirstaleisuutta onkin voitu tarkastella kehittämisen näkökulmasta kriittisesti. Pahimmillaan kehittämishankkeiden toteuttaminen on saattanut edellyttää lukuisten rahoituspäätösten saamista, joista osa on saatettu tehdä tiukasti allokoituna varsin kaukana lähellä keskushallintoa. Hallintovaliokunta on mietinnössään (HaVM22/2009) nostanut esiin maakunnan liittojen asemaa tarkastellessaan aluekehittämiseen suunnattujen resurssien mutkikkaan kanavoitumisen valtionhallinnon kautta kohdealueille. Monimutkainen ja pääasiallisesti tiukasti päämääräsiddottu resurssikanavointi, ”putkiohjaus” on suomalaisen aluehallintojärjestelmän hallitseva piirre. Myös hallintovaliokunta (HaVM 22/2009) huomauttaa mietinnössään, että maakuntaliittojen työvälineiden, kuten maakuntasuunnitelmien, maakuntaohjelmien ja niiden toteuttamissuunnitelmien mahdollisuuksia ei ole nykyjärjestelmässä kyetty täysimääräisesti hyödyntämään.

Suomalaista aluehallintoa leimaa edelleen ministeriöiden, lainsäädännön ja valtion aluehallinnon asiantuntijaorganisaatioiden voimakas ohjaava rooli, joka neuvottelukehyksessä on jäsennettävissä vahvaksi ja läheltä tapahtuvaksi metahallinnaksi (vrt. Sörensen, 2006) sekä fiskaalisesti tiukasti kontrolloiduksi, monimutkaiseksi järjestelmäksi. Rahoituksen monikanavaisuutta, mutta myös esimerkiksi ELY-keskusten kehittämis- ja sisältöasiantuntemuksen²¹ sijaintia formaalisti irrallaan maakunnallisesta kehittämisjärjestelmästä voidaan pitää potentiaalisena ongelmana.

ALKU-uudistuksen jälkeenkin suomalainen aluetason verkostohallinta näyttää olevan säännellyintä ja vähiten itseohjautuvaa vertailtaessa suomalaista alueiden verkostohallintaa Norjaan, Tanskaan ja Ruotsiin. Suomalaisia alueellisia hallintaverkostoja heikentävät erityisesti kykenemättömyys määrittellä itsenäisesti verkoston päämäärät ja verkostoon osallistuvat sidosryhmät. Mandaatti osallistua verkostoon kiinnittyy vahvasti lainsäädäntöön ja kokonaisuutena verkoston johtamisstruktuuria on pidetty rajoittavana. (ks. esim. Tolkki, Haveri, Airaksinen & Valkonen 2010). Lisäksi mandaatin kansanvaltaisuuden vahvuutta on tutkimusten perusteella syytä tarkastella kriittisesti.

7.3.5 Kansanvaltainen alueellinen ohjaus

Alueellisen kehittämisen tavoitteena on saavuttaa etua paikallistuntemuksen avulla. Itsestään organisoituvat ja ohjautuvat hallintaverkostot sallivat pitkän aikavälin strategisen linjan muodostuksen säilyttäen joustavuutensa. Monimutkaisuuden vähentäminen säätelyn keinoin heikentää kuitenkin sidosryh-

²¹ Kainuun maakuntahallintoon liittyviä kokemuksia ovat hallintokokeilun loppuraportissa esitelleet (Jäntti; Airaksinen; & Haveri, 2010).

mien ja resurssien täysipainoista hyödyntämistä. Ongelmaksi saattaa muodostua esimerkiksi ylhäältä alas suunnattu voimakas ohjaus (vrt. Jessop 2003).

Aluehallinnon ja alueiden kehittämisen näkökulmasta näyttää siltä, että valtarakenteiden puitteissa ALKU-uudistuksessa on jatkettu kompromissien tekemistä hallittavuuden (*governability*) ja joustavuuden (*flexibility*) välillä. Johdopäätös ei kuitenkaan ole yksiselitteinen, sillä ALKU-uudistuksen tavoitteissa on selkeästi lähdetty edistämään neuvottelevamman hallintatavan syntymistä. Aiemman tutkimuksen perusteella arviointilähtökohtana on ollut perusteltua olettaa, että alueelliset verkostot ovat voimakkaasti säädeltyjä ja yhtäaikaisesti toimivallan luonteeltaan rajoittuneita. Verkostojäsenet kokevat kätensä sidotuiksi ja toimivansa ilman todellista vaikutusvaltaa, mikä on Suomessa johtanut tietyissä määrin verkostohallinnan epäonnistumiseen. Tavoitteissa valittu tie kohti verkostomaista ja metahallintaan perustuvaa aluehallintoa ei siis ole ongelmaton. ALKU-hankkeen puitteissa luotu valtastruktuuri mahdollistaa edelleen voimakkaimman toimijan (Suomen tapauksessa valtion keskus- ja aluehallintoviranomaisten) sanelupolitiikan resurssien tiukan kehystämisen ja allokointirajoitusten muodossa. Voimakas sääntely voi olla kuitenkin luonteeltaan myös mahdollistavaa. Tästä esimerkkinä on Tanska, jossa alueverkostojen voimakas, aluevaalitulokseen perustuva mandaatti on turvattu lainsäädännössä ja keskuhallinnon politiikka on katsottavissa toiminnan kehystämiseksi. Vastakkainen esimerkki vähäisestä säätelystä, mutta voimakkaasta alueiden vaikutusvallasta on Norja. (ks. esim. Tolkki, Haveri, Airaksinen & Valkonen 2010). Säätelytasojen erojen syyt ovat löydettävissä pitkälti historiasta, joka esimerkiksi Tanskassa on kulminoitunut yleiseen epäluottamukseen keskushallintoa kohtaan.

Päätöksenteon proseduurit saattavat kuitenkin olla ominaisuuksiltaan hyvin erilaisia ja jako julkishallinnon agentuurien edustuksen ja kansanvaltaisesti valitun edustuksen välillä jyrkkä. Suomessa suunnittelu ja päätöksentekoprosessit ovat hallintokulttuurissamme juurtuneet vahvasti kokonaisvaltaisen rationaalisen suunnittelun perinteeseen, jossa demokraattisesti valittujen edustajien tehtävänä on pikemminkin päättää esitetyistä rationaalisiksi katsotuista vaihtoehtoista kuin tuoda täysin vaihtoehtoisia elementtejä keskusteluun. (Bäcklund 2007.) Ratkaisuja voidaan näin ollen hakea uudemmissa demokratiakäsityksistä, jotka korostavat laajaa osallistumista ja neuvottelevaa lähestymistapaa. Kokonaisuutena tarkastellen verkostomaiseen hallintatapaan siirtyminen luo kuitenkin myös itsessään haasteita demokraattiselle järjestelmälle ja hallinnan kansanvaltaisuudelle. Perinteisemmästä näkökulmasta katsottuna Suomessa keskeisenä kansanvaltaisuushaasteena voidaan pitää sitä, että aluehallinnollisen päätöksenteon kunnallinen pilari on ankkuroitu kansanvaltaiseen järjestelmään heikommalla tavalla kuin muissa esimerkiksi Ruotsissa, Norjassa ja Tanskassa (maakuntapolitiikkojen valinta suorilla vaaleilla), suomalaisen järjestelmän perustuessa kuntien valitsemiin edustajiin. Kokemus vaikutusvallasta ja mahdollisuus osallistumiseen voi kuitenkin välittyä myös uusien kanavien kautta. Arvioinnissa on tästä syystä selvitetty myös keskeisten maakuntavaikuttajien

näkemyksiä siitä, mistä he saavat mandaattinsa maakunnalliseen päätöksentekoon ja mitä verkostotahoja he edustavat alueellisessa päätöksenteossa.

Maakuntapäättäjien näkemyksiä vaikuttamismahdollisuuksistaan ja mandaatistaan selvitettiin sähköisellä kyselyllä, joka lähetettiin 111:lle maakuntavaltuuston tai maakuntahallituksen puheenjohtajatehtävissä toimivalle maakuntapäättäjälle. Tutkimuskysymys oli, miten aluehallinnon uudistus (ALKU-hanke) on vaikuttanut maakuntapäättäjien mahdollisuuksiin osallistua päätöksentekoon ja toimintaan maakuntaliitossa verrattuna uudistusta edeltävään tilanteeseen? Lisäksi esitettiin avoin kysymys koskien maakuntapäättäjien näkemystä mandaattinsa lähteestä sekä mahdollisuus vapaaseen kommentointiin tematiikkaan liittyen.

Kyselyn kohteena olleet asiat olivat maakunnan ohjelmatyön tavoitteet, resurssien kohdentaminen, kärkihankkeiden valinta, tärkeiden sidosryhmien viestien kanavointi maakunnan päätöksentekoon, uusien osallistumismuotojen kehittäminen sekä verkostoihin osallistuminen. Arviointi suoritettiin viisiasteisella Likert-asteikolla (1= erittäin myönteisesti, 2= melko myönteisesti, 3=ei vaikutusta, 4= melko kielteisesti, 5= erittäin kielteisesti). Vastauksia saatiin yhteensä 35 (vastausprosentti 31,5). Yleiskuvan selvittämiseksi tutkimustulokset analysoitiin laskemalla muuttujia koskevien vastausten keskiarvot, minkä jälkeen suoritettiin frekvenssianalyysi.

Tutkimustulosten perusteella ALKU-hankkeella näyttää olleen jonkin verran positiivisia vaikutuksia maakuntapäättäjien kokemuksiin vaikuttamismahdollisuuksiin. Parannus näkyy erityisesti kärkihankkeiden valinnassa sekä kyvyssä osallistua verkostoihin.

	ka.
Maakunnanohjelmatyöntavoitteet	2,7
Resurssienkohdentaminen	2,9
Kärkihankkeidenvalinta	2,4
Tärkeiden sidosryhmien viestien kanavointi maakunnan päätöksentekoon	2,7
Uusien osallistumismuotojen kehittäminen	2,9
Verkostoihin osallistuminen	2,5

Analyysia tarkennettiin laskemalla aineistosta kysymyskohtaiset frekvenssijakaumat (n=35) ja muuttamalla ne prosenttiluvuiksi. Saadut arvot luokiteltiin edelleen kolmeen luokkaan (parantunut, pysynyt ennallaan, heikentynyt). Tulosten perusteella voidaan sanoa, että maakuntapäättäjät katsoivat vaikuttamismahdollisuuksiensa parantuneen suhteessa ALKU-uudistusta edeltävään tilanteeseen.

- Maakunnan ohjelmatyön tavoitteet(parantunut 37,1, pysynyt ennallaan 51,4 ja heikentynyt 8,6 %)
- Resurssien kohdentaminen (parantunut 28,6, pysynyt ennallaan 57,1 ja heikentynyt 11,4 %)
- Kärkihankkeiden valinta (parantunut 51,4, pysynyt ennallaan 40,0 ja heikentynyt 5,7 %)
- Tärkeiden sidosryhmien viestien kanavointi maakunnan päätöksentekoon (parantunut 37,1, pysynyt ennallaan 45, ja heikentynyt 14,3 %)
- Uusien osallistumismuotojen kehittäminen (parantunut 37,1, pysynyt ennallaan 45,7 ja heikentynyt 14,3%)
- Verkostoihin osallistuminen(parantunut 51,4, pysynyt ennallaan 40,0 ja heikentynyt 5,7 %)

Parantumista voidaan havaita erityisesti maakunnan ohjelmatyön tavoitteiden määrittelyssä sekä mahdollisuuksissa valita kehittämisen kärkihankkeita. Lisäksi mahdollisuudet osallistua verkostoihin ovat maakuntapäätäjien näkemysten mukaan parantuneet huomattavasti.

Keskeisten maakuntapäätäjien näkemyksistä tekee erityisen mielenkiintoisen heidän näkemyksensä mandaattinsa lähteestä. Tulosten mukaan maakuntapoliitikot eivät välttämättä katso ensisijaisesti edustavansa maakunnan alueellista etua, vaan saattavat painottaa esimerkiksi omia kuntiaan, eturyhmiä ja poliittisia sidosryhmiään. Osassa avoimia vastauksia (33 %) näkyy selkeä kytkentä kunnalliseen edustajavalintaan ja kokemukseen ensisijaisesti kuntien, eturyhmien tai poliittisten sidosryhmien etujen ajamisesta. Legitimiteetti kytketään siis voimakkaasti juridiseen lähteeseensä, mutta myös poliittiseen arvovalintaan.

”Olen poliittisesti valittu, siis edustan poliittista viitekehystäni / sidosryhmääni, lisäksi kunnallishallintoa ja kuntayksiköitä maakunnan pääkaupungin ulkopuolelta laajemminkin, sekä ammattini puolesta koulutusyksiköjä ja niiden piirissä toimivaa väkeä...”

”Äänestäjiä, kunnallista kansanvaltaa, poliittista ryhmää”

”Kotikaupunkini asukkaita, äänestäjiäni, puolueettani”

”Tämän pienen, vähäväkisen ja pääomaköyhän maakunnan asukkaitten, yrityselämän ja maaseudun etuja, maatalous mukaan luettuna; tämän kokonaisuuden hyväksi olen havainnut ja panen itseni likoon täysillä.”

Toisaalta maakunnan kokonaisedun ajaminen saattaa jäsentyä maakuntapoliitikoille myös puoluepoliittisena kysymyksenä.

”(edustan) puolueettani ja sitä kautta koko maakunnan väestöä”

Vaikka mandaatti ei luonnollisesti ole syvyydeltään ja horisontaaliselta laajuudeltaan käsitteenä yksinkertainen, tutkimustulokset herättävät kysymyksiä tarpeista ankkuroida maakuntaedustajien valinnat aggregatiivisen demokratian keinoin tiiviimmin kiinni alueeseen ja alueellisen edun edistämiseen. Realistisesti arvioiden tämä vaatisi kuitenkin raskaan muutosluonteensa vuoksi myös maakuntien tehtäväkentän merkittävää laajentumista esimerkiksi perusturva-tehtävien tai koulutustehtävien järjestämisen suuntaan, eikä maakunnallisia vaaleja voida nykyisen kaltaisella tehtävänjaolla pitää perusteltuna vaihtoehtona. Lisäksi lienee perusteltua kysyä, voidaanko aggregatiivisen demokratian keinoin edistettävien kansanvaltaisuustavoitteiden saavuttamista nykyisessä hallintoympäristössämme pitää kovinkaan varmana, ottaen huomioon päätöksentekoproseduurin perinteisesti dualistisen luonteen.

7.4 ALKU-uudistuksen vaikutukset valtion aluehallinnon sidosryhmiin

ALKU-uudistuksen verkostovaikutuksia selvitettiin sähköisellä kyselylomakkeella, joka lähetettiin 438:lle aluehallintoviranomaisten sidosryhmiä edustavalle taholle, jotka edustivat muita julkisen sektorin toimijoita, yrityksiä sekä kolmannen sektorin sidosryhmiä. Tutkimuskyselyn vastaanottajat valikoitiin toimialansa mukaan siten, että oli perusteltua olettaa heidän edustamansa tahon olevan tekemisissä aluehallintoviranomaisen/ aluehallintoviranomaisten kanssa. Kyselyssä pyydettiin arvioimaan Aluehallintovirastojen ja Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten tai molempien aluehallintoviranomaisten palvelutasoa, asiointin sujuvuutta, ohjausta sekä neuvontaa ja informaatio-ohjausta suhteessa ALKU-uudistusta edeltävään tilanteeseen. Lisäksi pyydettiin arvioimaan aluehallintoviranomaisten suuntaan tehtävään raportointiin liittyvää taakkaa. Arvioinnit suoritettiin viisiasteisella Likert-asteikolla, joiden asteet olivat: erittäin myönteisesti (1), myönteisesti (2), ei vaikutusta (3), kielteisesti (4), erittäin kielteisesti (5). Kyselyyn vastasi 156 sidosryhmien edustajaa (n=156, vastausprosentti 36 %). Vastanneista sidosryhmistä 90 prosenttia edusti julkisyhteisöjä, 7,8 prosenttia yrityksiä ja kolmatta sektoria sekä ryhmää ”muut” 2 prosenttia.

Tutkimustulokset analysoitiin yleiskuvan saamiseksi laskemalla aluksi molempia aluehallintoviranomaisia koskevien vastausten keskiarvot jokaisella kysytyllä osa-alueella. Aluehallintovirastoja koskevien vastausten keskiarvot olivat kaikilla osa-alueilla välillä 2,9–3,1, ELY-keskuksia koskevien vastausten keskiarvojen ollessa kaikilla tutkituilla osa-alueilla välillä 3,0–3,2. Yhdenkään sidosryhmän luokitellut vastaukset eivät poikenneet keskiarvoltaan kategori-

asta ”ei muutosta”, jolloin aineistosta saatu yleiskuva kertoo muutoksen neutraaliudesta tarkasteltujen muuttujien suhteen.

7.4.1 Aluehallintovirasto ja sidosryhmät

Analyysia tarkennettiin laskemalla aineistosta kysymyskohtaiset frekvenssijakaumat (n=73) ja muuttamalla ne prosenttiluvuiksi. Saadut arvot luokiteltiin edelleen kolmeen luokkaan (parantunut, pysynyt ennallaan, heikentynyt). Aluehallintoviraston palvelutason sekä ohjaus- ja informaatiotoiminnan katsottiin vastauksissa pysyneen pitkälti ennallaan suhteessa uudistusta edeltävään aikaan.

- Aluehallintoviraston palvelutaso (parantunut 16,4, pysynyt ennallaan 73,9 ja heikentynyt 9,7 %).
- Asiointikokemus (parantunut 17,8, pysynyt ennallaan 68,5 ja heikentynyt 13,7 %).
- Palvelujen saavutettavuus (parantunut 15,1, pysynyt ennallaan 67,1 ja heikentynyt 17,8 %).
- Ohjauksen ja neuvonnan saatavuus (parantunut 17,8, pysynyt ennallaan 68,5 ja heikentynyt 13,7 %).
- Asioinnin sujuvuus (parantunut 19,2 pysynyt ennallaan 67,1 ja heikentynyt 13,7 %).
- Informaatio-ohjaus (parantunut 12,3, pysynyt ennallaan 76,7 ja heikentynyt 11%).

Koettua hallinnollista taakkaa selvitettiin kartoittamalla raportoinnin määrän kehittymistä, jossa ei ollut suurta muutosta aiempaan tilanteeseen

- Raportoinnin määrä ja koettu hallinnollinen taakka (parantunut 5,5, pysynyt ennallaan 86,3 ja heikentynyt 8,2 %).

7.4.2 Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset ja sidosryhmät

ELY-keskusten asiointikokemukset analysoitiin samalla tavalla kuin AVIen. Aineistosta laskettiin kysymyskohtaiset frekvenssijakaumat (n=83), jotka muutettiin prosenttiluvuiksi. Saadut arvot luokiteltiin edelleen kolmeen luokkaan (parantunut, pysynyt ennallaan, heikentynyt). Myös ELY-keskusten palvelutason sekä ohjaus- ja informaatiotoiminnan katsottiin vastauksissa pysyneen pitkälti ennallaan suhteessa uudistusta edeltävään aikaan. Mikäli muutosta katsottiin olevan parempaan tai heikompaan suuntaan, näkemykset olivat kuitenkin varsin usein tasapainossa. Sidosryhmien kokemaa heiken-

tymistä on kuitenkin havaittavissa erityisesti ohjauksen ja neuvonnan sekä informaatio-ohjauksen saatavuudessa.

- ELY-keskusten palvelutaso (parantunut 20,5, pysynyt ennallaan 54,2 ja heikentynyt 25,3 %).
- Asiointikokemus (parantunut 13,25 pysynyt ennallaan 69,9 ja heikentynyt 16,9 %).
- Palvelujen saavutettavuus (parantunut 15,1, pysynyt ennallaan 67,1 ja heikentynyt 17,8 %).
- Ohjauksen ja neuvonnan saatavuus (parantunut 9,6, pysynyt ennallaan 61,5 ja heikentynyt 28,9 %)
- Asioinnin sujuvuus (parantunut 13,3, pysynyt ennallaan 59,1 ja heikentynyt 27,7 %).
- Informaatio-ohjaus (parantunut 9,6, pysynyt ennallaan 67,5 ja heikentynyt 22,9 %).
- Raportoinnin määrä ja koettu hallinnollinen taakka (parantunut 3,6, pysynyt ennallaan 84,3 ja heikentynyt 12 %).

7.4.3 Yhteenveto

Tutkimustulosten perusteella voidaan sanoa, että ALKU-uudistuksella ei ole ollut merkittävää vaikutusta aluehallintoviranomaisten palvelutasoon tai koettuun hallinnolliseen taakkaan, vaan sekä palvelutaso että hallinnollinen kuormitus on pysynyt ennallaan molempien viranomaisten toiminnassa suhteessa sidosryhmiin. Näkemykset muutoksesta painottuvat yleensä yhtä vahvasti molempiin – sekä positiivisiin, että negatiivisiin suuntiin, kokemusten muuttumattomuuden kuitenkin dominoidessa jokaisessa tarkastellussa teemassa. Tästä huolimatta aineisto antaa viitteitä siitä, että esimerkiksi informaatio-ohjaus ja neuvonta eivät vielä toimi täysin ELY-keskuksissa, mikä saattaa johtua uuden viranomaisen organisaation heikosta tuntemuksesta sidosryhmien keskuudessa.

7.5 ALKU-uudistus ja muut alueita koskevat reformit

Kainuun hallintokokeilu ja Kunta- ja palvelurakenneuudistus ovat kaksi laajinta ALKU-uudistusta lähellä olevaa muuta aluehallintoon vaikuttavaa hallinnon uudistusta. Tarkastelemme seuraavassa lyhyesti näiden yhtymäkohtia.

Kainuun hallintokokeilun tarkoituksena on ollut saada kokemuksia siitä, miten maakunnallisen itsehallinnon vahvistaminen vaikuttaa maakunnan kehittämiseen, peruspalveluiden järjestämiseen, kansalaisten osallistumiseen,

maakunnan ja valtion keskushallinnon suhteeseen sekä kuntien ja valtion aluehallinnon toimintaan. Aluekehityksen näkökulmasta keskeisenä tavoitteena oli epäedullisen väestönkehityksen hidastaminen tai jopa pysäyttäminen. Varsinaisena toiminnan uudistamisen keinona käytettiin voimavarojen kokoamista, maakunnallisen kansanvaltaisen päätöksenteon lisäämistä (suoralla vallilla valittu maakuntavaltuusto) sekä pirstaleisen kehittämisrahan kokoamista suuremmaksi kokonaisuudeksi. Kainuun hallintokokeilu on onnistunut parhaiten nimenomaan peruspalveluja koskeissa tavoitteissaan. Alueen kehittämisen kannalta kokeilun parasta antia on ollut yhteistyön tiivistyminen maakunnan toimijoiden ja valtion toimijoiden välillä. Keskustelu on kehittynyt ja menettelytapakysymyksiin keskittymisen sijaan on aikaisempaa paremmin pystytty käsittelemään syvällisempiä ja paremmin aluekehittämisen asiasisältöihin kohdistuvia teemoja.

Kainuu on ainoa maakunta, jossa kehittämisvoimavarojen suuntaaminen tapahtuu suoralla vaalilla valitussa maakuntavaltuustossa. Tästä johtuen Kainuussa aluehallinnon kansanvaltaisuus on selvästi voimakkaampaa ja suuremmin ankkuroitua kuin muualla maassa. Kokeilulla tavoiteltiin nimenomaan maakunnallisen itsehallinnon vahvistamista, mutta maakuntavaltuusto ei ole itsehallintonsa puitteissa tehnyt juurikaan poikkeuksia aluehallinnon viranomaisten esityksiin kehittämisrahan myöntämisestä ja siten kansallisten linjausten toteuttamisesta. Osin kyse on siitä, että linjausten taustalla olevien toimijoiden substanssiasiantuntemusta ei haluta kyseenalaistaa mutta osin kyse on ollut myös siitä, että peruspalveluiden maakunnallinen kehittäminen on vienyt maakuntavaltuutettujen energiaa.

Alueen kokonaisuuden ja haasteiden ymmärtäminen ja substanssiin liittyvät kompetenssit ovat Kainuun kokeilussa kiinnostavalla tavalla asettuneet keskustelussa limittäin. Yhtäältä alueen olosuhteiden asiantuntemusta peräänkuulutetaan ja horisontaalisen, kokonaisuuksia hahmottavan yhteistyön nimeen vannotaan, mutta samaan aikaan substanssiasiantuntemusta pidetään kuitenkin jollain tavalla yliverlaisena. Samaa ilmiötä on liitetty Kainuun kokeilun tapauksessa myös kysymys kompetenssien siirtämisestä itsehallinnon tukemisen välineenä. Kuntapalveluissa kompetenssit siirtyivät päätösvalan mukana Kainuun maakuntaorganisaatioon, kun taas aluekehittämisen yhteydessä valtion aluehallinnon kompetenssit jäivät entisille sijoilleen. Kuntapalveluissa on myös saatu hyviä tuloksia, kun taas kompetenssien vajavainen siirto aluekehittämisen kontekstissa on heikentänyt oleellisesti maakunnan mahdollisuuksia tehdä itsenäisesti kansallisista linjauksista poikkeavia päätöksiä etenkin syvälistä substanssiasiantuntemusta edellyttävissä asioissa. (Jäntti ym. 2010, 102.)

Kainuun hallintokokeilu on koonnut pirstaleisia toimijoita yhteen sekä päätöksenteossa että rahoituksessa. Tämä on ainakin henkisessä mielessä tukenut maakunnallista, kansanvaltaista itsehallintoa. Tilannetta on kuitenkin vaikeutannut sekä Kainuun haastava toimintaympäristö että kokeiluun liittyvä dynamiikka. Alueen kehittäminen on Kainuussa jäänyt palveluita ylläpitävän ja

puolustavan toiminnan jalkoihin ja kehittämisraha on tuonut valtuustolle paljon näennäistä valtaa, koska suurin osa rahoituksesta menee kuitenkin ennalta päätetyllä tavalla esim. teiden ja työllisyyden hoitoon. (VTV 2009.)

Kainuun hallintokokeilu on nimensä mukaisesti kokeilu ja on siten sisältänyt ajatuksen siitä, että sillä testataan maakunnallisen itsehallinnon vahvistamisen keinoja ja seurauksia. Saatuja kokemuksia voidaan hyödyntää laajemmin Kainuussa ja myös muissa maakunnissa. Hallintokokeilulla ei tämän oppimista korostavan yhteyden lisäksi ole välittömiä toiminnallisia yhteyksiä ALKU-hankkeeseen.

Kainuun kokeilun vaikutukset eivät olleet selvästi nähtävissä vielä ALKU-hankkeen valmistelun aikana. Kuitenkin jo hankkeen väliarvioinnin raportissa (Airaksinen ym. 2008) ja seurantaryhmän tuottamissa seurantatiedoissa oli tunnistettu yllä mainittu heikko onnistuminen aluekehitykseen liittyvissä kysymyksissä, suoran kansanvaltaisen ohjauksen vahvat puolet sekä tosiasiallisen maakunnallisen vallan vähäisyys substanssiasiantuntemuksen ja alueasiantuntemuksen dynaamisen ristiriidan kontekstioimassa tilanteessa. ALKU-hankkeessa tätä ongelmaa on pyritty ratkaisemaan lähinnä ohjausjärjestelmän hienosäädöillä, ei sen sijaan kompetenssien tai resurssien siirroilla, joita Kainuun hallintokokeilun loppuarvio näyttäisi edellyttävän.

Vaikka ALKU-hankkeessa tapahtunut oppiminen Kainuun kokemuksista näyttää vähäiseltä, Kainuun hallintokokeilun merkitys hallinnon aluehallinnon kehittämisen yleiselle ilmapiirille lienee suuri. Hallintokokeilu on saanut runsaasti julkisuutta (sekä myönteistä että kielteistä) ja maasta tuskin löytyy montakaan alue- tai kuntatason kehittämistä pohtivaa viranhaltijaa tai muuta asiantuntijaa, jolla ei olisi omaa mielipidettä Kainuun mallista. Yleisesti se on luonut odotuksia maakunnallisen itsehallinnon vahvistamisesta, mikä heijastui myös kyselyaineistossa.

Kuntarakenteen ja palveluiden uudistamiseen tähtäävä Paras-uudistus korostaa muiden käynnissä olevien uudistusten kanssa samansuuntaisesti kansanvaltaisuutta. Kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta annettu laki (Puitelaki 169/2007) tuli voimaan helmikuussa 2007 ja on voimassa vuoden 2012 loppuun saakka. Laki kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta edellyttää, että lain mukaisia järjestelyjä toteutettaessa huomioidaan sekä kunnan asukkaiden itsehallinnon toimintaedellytykset että kunnanasukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet. Tarkoitus on kunnallisen kansanvallanlähtökohdista vahvistaa kunta- ja palvelurakennetta sekä kehittää palvelujen tuotantotapoja ja organisoitua. Uudistuksen tavoitteena on ollut mm. hallintorakenteiden läpinäkyvyyden lisääminen ja palvelujen uudelleenorganisoinnilla tavoiteltu demokraattisen ohjauksen parantumista. Peruskuntien ja olemassa olevien yhteistyömuotojen rinnalla palveluista huolehtivat uudistuksen myötä yhteistoiminta-alueet.

PARAS-uudistus on toistaiseksi synnyttänyt suurempia kuntia ja yhteistoiminta-alueita. ”Maakuntatason” tai edes sitä lähellä olevia kuntia ei ole kuitenkaan syntynyt, eivätkä yhteistoiminta-alueiden jaotkaan tässä vaiheessa tue

vahvasti tiettyjen raskaiden tehtävien siirtämistä maakuntien liittojen järjestämisvastuulle. PARAS -hanke ei näiltä osin ole ainakaan vahvasti muokannut maaperää maakunnalliselle kansanvaltaiselle päätöksenteolle. PARAS -uudistus on koonnut hallintoa vähentäessään organisaatioiden määrää, mutta tuottanut epäilemättä myös monia vaikeasti ohjattavia, rajoiltaan maakuntajakoon huonosti soveltuvia ja heikosti kansanvaltaisia yhteistoiminta-alueita. Myös verkostohallintaan sisältyvän osallistuvan demokratian näkökulmasta johtopäätös on samankaltainen. Koska valtion aluehallintovirastoilla on vähemmän ohjauksen kohteena olevia sosiaali- ja terveydenhuollon toimijoita, valtion ohjauksen voidaan periaatteessa ajatella sosiaali- ja terveydenhuollossa parantuneenkuntaliitosten myötä, kun kuntien ja palveluita järjestävien organisaatioiden määrä on vähentynyt. (Valtiovarainministeriö 2009.) Toisaalta sitä mukaa kun terveydenhuollon ja koulutuksen ohjaus etääntyy kunnista, näiden toimintojen yhteys maakuntien liittoihin saattaa myös etääntyä entisestään tehden maakunnallisen verkostojen hallinnan ja sitä kautta maakunnallisen kehittämispolitiikan toteuttamisen entistä vaikeammaksi.

Pitkän aikavälin kysymyksenä voidaan kansanvaltaisuusnäkökulmasta pitää kuntalain uudistuksen sisältöä ja sen vaikutusta aluehallintoon. Maakuntien liitot ovat varautuneet vastuunsa kasvuun, mutta raskaiden palvelukokonaisuuksien järjestämisvastuun siirto maakunnille edellyttää vielä laajaa poliittista keskustelua. Aineiston perusteella ALKU-uudistus ei ole muuttanut suomalaisen aluehallinnan perustavanlaatuista ominaisuutta: sisältöjen, kehysten ja toimintatapojen voimakasta määrittelyä keskushallinnon taholta, mikä heijastaa voimakasta ja läheltä tapahtuvaa metahallintaa. Hallitsevana piirteenä on, että aluepolitiikkaa ei pyritä tekemään muiden verkostoon kuuluvien organisaatioiden kautta. Sen sijaan, että keskushallinnon julkisjohtaminen olisi tilaajamaista, kehystävään ohjaukseen ja luottamukseen perustuvaa (vrt. Metcalfe & Richards, 1991), suomalaista voimakkaasti sektoriperusteista ohjausta kritisoitiin aineistossa pyrkimyksistä määritellä edelleen myös valitun toimintapolitiikan keinot ja sisällöt. Maakuntien liittojen näkökulmasta ALKU-uudistus näyttää lisäksi vaikuttaneen valtion aluehallinnon ja keskushallinnon ministeriöiden väliseen koordinaatioon. Ministeriöiden nähdään voimistaneen otettaan omista toimialoistaan valtion aluehallintoviranomaisissa, minkä pelätään johtavan epäterveeseen kilpailuasetelmaan valtion aluehallinnon sisältämientoimialojen välillä. Havainto ei ole sinänsä hallinnon tutkimuksessa uusi, sillä vastakkainasettelua havaittiin jo 1980-luvulla Ruotsissa desentralisointiin pyrkivien hallinnon uudistusten yhteydessä (Fudge & Gustafsson, 1989), jolloin huolena oli myös valtion agentuurien voimakas itsenäisyys suhteessa poliittiseen ohjaukseen.

7.6 Hiljainen radikaali

ALKU-uudistuksen kohdalla näyttää vielä epäselvältä, kuinka hyvin valtion agentuurit ja keskushallinto pystyvät luovimaan verkostojen ja hierarkioiden välillä. Paikallishallinnon tasolla luoviminen saattaa herättää epävarmuutta kulloinkin käytettävästä koordinaatiomekanismista, joka saattaa neuvotteluasetelman muuttuessa voimakkaimman metahallitsijan intressien vastaiseksi vaihtua verkostoasetelmasta hierarkiseen ohjaukseen. Toisaalta valtion aluehallinnon ja paikallishallinnon asema saattaa olla hyvin samankaltainen. Keskushallinto saattaa vahvistaa fiskaalista otettaan aluehallinnosta, mikä saattaa johtaa aineistosta esiin tulleeeseen käsitteeseen ”rahattomien rupattelusta”.

Selitys koettuihin verkostohallinnan vaikeuksiin Suomen aluehallinnossa saattaa löytyä legitimitietin käsitteestä. Legitimitietti voidaan weberiläisittäin katsoa tunnustetuksi oikeudeksi hallita (vrt. Aron, 1965; Courpasson, 2000). Kyse ei ole sinänsä itse vallan käyttämisestä, vaan tietoisuudesta ylimmän päättävällän tai taloudellisen vallan sijainnista, mikä jo itsessään ohjaa verkostotoimijoita toimimaan vahvimman metahallitsijan tahdon mukaisesti, vieden päätöksenteko- ja määrittelyvaltaa keskushallinnon suuntaan. Aluehallinnossa harmaan alueen legitimitiettiongelma näkyy yhtäaikaista kaksisuuntaisena vetona paikallishallinnon ja keskushallinnon suuntiin. Suomen hallintojärjestelmässä on tällä hetkellä ohuesti kansanvaltainen hallintataso, jossa maakuntien liittojen legitimitietti perustuu kunnallishallintoon ja valtion agentuurien legitimitietti vuodesta 1634 aina ALKU-uudistuksen käynnistämiseen asti (2010) jatkuneeseen voimakkaan keskushallinnon roolia korostavaan ohjaavaan ja valvovaan hallintoperinteeseen. Laissa aluehallintovirastoista sekä elinkeino- liikenne ja ympäristökeskuksista tradition henki elää edelleen. Sidosryhmien kokemukset muuttumattomuudesta tukevat osaltaan käsitystä valtion aluehallintoviranomaisten ja niiden sidosryhmien välisen suhteen perusdynamiiikan muuttumattomuudesta.

Kokonaisuutena arvioiden ALKU-uudistus näyttää saavuttaneen kansanvaltaisuustavoitteensa sikäli kohtuullisen hyvin, että ilman perustuslaillisesti määriteltä kolmatta hallintotaso tehtäviä ja kehitysvaltaa on vaikeaa viedä kasvavissa määrin maakunnalliseen suuntaan. Tutkimuksen perusteella maakuntien poliittiset päättäjät näkevät ALKU-uudistuksen parantaneen vaikutusmahdollisuuksiaan ja vahvistaneen maakuntien asemaa paikallisen poliittisen tahdonmuodostuksen välittäjinä. Arviointi antaa viitteitä siitä, että kansanvaltaisuutta ja osallistumismahdollisuuksia voidaan ainakin jossain määrin edistää myös inkrementaalisin muutoksin verkostologiikkaan perustuen. Tulevaisuudenhaasteena on kuitenkin määrittää, mitkä tahot ovat legitiimejä neuvotteluosapuolia sekä millaisiin ominaisuuksiin asema verkostoissa kulloinkin perustuu.

Maakuntien liitoissa ja erityisesti niiden teknokratiassa esiintyneet toiveet regionalismista olivat huomattavasti pidemmälle menevät kuin mitä ALKU-

uudistuksesta lopulta syntyi. ALKU-uudistus ei olisi kansanvaltaisuustavoitteiden näkökulmasta voinut kuitenkaan olla juurikaan radikaalimpi. Mahdollisten tulevien muutosten avaimet ovat yhtä aikaisesti monessa paikassa. Kuntarakenteen uudistaminen, Kainuun hallintokokeilun kaltaisen mallin mahdollinen laajentaminen sekä kuntalain uudistus ovat vain osia moninaisesta kokonaisuudesta, joka määrittelee, millaiseen rakenteeseen, koordinaatioon ja poliittiseen tahdonmuodostukseen alueellinen hallinta tulevaisuudessa perustuu.

7.7 Päätelmät ja suositukset

Kokonaisuutena arvioiden ALKU-uudistus näyttää saavuttaneen kansanvaltaisuustavoitteensa kohtuullisen hyvin. Tosin on huomioitava, että myös tavoitetaso muotoutui uudistuksen edetessä tältä osin suhteellisen vaatimattomaksi. ALKU-uudistus ei olisi kansanvaltaisuustavoitteiden näkökulmasta voinut kuitenkaan olla juurikaan reformistisempi nykylainsäädännön mahdollistamassa hallintaympäristössä. Mikäli kansanvaltaisuutta alueellisella tasolla halutaan voimakkaammin edistää, on syytä pohtia millaiseen demokratiakäsitykseen alueellinen hallinta perustuu sekä millaiset toiminnot vaativat erityisesti voimakasta kansanvaltaista koordinoitua.

ALKU-uudistuksen kohdalla näyttää vielä epäselvältä, kuinka hyvin valtion aluehallinnon organisaatiot ja keskushallinto pystyvät luovimaan toimijoiden muodostamien verkostojen ja hallinnonalakohtaisten hierarkioiden välillä. Paikallishallinnon näkökulmasta se, että viranomaisen roolit voivat tilannekohtaisesti vaihdella näiden toimintatapojen välillä, saattaa herättää epävarmuutta valtion alueviranomaisten kulloinkin käyttöön ottaman koordinaatiomekanismin luonteesta.

Aluetasolla tunnetaan huolta erityisesti kehittämiskysymyksiin kytkeytyvän toimintamekanismin kestävydestä. Mikäli ministeriöohjauksessa olevat valtion alueviranomaiset eivät pysty verkostomaisissa neuvotteluasetelmissa toimimaan niitä ohjaavan hallinnon intressien mukaisesti, pelätään neuvotteluteitse tapahtuvan yhteistyökumppaneihin vaikuttamisen voivan vaihtua aluetason toimintojen jyrkempään hierarkkiseen ohjaukseen.

Maakuntien poliittiset päättäjät näkevät ALKU-uudistuksen parantaneen mahdollisuuksia vaikuttaa alueiden kannalta tärkeisiin päätösprosesseihin. Siten uudistus näyttäisi vahvistaneen maakuntien asemaa paikallisen poliittisen tahdonmuodostuksen välittäjinä. Tältä perustalta on tulkittavissa, että kansanvaltaisuutta ja osallistumismahdollisuuksia voidaan ainakin jossain määrin edistää vähittäisin muutoksin ja toimijoiden yhteistyötä suosivin keinoin. Uusien alueviranomaisten sidosryhmien näkökulmasta muutos ei kuitenkaan ole ollut kovin merkittävä, vaan suhteet ja asiointikokemukset ovat säilyneet pitkälti ennallaan.

8 Kohti ALKU-uudistuksen vaikutusten arviointia

Kuten eri yhteyksissä edellisissä luvuissa on mainittu, ALKU-uudistuksen syvemmät vaikutukset ovat arvioitavissa vasta tulevaisuudessa. Tämä arviointi on keskittynyt nopeatempoiseen valmisteluvaiheeseen ja sitä seuranneen toteutusvaiheen tuottamiin ensimmäisiin kokemuksiin uuden järjestelmän toiminnasta. Saatujen tulosten valossa on kuitenkin mahdollista vastata arviointikysymyksiin seuraavasti

1. Tehtiinkö oikeita asioita ja tehtiinkö oikein asioita?

Valtaosin kyllä. Valmisteluvaihe vietiin läpi voimakkaassa poliittisessa ohjauksessa tavalla, jota osa prosessissa mukana olleista luonnehti jopa uudellaiseksi valmistelukulttuuriksi. Yleinen näkemys prosessin piirteistä kuitenkin oli, että tiivis aikataulu ja sen edellyttämä tiukka ohjausote olivat välttämättömiä uudistuksen vaatimien työvaiheiden toteuttamiseksi. Pahimmin muusta valmistelusyklistä jälkeen jäi henkilöstön asemaa koskevien kysymysten ratkaiseminen, aivan erityisesti palkkausjärjestelmäuudistus. Myös monet muut uudistuksen pahimmista kipupisteistä näkyvät henkilöstön kannalta merkittävimmiksi koetuilla alueilla – riippumatta siitä, missä määrin ne ovat ALKU-uudistuksesta johdettavissa. Esimerkkinä tästä on valtionhallinnon tuottavuusohjelma ja sen nouseminen esiin erilaisissa asiayhteyksissä. Kuten tämän raportin nimikin antaa ymmärtää, läpiviedyssä prosessissa on kokonaisuudessaan kyse mittavasta ja sikäli radikaalista uudistuksesta, mutta se toteutettiin varsin hiljaisena, vakiintuneille toimintatavoille rakentuvana.

2. Onko muutoksesta seurannut sillä tavoiteltuja asioita?

Muutoksesta seuranneet asiat ovat asetettujen tavoitteiden mukaisia. Se, missä määrin näin on, tulee jäsentymään tulevien vuosien aikana. Uudistuksella yksinkertaistettiin aluehallintoviranomaisten rakenne, mutta monet arviointia varten kuullut henkilöt uskovat, että järjestelmää tullaan uusimaan tulevaisuudessa. Epäilyjä on esitetty niin kahden rinnakkaisen viranomaisen (AVI/ELY-keskus) rakenteesta kuin myös toimipisteiden lukumäärästä. Myös

luodun viranomaisverkoston epäsymmetrisyys, täyden palvelun ja ei-täyden palvelun toimipaikkojen olemassaolo, herättää epäilyjä nyt luodun rakenteen pysyvyydestä. Henkilöstön kannalta monet uudistuksen piirteet tai sen kanssa samanaikaisesti vaikuttavat seikat (tuottavuusohjelma) ovat vaikeasti hyväksyttävissä. Henkilöstö on ammattitaitoista ja sitoutunutta. Se on vienyt radikaalin uudistuksen läpi tavalla, joka on näyttäytynyt erilaisille asiakas- ja sidosryhmille korostetun hiljaisena. Pelkona on viranomaistoiminnan vakaan jatkuvuuden ylläpito henkilöstön jaksamisen kustannuksella. Lyhyellä tarkastelujänteellä ei henkilöstön näkökulmasta ole vielä saavutettu uudistuksella tavoiteltuja asioita. Uudistuksen tavoiteltiin myös aluehallinnon kansanvaltaisuuden vahvistamista. Valmistelutyön edetessä tehdyillä valinnoilla maakuntien liittojen kautta tapahtuva vaikuttaminen nostettiin kansanvaltaisen vaikuttamisen kanavaksi aluehallintoon. Tältä osin uudistuksen voidaan katsoa saavuttaneen tavoitteensa. Maakuntien liitoissa muutokselta odotettiin selvästi enemmän, mutta voimassa oleva lainsäädäntö ja sitä kautta jäsenyvät tulkinnat alueiden roolista suomalaisessa hallintojärjestelmässä asettivat rajat maakuntien liittojen asemalle hallinnon kansanvaltaisuuden laajentajana.

3. Seuraako uudistuksen toteutuksesta oikeita asioita ja kuinka tämä on todennettavissa?

Tähän kysymykseen on mahdollista vastata uudistusta koskevan kokemuksen karttuessa ja sen myötä muotoutuvien käytäntöjen vakiintuessa. Asiaan on kuitenkin mahdollista ottaa kantaa tässä raportissa esiin nousseiden seikkojen perusteella, vaikka varsinainen vaikutusten arvioinnin suunnittelu on oma prosessinsa.

Henkilöstö. Henkilöstön näkemyksien seuraamiseksi on käytettävissä operatiivinen työväline, VMBaro, jolla voidaan kerätä laaja-alaista vertailtavissa olevaa tietoa kautta aluehallinnon. Sen sijaan erityisiä arviointipanoksia tulisi suunnata strategista henkilöstön kehittämistä koskeviin kysymyksiin, joita on käsitelty erityisesti tämän raportin luvussa 5.

Palvelujärjestelmä. Myös uuden aluehallinnon operatiivista palvelukykyä tarkastellaan erilaisin asiakastutkimuksin. Rakenteellisempaa palvelukykyä arvioitaessa voidaan tarkastelu sen sijaan jakaa erikseen ohjaavaan hallintoon ja tuottavaan hallintoon. Ohjaavan hallinnon toiminnan ydinkysymyksiä on sen kyky vähentää eri sidosryhmien asiointitarvetta tai tehdä siitä entistä reaaliaikaisempaa sähköisen asioinnin keinoin. Erilaisten tietojärjestelmien saattaminen toimimaan mahdollisimman integroidusti vähentää asiakas- ja sidosryhmien kannettavaksi tulevaa hallinnollista taakkaa. Siten sähköisen hallinnon prosessit muodostavat keskeisen palvelujärjestelmää ja aluehallinnon palvelukykyisyyttä koskevan arviointikohteen. Aluehallinnon uudistuksen toimivuus voidaan todentaa määrällä (ehkä myös laadulla), jolla se vähentää ministeriöiden työtaakkaa: kuinka paljon tehtäviä siirtyy aluehallinnolle ja millaisin resurssi-siirroin tällaiset siirrot voidaan toteuttaa.

Johtaminen. Tietoa tarvitaan myös henkilöstön ja uudistuksella synnytettyjen organisaatioiden johtamisesta. Kuten raportissa on todettu, muutosjohtaminen jäi uudistuksessa liian heikoksi ja uuden toimintakulttuurin istuttaminen nyt luotuihin organisaatioihin voi hyötyä sellaisesta hyvien käytäntöjen paikantamisesta, jota pitkän tähtäimen vaikutusarviointi voi mahdollistaa. On joka tapauksessa oleellista huomata, että johtamis-ulottuvuudella tarvitaan sekä tietoa aluehallinnon yksiköiden johtamisesta että tietoa niiden johtamisen tarpeisiin.

Aluerajat ja järjestelmän symmetria. Eräs uudistuksen ongelmakohdista on uusien viranomaisten toimiminen erilaisissa maantieteellisissä puitteissa. Pidemmän aikavälin vaikutusarvioinnilla tulisi voida ottaa kantaa kokemuksiin siitä, millaisia vaikutuksia erilaiset aluerajat ovat aiheuttaneet eri viranomaisille ja millaisia kehitystarpeita tältä osin on nähtävissä. Sama koskee myös kokemuksia yhteistoiminnasta eri palveluvarustuksen AVI:ien ja ELY-keskusten kesken. On myös hyödyllistä tutkia, missä määrin uudistusta edeltäneiden aluehallinnon organisaatioiden piirissä hankittuja kokemuksia on kyetty hyödyntämään uudessa aluehallinnossa. Lopulta on oltava valmius tarkastella myös sitä, ovatko nykyisiin aluerajoihin sovitut organisaatiot synnyttäneet ongelmia, joita vanhojen järjestelmien piirissä ei koeta olleen tai jotka koetaan ratkaistun vanhassa järjestelmässä paremmin.

Ohjausjärjestelmät. Raportissa tuotiin esiin eri toimijoiden keskuudessa vallitsevat hyvin erilaiset käsitykset esimerkiksi toiminnallisen ja strategisen ohjauksen välisestä suhteesta. Ohjausjärjestelmää toivottiin voitavan yksinkertaistaa, mutta käsitykset tämän yksinkertaistamisen muodoista vaihtelivat ohjaavissa ministeriöissä. Ohjausasetelman jäsentyminen sekä strategisen ja toiminnallisen ohjauksen välisen suhteen heijastuminen vastuualueiden tasolle on syytä ottaa tarkastelukohteeksi, samoin se, millaiseksi jäsentyy maakuntien liittojen tasolta alueviranomaisiin, erityisesti ELY-keskuksiin suuntautuva alueellinen ohjaus.

Tuottavuus. ALKU-uudistuksen keskeinen kipupiste sekä valmistelu- että toteutusvaiheessa on ollut valtionhallinnon tuottavuusohjelma. Vaikutustenarvioinnin tehtävänä pitäisi tältä osin olla tuottavuuden tarkasteleminen selvästi muusta kuin määrällisistä henkilöstövähennyksistä lähtien. Esimerkiksi sähköisten palvelujen tuottama toimintojen tehostuminen voidaan osoittaa suoranaisin logistisin hyötyinä. Siinä on kyse ensisijaisesta tuottavuuslähteestä, joka mahdollistaa eri toimintojen aikamittakaavan pienenemisen ja sektorirajojen ylitykset. Tuottavuusohjelmaa koskeva argumentointi voidaan näin pohjustaa sillä, millaisia henkilöstövähennyksiä erilaiset ja mieluiten aina palkitsevampia tehtäväsisältöjä tarjoavat tavat organisoida toimintoja (sähköinen hallinto jne.) mahdollistavat.

9 Yhteenveto ja päätelmät

Tätä raporttia viimeisteltäessä ALKU-uudistuksen toteutusvaiheen käynnistymisestä on kulunut vain yksi vuosi. Kaikki toteutusvaihetta koskeva kokemusperäinen, haastatteluin kerätty tieto ja käytännössä kaikki eri lähteistä koottu fakta-aineistot viittaavat siten vähemmän kuin vuoden vanhoihin tapahtumiin. Vanhimmat valmisteluvaihetta koskevat tapahtumat, joihin raportissa viitataan, ovat nekin vain muutaman vuoden takaa. Arvioinnissa on siten kaikilta osin kyse välittömän lähihistorian tapahtumiin kohdistuvasta tarkastelusta. On ilmeistä, että sitä koskevat tulkinnat tulevat muuttumaan vuosien saatossa. Alkuperäisiä kehityskulkuja koskeva ja käytännön kokemuksista nouseva tieto korvautuu tarinoilla, joiden avulla organisaatiot ja niissä työskentelevät yhteisöt tekevät tapahtuneen muutoksen helpommin ymmärrettäväksi.

Uudistuksen läpivientiä valmistelusta toteutusvaiheeseen asti leimanneena piirteenä on ollut tiukka aikataulu. Aikataulun tiukkuus on aiheutunut tarpeesta saada koko prosessi vietyä läpi yhden hallituskauden puitteissa. Tämä on syventänyt prosessin epäsymmetrisyyttä: osa valmistelusta on ollut mahdollista tehdä virkamiesvetoisesti ja poliittis-hallinnollisesti ohjeistettuna, osa on edellyttänyt työmarkkinaosapuolten toimivaa keskinäistä neuvotteluyhteyttä. Uudistuksen valmistelun koetaan – etenkin henkilöstön kannalta tärkeissä kysymyksissä – edenneen julkilausuttujen tavoitteiden ja menettelytapojen vastaisesti. Se, missä määrin näin on, on sikäli toissijaista, että jo kokemus epätydyttävistä menettelyistä on saattanut hidastaa valmistelua ja sitä kautta heijastunut myös toteutusvaiheeseen. Osa ongelmasta on aiheutunut siitä, että ohjeistusta uudistuksen edellyttämiä menettelyjä valmisteltaessa on tullut monesta suunnasta, niin uusia alueviranomaisia koordinoivilta ministeriöiltä (TEM, VM) kuin niitä toiminnallisesti ohjaavilta hallinnoilta.

9.1 Palvelukykyisyys

ALKU-uudistuksen tarkoituksena ei ole ollut suoranaisesti luoda edellytyksiä aluehallinnon palvelutason parantamiselle, vaan järjestää ja tuottaa palvelut entistä tehokkaammin. Uusien aluehallintoviranomaisten muodostaminen on luonut uudenlaiset puitteet tähän tavoitteeseen pyrkimiselle. Muutos

on tapahtunut pitkälti arkkitehtuuri-tyyppisesti, millä tarkoitetaan sitä, että olemassa olevia palveluja on järjestetty uusin tavoin tai olemassa olevia palveluja on hajotettu osiin. Palvelujärjestämisen uudistaminen tällaisin menettelyin on merkinnyt sitä, etteivät aluehallinnon palvelujen käyttäjät ole joutuneet kohtaamaan suuria konkreettisia muutoksia. Aluehallinnon toiminnan ydin, asiasisällöt tai niitä koskeva sääntely eivät ole muuttuneet sen seurauksena, että hallinnon palvelujen jakelukanavat ja niitä koskeva sääntely ovat läpikäyneet muutoksen.

Tällaisten ”takana olevien” hallintopalvelujen, tietohallintopalvelujen ja puhelinpalvelujen järjestämisessä on kuitenkin ollut ongelmia, joilla on ollut vaikutusta myös viranomaisten ydintoimintaan ja asiakkaille tarjottavien palvelujen laatuun. Haastatteluissa kävi ilmi, että etenkin uudistuksen varhaisvaiheessa viranomaisista ulkoistettujen tukipalvelujen alueella ilmenneiden, pitkälti muutostilanteesta itsestään nousevien ongelmien koettiin heikentäneen asiakkaille tarjottujen palvelujen laatua. Hallintopalvelujen nähtiin vaativan liikaa henkilöresursseja, tietohallinnon lähituen menettäminen ja sen korvaavan keskitetyn tietohallinnon perustaminen koettiin paljon aikaa vieväksi prosessiksi ja puhelinpalveluissa kohdattujen ongelmien nähtiin heikentävän koko uudistuksen ulkoista kuvaa.

Puhelinpalvelujen laatu on kuitenkin parantunut huomattavasti uudistuksen edetessä ja ALKU-uudistukseen oleellisesti kytkeytyvän sähköisen palvelutarjonnan lisääminen on lisännyt paineita yhteisen tietohallinnon tehostamiseksi. Näiden tekijöiden voidaan odottaa parantavan merkittävästi palvelukykyisyyttä, jonka suurimpana uhkana saattaakin olla teknisten edellytysten ja palveluprosessien ulkoistettujen osien hallinnan sijasta henkilöstön jaksaminen (ks. luku 9.2). Myös tuottavuustavoitteiden on pelätty heikentävän palvelutasoa, mutta toisteiseksi niiden ei koeta heijastuneen palvelukykyisyyteen.

Palvelutuotannon kehittäminen edellyttää uudelleenjärjestettyjen toimintojen mahdollistamien synergioiden hyödyntämistä. Tämä puolestaan edellyttää määrätietoisia kehittämisotteita, sillä yhteistyötä eri vastuualueiden välillä ei vielä koeta kaikilta osin luontevaksi, mistä johtuen synergiaedut jäävät paikoin tunnistamatta. Osin kyse on siitä, että aiemmat yhteydet ja vastuualueita yhdistävät tekijät tekevät yhteistyöstä eri tavoin luontevaa eri toimintojen näkökulmasta. Esimerkiksi ELY-keskuksissa L- ja Y-vastuualueilla on enemmän keskinäisiä yhteyksiä kuin näiden ja E-vastuualueen välillä. AVIen tapauksessa ei ole jäsennettävissä yhtä systemaattisia eroja eri vastuualueiden välillä. Niiden vastuualueet ovat selvemmin toisistaan erillisiä, jolloin uudistuksen jälkeisissä olosuhteissa palvelukykyisyyden rakentamisen ytimessä on uusien tietojärjestelmien opettelu kaltaiset tekijät.

ELY-keskusten oto-johtajuus voi osaltaan lisätä epäsymmetrisyyttä näiden vastuualueiden välille eri keskuksissa rakentuvien toiminnallisten yhteyksien suhteen. Tuottavuustavoitteiden puolestaan pelätään tiivistävän keskusten toi-

mintaa kohti lakisääteisiä tehtäviä, mikä saattaa kaventaa mahdollisuuksia toteuttaa erilaisia alueen tarpeista nousevia kehittämistehtäviä.

Palvelutuotannon haasteena alueilla nähdään toiminnallista substanssiohjausta harjoittavien ministeriöiden ulottaman putkiahallinnon korostuminen. Sen tilalle toivottaisiin selväpiirteisempiä strategisia linjauksia koordinoivilta ministeriöiltä. Nyt uusien alueviranomaisten toimintastrategioita ei koeta riittävän näkyviksi tai palvelujen jakelua tukeviksi. Liian heikon kokonaisnäemyksen nähdään voivan johtaa palvelujen tarjoamisen kehittymiseen hyvin erisuuntaisesti eri alueilla. Ratkaisuna tähän voisi olla uusille viranomaisille yhteisten palvelumallien määrittely toiminnan ydinprosessien ja asiakassegmenttien suhteen. Tätä varten on hahmotettava, mitä AVI:ien ja ELY-keskusten toimintoja eri palvelutapahtumissa tarvitaan ja kuka vastaa mistäkin osasta palvelujen tarjontaa.

Osana palvelumallin rakentamista on syytä lisätä uusien viranomaisten tunnettuutta ja sitä kautta erilaisten asiakasryhmien edellytyksiä löytää palvelujen tuottajat ja jakelukanavat. Kuten edellä todettiin, uudistuksen synnyttämät sisäiset prosessit eivät ole välttämättä vaikuttaneet asiakaskontakteihin ja vuorovaikutukseen eri sidosryhmien edustajien kanssa. Samanlainen kuva välittyy myös asiakas- ja sidosryhmiltä kerätyistä kokemuksista. Korostettaessa vanhojen yhteyksien ja käytäntöjen muuttumattomuutta kasvaa myös riski siitä, ettei palveluprosessien sisällöllistä kehittämistä koeta riittävän tärkeäksi. Uudistus on kuitenkin tuottanut uuden palvelujärjestelmän, jolloin muuttumattomuuden ja substanssitehtävien pysyvyyden liiallinen korostaminen vie huomiota pyrkimyksiltä toteuttaa uudistuksen materiaalisia tavoitteita, jotka heijastuvat esimerkiksi uudenlaisen asiantuntemuksen rakentamisena, erikoistuneiden palvelujen tarjoamisena yli vastuualueiden ja maantieteellisten toimialueiden rajojen sekä yksilötasolla monipuolisempina ja motivoivampina työurina.

Uuden aluehallinnon palvelukykyisyyden kannalta on toki oleellista, että uudistusta edeltänyttä yhteistyötä eri tahojen kanssa on koettu voitavan jatkaa myös uudistuksen jälkeen ilman että organisaatiomuutos olisi vaikuttanut yhteistyön edellytyksiin. Myönteinen havainto on myös se, ettei hallintoalueiden rajojen muutosten koeta olevan este toimivalle yhteistyölle. Tältä osin haasteena on tosin muutoksen eteneminen samassa tahdissa eri alueilla ja muutoksen myötä muotoutuvien organisaatioiden pysyminen riittävän symmetrisinä, jotta mahdollisesti eriytyvät toimintakäytännöt eivät muodosta esteitä yhteistyölle. Yhdenmukaisten palvelumallien laadinta uusille viranomaisille vähentää tätä riskiä, mutta edellyttää huomattavaa koordinointia strategista ja toiminnallista ohjausta harjoittavien ministeriöiden ja virastojen kesken.

9.2 Henkilöstö

Aluehallintouudistuksessa on omaksuttu laaja-alainen näkemys henkilöstöä koskevien asioiden huomioimisessa. Tämä on sisältänyt johtamisen roolin ja vastuun muutoksessa, henkilöstön aseman, yhteistoiminnan ja osallistumismahdollisuudet, viestinnän, työhyvinvoinnin sekä osaamisen kehittämisen. Lähtökohtia voidaan pitää perusteltuina ja niihin on kyetty käytännössä myös kiinnittämään huomiota. Henkilöstövoimavarojen johtamisen näkökulmasta tilanteesta on kuitenkin tehnyt varsin haasteellisen se, että uudistukseen on kohdistunut henkilöstön keskuudessa voimakasta kritiikkiä. Henkilöstö ei ole kyennyt täysin havaitsemaan uudistukseen liittyvää tarvetta ja visiota.

Käytössä olleen aineiston perusteella parhaiten on onnistunut uudistuksen käsittely työyhteisössä. Työyhteisöt on koettu pääosin avoimiksi, vaikka joitain puutteita viestinnässä olikin havaittavissa. Myös lähiesimiehen toiminnan oikeudenmukaisuuteen ja häneltä saatuun tukeen oltiin melko tyytyväisiä. Enemmän puutteita työyhteisötasolla näyttäisin sen sijaan olevan muun muassa toiminnan yleisessä organisoinnissa.

Suhteessa tavoitteisiin suurimmat ongelmat henkilöstövoimavarojen johtamisessa liittyvät muutosjohtamiseen. Esimiehet eivät selvästikään ole kyenneet viemään uudistusta riittävän määrätietoisesti, innostavasti ja henkilöstölähtöisesti eteenpäin. Varsinkin yksiköiden johtaminen on ongelma. Muutosjohtamiskyvyn parantamiseksi *olisi huolehdittava siitä, että esimiehillä on riittävästi valmiuksia henkilöstölähtöiseen muutosjohtamiseen ja että he ylipäänsä ymmärtävät roolinsa muutosjohtajina*. Jo käynnistettyjen muutosjohtamis- ja esimieskoulutusten osalta on arvioitava, palvelevatko ne riittävästi tätä tavoitetta ja käynnistettävä tarvittaessa lisäkoulutusta.

Monet henkilöstölle tärkeät asiat, kuten osaamisen sekä ura- ja kehittymismahdollisuuksien kartoittaminen, ovat useissa virastoissa vielä kesken. Myöskään tavoitteeksi asetettua oikeudenmukaista ja kannustavaa yhteistä palkkausjärjestelmää ei saatu vielä ensimmäisen toimintavuoden aikana käyttöön. Nämä ovat tekijöitä, joilla on olennainen merkitys muun muassa henkilöstön sitoutumisen kannalta. Sitoutumisen heikkenemiseen viittaa osaltaan se, että monet työntekijät ovat kyselyaineistojen perusteella valmiita vaihtamaan työpaikkaa. Henkilöstöä koskevat lähtökohdat eivät siis ole riittävästi konkretisoituneet yksilötasolla.

Henkilöstövoimavarojen johtaminen on keskeistä myös edettäessä kohti uudistukselle asetettujen tavoitteiden mukaista työyhteisöä, joka antaa aiempaa paremmat mahdollisuudet monipuolisempiin työtehtäviin, osaamisen ja asiantuntijuuden kehittämiseen ja uralla etenemiseen. Organisaatioiden on *varattava riittävästi resursseja henkilöstön osaamisen kehittämiseen ja huolehdittava myös siitä, että henkilöstön työmäärä käytännössä mahdollistaa koulutuksiin osallistumisen*. Tämä ei kuitenkaan yksin riitä tavoitetilän saavuttamiseen, vaan myös henkilöstöltä vaaditaan omaa halua kehittyä. Lisäksi heiltä vaaditaan aktiivisia

toimenpiteitä vaativampiin tehtäviin hakeutumisessa. Myös säännöllisesti järjestettävillä kehittämiskeskusteluilla, joissa käydään läpi työntekijöiden työkuva, heidän motivoitumiseensa liittyviä kysymyksiä sekä mahdollisuuksia osaamisen kehittämiseen ja uralla etenemiseen, on keskeinen merkitys tavoitetilan saavuttamisessa.

On selvää, että mitä pidemmälle aluehallintouudistus etenee, sitä tärkeämmäksi henkilöstövoimavarojen johtaminen tulee muodostumaan. Uudistuksen painopiste siirtyy yleisten puitteiden rakentamisesta sisäiseen muutosjohtamiseen ja yhteisön kehittämiseen. Yhtenä henkilöstövoimavarojen johtamisen haasteena on tällöin yhteisen toimintakulttuurin aikaansaaminen sekä siihen liittyvien jännitteiden purkaminen. Yhtenäisyyden edistäminen on yhteydessä myös virastojen toimintaan liittyvään kehittämiseen. Esimerkiksi virastojen toiminnan profilointi ja strateginen johtaminen tuottavat onnistuessaan yhteisöllisyyttä. Konkreettisella tasolla *yhtenäisten virastojen rakentaminen edellyttää myös työkäytäntöjen harmonisointia ja hallinnonalakohtaisten siilojen purkamista*. Tätä voidaan tehdä tehokkaasti esimerkiksi onnistuneen prosessi- ja laatujohtamisen kautta.

Toimintakulttuurien yhteensovittaminen, yhtenäisyyden vahvistaminen ja yksilölähtöisten toimenpiteiden konkretisointi vaativat myös aktiivista henkilöstövoimavarojen johtamista. Tähän liittyen on varmistettava, että *aluehallintoviranomaisten henkilöstösuunnitelmiin sisältyvät linjaukset siitä, miten yhteisen toimintakulttuurin aikaansaamisesta, työntekijöiden yksilöllisestä kohtelusta, työhyvinvoinnista ja virastojen paremmasta houkuttelevuudesta työpaikkana huolehditaan*. Organisaatioissa pitäisi myös ylipäänsä pyrkiä systemaattisempaan tapaan siinä, millä tavoin henkilöstöön liittyviä kysymyksiä käsitellään ja arvioidaan. Esimerkiksi henkilöstöä edustavien järjestöjen yhteistyö johdon kanssa toteutuu eri viranomaisissa liian vaihtelevin tavoin.

Työhyvinvoinnin kehittymistä on myös tärkeä seurata säännöllisesti. Keskeisiä välineitä ovat muun muassa vuosittain toistettava työtyytyväisyyskysely (VMBaro) sekä henkilöstötilinpäätöstiedot, kuten sairaspöissaolotilastot. Myös aluehallintouudistukseen keskittyvä henkilöstökysely on syytä toistaa vielä ainakin kerran vuoden 2011 aikana, kun uudistuksesta on kulunut jo hieman pidempi aika ja tilanne organisaatioissa on alkanut tasaantua. Tässä yhteydessä on kuitenkin tärkeää muistaa myös se, että pelkkä tilanteen seuraaminen ja havaittuihin ongelmiin reagoiminen eivät yksin riitä, vaan ongelmia on tärkeä pyrkiä myös ennakoimaan ja estämään toteuttamalla suunnitelmallisesti työhyvinvointia edistäviä toimenpiteitä.

Yhtenäisen toimintakulttuurin aikaansaaminen edellyttää edelleen myös sitä, että virastoissa jatketaan työyhteisöjen *osallistavan kehittämistoiminnan eteenpäin vientiä*. Muutostilanteissa tulee ymmärrettävästi kiinnittää erityistä huomiota työssä jaksamiseen sekä siihen, että työyhteisöjen ongelmatilanteita käsitellään systemaattisesti ja sovittuihin periaatteisiin nojautuen. Tässä korostuu tiivis yhteistyö työterveyden kanssa. Osallistuvalla, mutta hallitulla kehit-

tämistoiminnalla voidaan luoda edellytyksiä motivoiviin ja haasteita tuottaviin työkuviin, mikä osaltaan luo edellytyksiä työn mielekkyyden yksilölliselle parantamiselle. Erityiseksi painopisteeksi tulisi ottaa myös työnantajakuvan parantaminen.

9.3 Ohjausjärjestelmät

Erityisesti uusia alueviranomaisia koordinoiviin ministeriöihin, AVIen osalta VM:öön ja ELY-keskusten osalta TEM:öön kohdistuu kentältä paljon odotuksia. Niiden harjoittaman ohjauksen odotetaan tarjoavan alueviranomaisille selväpiirteiset ja toimintaperiaatteet linjaavat strategiat. Toiminnallisesta ohjauksesta vastaavissa sektoriministeriöissä koetaan, että niiden kyky ohjata aluehallintoa resurssiohjauksen keinoin on heikentynyt erityisesti valtionhallinnon tuottavuusohjelman toteutuksen vuoksi.

Strategisen suunnittelun ja sopimisen nähdään kuitenkin lisänneen ministeriöiden poikkihallinnollista yhteistyötä aluehallintoa ohjattaessa. Poikkihallinnollisuutta toivottiin toisaalta vahvistettavan konkreettisia ohjausinstrumentteja kuten strategia-asiakirjoja ja tulossopimuksia kehitettäessä ja jopa siten, että valtioneuvosto ottaisi itselleen voimakkaamman roolin sektoriministeriöiden yli ja vähentäisi siten hallinnonalakohtaisten painotusten korostumista aluehallinnon ohjauksessa.

Strategisen ja toiminnallisen tulossopimisen työnjako ja sisältö oli ohjaavien ministeriöiden edustajia haastateltaessa vielä muotoutumassa, eikä syksyyn 2010 mennessä muotoutunutta asetelmaa pidetty etenkään toiminnallista ohjausta harjoittavissa ministeriöissä optimaalisena. Verraten yleisesti toiminnallisesta ohjauksesta vastaavissa ministeriöissä nähtiin ongelmallisena toiminnallisten tulossopimusten alisteisuus strategiseen sopimiseen nähden tilanteessa, jossa niiden kyvyn vaikuttaa resurssiohjaukseen koettiin heikentyneen.

Toiminnalliset tulossopimukset nähtiin erityisen tärkeiksi sellaisten toimintojen kohdalla, joiden koettiin olevan etäällä koordinoivien ministeriöiden merkittävimpinä pitämistä alueviranomaisten tehtävien ydinaineksesta. Vastaavanlainen asennoituminen toiminnallisiin tulossopimuksiin ilmeni myös puhuttaessa toiminnoista, joihin oli sidottu pieniä htv-määriä. Siten toiminnallisen tulossopimuksen vähintäänkin epäviralliseksi tehtäväksi näyttää tulleen sellaisten tehtävien puolustaminen, joiden koetaan olevan tavalla tai toisella uhanalaisia uusissa viranomaiskokonaisuuksissa ja uudessa monen hallinnonalan yhteistoimintana toteutettavassa ohjausrakenteessa.

Kaiken kaikkiaan aluehallinnon uuden ohjausasetelman nähdään kasvattaneen koordinoivien ministeriöiden valtaa muihin ministeriöihin nähden. Tilanne nähdään tällaisena erityisesti resurssiohjauksen kohdalla. Toiminnalliset tulossopimukset ohjaavat substanssitehtävien hoitamista alueviranomaisissa, mutta resurssijaon kannalta näiden tehtävien hoitamista ohjaavien minis-

teriöiden on saatava resurssien suuntaamista koskevat tavoitteensa sisällytettyä jo strategiseen sopimukseen. Strategisen ja toiminnallisen ohjauksen välisestä työnjaosta ja näiden ohjausmuotojen sisällöistä vallitsee ministeriöissä kuitenkin erilaisia tulkintoja ja suoranaista epäselvyyttä. Ohjausasetelma on myös rakentunut monimuotoisempi kuin mihin ALKU-uudistuksen tavoitteella yksinkertaistaa tai virtaviivaistaa aluehallintoa viitattiin.

Poliisihallinnon erityisasetelmaa käsiteltiin luvussa 2. Vastaavasti liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalalla ELY-keskusten L-vastuualueen ohjausrakenne poikkeaa aluehallinnon yleisestä ohjausmallista. Ministeriö on siellä osapuolena strategisissa tulosneuvotteluissa, mutta L-vastuualueen toiminnallisesta ohjauksesta vastaa ALKU-uudistuksen kanssa rinnakkaisena uudistusprosessina muodostettu Liikennevirasto. Ohjausasetelman monimuotoisuutta lisäävät maakuntien liittojen suunnasta uuteen aluehallintoon kohdistuvat erilaiset odotukset ja niiden heijastuminen tapaan, jolla aluehallinnon, etenkin ELY-keskusten toiminnot suhteutuvat maakuntatasoiseen suunnittelu- ja kehittämisvälineistöön eräänä, ALKU-uudistuksen tavoitteenasettelun tunnistamana ohjauksen muotona.

Haasteista huolimatta ohjausjärjestelmien käyttöönottovuoden kokemuksia pidettiin ohjaavissa ministeriöissä varsin rohkaisevina. Niihin kuuluvien suunnittelu- ja sopimusprosessien keventäminen nähdään kuitenkin välttämättömäksi. Tällöin ministeriöiden erilaiset tulkinnot strategisen tai toiminnallisen sopimisen ensisijaisuudesta synnyttää sovittelutarvetta. Etenkin ELY-keskusten vastuualueita ohjaavien ministeriöiden piirissä suosituin kehittämissuunta näyttäisi olevan painopisteen siirtäminen strategisiin tulossopimuksiin. Koska myös voimakkaita toiminnallista sopimista puoltavia näkemyksiä esitettiin, on uuden hallinnon ohjaustapojen vakiinnuttamisessa väistämättä kyse myös suoranaista toimintatapoja koskevan luottamuksen rakentamisesta eri hallinnonalojen kesken. Myös kehittämistyötä tukevat tulostittarit vaativat kehittelyä.

Uudistuksen koetaan voivan synnyttää aitoja tuottavuushyötyjä aluehallinnon erikoistehtävätyönjaolla ja yhteisillä palveluilla. Tilahallinnolla on olemassa olevat rationalisointitavoitteet, mutta tavoitteita kuvaavat luvut ovat jossakin määrin epäyhtenäisiä ja asetelman luotettavasti todentavat luvut selvinnevät vasta uudistuksen edetessä. Sama koskee myös tietohallinnon rationalisointitavoitteita, jotka sinänsä ovat olemassa. Myös tietohallinnon kehitystilanteen todentavat luvut selviävät vasta vähitellen.

Henkilöstön vähentämistavoitteiden koetaan yleisesti haittaavan kehittämistä. Tältä osin tilanne alueiden välillä tosin on varsin erilainen: resurssit eivät ole jakautuneet tarpeeseen nähden tasaisesti alueiden välillä. Suoranaisten, eri yhteyksissä vastaan tulleen uudistusväsymyksen nähdään aiheutuvan pikemminkin tuottavuustavoitteiden saavuttamiseen tähtäävistä henkilöstöratkaisuksista kuin ALKU-uudistuksesta sinänsä. Ohjausjärjestelmän rakentamisen näkökulmasta uudistuksesta välittykin selvästi henkilöstönäkökulmaa valoisampi kuva.

9.4 Kansanvaltaisempi ja asiakassuuntautuneempi aluehallinto

Kaiken kaikkiaan ALKU-uudistus näyttää saavuttaneen kansanvaltaisuustavoitteensa kohtuullisen hyvin. Tämän tosin on mahdollistanut erityisesti se, että myös kansanvaltaisuuden vahvistamista koskeva tavoitetaso muotoutui uudistuksen edetessä selvästi vaatimattommaksi kuin esimerkiksi hallitusohjelman muotoilujen perusteella olisi ollut odotettavissa. Tästä syystä on ymmärrettävää, että maakuntien liitoissa uudistukselta odotettiin enemmän erityisesti alueelliseen kehittämisen ja sitä koskeviin rahavirtoihin vaikuttamisen osalta kuin mitä ainakaan vuoden 2010 kuluessa on koettu saadun.

Kansanvaltaisuuden laajentamista koskevien tavoitteiden näkökulmasta ALKU-uudistus olisi tuskin voinut tuottaa suurempaa hallintoreformia. Tähän vaikuttaa nykyisen hallintaympäristön luonne, jossa korostuu eri suunnista, kuntalaisilta tai eduskunnasta, poliittisen ja sitä kautta hallinnollisen mandaattinsa johtavien viranomaisten yhteistyö. Mikäli aluehallinnon kansanvaltaisuutta haluttaisiin edistää voimakkaasti, jouduttaisiin perusteelliseen pohdintaan siitä, millaiseen demokratiakäsitykseen alueellinen hallinta perustuu, millaiset toiminnot vaatisivat erityisesti voimakasta kansanvaltaista koordinoitua sekä millaiseksi muodostuisi kansalaisilta poliittisen toimivaltansa saavan alueviranomaisen tehtäväkenttä ja sen mahdollistama taloudellinen päätösvalta.

Kysyntää tällaiselle uudelleenharkinnalle kuitenkin on. Se, että ALKU-uudistus on toteutettu samoissa ajallisissa puitteissa Paras-uudistuksen tai – ja asiayhteys huomioiden erityisesti – Kainuun hallintokokeilun kanssa, on synnyttänyt odotuksia ALKU-uudistuksen soveltamisalasta. Tämä koskee sekä substanssisisältöjä (kuinka perustavanlaatuisia muutoksia uudistuksella saadaan aikaan) että uudistuksella synnytettäviä hallintorakentaita (onko otettu merkittävä askel kohti Kainuun hallintomallin mukaisten käytäntöjen soveltamista myös muissa maakunnissa). Tällaisia regionalistisia painotuksia ovat ruokkineet ALKU-uudistuksen toteutusvaiheessa myös valtakunnan poliittista johtoa myöten esitetyt arviot Kainuun kokemusten potentiaalisesta hyödynnettävyydestä hyvin erilaisten kehittämishaasteiden edessä olevissa osissa maata.

ALKU-uudistukselle asetettuja tavoitteita kohti edettäessä on vielä epäselvää, kuinka hyvin valtion uusi aluehallinto ja keskushallinto pystyvät luoviin monimuotoisten toimijaverkostojen ja hallinnonalakohtaisten hierarkioiden välillä. Viranomaisten toimijaroolien muuttuminen esimerkiksi kehittämis- ja valvontatehtävien kulloisistakin painotuksista johtuen saattaa synnyttää epävarmuutta siitä, mitä tai millaista koordinaatiomekanismia eri tilanteissa käytetään. Myös verkostojen johtamisessa merkittävien neuvotteluasetelmien muuttuminen metahallitsijan tavoitteiden vastaiseksi pelätään voivan vaihtaa yhteistoiminnan hallintamallin verkostoasetelmasta hierarkkiseksi (resurssi) ohjaukseksi.

Myös keskus- ja aluehallinnon toimijoiden välinen suhde on ollut uudistuksen toteutusvaiheen alussa haasteellinen. ALKU-uudistuksen vaatima koordinaatiotyö on mitä ilmeisimmin synnyttänyt erityistä hallinnon sisäistä taakkaa. Substanssiohjauksesta vastaavien ministeriöiden ajankäytön koetaan painottuneen hallinnon sisäisten mekanismien selkiyttämiseen, mikä on puolestaan ajankäytöllisesti pois uusien alueviranomaisten sisällöllisestä ohjauksesta. Tilanne koetaan tällaisena sekä ohjaavissa ministeriöissä että aluetason virkamieskunnan piirissä.

Sen sijaan ALKU-uudistus ei ole erityisemmin lisännyt alueviranomaisten sidosryhmien kokemaa hallinnollista taakkaa. Suhteet valtion aluehallinnon toimintoihin ja niitä koskevat asiointikokemukset ovat säilyneet pitkälti ennallaan. Tuottavuushyötyjen tavoittelulla erityisesti sähköistä asiointia edistämällä ja erilaisten sähköisten menettelyjen mahdollistamien toiminnan sisällöllisten kehittämismahdollisuuksien kautta voidaan erityisesti informaation ja erilaisten asiakirjojen toimittamiseen kytkeytyvää hallinnollista taakkaa pienentää merkittävästi.

Maakuntien poliittiset päättäjät näkevät joka tapauksessa ALKU-uudistuksen parantaneen vaikutusmahdollisuuksiaan ja vahvistaneen maakuntien asemaa paikallisen poliittisen tahdonmuodostuksen välittäjinä. Aluehallinnon kansanvaltaisuuden lisäämistä koskevat tavoitteet ovat periaatteellisia ja siten toteuttamisen mittakaavalta suuria. Niitä on kuitenkin mahdollista edistää myös ALKU-uudistusten kaltaisilla osittaisilla tai vain rajatuilla, hiljaisesti radikaaleilla, hallintojärjestelmän muutoksilla. Tämä edellyttää kuitenkin toimijoiden yhteistyötä suosivien toimintatapojen ja toimintakulttuurien sekä niitä tukevien toiminnan sisältöjen arviointijärjestelmien kehittämistä.

LÄHTEET

- Airaksinen, J. & Haveri, A. & Pyykkönen H. & Väisänen P. 2008. *Sinisistä ajatuksista moniin totuuksiin. Kainuun hallintokokeilun arviointi*. Toinen väliraportti. Valtiovarainministeriön julkaisuja 41/2008. Edita Prima Oy. Helsinki.
- Aluehallinnon uudistamishanke. *Henkilöstötyöryhmän raportti* 6.11.2008. http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/03_muut_asiakirjat/20081017ALKUha/012_alku_henkilostoraportti_311008.pdf [Viitattu 15.11.2010]
- Aluehallinnon uudistamishanke. 2008. *Tuottavuutta edistävät toimenpiteet*. Taustamuistio, 2008, ei päivämäärää. Helsinki: Valtiovarainministeriö.
- Aluehallinnon uudistamishanke. 2008. *Uuden aluehallinnon tietojärjestelmätyöryhmän raportti*, 31.10.2008. Helsinki: Valtiovarainministeriö.
- Aluehallinnon uudistamishanke 2008. *Väliraportti. Toinen painos, sisältäen hallinnon ja aluekehityksen ministerityöryhmän päätöksen* 8.5.2008. Helsinki: Valtiovarainministeriö. Valtiovarainministeriön julkaisuja 19a/2008. http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/01_julkaisut/04_hallinnon_kehittaminen/20080402Alueha/Alku_vr_2painos_netti.pdf [Viitattu 15.11.2010].
- Aron, R. 1965. *Démocratie et totalitarisme*. Paris. Gallimard.
- Better Regulation Executive. 2005. *Measuring Administrative Costs: UK Standard Cost Model Manual*. Cabinet Office, London.
- Bäcklund, P. 2007. *Tietämisen politiikka. Kokemuksellinen tieto kunnan hallinnassa*. Helsingin kaupungin tietokeskuksen erityisjulkaisuja. Helsinki.
- Courpasson, D. 2000. Managerial Strategies of Domination. Power in Soft Bureaucracies. *Organization Studies*, 21(1), 141–161.
- Etelä-Suomen aluehallintovirasto. 2010. *Aluehallintovirastojen resurssiselvitys*. Hämeenlinna: Etelä-Suomen AVI. 30.6.2010.
- Fudge, C. & Gustafsson, L. 1989. Administrative Reform and Public Sector Management in Sweden and United Kingdom. *Public Money and Management*, 29–34.
- Gallouj, F. & Weinstein, O. 1997. Innovation in services. *Research Policy*. 26, 537–556.
- Grönroos, C. 1990. *Service Management and Marketing. Managing the Moments of Truth in Service Competition*. Lexington Books, Lexington.

- Haveri, A. 1997. *Aluehallinto muutoksessa. Tutkimus aluehallinnon uudistusten vaikutuksista*. Tampereen yliopisto, Hallintotieteen laitos.
- Haveri A. & Pehk, T. 2008. *Verkostokunta johtamisen ja demokratian haasteena*. TUP Kunnallistutkimuksia. Tampere University Press. TUP
- Jaakkola, E. & Orava, M. & Varjonen, V. 2007. *Palvelujen tuotteistamisesta kilpailuetua*. Opas yrityksille. Tekes, Helsinki.
- Jessop, R. 2003. Governance, Governance Failure, and Meta-Governance. *Policies, Governance and Innovation for Rural Areas*.
- Jääntti, A. & Airaksinen, J. & Haveri, A. 2010. *Siniset ajatukset - vapaasta putouksesta hallittuun sopeuttamiseen*. Kainuun hallintokokeilun vaikutukset. Valtiovarainministeriö. Helsinki 2010: Valtiovarainministeriön julkaisuja 20/2010.
- Karppi, I & Haveri, A. 2009. Policy Push in the age of Privatisation?. *The Service Industries Journal* 29 (3-4), 491-502.
- Karppi, I. & Pihlajamaa, E. & Haatainen, J. & Haveri, A. & Oulasvirta, L. & Stenvall, J. 2010. *Aluehallinnon uudistamishankkeen (ALKU) arviointi. Väliraportti: valmisteluvaiheen arviointi 2009*. Helsinki: Valtiovarainministeriö Valtiovarainministeriön julkaisuja, Hallinnon kehittäminen 16/2010. http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/01_julkaisut/04_hallinnon_kehittaminen/20100416Alueha/Aluehallinnon_uudistamishankkeen_arviointi.pdf [Viitattu 15.11.2010].
- Kujanpää, O. 2001. *Tasapainotettu mittaristo (BSC) poliisin tuloksellisuuden arvioinnissa*. Tampereen yliopisto, Hallintotieteen laitos, Hallintotiede, Tutkimuksia Sarja A 25. Tampere.
- Löfgren, K. & Ringholm, T. 2009. New Network Modes of Nordic Local Governance. *Local Government Studies*, 35(5), 505–514.
- Marcussen, M. & Torfing, J. 2007. Teoksessa *Democratic Network Governance in Europe* (ss 3–14). New York: Palgrave Macmillan.
- Metcalfe, L. & Richards, S. 1991. *Improving Public Management* (2nd ed. p.). London: Sage Publications.
- Niemi-Lilahti, A. & Stenvall, J. & Ståhlberg, K. 2002. *Iskukykyisempi Suomi. Suomalaisen aluehallinnon kokonaisarviointi kehittämislinjauksia*. Sisäasiainministeriö
- OECD 2010. Finland. Working together to sustain success. *OECD Public Governance Reviews*. Paris: OECD Publishing.
- Scharpf, F. W. 1994a. Community and Autonomy. Multi-Level Policy-making in the European Union. *Journal of European Public Policy* 1 (2), 219-242.
- Scharpf, F. W. 1994b. Games Real Actors Could Play. Positive and Negative Coordination in Embedded Negotiations. *Journal of Theoretical Politics* 6 (1), pp. 27-53.

- Stenvall, J. & Harisalo, R. 2000. *Aluehallinto 2000-uudistuksen arviointi - Uutta ideaa etsimässä*. Tampere: Tampereen yliopisto, Hallintotieteen laitos. Hallintotiede, Sarja A, Tutkimuksia A 2.
- Stenvall, J. & Syväjärvi, A. & Vakkala, H. (2008): ”Kun romppeet ovat paikoillaan”. *Onnistunut kuntafuusio – pehmeä vai kova henkilöstövoimavarojen johtaminen?* Helsinki: Suomen Kuntaliitto. Acta-Sarja, nro 204.
- Stenvall, J. & Vakkala, H. & Syväjärvi, A. & Leinonen, J. & Juntunen, P. & Oulasvirta, L. & Tiilikainen, A. (2009): *Parasta nyt – Kunta- ja palvelurakenneuudistuksen suunnitteluvaiheen loppuarviointi*. Helsinki: Valtiovarainministeriö. Valtiovarainministeriön julkaisuja 11/2009.
- Stenvall, J. & Virtanen, P. (2007): *Muutosta johtamassa*. Helsinki: Edita.
- Sörensen, E. 2006. Metagovernance: The Changing Role of Politicians in Processes of Democratic Governance. *The American Review of Public Administration* 36: 98.
- TEM (työ- ja elinkeinoministeriö). 2010. Yritysten hallinnollisen taakan kehitys vuonna 2009. Helsinki: Työ- ja elinkeinoministeriö
- Toivonen, M. & Tuominen, T. 2009. Emergence of innovations in services. *The Service Industrial Journal*. Vol. 29, No. 7, 887-403.
- Tolkki, H. & Haveri, A. & Airaksinen, J. & Valkonen, E. 2010. Governance in Regional Development – Between Regulation and Self-regulation. *Public Organization Review*.
- Valovirta, V. & Hyvönen, J. 2009. Yhteenveto. Teoksessa V. Valovirta & J. Hyvönen (toim.) *Julkisen sektorin innovaatiot ja innovaatiotoiminta*. Sektoritutkimuksen neuvottelukunta, Osaaminen, työ ja hyvinvointi, 4-11.
- Valtiovarainministeriö 2007. ALKU-hanke. *Aluehallinnon tehtäviä selvittävän työryhmän raportti*.
- Valtiovarainministeriö 2010. *Julkisen talouden valinnat 2010-luvulle*. Kansantalouselosasto. Valtiovarainministeriön julkaisuja 49/2010. Helsinki.

VIRALLISLÄHTEET

- Hallintovaliokunnan mietintö hallituksen esitykseen aluehallinnon uudistamista koskevaksi lainsäädännöksi (HaVM 13/2009 vp)
- Hallintovaliokunnan mietintö hallituksen esitykseen laiksi alueiden kehittämisestä ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HaVM 22/2009 vp)
- Hallituksen esitys Eduskunnalle valtion aluehallintoa koskevan lainsäädännön uudistamiseksi. (HE 148/1996 vp.)
- Hallituksen esitys eduskunnalle aluehallinnon uudistamista koskevaksi lainsäädännöksi (HE 59/2009 vp.)
- Hallituksen esitys eduskunnalle aluehallinnon viranomaisien tehtäviä koskevan lainsäädännön muuttamiseksi (HE 161/2009 vp.)
- Henkilöstöjärjestöjen yhteinen eriävä mielipide ALKU-hankkeen henkilöstötyöryhmän loppuraporttiin 5.11.2008. Raportissa Henkilöstötyöryhmän raportti 6.11.2008. Aluehallinnon uudistamishanke.
- Kirjallinen selvitys aluehallintovirastojen ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten palkkausjärjestelmän valmistelutilanteesta. Joulukuu 2010.
- Laki aluehallintovirastoista (896/2009)
- Laki elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista (897/2009).
- Laki valtion aluehallinnon uudistamista koskevan lainsäädännön voimaantonnasta (903/2009).
- Valtioneuvoston periaatepäätös 23.3.2006. Valtion henkilöstön aseman järjestäminen organisaation muutostilanteissa.
- Valtiovarainministeriön päätös 6.11.2007. Muutosten johtaminen, muutosturva ja organisaation muutostilanteet.
- Valtioneuvoston selonteko aluehallinto 2000 -uudistuksen toteutumisesta (VNS 3/2000 vp.)

Internet-lähteet

Valtiokonttori. Kaiku-työhyvinvointipalvelut.

<http://www.valtiokonttori.fi/Public/default.aspx?nodeid=16245>

[viitattu 14.12.2010]

LIITTEET

Toteutusvaiheen haastattelut²²

LIITE 1. Keväällä ja kesällä 2010 haastatellut AVIen ja ELY-keskusten asiantuntijat; palvelunäkökulma.

- Ekqvist, Merja. Uudenmaan ELY. Työllisyys, yrittäjyys ja maahanmuutto (25.5.)
- Ylitalo, Jussi. Uudenmaan ELY. Maaseutu ja energia. (26.5.)
- Laine, Tarja. Uudenmaan ELY. Elinympäristö (27.5.)
- Saari, Maarit. Uudenmaan ELY. Liikenne ja infrastruktuuri, Hgin seudun tiimi (27.5.)
- Lyden, Erkki. Pirkanmaan ELY. Työllisyys, yrittäjyys ja osaamisen kehittäminen (7.6.)
- Nyholm, Kenneth. Pirkanmaan ELY. Innovaatiot ja kansainvälistyvä liiketoiminta. (8.6.)
- Stranden, Leena. Pirkanmaan ELY. Rakennettu ympäristö (9.6.)
- Vitikka, Harri. Pirkanmaan ELY. Liikennejärjestelmä (9.6.)
- Suutari, Tiina. Pohjois-Pohjanmaan ELY. Maaseutu ja energia (3.6.)
- Mäki, Maire. Pohjois-Pohjanmaan ELY. Työllisyys ja yrittäjyys (3.6.)
- Koski-Ahonen, Liisa. Pohjois-Pohjanmaan ELY. Alueidenkäyttöyksikkö (4.6.)
- Heikkinen, Heino. Pohjois-Pohjanmaan ELY. Tie- ja liikenneolojen suunnittelu (4.6.)
- Laitila, Tuomo. Länsi- ja Sisä-Suomen AVI. Peruspalvelut, oikeusturva ja luvat (2.6.)
- Korba, Sirje. Länsi- ja Sisä-Suomen AVI. Työsuojelun vastuualue (8.6.)
- Tiilikainen, Tapani. Itä-Suomen AVI. Poliisitoimen vastuualueen päällikkö (28.5.)
- Lehtonen, Timo J. Itä-Suomen AVI. Ympäristölupavastuualue (4.6.)
- Jakonen, Sirkka. Itä-Suomen AVI. Peruspalvelut, oikeusturva ja luvat (22.6.)

²² Valmisteluvaiheen arviointia varten haastattelut ja näille esitetyt kysymykset käyvät ilmi arviointihankkeen väliraportin (Karppi ym. 2010) liitteistä.

LIITE 2. Kesällä 2010 toteutettujen henkilöstöhaastattelujen osallistajat

Aluehallintovirastoissa ja ELY-keskuksissa tehtiin kesällä 2010 yhteensä seitsemän ryhmähaastattelua ja yksi yksilöhaastattelu. Haastatteluissa aluehallintouudistusta tarkasteltiin henkilöstön näkökulmasta.

Aluehallintovirastot

Itä-Suomen aluehallintovirasto

Anna-Kaisa Ruokonen, henkilöstöpäällikkö
 Ulla-Maija Suuniittu, koulutuspäällikkö
 Hannu Raitio, luottamusmies
 Hannu Koikkalainen, luottamusmies

Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto

Markku Nurminen, johtaja,
 Sinikka Lähteenmäki, erikoissuunnittelija
 Asikainen, Vuokko, luottamusmies

Itä-Suomen aluehallintovirasto, Työnantaja- ja henkilöstöpolitiikkayksikkö

Timo Kähärä, yksikön päällikkö

Aluehallintovirastojen valtakunnalliset pääluottamusmiehet

Seppo Parkkinen, Etelä-Suomen aluehallintovirasto, JHL
 Jyrki Heiskanen, Etelä-Suomen aluehallintovirasto, Pardia

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset

Pirkanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus

Kirre Palmi, henkilöstöpäällikkö
 Kirsikka Soikkeli, erikoissuunnittelija
 Tero Haarajärvi, luottamusmies

Pohjois-Pohjanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus

Eija Rautava, henkilöstöpäällikkö
 Hannu Puranen, luottamusmies
 Ari Hoppania, luottamusmies

Uudenmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus

Janne Kesälahti, hallintojohtaja
 Merja Soosalu, erikoissuunnittelija
 Minna Weurlander, ylitarkastaja
 Tarja Leväharju, luottamusmies

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten valtakunnalliset pääluottamusmiehet

Mirja Vaarna, Varsinais-Suomen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus, JHL

Pekka Liimatainen, Varsinais-Suomen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus, JUKO

Keijo Kunnari, Kainuun elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus, Pardia

LIITE 3. Uusien viranomaisten kehittämistä ja ohjausta sekä ALKU-uudistuksen taloudellisia vaikutuksia koskeviin haastatteluihin syksyllä 2010 osallistuneet henkilöt

Heimo Hanhilahti, MMM, maatalousosasto

Heikki Heikkilä, Valtion IT -palvelukeskus

Tarja Hyvönen, VM, HKO/rakenne- ja ohjausyksikkö

Aino Jalonen, YM, hallintoyksikkö

Riitta Kaivosoja, OKM, kulttuuri-, liikunta- ja nuorisopolitiikan osasto

Anna-Maija Karjalainen Valtion IT-palvelukeskus

Paula Karjalainen, SM, maahanmuutto-osasto

Janne Kerkelä, SM, hallintoyksikkö

Matti Korkealehto, VM, hallinnon kehittämisosasto

Harri Martikainen, SM, talousyksikkö

Tarja Oksanen, SM, pelastusosasto

Petri Porkka Senaatti-kiinteistöt Oy

Marko Puttonen, VM, hallinnon kehittämisosasto

Timo Reina, ALKU-uudistuksen valmisteluvaiheessa VM, poliittinen valtiosihteeri

Outi Ryyppö, TEM, ELY-keskusten ohjaus

Pentti Saira, SM, poliisiosasto

Carolina Sierimo, STM, hallinto- ja suunnitteluosasto

Tapani Tölli, VM, hallintoministeri

Riitta Viren, LVM, liikennejärjestelmäyksikkö

LIITE 4. Keväällä ja kesällä 2010 toteutettujen, AVIen ja ELY-keskusten asiantuntijoille suunnattujen haastattelujen teemat.

TOIMINNOT

1. Toteutusvaiheen käynnistyminen

- Mitä odotitte uudistukselta ja missä määrin toteutuneet muutokset ovat olleet odotustenne mukaisia?
 - o Mitä ovat olleet suurimmat yllätykset?
 - o Mitä on jouduttu opettelemaan?
- Miten uudistukseen liittyvien uusien toimintatapojen opettelu on sujunut?
 - o Onko muutoksessa päästy jo hyväksymisvaiheeseen vai onko havaittavissa vielä kipuilua?

2. Palvelukykyisyys käynnistysvaiheessa

- Miten luonnehtisitte palvelutasoa toimeenpanon alkuvaiheessa?
 - o Kuinka kauan arvioitte siirtymäajan kestävän?
- Miten henkilökunnan osaamiseen ja osaamistarpeisiin on kiinnitetty huomiota tavoitellun palvelutason saavuttamiseksi?

3. Palvelujen järjestäminen ja sidosryhmät

- *ELY:* Kuinka sidosryhmille suunnattujen palvelujen järjestäminen on toteutunut suhteessa odotuksiin?
- *AVI:* Kuinka kansalaisille/yrityksille/muille sidosryhmille suunnattujen palvelujen järjestäminen on toteutunut suhteessa odotuksiin?
 - o Millaisia ovat olleet suurimmat ongelmat?
 - o Millaisten tehtävien kohdalla on otettu merkittävimpiä edistysaskeleita?
 - Puhelinpalvelut? Kuinka palvelee tehtäväaluetta
 - Palvelukeskukset? Kuinka palvelee tehtäväaluetta
 - Erikoistumisyksiköt?
- Kuinka hyvin/osuvasti palveluja pystytään tuottamaan:
 - a) kansalaisille
 - b) yrityksille
 - c) toisille viranomaisille valtionhallinnossa ja kuntasektorilla
- Onko hallinnon toimintarajojen uusiminen vaikuttanut palvelujen järjestämiseen?
 - o Myös muut kuin maantieteelliset rajat

4. Uusien viranomaisten välinen yhteistyö

- Kuinka yhteistyöasetelmat ovat alkaneet rakentua
 - o Vastuualueiden välillä
 - o ELYjen välillä/AVIen välillä
 - o Uusien viranomaisten kesken
 - o Alueiden käyttö/ELY: Millä tavoin yhteistoiminta maakuntien liittojen kanssa on muotoutumassa (onko lisääntynyt?)
- Kuinka selväpiirteinä muut AVI/ELY-viranomaiset näyttäytyvät?
 - o vaikuttaako mahdollinen viranomaisten erilainen käytännön organisoituminen viranomaisten väliseen yhteistyöhön?
- ELY: Miten yhteistyö eroaa siinä, että nyt vastuualueet ovat samaa viranomaista ja ennen erillisiä viranomaisia?
- AVI: Miten yhteistyö eroaa siinä, että nyt erityisesti ELY-vastuualueet ovat samaa viranomaista (ja ennen erillisiä viranomaisia)?
 - o Miten uudistus on vaikuttanut alueidenkäytön strategiseen suunnitteluun maakuntatasolla?
 - o Miten uudistus on vaikuttanut työsuojelun ydintehtävien hoitamiseen?
 - o Miten uudistus on vaikuttanut koulutus- ja sivistystehtävien kytkemiseen esim. toimittaessa yhteistyössä ELYn E-vastuualueen kanssa?
 - o Miten uudistus on vaikuttanut ympäristölupa-asioiden hoitamiseen suhteessa yleiseen organisaatiomuutokseen liittyvään neuvontaan?
 - o Miten uudistus on vaikuttanut maaseudun kehittämiseen liittyviin tehtäviin?
 - o Miten uudistus on vaikuttanut teknologia- ja innovaatiotoiminnan aktivointiin ja rahoitukseen? / Onko uusi viranomainen yritysten mukaan selkeästi hahmotettavissa oleva?
- Onko tehtävien hoidossa mahdollista keskittyä aiempaa enemmän ydintehtäviin vai vievätkö uudistuksesta johtuvat rutiinitehtävät paljon aikaa?

5. Lopuksi

- Mitä ALKU-uudistuksesta on tähän mennessä opittu?
- Onko uudistuksen myötä syntynyt uusia verkostoja?
- Jotain muuta uudistuksesta?

LIITE 5. Kesällä 2010 tehtyjen toteutusvaiheen henkilöstöhaastattelujen teemat

1. Yleiset kommentit aluehallintouudistuksen toteutusvaiheen käynnistymisestä
2. Aluehallinnon uudistamishankkeen toteutusvaihe henkilöstön näkökulmasta
3. Muutokset henkilöstön tehtäväkuvisa ja osaamistarpeissa
4. Toimintojen keskittämisen vaikutukset henkilöstöön
5. Muutosjohtaminen ja henkilöstön osallistumis- ja vaikutusmahdollisuudet aluehallinnon uudistuksen toteutusvaiheessa
6. Työhyvinvointi ja työssä jaksaminen
7. Palkkausjärjestelmä
8. Henkilöstömäärän ja -rakenteen muutokset
9. Mitä on opittu?
10. Faktatiedot henkilöstöön kohdistuvista vaikutuksista

LIITE 6. Syksyllä 2010 toteutettujen uusien alueviranomaisten ohjausta koskevien haastattelujen teemat.

1. Onko ministeriöistä uusiin aluehallintoviranomaisiin (AVI/ELY) suuntautuva ohjaus näkemyksenne mukaan nyt paremmin koordinoitua ja ministeriöiden keskinäinen yhteistyö siten parempaa, verrattuna:
 - a) sitä koskeneisiin odotuksiin ennen uudistuksen toteutumisvaiheen käynnistymistä?
 - b) ennen uudistusta vallinneisiin/toteutuneisiin yhteistyön muotoihin?
- Jos vertaatte nykyhetkeä aikaan ennen uudistusta, koetteko oman ministeriönne ohjausasetelmien ja -suhteiden muihin ministeriöihin ja niiden harjoittamaan ohjaukseen nähden muuttuneen enemmän/vähemmän ristiriitaisiksi?

- Entä onko uudistuksen myötä syntynyt uudenlaisia ristiriita-asetelmia?

2. Millainen on näkemyksenne mukaan strategisen ja toiminnallisen ohjauksen suhde ALKU-uudistuksen jälkeisissä oloissa?

Ovatko ministeriönne ja ohjattavanne olevien uusien aluehallintoviranomaisten (AVI/ELY) väliset tulosneuvottelukäytännöt muuttuneet tai kehittyneet uudistuksen jälkeen – verrattuna aikaan ennen uudistusta?

- Strategiset tulossopimisneuvottelut:
 - o Mitä sisällytetään
 - o Mitä pitäisi sisällyttää
- Toiminnalliset tulossopimisneuvottelut:
 - o Mitä sisällytetään
 - o Mitä pitäisi sisällyttää
- Strategisen ja toiminnallisen tulossopimuksen välinen suhde.

Entä ongelmat edellä mainituissa tulosohjauskäytännöissä ja niiden välisessä suhteessa, mielletäänkö neuvottelut välttämättömiksi hallinnollisiksi käytännöiksi vai vaikuttaviksi neuvotteluiksi ja aluehallinnon sisällölliseksi substanssiohjaamiseksi?

- Onko neuvotteluvallassa ja ohjausvallassa tapahtunut siirtymiä uudistuksen johdosta – millaisia?

3. Onko ministeriönne yhteistyö maakuntien liittojen tai muiden aluetason toimijoiden kanssa lisääntynyt uudistuksen myötä?

4. Miten ja millaisin keinoin ohjaava ministeriötaho on ohjannut/pyrkinyt vaikuttamaan uusien aluehallinnon viranomaisten (AVI/ELY):

- a) tuottavuuteen ja
- b) henkilöstömäärään sekä
- c) palvelujen laatuun ja saatavuuteen asiakkaiden kannalta?
- Onko em. ohjaus toiminut?
- Millaisia ongelmia on noussut esiin?

LIITE 7. AVIen ja ELY-keskusten asiakkaille ja sidosryhmille suunnattu e-lomakekysely. Vastaajia 156.

ALKU-hanke (sidosryhmät)

Olen asioinut

- Elinkeino- liikenne ja ympäristökeskuksen kanssa (ELY)
- Aluehallintoviraston kanssa (AVI)
- Molempien kanssa
- En kummankaan kanssa

ELY-keskusten sidosryhmät

- Minkä alueen ELY-keskuksen kanssa asioitte useimmin? _____

Edustamani organisaatio on

- ☐ Yritys
- ☐ Julkisyhteisö
- ☐ Kansalaisjärjestö
- ☐ Muu

Uudistusta edeltävään tilanteeseen verrattuna, miten uudistus on vaikuttanut seuraaviin asioihin?

	Erittäin myönteisesti	Myönteisesti	Ei vaikutusta	Kielteisesti	Erittäin kielteisesti
ELY-keskuksen palvelutaso	☐	☐	☐	☐	☐
Asiointi ELY-keskuksessa	☐	☐	☐	☐	☐
ELY-keskusten tarjoamien palvelujen saavutettavuus sähköisesti ja puhelimitse	☐	☐	☐	☐	☐

Miten seuraavat tekijät ovat muuttuneet valtion aluehallintouudistuksen seurauksena?

	Erittäin myönteisesti	Myönteisesti	Ei vaikutusta	Kielteisesti	Erittäin kielteisesti
Ohjauksen ja neuvonnan saatavuus valtion aluehallinnosta	☐	☐	☐	☐	☐
Valtion aluehallinnon kanssa asioinnin sujuvuus	☐	☐	☐	☐	☐
Valtion aluehallinnosta saatava informaatio-ohjaus	☐	☐	☐	☐	☐
Raportoinnin määrä ELY-keskuksille (esim. toimitettavat lupahakemukset tai asiakirjat)	☐	☐	☐	☐	☐

Onko ELY-keskuksen toteuttama, edustamanne toimialan tai tehtäväalueen kannalta merkittävä valvonta muuttunut uudistuksen jälkeen. Jos on niin miten?

Tässä voit kertoa tarkemmin asiointikokemuksistasi ELY-keskuksen kanssa

Aluehallintoviraston sidosryhmät

- Minkä aluehallintoviraston kanssa asioitte useimmin? _____

Edustamani organisaatio on

- ☐ Yritys
- ☐ Julkisyhteisö
- ☐ Kansalaisjärjestö
- ☐ Muu

Uudistusta edeltävään tilanteeseen verrattuna, miten uudistus on vaikuttanut seuraaviin asioihin?

	Erittäin myönteisesti	Myönteisesti	Ei vaikutusta	Kielteisesti	Erittäin kielteisesti
Aluehallintovirastojen palvelutaso	☐	☐	☐	☐	☐
Asiointi aluehallintovirastojen kanssa	☐	☐	☐	☐	☐
Aluehallintovirastojen tarjoamien palvelujen saavutettavuus sähköisesti ja puhelimitse	☐	☐	☐	☐	☐

Miten seuraavat tekijät ovat muuttuneet valtion aluehallintouudistuksen seurauksena?

	Erittäin myönteisesti	Myönteisesti	Ei vaikutusta	Kielteisesti	Erittäin kielteisesti
Ohjauksen ja neuvonnan saatavuus valtion aluehallinnossa	☐	☐	☐	☐	☐
Valtion aluehallinnon kanssa asioinnin sujuvuus	☐	☐	☐	☐	☐
Valtion aluehallinnosta saatava informaatio-ohjaus	☐	☐	☐	☐	☐
Raportoinnin määrä aluehallintovirastoille (esim. toimitettavat lupahakemukset tai asiakirjat)	☐	☐	☐	☐	☐

Onko aluehallintoviraston toteuttama, edustamanne toimialan tai tehtäväalueen kannalta merkittävä valvonta muuttunut uudistuksen jälkeen. Jos on niin miten?

Tässä voit kertoa tarkemmin asiointikokemuksistasi aluehallintoviraston kanssa

☐ Tietojen lähetys

LIITE 8. Maakuntien liittojen luottamusmiesjohdolle ja johtaville virkamiehille suunnattu e-lomakekysely/haastattelu. Vastaajia 38.

ALKU-hanke

Miten aluehallinnon uudistus (ALKU-hanke) on vaikuttanut mahdollisuuksiisi osallistua päätöksentekoon ja toimintaan maakuntaliitossa verrattuna uudistusta edeltäneeseen tilanteeseen?

	Erittäin myönteisesti	Myönteisesti	Ei vaikutusta	Kielteisesti	Erittäin kielteisesti
Maakunnan ohjelmatyön tavoitteet	☐	☐	☐	☐	☐
Resurssien kohdentaminen	☐	☐	☐	☐	☐
Kärkihankkeiden valinta	☐	☐	☐	☐	☐
Tärkeiden sidosryhmien viestien kanavointi maakunnan päätöksentekoon	☐	☐	☐	☐	☐
Uusien osallistumismuotojen kehittäminen	☐	☐	☐	☐	☐
Verkostoihin osallistuminen	☐	☐	☐	☐	☐

Keitä/ketä tai mitä tahoa/tahoja katsot edustavasi maakunnallisissa tehtävissäsi?

Halutessasi voit kommentoida kysymyksiin liittyviä asioita avoimesti alla olevaan kenttään. tarkemmin asiointikokemuksistasi ELY-keskuksen kanssa

O Tietojen lähetys



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

11/2011
Valtiovarainministeriön julkaisuja
Helmikuu 2011

ISSN 1797-9714 (pdf)
ISBN 978-952-251-161-4 (pdf)