



12.05.2014

Valtiovarainministeriö

Viite Valtiovarainministeriön lausuntopyyntö 14.04.2014
(VM112:00/2013)

Lausunto aluehallintovirastojen hallinnollisten tehtävien kokoamisprojektin väliraportista

Lounais-Suomen aluehallintovirasto esittää lausuntonaan aluehallintovirastojen hallinnollisten tehtävien kokoamisprojektin väliraportista seuraavaa.

Hallinnollisten tehtävien kokoamisella tulee vähentää päällekkäistä työtä ja tehostaa hallinnollisia toimintoja

Aluehallintovirastojen (AVIen) hallinnollisten tehtävien kokoamishanke perustuu eduskunnalle helmikuussa 2014 annettuun selontekoon aluehallinnon uudistuksen toimeenpanosta ja toteutumisesta. AVIen hallinnollisten tehtävien kokoaminen on jatkoa alueellisesti ja valtakunnallisesti hoidettavien tehtävien ja toimivallan tarkastelussa. Kokoamisen tavoite vähentää päällekkäistä työtä AVI:issa on kannatettava ottaen huomioon tuottavuusvähennysvelvoitteet, henkilöstörakenteen ja eläköitymisennusteet.

Hallinnollisten tehtävien kokoamisprojektin (HALKO) väliraportissa on esitetään AVIen hallinto- ja kehittämispalvelujen kokoamista valtakunnallisesti organisoiduksi mutta hajautetusti toimivaksi toiminta- ja palvelumalliksi. AVIen hallinto- ja kehittämispalvelut –vastuualueelle koottavat tehtävät organisoitaisiin yhden AVI:n yhteyteen henkilöstön työskennellessä alueellisesti hajautettuna. Uusi malli olisi toteutettavissa aluehallintovirastoista annetun valtioneuvoston asetuksen muutoksella aluehallintovirastoista annetun lain 6 §:n 1 momentin nojalla (poislukien työsuojelun tehtävät ja ympäristölupa-asiat).

Koottuun hallintoon siirtyisi AVI:ista – eläköitymisennusteet huomioon ottaen – kokonaisuudessaan merkittävä henkilöstömäärä. Uuden toiminta- ja palvelumallin puitteissa kaikkia tehtäviä ei tarvitse tehdä kuuteen kertaan kuten nykyiseen tapaan, minkä tulee osaltaan vapauttaa resursseja toimintojen tehostamiseen ja modernisointiin.

Väliraportissa esitetty toiminta- ja palvelumalli sekä kootusti ja virastokohtaisesti hoidettavien tehtävien rajaustyö kaipaavat jatkotyössä edelleen tarkennusta. Kootun hallinnon toimintojen toimiva ja virastokohtaisiin tarpeisiin nähden joustava työnjako edellyttää eri tehtäväkokonaisuuksista selkeät vastuunjako-aulakot ja konkreettisesti kirjatut toimintaperiaatteet, joihin verraten työnjaon ja toimintojen toteutumista voidaan virastokohtaisesti arvioida ja tehdä myös tarvittavia korjausliikkeitä.

Väliraportissa esitetyn hallinto- ja kehittämispalvelut –vastuualueen tehtäväkokonaisuuksien ryhmittelyn ja yksikkörakenteen tulee perustua hallinnollisten tehtävien moderniin sekä tulevaisuusorientoituneeseen tapaan hahmottaa toiminnan kehittämistarpeita. Väliraportissa sivulla 27 luetellut, nykyään AVI:n tietohallinnon vastuulla olevat asiakirjahallinnon suunnittelu- ja kehittämistehtävät liittyvät kiinteästi sivuilla 41-42 kirjattuihin asiakirjahallinnon tehtäväkokonaisuuksiin. Kootun hallinnon organisointimallissa nämä tehtävät on kuitenkin jaettu yleishallintoyksikköön ja tietoyksikköön. Lähitulevaisuudessa sähköinen asiointi ja tieto- ja asianhallintajärjestelmien (USPAn) kehittäminen tulevat olemaan yhä suuremmassa roolissa niin, että ne ohjaavat viranomaisia ja asiakkaita sähköiseen asiointiin. Asiakirjahallinto on osa tiedonhallintaa, joten sen tulisi kuulua samaan yksikköön. Tätä puoltaisivat myös yhden arkistonmuodostajan vaihtoehto sekä henkilöstön määrän nopea, joskin alueellisesti epätasaisesti kohdistuva aleneminen vuoteen 2017 mennessä.

Kootun hallinnon toiminta- ja palvelumallia tulee rakentaa prosessimaisesti. Kun kyse on kootun hallinnon ja AVI-virastojen rajat ylittävistä prosesseista, tulee niiden toimivuutta tarkasteltaessa kiinnittää erityistä huomiota palvelutoimintojen tehokkuuteen, aukottomuuteen, joustavuuteen sekä toimintojen päällekkäisyyksien välttämiseen. Jatkotyössä tulee kuvata keskeiset hallinnolliset prosessit. Kuvaustyön yhteydessä pystytään arvioimaan vielä tarkemmin työnjaollisia hyötyjä ja mahdollisia ”pullokauloja” sekä ennakoimaan riskejä. Kuvaustyöllä luodaan osaltaan edellytyksiä toiminta- ja palvelumallin eri toimintojen ja rajapinnat ylittävän yhteistyön toimivuuden jatkuvalla arvioinnille.

Kuten väliraportissa on esitetty, sisäisen tarkastuksen toimintayksikkö on perusteltua säilyttää erillisenä erikoistumistehtävänä LSAVI:ssa. Sisäisen tarkastuksen onnistuneen toiminnan perusedellytys on riippumattomuus, jota suunniteltu organisointi tukee. Kuten väliraportissa on todettu, sisäisen tarkastuksen resurssit olisi tarvetta vahvistaa. Tämä voitaisiin toteuttaa hallinnon tehtäviä koottaessa mahdollisesti vapautuvalla pätevällä ja kokeneella henkilöstöllä (korkeat osaamisvaatimukset). Tarkastusresurssin lisäksi myös sisäisen tarkastuksen teknisen tuen resurssi tulisi varmistaa kootusta hallinnosta. Myös ostopalvelut ovat varteenotettava vaihtoehto sisäisen tarkastuksen resurssin täydentämiseen erityisesti erityisasiantuntemusta edellyttävissä tarkastuksissa (kuten esim. IT).

Työnjaollisilla ratkaisuilla tulee varmistaa AVIn johtamista tukevat riittävät johdon tuen toiminnon resurssit sekä toimintavarmasti ja joustavasti toteutuvat kootun hallinnon palvelut

HALKO-projektin selvitystyö on osoittanut, että hallinnollisia tehtäviä hoidetaan AVI:ssa vaihtelevilla organisointitavoilla ja resurssoinneilla. Valtaosa yleishallinnollisista tehtävistä liittyy koko viraston strategista ja toiminnallista johtamista ja sidosryhmäyhteistyötä tukeviin ylijohdajan prosesseihin sekä viraston toimintaa yhteen liimaaviin ja kehittäviin koordinatiivisiin toimintoihin.

Kootun hallinnon toiminta- ja palvelumallin tulee perustua siihen, että virastoihin sijoittuva kootun hallinnon henkilöstö-, talous- virastopalvelu- ja viestintähenkilöstö hoitaa osaltaan sijaintivirastoa palvelevia hallinnollisia tehtäviä. Näin virastossa hoidettavaksi jäävissä asioissa tulee turvattua riittävä tuki kootusta hallinnosta.

AVIen johdon tuen toimintoihin on väliraportissa arvioitu tarvittavan hahmoteltuihin virastokohtaisiin tehtäviin nähden verraten minimaalinen resurssimäärä (2-3 henkilötyövuotta). Väliraportissa ei ole perusteltu sitä, miten esitetty resurssitarvearvio on laskettu. Resurssitarpeet johdon tuen toiminnoissa ovat sekä määrällisiä että laadullisia. Väliraportin mukaan AVIen johdon tuen toiminnon resurssista olisi tarkoitus sopia vuosittain kunkin AVI:n strategisissa tulossopimuksissa. Mahdollisen lisäresurssin kohdentaminen voi kuitenkin osoittautua käytännössä hankalaksi toteuttaa. On myös otettava huomioon, että uuden toimintamallin käynnistämistä seuraavina vuosina syntyy merkittävää siirtymävaiheen järjestelyihin liittyvää lisätyötä AVI-kohtaisten toimintamallien luomisessa ja yhteistyöprosesseissa kootun hallinnon vastualueen kanssa.

AVIen johdon tuen toiminnon tarpeisiin arvioitu resurssimäärä ei ole viraston johtamisen ja toimivallan suhteen eikä strategisessa ja toiminnan johtamisessa edellytettäviin, yleishallinnollisiin, henkilöstö- ja taloushallinnon sekä toimitilahallinnon ym. tehtäviin nähden realistinen. Väliraportissa esitetty työnjako kootusti hoidettavien ja virastokohtaisesti hoidettavien tehtävien osalta jättää epäselväksi sen, missä mitta-kaavassa virastokohtaisesti hoidettavat tehtävät on tarkoitus hoitaa kootun hallinnon henkilöstöllä vai onko ne tarkoitettu koko viraston osalta johdon tuen toiminnon henkilöstöllä hoidettaviksi (henkilöstöhallinto / sivut 20-21, taloushallinto / sivut 23-24, toimitilahallinto/ sivut 32-33 ja hankinnat /sivut 34-45). Sivulla 20 on puolestaan kirjattu, että ”viraston johdon tuki henkilöstöstrategian toimeenpanossa, virastokohtaisessa henkilöstösuunnittelussa, raportoinnissa ja analysoinnissa on turvattava”.

Mikäli virastokohtaisesti hoidettavat tehtävät on koko viraston osalta tarkoitettu johdon tuen toiminnon henkilöstöllä hoidettaviksi, LSAVIN osalta toiminnallisesti ja eläköitymisennusteet huomioiva realistinen resurssitarvearvio olisi vähintään 4-5 henkilötyövuotta. Tarvittavaa lakimiesasiantuntemusta voidaan hankkia nykyisen käytännön mukaisesti vastuualueilta.

Väliraportissa esitetty hallinto- ja kehittämispalvelut –vastuualueen viestintäyksikön toiminta- ja palvelumalli vastaa pääsääntöisesti LSAVIN ylijohtajan ja vastuualueiden tarpeisiin. Viestintätarpeet ovat alueellisia, joten viestinnän palveluissa tulee varmistaa virastokohtaisista tarpeista lähtien tarvittava joustavuus ja toimintavarmuus. AVIn ydinprosessien (esim. varautumisprosessien) ja vastuualueiden substanssitoiminnan näkökulmasta katsottuna olisi perusteltua kehittää viestinnän virastokohtaisten palvelujen lisäksi myös valtakunnallisesti ja sisällöllisesti erikoistuvia viestintäpalveluja.

Viraston johtoryhmätoiminnan tarkoituksena on sovittaa yhteen eri vastuualueiden johtamista viraston kokonaisjohtamiseen. Viraston toimintaa ja päätöksentekoa tukeva yhteys AVIn hallinto- ja kehittämispalvelut –vastuualueeseen on järjestettävissä luomalla sen kaikkien yksiköiden tehtäväalueita koskeva käytäntö, jossa AVI-virastoon sijoittuvat AVIn hallinto- ja kehittämispalvelut –vastuualueen asiantuntijat voivat tarvittaessa ja asiakohtaisesti osallistua asiantuntijoina sijoituspaikkakuntansa viraston johtoryhmän kokouksiin.

Kootun hallinnon ja AVIn välisissä työnjaollisissa ratkaisuissa on vältettävä hallinnollisen taakan valumista vastuualueille mutta tarkasteltava jatkossa kriittisesti myös vastuualueiden prosessien rajapintoja hallinnollisiin avustaviin tehtäväosuuksiin nähden

Hallinnon kokoamisen tuloksena kokonaispalvelutaso ei saa laskea nykyiseen verrattuna. Kriittisesti arvioiden riskejä on ennakoitavissa, mikäli kootun hallinnon organisaatio- ja johtamisrakenne ei mahdollista riittävästi virastokohtaisia tarpeita edellyttävää joustoa. Varsinkin toiminnan käynnistymisvaiheessa joustavuus on kriittinen tekijä.

HALKO-projektin selvitykset osoittavat, että eläköitymisennusteet kohtelevat AVI:ja eri tavoin. Hallintohenkilöstön määrään suhteutettuna 64 ikävuotta saavuttavaa henkilöstöä on eniten LSAVIssa (36 %). Vaikutukset kohdistuvat lähinnä operatiivisiin tehtäviin. Eläköityminen tulee heijastumaan tehtävien hoidon järjestelyihin ja työnjakoon eri AVI:hin sijoittuvan kootun hallinnon tehtävissä ja vaikuttamaan jo lähivuosina sijaintivirastolle tarjottavien palvelujen läheisyysperiaatteeseen.

Väliraportin mukaan hallintotehtäviä avustava työ kohdistuu vastuualueilla asiakirjahallinnon tehtäviin, talous- ja henkilöstöhallinnon avustaviin tehtäviin sekä viestinnän tehtäviin. Vastuualueiden substanssitehtävien avustavan henkilöstön määrässä on HALKO-selvityksen mukaan merkittäviä eroja AVIn välillä. Työsuojelun vastuualueet ovat kannanotossaan 6.4.2014 määritelleet valvonnan substanssiin ja toiminnan johtamiseen läheisesti liittyvän vastuualueen omien hallinnollisten palvelujen kokonaisuuden. Muiden vastuualueiden osalta selvityksen yhteydessä ei ole tehty vertailukelpoista tarkastelua.

Kootun hallinnon toiminta- ja palvelumallissa riskinä voidaan pitää laajemminkin sitä, että virastojen toiminta ”putkihallinnollistuu” edelleen ja vastuualueilla muodostuu vähitellen ”omaa hallintoa”, joka resurssien tiukentuessa ”syö” voimavaroja asiantuntijatyöstä. Jatkotyössä – joko osana HALKO-valmisteluprojektia tai uuden toiminta- ja palvelumallin käynnistyttyä – tulisikin ennakkoluulottomasti tarkastella vastuualueiden substanssiprosessien rajapintoja hallinnollisiin tehtäväosuuksiin nähden ja tunnistaa tältä pohjalta mahdollisia toiminnallisia rationalisointitarpeita, joihin voitaisiin vastata kootun hallinnon puitteissa.

Väliraportin taloushallinnon maksuliike –osiossa (s. 23) on määritelty virastokohtaisiin toimintoihin kuuluviksi valtionapujen tositteiden luominen, asiatarkestus ja hyväksyminen. LSAVIssa valtionosuuksien, -avustusten ja -korvausten (poislukien ELYistä siirtyneet KUPO-rahoitustehtävät) maksatusprosessit on organisoitu keskitetysti taloushallinnossa toteutettaviksi siten, että tositteiden luominen ja asiatarkestus tapahtuvat hallintopalveluissa ja hyväksyminen vastuualueilla. Väli raportissa esitetty raja us merkitsisi näiden tehtävien hoidon ja hallinnollisen työn osuuden siirtämistä takaisin vastuualueille.

Edellä mainitun perusteella jatkotyössä olisi tarpeen AVIen yhteistä prosessien hallintatyötä hyödyntäen arvioida prosessilähtöisesti jo toteutettuja toimintamalleja ja hakea niiden kautta mahdollisimman rationaalista mallia kootun hallinnon ja virastokohtaisten / vastuualueittaisten hallinnollisten toimintojen työnjaolle ja rajaamiselle.

LSAVin hallintopalveluissa on mm. hoidettu pienen pelastus- ja varautuminen –vastuualueen substanssitehtäviä avustavat hallinnolliset tehtävät. Tällaisten tehtävien hoitamisen tarve on huomioitava hallinnon kokoamisen yhteydessä. Rajallisten voimavarojen puitteissa olisikin epätarkoituksenmukaista, jos hallinnon kokoamisen tuloksena hallinnollisia avustavia tehtäviä siirtyisi vastuualueille tai ne avustaisivat toisiaan näissä tehtävissä. Resurssitarve tulee ottaa huomioon henkilöstön sijoittumista koskevilla ratkaisuilla (ml. mahdolliset avustavien resurssien siirtotarpeet hallinnosta vastuualueille) tai AVIn johdon tuen toiminnon resurssoinnissa, mikäli tehtäviä siellä edelleen hoidettaisiin.

Uudenlaiset rakenteet luovat aina myös uusia rajoja. Väli raportissa (s. 55) tunnustetaan tämä riski todeten, että AVIen hallinto- ja kehittämispalvelut –vastuualueesta ja sen yksiköistä ei saa muodostua etäinen yksikkö virastoille. Eläköitymisvaikutusten lisäksi toiminnan organisointi- ja johtamistavoilla saattaa olla siihen vaikutusta. Toiminta- ja palvelumallia tulee konkretisoida edelleen, jotta kootun hallinnon virasto- ja aluetuntemuksen säilyttäminen varmistetaan erityisesti tehtävissä, joissa se on tuotettavan palvelun näkökulmasta tarpeellista. Virastokohtaisen ja kootun hallinnon väliseen yhteistoimintaan tarvitaan myös yhteiset vuorovaikutusareenat.

Työsuojelun vastuualueen osalta viitataan työsuojelun vastuualueiden johtajien yhteisesti 8.5.2014 antamaan lausumaan.

Hallintopalvelujen kokoamisen synnyttämät synergiaedut ja säästöt nähdään viraston Peruspalvelut, oikeusturva ja luvat -vastuualueella (POL) perusteltuina tavoitteina. Vastuualueella kannetaan kuitenkin huolta hallintopalveluiden käytettävyyden heikkenemisestä. Arkipäivän yhteistyö ja hallintopalvelujen konsultointi on nähty nykyisessä virastokohtaisessa hallintopalvelumallissa käytännöllisenä ja helppona (esim. henkilöstöasioiden ja viestinnän konsultointi sekä virastomestarien apu). Hallintopalvelujen tavoitettavuutta on pidetty POL-vastuualueen näkökulmasta erinomaisena, johtuen osaltaan siitä, että toimitaan yhdessä toimipaikassa. Asioiden hoidon onnistumisen tai toimenpidepyyntöjen toteutumisen seuraaminen on ollut helppoa.

Hallinnon kokoamisessa tuleekin ennakoida ja välttää sellaisia ongelmia, joita on tunnistettu aikaisemmissa muutoksissa. Esim. tietoteknisten tukipalvelujen siirtyessä virastoilta Ahtiin ensi vaiheessa koettiin tavoitettavuuden heikkeneminen, henkilökoh-
taisen palvelun saamisen vaikeutuneen, työtilausten seurannan vaikeutuneen ja vasteaikojen pidentyneen.

Hallinnollisten tehtävien kokoaminen ja sen tuloksena tapahtuva eräänlainen ulkoistaminen tarkoittaa merkittävää toimintakulttuurin muutosta AVI-organisaatioissa. Hallintopalvelujen koordinaatiolla on viety läpi isoja muutoksia lääninuudistuksesta aluehallintouudistukseen. Muutoksen johtamisessa virastoissa on tarvittu koordinoitua muutostöiden organisointia. Riskinä voidaan pitää sitä, että jatkossa muutosten läpivienti virastoissa ulkoistuu.

Ylijohtaja



Kari Häkämies

Kehittämispäällikkö



Raija Hurskainen