



12.5.2014

Julkinen

Valtiovarainministeriö
Kirjaamo
PL 28
00023 Valtioneuvosto

VM Lausuntopyyntö VM112:00/2013, 14.4.2014

Aluehallintovirastojen hallinnollisten tehtävien kokoamisprojektin väliraportti

Pohjois-Suomen aluehallintovirasto (PSAVI) lausuu otsikkoasiasta seuraavaa.

Yleisesti

Hallintotehtävien kokoamisessa tulisi edetä harkiten huomioiden mahdolliset valtioneuvostotasoiset aluehallinnon uudelleenorganisointulinjaukset. Hallintotehtävien kokoaminen ja hallinnon uudistaminen tulee tehdä niin, että kaikki aluehallinnon uudistamisvaihtoehdot voidaan tulevaisuudessa toteuttaa.

HALKO-hankkeen valmistelu työpajatyöskentelyn avulla on ollut aidosti osallistava valmistelu jonka tuloksena on saatu esille hallintoon käytetyt resurssit ja osaaminen eri aluehallintovirastoissa. Työpajatyöskentely toi esiin tarpeet lähteä kehittämään prosesseja yhtenäiseen suuntaan toisiltamme oppien.

Uuden hallinto- ja kehittämispalvelut -vastuualueen tehtävistä säädetään valtioneuvoston asetuksella. PSAVI esittää harkittavaksi, tarvitseeko työskentelypaikkakunnasta kuitenkin säätää asetuksella, kun kyseessä on toiminnan organisointiin liittyvä asia.

Hallinnon tehtävänä on palvella kussakin aluehallintovirastossa ydintehtävien parasta mahdollista hoitamista sekä varmistaa yhdenmukaiset ja tehokkaat käytännöt. Hallintotehtävien kokoamisen lähtökohtana tulee olla se, mitä lisäarvoa AVIt yhteensä sekä kukin AVI erikseen saavat kootuista tehtävistä. Yksi konkreettinen lisäarvo on se, että kootuissa hallinnon tehtävissä voidaan erikoistua eri tehtäviin ja sijaisuuksien järjestäminen on helpompaa kuin yksittäisessä virastossa.

Kootusti ja virastokohtaisesti hoidettavat tehtävät

PSAVI kannattaa hallintotehtävien kokoamista ja keskittämistä tietyin edellytyksin. Jatkovalmistelussa on varmistettava, että tavoitteet toiminnan tehostumisesta, osaamisen kehittämisestä, resurssien joustavasta käytöstä sekä AVIen johtamisen edellytysten kehittämisestä toteutuvat. On myös tärkeää selvittää keskitetyn toiminnon ja virastokohtaisen toiminnan välinen suhde ja työnjako. Lisäksi tässä

yhteydessä olisi tarkasteltava AVlen sisäisten hallintotehtävien vastuuta nyt tehtyä tarkemmin. Tämä tarkoittaa käytännössä sen selkeyttämistä mitkä virastokohtaiset tehtävät sijoittuvat uuteen keskitettyyn toimintoon, mitkä ylijohtajan alaiseen johdon tukeen ja mitkä AVlen vastuualueille.

Näkemyksemme mukaan hallintotehtävät tulee pääsääntöisesti keskittää uuden hallintotoiminnon alaisuuteen. Keskittämisessä on huolehdittava siitä ettei niiden toteutus lisää vastuualueiden hallinnollisia tehtäviä. Hallinnollisten tehtävien kokoamisessa on pidettävä huolta siitä, ettei se vie resursseja AVlen vastuualueille tehtävältä ydintoiminnalta eikä johda vastuualueiden tehtävien monimutkaistumiseen aluehallintoviraston, vastuualueen, esimiesten tai virkamiesten tasolla. Tämä voidaan varmistaa johdon tuen riittävällä, vastuualueiden toimintaan osaavalla resurssoinnilla.

Hallintotehtävien keskittäminen johtaa näkemyksemme mukaan siihen, että uudistuksen myötä hallintopalvelut nähdään aiempaa enemmän viraston tukipalvelujen tuottajana. Tästä syystä on tarkasteltava myös johdon tuen resurssointia. Muistiossa esitetty johdon tuki -toiminnon resurssointi (2-3 henkilöä) on liian vähäinen kun otetaan huomioon virastoille jäävät tehtävät. Hallintopalvelut ovat olleet niin viraston yleisen johtamisen tuki kuin myös vastuualueiden johtamisen tuki. Hallintotehtävät tulee organisoida niin, että tämä perusajatus toteutuu. Arviomme mukaan tämä vaatisi vähintään neljän htv:n mukaista työpanosta. Viraston johtamista tukevien tehtävien tulee olla jokaisen viraston oma resurssi, jota voidaan kehittää ja suunnata tarpeen mukaan.

Kuten muistiossa on todettu aluehallintovirastossa tarvitaan jatkossakin omia resursseja mm. strategisen tulossopimuksen valmisteluun, koordinointiin ja seurantaan sekä toimintaympäristön analysointiin ja asiakas- ja sidosryhmätyöhön. Myös tiedonhankinta johdon tarpeisiin, viraston kehittämisen (toiminnan, prosessien jne) ohjaus ja tuki tulee olla viraston omaa toimintaa, samoin henkilöstöön liittyvät käytännön toimet sekä mm. ylijohtajan sihteeritehtävät. Ylijohtajan prosesseja ovat edelleen sisäisen turvallisuuden, varautumisen ja kansainvälisten asioiden hoitamisesta ja sidosryhmäyhteistyön alueella. Kuten edellä todettu näihin esitetty johdon tuen resurssointi on selkeästi liian pieni. Johdon tukeen jäävien ns. ylijohtajan esikuntatehtävien hoitamista varten virastossa tulee olla johdon assistentti, henkilöstö-, strategia- ja taloushallinnosta vastaava virkamies, viestinnän ammattilainen sekä myös riittävä osaaminen muihin ylijohtajan vastuulla oleviin ja aluetasolla jatkossakin toteuttaviin prosesseihin. Tämä on ainoa tapa varmistaa kunkin aluehallintoviraston toimeenpanokyky tehtävissään.

PSAVIn näkökulmasta johdon tukeen kohdistettavissa henkilöresursseissa ei tulisi tässä vaiheessa tehdä tarpeettoman tiukkoja linjauksia htv-tavoitteineen vaan päätyä ratkaisuun, jossa toiminta turvataan tehokkaasti ja laadukkaasti. Jo nykyisten virka- ja htv-kiintiöiden jäykkyys estää virastoissa palvelutarpeeseen ja resurssien joustavaan käyttöön liittyvät toimet joilla turvattaisiin perustehtävien tulokellinen suorittaminen. Hallinnollisiin tehtäviin käytettävä henkilöresurssi on HALKO-työssä nyt huolellisesti kartoitettu - henkilöstö on yksi ja sama kokonaisuus, lisäarvoa toiminnalle ei tuo työpanoksen kahlitseminen hallinnollisiin päätöksiin vaan riittävän toimintavapauden salliminen tuloksekkaalle alueelliselle viranomais toiminnalle. On toki selvää, että organisoitumisen ja henkilöstöjärjestelyjen takia on pystyttävä määrittelemään keskitettyyn toimintoon siirtyvät henkilöt ja toisaalta AVIn johdon tukeen nimettävät henkilöt. Henkilöiden ja heidän työpanoksen siirtoon yli organisaatorajojen ei pidä luoda esteitä poikkihallinnollisessa toimintaympäristössämme.

Henkilöstöjärjestelyt

Väli raportissa todetaan (s. 57), että työnantaja tulee keskustelemaan kaikkien niiden henkilöiden kanssa, joita muutos koskee. Olisi tärkeää aloittaa nämä keskustelut riittävän varhaisessa vaiheessa. Jatkovalmistelussa tulee selvittää, kuinka henkilöstövähennykset käytännössä toteutetaan ja turvataan palvelujen laatu ja riittävä saatavuus AVI:lle.

Uuden organisaation toiminnan käynnistymisen jo vuoden 2015 alussa asettaa paineita tulevan johdon nimeämiselle mahdollisimman pian ennen vuoden 2014 päättymistä jotta tulevan toimivan johdon valmisteluvastuulle jää riittävästi aikaa ja mahdollisuuksia valmistella uutta organisaatiota (mm. työjärjestyksen laatiminen). Näkemyksemme mukaan toimivan johdon tulee myös pystyä vaikuttamaan esimerkiksi organisaation rakenteeseen.

Jatkovalmistelussa on konkretisoitava uuden vastuualueen johtajan (hallintojohtaja) rooli suhteessa sijoituspaikan AVlin ja muihin AVleihin. Ratkaistavaksi tulee kuka toimii hallintojohtajan esimiehenä ja miten turvataan muiden AVlen ohjaus. Käytännössä on ratkaistava esimiehdessä, osallistuminen AVlen johtoryhmätyöhön (ei jäsen – osallistumismahdollisuus) sekä ylijohdajakokouksiin (osallistuminen kun hallintoasiat käsitellään).

Edelleen väliraportissa ansiokkaasti todetaan, että hajautetussa ja monipaikkaisessa organisaatiossa työskenteleminen edellyttää henkilöstöltä osaltaan erilaisia valmiuksia kuin perinteisessä organisaatiossa työskenteleminen (s. 49–50). Erityisesti korostuu henkilöstön osaaminen ICT:n hyväksikäytössä – tähän liittyvää koulutusta tulisi antaa jo uudistusprosessin alkuvaiheessa. Lisäksi henkilöstöltä vaaditaan nykytilaa enemmän vuorovaikutus- sekä ryhmä- ja yhteistyötaitoja. Raportista ei tarkemmin ilmene, kuinka näihin tunnistettuihin tarpeisiin käytännössä vastataan Kaiku-työelämän kehittämisrahan hakemisen lisäksi. Tähän kehittämistyöhön tulisi nopeasti ja konkreettisesti tarttua ja käyttää tässä työssä AVlen parhaita käytäntöjä hyväksi.

Taloudelliset vaikutukset – uudistus- ja ohjauskyky

Hankkeen tavoitteena on vähenevien henkilöstöresurssien mahdollisimman tehokas hyödyntäminen. Jatkoselvityksessä olisi tärkeää arvioida uudistuksen taloudelliset vaikutukset tarkasti. Muistioon kirjatut tarvittavat kustannussäästöt lasketaan saavutettavan pääosin htv-vähennysten ja vähäisessä määrin toimitilamenojen osalta. Oleellista olisi selvittää mitkä ovat toiminnallisten uudistusten avulla saatavat toiminnalliset ja kustannushyödyt – monitoimipaikkaisen keskitetyn hallinnon toiminnan osalta juuri nämä asiat ovat tärkeitä. Kun henkilöstö jatkaa nykyisillä paikkakunnilla, kustannushyödyt tulevat ennen muuta toimintojen uudistamisesta tai tehostamisesta. Tästä syystä työtapojen uudistaminen, yhdenmukaistaminen ja virtaviivaistaminen on keskeistä.

PSAVIn näkökulmasta jatkovalmistelussa tulisi myös huomioida parhaillaan oman selvityksen kohteena olevan työsuojelun hallintotehtävien uudistaminen (TUPA) – kaikki AVlen hallintotoiminnot olisi integroitava kiinteämmin HALKO-ratkaisuun.

Keskittäminen tuo yleensä mukanaan toiminnan järjestyttämistä, tämä ei kuitenkaan ole ilmeistä eikä tapahdu johtamatta ja ohjaamatta tätä toimintaa määrätietoisesti. Jatkotyössä tulisi vielä tarkemmin tuoda esille ne hyödyt mitä keskittämisestä koituu laskelmineen, jos mahdollista. PSAVIN kokemuksen mukaan esimerkiksi taloushallinnon (laskutuksen) puolella on tapahtunut niin, että vastuualueiden tehtävämäärä on lisääntynyt KIEKU-uudistuksen seurauksena. Kun hallinto siirtyy yhden aluehallintoviraston alaisuuteen on ehdottoman tärkeää järjestää työprosessit sellaisiksi, että ne ovat läpinäkyviä ja tehokkaita.

Keskitetyn hallinnon ohjauksen osalta muistiossa todetaan (kohta 5.2), että ohjaus kuuluisi valtiovarainministeriölle. Koska hallinto- ja kehittämispalvelut –vastuualue tarjoaa palvelunsa AVI:lle (ei suoraan ministeriölle) olisi perusteltua, että virastot saisivat roolin toiminnan ohjauksessa ja seurannassa. Pidemmällekin vietyjä ajatuksia uuden vastuualueen roolista kaikkien AVlen tulosohjauksen koordinoijana olisi muistiossa voinut esittää siten, että ministeriössä tehtäviä tulosohjauksen käytännön toimia olisi voitu siirtää täällä hoidettavaksi ministeriön keskittyessä strategiaan linjauksiin. Tähän rooliin antaisi hyvän pohjan AVlen tietojohdamisen kehittämisprojektissa PSAVIN johdolla tehtävät palvelut ja välineet.

Asiakirjahallinto

Muistion kohtaan Asiakirjahallinto (4.4) liittyen toteamme, että erityisesti ympäristölupavastuualueen asiakirjahallintotehtävien osalta tarkkaan läpivalaistaan ja tarkastellaan miten keskitetyn hallinnon ja vastuualueen tehtäväjako suoritetaan. Lähtökohtana tulisi olla tuloksellinen palvelutuotanto sekä toiminnallinen tarkoituksenmukaisuus. Y-vastuualueen asiakirjahallinnon osalta hallinnollisten palvelujen tuottamisvaihtoehtojen tuottavuutta arvioitaessa olisi otettava huomioon ympäristö- ja vesitalouslupahakemusprosessit kokonaisuutena ja tunnistettava mm. seuraavaa:

- Ympäristö- ja vesilain mukaiset hakemusasiat ovat vireillä useita vuosia ja asianosaisten osuus vaihtelee kymmenistä satoihin. Asioiden laajuuden vuoksi asiakirjahenkilöstö on tärkeä ja kiinteä osa lupaprosessia ja vaatii heiltä syvällistä lupaprosessien tuntemusta, jotta koko prosessi toimisi laadukkaasti ja luotettavasti.
- Ympäristöluvat vastuualueen substanssia voimakkaasti tukevia palveluita ovat mm. määräaikaisten ja päätösten lainvoimaisuuden seuranta sekä www-sivuilla julkaistava asiakirja-aineisto sekä lupaprosessia tukevien tietojärjestelmien ja sähköisen asiainnin kehittäminen. Asiakirjojen julkaiseminen www-sivuilla tulee huomattavasti lisääntymään, kun sähköinen asiointi otetaan laajemmin käyttöön.

Asiakirjahallinnon erottaminen ympäristöluvat vastuualueen asianhallinnan prosessista saattaisi hajottaa nyt hyvin toimivan kokonaisuuden ja hidastamaan ydintehtävästä suoriutumista. Koska lupahakemusten käsittely on jo pahasti ruuhkautunut ja käsittelyajat pidentyneet, niin hallinnollisten tehtävien säilyttäminen toimivana kokonaisuutena henkilöresurssineen on välttämätöntä vastuualueen toiminnan ja ulkoisten asiakkaiden kannalta.

Koottujen hallintotehtävien sijoittuminen

Kootun hallinnon sijoittamiseen liittyen toivomme, että seuraavat näkökohdat huomioidaan päätöksenteossa:

- Keskitetty hallinto tulisi sijoittua sellaiseen AVlin jossa ovat mukana kaikki AVI-vastuualueet eli olla ns. täyden palvelun AVI – tämä takaa syvemmän ymmärryksen vastuualueiden tarvitsemista palveluista ja mahdollistaa jatkuvan kiinteän yhteyden vastuualueiden perustoimintaan
- Sijoittumispaikan valinnassa tulisi kiinnittää huomiota siihen, miten eri AVleissa ja erityisesti niiden hallintopalveluissa on aktiivisesti lähdetty tekemään ja toimeenpantu toimintojen uudistuksia sekä millaisia tuloksia niissä on saatu aikaan
- Keskitettyjen tehtävien osalta osaaminen hajautuu eri puolille AVI-kenttää siksi sijoittamispäätöksen onkin taattava ammattitaitoinen ja osaava johtaminen (pätöksenteossa tulisi huomioida tähän liittyvät AVlen tulostiedot)
- Keskitetyn hallinnon sijoittaminen tulisi tehdä moderneihin toimitilaratkaisuihin joissa on valmiit tehokkaat tilat keskitetyille hallinnolle – ilman uusia kustannuksia
- Uuden vastuualueen tulisi olla hyvien kulkuyhteyksien päässä ja sijoituspaikkakunnan tulee pystyä tarjoamaan hajautetulle organisaatiolle huippunopeat tietoliikenne- ja videoneuvotteluyhteydet sekä niihin liittyvä osaaminen
- Valintapäätöstä tehtäessä olisi huomioitava aiemmat valtionhallinnon alueellistamispäätökset sekä AVlen keskitettyjen toimintojen sijoittamisratkaisut

- Päätöksenteossa sijoittamisesta tulisi huomioida valtioneuvoston muut päätökset, erityisesti nimeämiset äkillisen rakennemuutoksen alueeksi

Ylijohtaja


Terttu Savolainen

Taluspäällikkö


Marja-Leena Hassila

TIEDOKSI Anu Nousiainen, VM

Mikko Saarinen, VM

Miira Lehto, VM