



21.10.2014

Julkinen

Valtiovarainministeriö
Kirjaamo
PL 28
00023 Valtioneuvosto

VM Lausuntopyyntö VM112:08/2013, 3.10.2014

**Valtioneuvoston asetus aluehallintovirastoista annetun asetuksen muuttamisesta,
hallinnollisten tehtävien kokoaminen**

Pohjois-Suomen aluehallintovirasto (PSAVI) lausuu otsikkoasiasta seuraavaa.

Yleisesti

Uuden hallinto- ja kehittämispalvelut -vastuualueen tehtävistä säädetään valtioneuvoston asetuksella. PSAVI pitää hallintotehtävien kokoamista ja tehtävien keskittämistä yleisesti hyvänä kehityksenä. Hallintotehtävien tehostaminen AVI:issa on mahdollista näiden järjestelyjen avulla. Asetuksessa tulisi kuitenkin lausunnoilla olevaa versiota tarkemmin pystyä konkretisoimaan toimivalta- ja vastuukysymyksiä selkeyttämällä keskitetyn toiminnon ja virastokohtaisen toiminnan suhdetta.

HALKO-hankkeen valmistelu on ollut pääosin laadukas, AVI-kenttää osallistava valmistelu, jonka tuloksena on saatu hyvä kokonaisuus sisäisten hallinto- ja kehittämispalvelujen järjestämiseksi yhteisesti kaikille AVI:ille. Lausunnon antamisen osalta olisi ollut erittäin tärkeää, että uuden vastuualueen sijaintipaikka olisi ollut esityksessä mukana. Sijoittamiseen liittyvän valmistelun osalta on todettava, ettei tehtyä sijoittamisselvitystä ole sisällöllisesti käsitelty hankkeen lukuisissa työryhmissä kertaakaan. HALKO-hankkeen muuten osallistava ja avoimen hallintotavan mukainen virkamiesvalmistelu ei ole tältä osin toteutunut. Valmistelu ei täytä hyvän hallintotavan vaatimuksia, mikäli asetukseen lisätään sijaintipaikkakunta vasta lausuntokierroksen jälkeen, mutta kuitenkin ennen asian käsittelyä valtioneuvostossa.

Hankkeen ulkopuolella valmisteltu sijoittamisselvitys on ennen muuta selvitys aluehallintovirastojen pääpaikkakuntien soveltuvuudesta hallinto- ja kehittämispalvelut – vastuualueen päätoimipaikaksi. Kysymyksessä on AVLen sisäisten hallintopalvelujen järjestäminen. Pohjois- Suomen aluehallintovirasto ja mm. Oulun kaupunki ovat arvioineet, että laadittu sijoittamisselvitys ei ole toteuttanut alueellistamisen tavoitteista annettua alueellistamislakia, jonka tavoitteena on turvata valtion tehtävien tuloksellista hoitamista ja työvoiman saantia valtion tehtäviin, edistää maan tasapainoista alueellista kehitystä sekä tukea työllisyyttä maan eri osissa.

Sijaintiselvityksen lähtökohdat siitä, että vastuualue tulisi sijoittaa paikkakunnalle, jonne on hyvät kulkuyhteydet muista aluehallintovirastoista ja pääkaupunkiseudulta sekä vastuualueen sijoittaminen verrattain suurelle AVI-paikkakunnalle, jossa lisäksi ovat kaikki vastuualueet johtajineen ja henkilöstöineen, on perusteltu. Näillä kriteereillä arvioituna Oulu täyttää nämä vaatimukset AVI-paikkakunnista parhaiten.

PSAVI korostaa, että AVI:n sisäisen hallinnon tehtävänä on palvella kussakin aluehallintovirastossa ydintehtävien parasta mahdollista hoitamista sekä varmistaa yhdenmukaiset ja tehokkaat käytännöt. Hallintotehtävien kokoamisen lähtökohtana tulee olla se, mitä lisäarvoa aluehallintovirastot saavat kootuista tehtävistä – tuottavuus- ja palveluvaatimuksista tulee pitää kiinni ja niitä tulee ohjata ja johtaa määrätietoisesti.

Uudistuksen 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.

Keskitetyn hallinnon ohjauksen osalta muistiossa todetaan (kohta 3.3), että ohjaus kuuluisi valtiovarainministeriölle. Koska hallinto- ja kehittämispalvelut – vastuualue tarjoaa palvelunsa AVI:lle, on perusteltua, että virastot saisivat vahvan roolin toiminnan ohjauksessa ja seurannassa. Tämän tulisi näkyä selvemmin asetuksen perustelumuongissa sekä asetuksen muotoilussa.

PSAVI:n näkökulmasta jatkovalmistelussa tulisi myös huomioida parhaillaan oman selvityksen kohteena oleva työsuojelun hallintotehtävien uudistaminen (TUPA) – kaikki AVI:n hallintotoiminnot olisi integroitava kiinteämmin HALKO-ratkaisuun. Valmistelu tulisi käynnistää myös vastuualueiden hallintotehtävien laajemmaksi keskittämiseksi keskitettyyn hallintoon.

Yksityiskohtaiset kommentit

VN-asetus

2§:

PSAVI esittää edelleen harkittavaksi (kuten keväällä 2014), tarvitseeko sijoituspaikkakunnasta edes säätää asetuksella, kun kyseessä on toiminnan organisointiin liittyvä asia ja työskentelyä on tarkoitus jatkaa nykyisistä toimipisteistä lähinnä työnjohdollisin ja organisatorisin uudelleenjärjestelyin. Mikäli sijoituspaikkakunta halutaan lisätä asetukseen, tulisi se tehdä siinä vaiheessa valmistelua, että esitystä voidaan käsitellä koko hanketta valmistelleissa työryhmissä, AVI:n ylijohtajakokouksessa sekä lausuntovaiheessa. Nyt näin ei ole tehty.

Johdon tuki – yksikkö ei hoida viraston johtamisen tukitehtäviä, vaan osallistuu ylijohtajan tukena viraston johtamiseen käyttäen tehtävässään apuna hallinto- ja kehittämispalvelujen tuottamia sisäisten hallinto- ja kehittämispalvelujen hallinnollisia tukipalveluja.

Näin on todettu myös perusteluissa. Tältä osin pykälämuotoilu tulisi korjata.

5 §:

Kohdassa 1) kyseessä olisivat työsuojelun suunnittelu- ja tukitehtävät, ei koordinointia koskevat tehtävät. Pykälässä tulee sana koordinointi korvata ilmaisulla suunnittelu- ja tukitehtävät.

Kohdassa 4) kyseessä olisivat tietohallintopalvelujen suunnittelu- ja toimeenpanotehtävät. Päätöksenteko olisi edelleen virastoissa. Säädöstä tulee täsmentää tästä näkökulmasta.

Perustelumuistioon liittyvät huomiot

PSAVI toivoo muutoksia ja täsmennyksiä seuraaviin asiakointiin perustelumuistiossa:

3.1 Yleiset tavoitteet

Johdon tuki ei varsinaisesti hoida viraston johtamisen *tukitehtäviä* vaan *virastojen johtamista ja johtamisen tukea*. Johdon tuessa tulisi olla yksi työnantajavirkamies. Muutoinkin on tärkeää resursoida johdon tuki sillä tavoin, että virastoa voidaan ohjata tuloksellisesti ja vaikuttavasti ylijohtajan tulostavasti mukaisin keinoin ja vastuin.

Kohdan 3.1. viimeinen kappale (s. 7) on tältä osin korjattava.

3.2 Koottavat hallinto- ja kehittämispalvelutehtävät

3.2.1 Henkilöstöhallinnon tehtävät

Alussa olisi selvennettävä, mikä on todellinen toimivaltajako keskitetyn hallinnon ja AVlen välillä. Nyt eri alakohdissa käytetään vaihtelevia termejä toiminnan luonteesta. Hallinto- ja kehittämispalvelut vastuualue hoitaa valmistelu- ja toimeenpanotehtäviä. Poikkeukset (esim. TA-edustaminen oikeuskäsittelyissä) voisi mainita erikseen selkeästi.

3.2.3 Tietohallinto ja kehittämistehtävät

Toiminnan ohjauksessa ja vastuussa sekä toisaalta kehittämisessä ei saa olla epäselvää tai päällekkäistä toimintaa. Siksi tämä kohta vaatii täsmentämistä.

Kehittämistoiminnan osalta puhutaan mm. osallistumisesta AVlen strategiatyöhön – tätäkin tulisi tarkentaa. Kyseessä on pikemminkin tiedon tuottaminen – ei osallistuminen itsenäisen viraston omaan suunnitteluun – kyseessä on virastojen toimintaa ja johtamista palveleva tukitoiminto ja kumppani, ei ohjaustoiminto.

Tehtäviin kuvatussa listauksessa mainittu kehittämistoiminnon vastuu AVlen strategisten kehittämistarpeiden osalta on ylimitoitettu suhteessa sisäisen palvelun tukifunktion perustehtävään. Mikäli tällaista resurssia on käytössä, tulisi se ensisijaisesti kohdistaa AVI:lle perustoimintaan ja toimeenpanotehtäviin, jotta yhteiset linjaukset ja suunnitelmat saadaan myös toteutettua.

Sen sijaan AVlen keskitetyn kehittämisen, esimerkiksi prosessien kehittämisen osalta keskitetyksi toiminnoksi ei riitä ”kehittämisen koordinointi ja tukeminen” vaan ”suunnittelu ja kehittäminen, konkreettinen toimeenpano ja tiedontuotanto”. Nämä tehtävät tulisi hoitaa kootun hallinnon toimesta, jotta päästään konkreettisiin tuloksiin. Yhä pienenevällä viraston johdon tuen resursseilla toimeenpanoa ei näiltä osin pystytä varmistamaan.

3.2.5 Asiakirjahallintotehtävät ja arkistonmuodostajatehtävät

Muistiolounnokseen tulisi kirjoittaa auki, mikä taho omistaa asiakirja-aineiston siinä vaiheessa, kun asiakirjat siirretään AVIsta hallinto- ja kehittämispalvelut vastuualueen päätearkistoon. Näkemyksemme mukaan kukin virasto omistaa aineistot ja vastuualue tuottaa virastolle palvelun ja sen jälkeen, kun asiakirjat siirretään maakunta-arkistoon, omistajuus siirtyy heille.

Muistiossa vaikuttaisi olevan ristiriitaa ko. kohdan kahden viimeisen lauseen osalta, joka koskee asiakirjojen seulontaa. Ensin mainitaan, että seulonta kuuluu hallinto- ja kehittämispalvelut vastuualueelle ja viimeisessä lauseessa, että virastojen on luovutettava asiakirja-aineisto arkistointikunnossa.

Näkemyksemme mukaan AVIn kaikki vastuualueet hoitavat omien asiakirjojen seulonnan ja luovuttavat asiakirjat sen jälkeen päätearkistoon. Muut lauseessa mainitut tehtävät on mielestämme hyvin kirjattuja.

3.2.6 Toimitila- ja materiaalihallinnon tehtävät

Toimitilamäärärahojen keskittäminen hallinto- ja kehittämispalvelut – vastuualueelle ei ole esitetyn kaltaisella mallilla toimiva ratkaisu.

Päätösvaltaa toimitiloista ja niihin liittyvistä määrärahoista ei ole tarkoituksenmukaista siirtää keskitetylle toiminnolle. AVIt tukevat ja toimeenpanevat itse niitä toimitilatehokkuusvaatimuksia, joita VN-tasolla ja ohjauksessa on päätetty ja myös niiden mukaista tavoiteasetantaa ja resurssien jakoa.

PSAVIn näkökulmasta on selvää, että mm. vuokrien maksatukseen ja toimistokalusteiden hankintaan liittyvät käytännön hallintotehtävät voidaan siirtää vastuualueelle, koska ne ovat sisäistä hallintoa ja toimeenpanevaa tehtävää. Ne toimeenpanotehtävät, jotka LSAVIN erikoistumisyksiköllä on nykyäänkin, on perusteltua siirtää keskitettyyn hallintoon.

3.5 Kehittämisen- ja hallintopalveluiden hoitaminen aluehallintovirastoissa

Pitäisi selvittää nykyistä laueammin, miten Hallinto- ja kehittämispalvelut -vastuualueen ohjaus käytännössä toteutetaan, erityisesti AVIen ja vastuualueiden näkökulmasta.

Ns. palvelukuvaukset voisivat olla enemmän operationaalisen johtamisen – ei ohjauksen välineitä. Hallintojohtajan ja AVIen tulisi solmia johtajasopimus, jolla siirrettäisiin indikaattori yms. seuranta tulossopimuksesta. Näin tulossopimus olisi strategisempi ja kevyempi.

Toimivalla johdolla tulisi olla riittävät mahdollisuudet vastuualueen organisoinnissa ja resurssien suunnittelussa tulosohtauksen periaatteiden mukaisesti.

3.6 Johdon tuen yksikkö

Johdon tuen resursoinnissa tulisi ottaa huomioon AVI-kohtaiset erot, AVIn koko, vastuualueiden määrä ja viraston toimintatavat ml. vastuualueilla tehtävä työ. Johdon tuen koko tulee jatkossa olla kunkin viraston päätösvallassa oleva asia. Nyt johdon tuki resursoitaisiin samalla tavalla jokaisessa AVI:ssa. Ei ole tarkoituksenmukaista eikä myöskään järkevää resursointia, että reilun 30 henkilön ja 450 henkilön AVI:ssa johdon tuki mitoitetaan lähes samaksi. Tarpeeseen nähden liian vähäinen resursointi johdon tukeen tarkoittaa sitä, että keskitetty hallinto joutuu paikkaamaan syntyvää vajausta.

Hallinnollisten tehtävien kokoamisessa on pidettävä huolta siitä, ettei se vie resursseja AVlen vastuualueilla tehtävältä ydintoiminnalta eikä johda vastuualueiden tehtävien monimutkaistumiseen aluehallintoviraston, vastuualueen, esimiesten tai virkamiesten tasolla. Lisäksi PSAVIN osalta tulisi mitoituksessa huomioida valtakunnalliset kansainväliset tehtävät sekä sisäisen turvallisuuden tehtävät (0,5 htv), jotka on hoidettu hallintopalvelujen toimesta.

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 tuloksellinen suorittaminen.

Hallinnollisiin tehtäviin käytettävä henkilöresurssi on HALKO-työssä nyt huolellisesti kartoitettu. Henkilöstö on yksi ja sama kokonaisuus, lisäarvoa toiminnalle ei tuo työpanoksen kahlitseminen hallinnollisin päätöksin, vaan riittävän toimintavapauden salliminen tuloksekkaalle alueelliselle viranomaistoiminnalle. 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 työpanoksensa siirtoon yli organisaatiorajojen ei kuitenkaan nyt pidä luoda esteitä poikkihallinnollisessa toimintaympäristössämme.



Ylijohtaja

Terttu Savolainen



Talouspäälikkö

Marja-Leena Hassila

TIEDOKSI Anu Nousiainen, VM

Sami Kouki, VM