

# Hajautettu ja joustava palveluhallintohanke Loppuraportti

Sisäasiainministeriön julkaisusarja 5/2001  
ISBN 951-734-460-0

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |                |                                         |                       |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------|-----------------------------------------|-----------------------|
| Tekijät (toimielimestä, toimielimen nimi, puheenjohtaja, sihteeri)<br>Hajautettu ja joustava palveluhallintohanke<br>Projektijohtaja Reijo Luhtavaara<br>Koordinaatioryhmä: Jukka Aalto, Teemu Eriksson, Tarja Hyvönen, Matti Korkealehto, Marko Puttonen<br>Tekninen sihteeri: Hellevi Kangasaho                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |                | Julkaisun laji                          |                       |
|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |                | Toimeksiantaja<br>Sisäasiainministeriö  |                       |
|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |                | Toimielimen asettamispäivä<br>26.8.1999 |                       |
| Julkaisun nimi (myös ruotsinkielisenä)<br>Raportti, Hajautettu ja joustava palveluhallintohanke                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |                |                                         |                       |
| Julkaisun osat                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |                |                                         |                       |
| Tiivistelmä<br>Osahankkeen 1 tehtävänä oli valmistella operatiivisten tehtävien sekä tapaus- ja hankekohtaisen päätösvallan siirtämistä<br>a) keskushallinnosta alue- ja paikallishallintoon sekä<br>b) aluehallinnosta paikallishallintoon.<br><br>Osahankkeessa1 tuli valmistella myös valtion toimintojen alueellisesti tasapainoista sijoittamista paikallis- ja aluehallintoon hyödyntämällä tehokkaasti sähköistä tietoliikennettä.<br><br>Osahankkeessa 2 tuli valmistella toimenpiteitä aluehallinnon verkostoitumisen edistämiseksi ja aluehallinnon kokoamiseksi. Hallinnon ja aluekehityksen ministerityöryhmä (HALKE) hyväksyi tältä osin tarkemman hankesuunnitelman. Verkostoitumista edistettiin yhteisen johtamiskoulutuksen avulla ja valmistelemalla yhteistyössä osahanke 1:n kanssa verkostomaisen toimintatavan edellyttämän päätösvallan siirtämistä valtion aluehallintoviranomaisille. Hankkeessa valmisteltiin myös uusia tapoja toteuttaa ja järjestää aluehallinnon viranomaisten verkostoitumista.<br><br>Hankkeen toimesta koottiin laajahko materiaali keskushallinnossa tällä hetkellä menossa olevista hallinnon kehittämishankkeista. Tämän materiaalin pohjalta neuvoteltiin jatkotoimista hallinnonaloittain. Materiaalin ja neuvottelujen pohjalta HALKE linjasi jatkotyön. HALKE määritteli myös aluehallinnon kokoamiseksi ja verkostoitumisen edistämiseksi selvitettävät asiat.<br><br>Linjaukset perustuvat valtioneuvoston periaatepäätöksiin sekä hallitusohjelmaan ja muodostavat puitteet hallinnon jatkuvalle kehittämiselle.<br><br>Linjausten mukainen valmistelutyö jatkui vuoden 2000 loppuun. Osahanke 2:n selvitykset valmistuivat kokonaisuudessaan myös vuoden vaihteessa. Linjausten toteutumisvaihe todetaan raportissa hallinnonaloittain. |                |                                         |                       |
| Avainsanat (asiasanat)<br>Hajauttaminen, delegointi, verkostoituminen                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |                |                                         |                       |
| Muut tiedot                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |                |                                         |                       |
| Sarjan nimi ja numero<br>Sisäasiainministeriön julkaisu                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |                | ISSN<br>1236-2840                       | ISBN<br>951-734-460-0 |
| Kokonaissivumäärä<br>38                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             | Kieli<br>Suomi | Hinta                                   | Luottamuksellisuus    |
| Jakaja<br>Sisäasiainministeriö, julkaisupalvelut                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |                | Kustantaja<br>Sisäasiainministeriö      |                       |

## SISÄLLYSLUETTELO

### Johdanto, eurooppalainen kehityssuunta

|           |                                                                                           |           |
|-----------|-------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>1</b>  | <b>Taustaa .....</b>                                                                      | <b>6</b>  |
| <b>2</b>  | <b>Hankkeen tavoitteet ja tehtävä.....</b>                                                | <b>7</b>  |
| <b>3</b>  | <b>Organisaatio ja työskentely .....</b>                                                  | <b>8</b>  |
| <b>4</b>  | <b>Aikaisempia toimenpide-ehdotuksia ja virkamiesvalmistelussa sovitut toimenpiteet..</b> | <b>9</b>  |
| <b>5</b>  | <b>Hallinnon ja aluekehityksen ministerityöryhmän linjaukset hankkeelle.....</b>          | <b>15</b> |
| 5.1       | Osahanke 1 .....                                                                          | 15        |
| 5.2       | Osahanke 2 .....                                                                          | 16        |
| <b>6</b>  | <b>Keskeiset kehittämistoimenpiteet ja –ehdotukset .....</b>                              | <b>16</b> |
| 6.1       | Linjausten toteutuminen .....                                                             | 16        |
| 6.1.1     | Delegointi .....                                                                          | 16        |
| 6.1.2     | Hajakeskitys.....                                                                         | 22        |
| 6.1.3     | Läheisyys, saatavuus .....                                                                | 26        |
| 6.1.4     | Yhteistoiminnan kehittäminen.....                                                         | 29        |
| 6.2       | Aluehallinnon kokoaminen ja verkostoitumisen edistäminen.....                             | 30        |
| 6.3       | Muut ehdotukset ja toimenpiteet .....                                                     | 33        |
| 6.3.1     | Osahanke 2 .....                                                                          | 33        |
| 6.3.2     | Muut.....                                                                                 | 34        |
| 6.4       | Jatkotoimet.....                                                                          | 35        |
| <b>7</b>  | <b>Projektipäällikön huomioita ja ehdotuksia.....</b>                                     | <b>35</b> |
| <b>8</b>  | <b>Tiivistelmä .....</b>                                                                  | <b>37</b> |
| <b>9</b>  | <b>Liite 1: Hankkeen asettamispäätös .....</b>                                            | <b>40</b> |
| <b>10</b> | <b>Liite 2: Hankkeen organisaatio .....</b>                                               | <b>43</b> |
| <b>11</b> | <b>Liite 3: JOPA-materiaali .....</b>                                                     | <b>45</b> |

## Johdanto, eurooppalainen kehityssuunta

Hallinnollinen hajautus tai hajauttaminen voidaan määritellä vallan tai toimintojen siirtämisenä keskushallinnosta alue- tai paikallistasolle tai muille julkisyhteisöille, joskus myös yksityissektorille. Hajauttaminen on noussut vahvasti esiin eurooppalaisiin hallintojärjestelmien uudistamisten yhteydessä sekä siihen liittyen niin kutsutun uuden julkisen johtamisen ajattelutavan (New Public Management) yhteydessä.

Hajauttamisen taustalla on Euroopan maissa ollut ohjausperiaatteiden uudistuminen. Keskushallinnossa keskitytään ydintoimintoihin Alue- ja paikallishallinnon organisaatioille jää vapaus kehittää paikallisia toimintoja alueellisista ja paikallisista lähtökohdista.

Uutta viimeaikaisessa, entistä kokonaisvaltaisemmassa hajauttamisessa on se, että henkilöstöpoliittisen päätösvallan siirto liitetään yhä enemmän muuhun hajauttamiseen. Virastot ovat saaneet yhä enemmän määräysvaltaa henkilöstön valinnoissa ja palkkausperusteiden määrittelyssä samanaikaisesti, kun niiden asioita koskeva ratkaisovalta on kasvanut. Näin mahdollistuu hajauttamisessa uusien tehtävien, henkilöstörekrytinnin ja osaamisen kytkentä.

Näkemyks siitä, että hallinnon on oltava lähellä kansalaisia, liittyy eurooppalaiseen hajauttamisideologiaan. Toiminnan on oltava kansalaisten tarpeiden mukaista ja sen tulee olla helposti saavutettavissa. On saavutettava kansalaisten täysi luottamus sekä luotava yrityksille ja teollisuudelle suotuisat olosuhteet. Hajauttamisella voidaan lisätä kansalaisten osallistumismahdollisuuksia vahvistamalla heidän mahdollisuuksiaan vaikuttaa päätöksentekoon ja kehityssuunnitteluun sekä –johtamiseen. Kun hajauteetaan, tarvitaan samalla kokonaisvaltainen hallintokulttuurinen muutos. Hajautetussa alue- ja paikallishallinnossa on luotettava yhä enemmän yhteistyökumppaneihin, sidosryhmiin ja kansalaisiin.

Oleellista on myös, että hajauttaminen on keskeinen keino hallita eriytyvää yhteiskuntaa joustavilla ja alueiden yksilöllisiin tarpeisiin vastaamaan kykenevillä hallinto- ja palvelumenettelyillä. Mitä yhdenmukaisempi yhteiskunta on, sitä vähemmän hajauttamista esiintyy.

Hajautettu ja joustava palveluhallinto –hankkeen yhteydessä kartoitettiin (liitemateriaali: Desentralisaatio ja uusia julkisjohtaminen) tarkemmin eurooppalaista hallinnon kehittämisen suuntaa hajauttamisen ja uuden julkisjohtamisen näkökulmasta käyttäen esimerkkeinä Ruotsin, Tanskan, Iso-Britannian ja Itävallan hankkeita.

Alla olevassa taulukossa mainittujen maiden maakohtaiset uudistuslinjat on vedetty yhteen.

Taulukko 1. Julkishallinnon reformien kuusi ulottuvuutta; muutokset ajalta 1980-1996.

|                      | <b>Yksityistäminen</b>                           | <b>Markkinamekanismit</b> | <b>Desentralisaatio</b>                                                  | <b>Tulosorientaatio</b>                                                                  | <b>Traditionaalinen uudelleenstrukturointi</b> | <b>Implementointi- prosessin intensiivisyys</b> |
|----------------------|--------------------------------------------------|---------------------------|--------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------|-------------------------------------------------|
| <b>Iso-Britannia</b> | Voimakasta                                       | Voimakasta                | Medium (pääasiassa keskushallinnosta virastoihin / toimistoihin)         | Korkea (organisaatioille ja julkispalveluissa / hallinnossa työskenteleville yksilöille) | Vähäistä (lähinnä Next Steps –agencies)        | Medium / nopea                                  |
| <b>Itävalta</b>      | Vähäistä                                         | Medium                    | Medium (lähinnä maakuntiin)                                              | Medium (organisaatioille)<br>Vähäinen (yksilöille)                                       | Vähäistä                                       | Medium / hidas                                  |
| <b>Ruotsi</b>        | Vähäistä                                         | Medium                    | Medium / voimakas (keskushallinnon virastoihin sekä paikallishallintoon) | Medium (organisaatioille)<br>Vähäinen (yksilöille)                                       | Voimakasta                                     | Medium / hidas                                  |
| <b>Suomi</b>         | Vähäistä                                         | Medium                    | Medium (pääasiassa paikallishallintoon)                                  | Korkea (organisaatioille)<br>Vähäinen (yksilöille)                                       | Voimakasta                                     | Medium / hidas                                  |
| <b>Tanska</b>        | Vähäistä (valtion omistus alunperinkin vähäistä) | Vähäistä                  | Medium (pääasiassa paikallishallintoon, 1960-70 l. valtavirtana)         | Medium (organisaatioille ja yksilöille)                                                  | Medium                                         | Hidas                                           |

Lähde: Pollit (1997), Swedish Government in Transition 1997, OECD:n PUMA -raportit (Itävalta)

Jotta uudistusten vaikuttavuus hahmottuisi, on huomioitava maiden erilainen lähtötilanne ennen vuotta 1980. Esimerkiksi Iso-Britannian julkinen sektori oli huomattavasti suurempi kuin esimerkiksi Pohjoismaissa – näin ollen myös privatisointi on ollut Pohjolassa määrällisesti vähäisempää. Lähtötilanteiden eroista mainittakoon lisäksi se, että Ruotsin hallinnon kehittämispolitiikkaan sisältyi hajauttaminen jo ennen vuotta 1980. Ruotsin virastoilla oli jo lähtötilassaan vertailukumppaneihinsa nähden omintakeinen perustuslaillinen itsenäisyys. Lisäksi erittäin laaja-alaista määrärahojen sekä tavoitteeseen pääsemiseen käytettävien keinojen delegointia virastoihin esiintyi ennuudesta. (Swedish Government in Transition 1997).

Perinteinen hallinnon uudelleen strukturointi näyttää olleen kattavinta Suomessa ja Ruotsissa. Keskushallintoa on hajautettu aluehallintoon tai niiden tehtäviä on siirretty joko ministeriöihin tai uusiin virastoihin. Iso-Britannian hallintoa rajusti muokannut toimeenpanevien Next Steps -toimistojen perustaminen ei ole perinteistä rakenneuudistusta, vaan ne ovat markkinamekanismien ilmentymä. Markkinamekanismien, erityisesti NPM:n ilmentymänä voidaan myös nähdä Iso-Britannian muihin maihin verrattuna tehokas ja kattava tulostavoitteellisuus, joka kattaa virastojen tehokkuustavoitteet sekä velvoittaa julkishallinnon työntekijöitä tulos- ja tehokkuusvastuuseen.

OECD –maat ja erityisesti tässä esitellyt Ruotsi, Tanska, Iso-Britannia ja Itävalta ovat kehittyneet samaan suuntaan, ottaneet käyttöön samoja reformeja ja pyrkineet samoihin tavoitteisiin – mutta tehneet ne vaihtelevan asteisina, erilaisin yhdistelmin ja mikä ehkä ratkaisevinta, maansa poliittisen ja hallinnollisen systeemin ehdoilla. Kaikkien maiden reformeja yhdistävänä ja eteenpäin ajavana voimana on ollut halu vähentää julkisia menoja sekä samanaikaisesti nostaa julkisten palveluiden laatua.

Viime vuosikymmen oli Suomessa voimakasta hallinnon kehittämisen aikaa, jota tosin sävyttivät taloudellisen ahdingon paineet. Aktiivisuus kohdistui erityisesti valtion alue- ja paikallishallintoon.

Pääministeri Lipposen I ja II hallitukset ovat jatkaneet edeltäjiensä kehittämistyötä niin, että kohteena on nimenomaan keskushallinto eurooppalaiseen tapaan.

## 1 Taustaa

Suomen nykyinen hallitus kehittää ohjelmansa mukaan hajautettua ja joustavaa palveluhallintoa. Samalla turvataan aluehallinnon edellytykset ottaa vastaan uusia tehtäviä ja päätösvaltaa. Näiden linjausten pohjana ovat lähinnä Keskushallintotyöryhmän (VM 25/97) ehdotukset ja hallituksen 16.04.1998 hallintopolitiikan linjoista tekemä periaatepäätös, jonka nykyinen hallitus on päättänyt pitää voimassa.

**Keskushallintotyöryhmän muistion** mukaan tavoitteena on kehittää ministeriöiden ja niiden alaisen keskushallinnon toimintajärjestelmiä ja rakenteita niin, että valtioneuvostosta kehittyy nykyistä toiminnallisempi kokonaisuus. Toimintaympäristössä tapahtuvien muutosten johdosta valtion keskushallinnolta edellytetään jatkossa kansalais-/asiakaslähtöisyyden lisäämisen ohella entistä suurempaa tehokkuutta, joustavuutta ja avoimuutta sekä nopeampaa kykyä reagoida muutoksiin.

Työryhmä esittää hallinnonalojen välisen yhteistoiminnan tehostamista, yhteistyömuotojen uudistamista sekä työnjakojen selkiyttämistä.

*Ministeriöiden roolia ehdotetaan vahvistettavaksi hallituksen esikuntana ja hallinnon alansa johtajana. Tämä edellyttää sellaisten tehtävien, jotka eivät kuulu ministeriön esikunta- ja hallinnon alan johtotehtäviin, siirtämistä ministeriöstä alaiseen hallintoon tai kokoamista ministeriöstä erilliseksi yksiköksi.*

Työryhmä ehdottaa myös, että ministeriöiden alaista keskushallintoa kehitetään ministeriön toimeenpano-, kehittämis-, suunnittelu- ja asiantuntijaorganisaationa.

Valtioneuvoston periaatepäätös "**Laadukkaat palvelut, hyvä hallinto ja vastuullinen kansalaisyhteiskunta**" hahmottaa hallintopolitiikan suuntalinjoja uudelle vuosikymmenelle.

Periaatepäätöksessä todetaan muun muassa, että ministeriöistä siirretään tehtävät, jotka eivät välittömästi palvele hallituksen esikuntaroolia, alaisen hallinnon ohjausta ja johtamista, kansainvälistä yhteistyötä tai EU-koordinaatiota. Tehtävät organisoidaan ministeriöiden alaisiksi tai muutoin selvästi erillisiksi yksiköiksi. Ministeriön tehtävissä korostuvat poliittinen ohjaus ja päätöksenteko.

Periaatepäätöksen mukaan hallitus jatkaa keskushallinnon uudistamista *tavoitteena hajautettu, ihmistä aktivoiva ja joustava palveluhallinto. Keskushallinnon tehtäviä siirretään lisää alueille. Samalla hallitus jatkaa valtion aluehallinnon kokoamista.*

Julkisten palvelujen kehittämisessä painotetaan asiakaskeskeisyyttä, valinnanvapautta ja palvelujen saatavuutta. Päätösvaltaa siirretään sille tasolle, jossa palvelut tuotetaan.

Sähköinen asiointi lisää mahdollisuuksia julkisten palvelujen kehittämislle. Sähköisiä asiointipalveluja kehitetään asteittain yhdensuuntaisesta tietopalvelusta vuorovaikutteiseen asiointiin tietoverkossa.

**Pääministeri Paavo Lipposen II hallitus** lähtee liikkeelle edeltäjänsä perintöön nojaten. Hallitus aktivoi kokeiluja uuden teknologian, uudenlaisen osaamisen ja uusien työmenetelmien käyttöönottamiseksi yrityksissä ja julkisessa palvelutuotannossa.

Kansalaisten ja alueiden syrjäytymistä ehkäistään tuomalla tietoyhteiskunnan palvelut tasapuolisesti kaikkien ulottuville. Parannetaan julkisten palveluiden saumattomuutta ja kustannustehokkuutta tieto- ja viestintäteknikan avulla huolehtien samalla tietoturvallisuudesta.

Sähköisellä asioinnilla parannetaan julkisen hallinnon palvelukykyä ja tehokkuutta.

*Valtion aluehallinnon ja maakunnan liittojen yhteistyötä lisätään.*

*Hallitus kehittää hajautettua ja joustavaa palveluhallintoa. Aluehallinnon edellytykset vastaanottaa uusia tehtäviä ja päätösvaltaa turvataan.*

*Tietotekniikan tarjoamat mahdollisuudet hajauttaa ja järkeistää hallintoa käytetään hyväksi tukien myös maan alueellisesti tasapainoista kehitystä.*

## 2 Hankkeen tavoitteet ja tehtävä

Sisäasiainministeriö asetti 26.08.1999 hallituksen hankesalkun mukaisesti ja hallinnon ja aluekehityksen ministerityöryhmän puoleltua toimeksiantoa hajautettu ja joustava palveluhallinto –hankkeen eli JOPA-hankkeen. Hankkeen tuli saada ehdotuksensa pääosin valmiiksi 31.12.2000 mennessä. Tarvittavat hallituksen esitykset valmistuvat vuoden 2001 aikana.

Hallituksen hankesalkun mukaisesti hankkeen tehtävänä on parantaa hallinnon palvelujen saatavuutta ja laatua, lisätä hallinnon läheisyyttä ja joustavuutta sekä keventää keskushallintoa. Samalla edistetään aluehallinnon verkostoitumista ja kootaan edelleen aluehallintoa sekä tuetaan maan alueellisesti tasapainoista kehitystä. Hankesalkun mukaan hankkeessa valmistellaan erityisesti tapaus- ja hankekohtaisen päätösvalan siirtämistä keskushallinnosta aluehallintoon sekä mikäli mahdollista aluehallinnosta paikallishallintoon.

Hankkeen työsuunnitelmassa, jonka hallinnon ja aluekehityksen ministerityöryhmä (HALKE) hyväksyi 26.10.1999, tehtävät tarkennettiin seuraavasti:

**Osahankkeen 1** tehtävänä oli valmistella operatiivisten tehtävien sekä tapaus- ja hankkekohtaisen päätösvallan siirtämistä *a) keskushallinnosta alue- ja paikallishallintoon sekä b) aluehallinnosta paikallishallintoon*. Valmistelussa oli varmistettava mm. vastaanottajan resurssit ja osaaminen sekä keskushallinnon kyky siirron jälkeen riittävästi koordinoita ja tehokkaasti ohjata toimintaa. Tehtävien ja toimivallan siirtoehdotusten tulisi edistää aluehallinnon verkostoituvaa toimintaa.

Osahankkeessa 1 tuli valmistella myös valtion toimintojen alueellisesti tasapainoista sijoittamista paikallis- ja aluehallintoon hyödyntämällä tehokkaasti sähköistä tietoliikennettä. NykYTEKniikka mahdollistaa virastojen erikoistumisen ja uuden työnjaon erityisesti hallinto- ja tukipalveluissa, mutta myös joissakin asiakaspalvelutehtävissä. Kaikkia tehtäviä ei tarvitse enää tehdä yhtä kattavasti kaikissa virastoissa. Työ voidaan tehdä joko alueellisesti hajakeskittäen tai jopa valtakunnallisesti vain yhdessä paikassa. Hallinto- ja tukipalvelujen sekä asiakaspalvelutehtävien osalta tarkastelu ulotettiin myös yli sektorirajojen.

**Osahankkeessa 2** tuli valmistella toimenpiteitä aluehallinnon verkostoitumisen edistämiseksi ja aluehallinnon kokoamiseksi. Hallinnon ja aluekehityksen ministerityöryhmä hyväksyi tältä osin tarkemman hankesuunnitelman. Verkostoitumista edistettiin yhteisen johtamiskoulutuksen avulla ja valmistelemalla yhteistyössä osahanke 1:n kanssa verkostomaisen toimintatavan edellyttämän päätösvallan siirtämistä valtion aluehallintoviranomaisille. Hankkeessa valmisteltiin myös uusia tapoja toteuttaa ja järjestää aluehallinnon viranomaisten verkostoitumista.

### 3 Organisaatio ja työskentely

Hankkeen johtoryhmänä toimi hallinnon ja aluekehityksen ministerityöryhmä (HALKE). Hankkeelle nimettiin projektipäällikkö ja koordinaattorit sisäasiainministeriöstä. Lisäksi jokainen ministeriö nimesi omat valmistelijansa. Organisaatio kokonaisuudessaan on liitteenä.

Hankkeen valmistelu tapahtui virkatyönä hallinnonaloittain niin, että yhteistyö sisäasiainministeriön koordinaattoreiden ja hallinnonalakohtaisten valmistelijoiden sekä projektijohtajan kesken oli tiivistä. Yhteistyö käynnistyi syksyllä 1999 keskustelukierroksella kansliapäälliköiden kanssa ministeriöittäin. Toinen vastaava kierros käytiin keväällä 2000. Kierroksen aikana käytiin läpi siihen mennessä kertynyt materiaali, lähinnä delegointimahdollisuudet ja –tarpeet sisältävä muistio, joka syntyi hankkeen toimesta. Näissä keskusteluissa linjattiin valmistelijoille hallinnonalakohtaiset suunnat. Valmistelijoiden lukuisten hallinnonalakohtaisten tapaamisten lisäksi järjestettiin kolme yhteistä seminaaria.

Hankkeen organisointi siten, että hanketta vetävän ministeriön asettamien koordinaattoreiden lisäksi jokaisesta ministeriöstä nimettiin hallinnonalakohtaisesta valmistelusta vastaavat valmistelijat, tuotti uudentyyppisen hallinnonkehittämisen työskentelytavan. Koordinaattorit ja valmistelijat muokkasivat aineistoa hallinnonalakohtaisissa tapaamisissa sekä sähköpostin välityksellä. Tuotoksia tarkasteltiin vielä yhteisissä seminaareissa. Työskentelytapa loi hallinnonkehittäjien verkoston, jonka yhteydet jäävät olemaan itse hankkeen päätyttyä. Poikkihallinnollinen kehittäminen tällä tavalla organisoituna osoittautui hyvin haastavaksi, mutta kehittämisen arvoiseksi. Tässä hankkees-

sa kuitenkin useita alunperin kehittämiskohteiksi ajateltuja asioita jouduttiin jättämään sivuun, kun yhteisymmärrystä ei löydetty.

Erilliset työryhmät asetettiin selvittämään työvoima- ja elinkeinokeskusten ja alueellisten ympäristökeskusten yhteistyötarpeita (Jyväskylän työryhmä), yhteistyön ja työnjaon kehittämistä työsuojelupiirien, lääninhallitusten ja työvoima- ja elinkeinokeskusten kesken (Turun työryhmä) sekä lääninhallituksista kihlakunnanvirastoihin siirrettäviä tehtäviä. Eräiden Euroopan maiden esimerkein valotettiin desentralisaatiota ja julkisjohtamista Tampereen yliopistolta tilatussa selvityksessä. Tämä selvitys sekä edellä mainittujen työryhmien raportit ovat liiteaineistossa.

Työministeriössä selvitettiin työvoimatoimistojen kehittämistä niin, että ne voisivat toimia nykyistä laajemmin työvoima- ja elinkeinokeskuksen toimialan eri tehtävissä. Puolustusministeriössä selvitettiin asiakaspalvelutehtävien edelleen kehittämistä. Molempien ministeriöiden työn tulokset sisältyvät asianomaisiin ministeriökohtaisiin osiin tässä raportissa.

Aluehallinnon verkostoitumista edistettiin järjestämällä kuusi alueellista koulutustilaisuutta alueviranomaisten johdolle. Näihin tilaisuuksiin osallistui noin 200 henkeä. Palaute oli myönteinen ja yhteistyö tiivistyi ja vakiintui. Verkostoituminen on koulutuksen jälkeen edistynyt maakunnittain eri mallein. Lisäksi Pirkanmaalla käynnistyi pilot-tihanke, jossa kartoitetaan alueellisen verkostomaisen työskentelyn mahdollisuuksia laajemmin.

Yhteistoiminta henkilöstöjärjestöjen kanssa käynnistettiin heti hankkeen alkuvaiheessa. Yhteistoiminta aluehallinnon kanssa tapahtui pääosin hallinnonalakohtaisesti.

#### **4 Aikaisempia toimenpide-ehdotuksia ja virkamiesvalmistelussa sovitut toimenpiteet**

Erilliseen ”Tehtävien ja toimivallan delegointimahdollisuudet ja –tarpeet” -muistoon koottiin aikaisemmat ehdotukset tehtävien ja toimivallan delegoinnista. Ehdotukset käytiin läpi hallinnonaloittain. Tässä yhteydessä käsittelystä poistettiin jo toteutuneet ehdotukset ja neuvoteltiin jäljelle jääneiden mahdollisesta jatkotyöstämisestä. Varsin laajalti löydettiin yksimielisyyttä. Silti moni asia jäi vielä jatkotyön ulkopuolelle. Näistä on projektipäällikön arvio ja ehdotuksia raportin lopussa.

Seuraavassa esitetään hallinnonaloittain keskeisiä ehdotuksia ja sovittuja toimenpiteitä:

##### **Oikeusministeriö**

Keskushallintotyöryhmän muistioon sisältyy muun ohella ehdotus vankeinhoitolaitoksen yksityiskohtaisesta ohjauksesta luopuminen laitoksen siirryttyä tulosohjaukseen sekä oikeusministeriössä hoidettavien yksittäisten lupa- ja hallintoasioiden siirtäminen hallinnonalan muille viranomaisille.

Selvityksissä, jotka koskevat lääninuudistuksen toimeenpanohanketta sekä aluehallinnon ja valtion paikallishallinnon edellytyksiä vastaanottaa uusia tehtäviä ja lisää toimivaltaa, on esitetty oikeushallintotehtävien osalta mm. seuraavat mahdolliset siirrot aluehallintoon

kihlakunnanvoutien nimittäminen  
ulosoton vahingonkorvaukset kokonaan  
kansainväliset virka-apu- ja tiedoksiantoasiat  
ulkomaalaisten avioliiton sallimiseen liittyvät asiat  
oikeushallinnon tulosohejaus- ja kehittämistehtävien lisääminen

paikallishallintoon

avioliiton esteisiin liittyvät poikkeusluvat  
menetetyn omaisuuden ottaminen valtion käyttöön  
pysäköintivirhemaksujen jäämäperintä  
perimiskuittien tilaaminen  
perheasiain sovitteluluvat.

Virkamiesvalmistelussa sovitut toimenpiteet:

1. Selvitetään vankeinhoitolaitoksen rakenteellista kehittämistä. Rakenneselvityksen kohteena on vankilaverkosto, vankiloiden muodostama kokonaisuus. Selvitystyö on käynnistetty.
2. Edelliseenkin osittain liittyvä on oikeusministeriön vankeinhoito-osaston muodostaminen kriminaalipoliittiseksi osastoksi, joka toimisi strategiatasolla ja operatiiviset tehtävät siirrettäisiin perustettavalle virastolle, johon liitettäisiin myös kriminaalihuolto. Hallituksen esitykset on annettu.
3. Oikeuslaitoksen rakennemuutoksia on toteutettu vähitellen. Lääninoikeuksien tilalle on jo perustettu hallinto-oikeudet, joihin keskitetään yhä suurempi osa hallintolainkäyttöasioista. Erityistuomioistuimista pääosa lakkaa ja niiden tehtäviä siirretään yleisille alioikeuksille.
4. Ulosottotoimessa ja syyttäjälaitoksessa on tarvetta viranomaisverkoston kehittämiseen.
5. Ministeriössä on mietitty tuomioistuinten kehittämisohjelmaa, johon liittyen tulevat esille mm. kiinteistöjen kirjaamistehtävien ja riidattomien saatavien perintäjärjestelmän yksinkertaistaminen. Kehittämisohjelman kannalta keskeinen kysymys on kärjäoikeuksien verkosto. Kehittämisvaihtoehtoja tutkitaan.
6. Valmistellaan hallituksen esitys eräiden avioliittoa ja perimystä koskevien kansainvälisen yksityisoikeuden alaan kuuluvien säännösten uudistamisesta
7. Kehitetään ulosoton tulosohejausprosessia oikeusministeriön ja lääninhallituksen välillä.

### **Sisäasiainministeriö, poliisitoimi**

Alueellistaminen:

Poliisin ylijohdo selvittää vuonna 2001 sisäasiainministeriön poliisiosaston yhteyteen perustettavien asehallintoyksikön, turva-alan valvontayksikön sekä arpajaisvalvontayksikön sijoittamismahdollisuudet ministeriön alaiseen keskushallintoviranomaiseen tai vaihtoehtoisesti lääninhallinnon yhteyteen.

Tavoitteena on myös koota henkilöstö- ja taloushallinnollisia tukitehtäviä. Tukitehtäviä selvittävä työryhmä saa työnsä valmiiksi helmikuun loppuun mennessä.

Selvitetään henkilöstömäärältään pienten oppilaitosten talouden ja hallinnon kokoa-  
mista yhteen.

Poliisin ylijohdo selvittää vuoden 2000 alkupuolella mahdollisuuksia sijoittaa oppilai-  
tokset samoihin tiloihin ja joidenkin toimintojen kokoamista yhteen.

Aluehallintoon siirrettävät tehtävät:

Poliisin yhteistoiminta-alueen muodostaminen.

Yhteistoimintamääräyksen antaminen (sisäasiainministeriö) ja yhteistoiminnassa suo-  
ritettavista tehtävistä päättäminen (lääninhallitus) tulee säätää saman viranomaisen  
toimivaltaan. Läänin sisäiset yhteistoimintamääräykset delegoidaan lääninhallituksille.  
Valmistellaan lainsäädäntömuutos poliisin hallintolain 8 §:ään.

Viran siirtäminen poliisilaitoksesta toiseen:

Valmistellaan lainsäädäntömuutos valtion virkamieslakiin.

Nimikirjanpidosta päättäminen:

Valmistellaan lainsäädäntömuutos nimikirjalakiin.

Paikallishallintoon siirrettävät tehtävät:

Arpajais- ja rahankeräysluvat.

Virkamiesvalmistelussa sovittiin edellä mainitut selvitettäväksi.

## **Opetusministeriö**

Opetusministeriön hallinnonalalla keskushallintotyöryhmä ehdotti muun muassa , että  
opetusministeriön organisaatiota tiivistetään edelleen karsimalla tehtäviä ja luopumal-  
la alaisen hallinnon yksityiskohtaisesta ohjauksesta. Tässä tarkoituksessa muun muas-  
sa yliopistojen ja korkeakoulujen yksityiskohtaisesta ohjauksesta luovutaan ja ministe-  
riön hoitamia taide- ja kulttuuripoliittisia tehtäviä siirretään valtion taidetoimikunnille  
ja alueellisille toimikunnille. Myös ministeriön ja opetushallituksen työnjakoja selkiy-  
tetään. Lisäksi keskushallintotyöryhmä ehdotti myös, että EU-rakennerahasto-  
ohjelman budjetointi- ja hallinnointijärjestelmää selkiytetään ja joustavoitetaan nykyi-  
sestään. Lähtökohtana uudistuksessa on pidettävä myös sitä, ettei valtion keskushal-  
linnossa päätettäisi jatkossa yksittäisistä rakennerahasto-ohjelman hankkeista. Yksit-  
täisissä taidehallinnon kysymyksissä päätöksentekoa on siirretty ja pyritty siirtämään  
alemmalle hallinnolle tasolle. Rakennerahastotehtävät on pääosin delegoitu ministeri-  
östä lääninhallituksille vuoden 2000 alusta.

Lisäksi lääninuudistuksen toimeenpanohankkeen yhteydessä ja erillisessä selvityksessä  
aluehallinnon viranomaiset ovat ehdottaneet yksittäisten hanke- ja tukipäätösten laa-  
jempaa siirtoa aluehallintoon. Hallinnonalalla onkin edetty ehdotusten suuntaisesti.

Virkamiesvalmistelussa sovittu toimenpiteet:

Opetusministeriön hallinnonalalla on opetusministeriön näkemyksen mukaan toimival-  
tasiirtojen mahdollisuudet ovat tältä erää varsin perusteellisesti tutkittu ja osa niistä  
on vastikään toteutettu. Merkittävimpänä toimivaltasiirtona on EU:n rakennerahastoi-  
hin liittyvän päätöksenteon siirtäminen aluetasolla lääninhallituksille.

Opetusministeriön hallinnonalalla jatketaan tulosohjaukseen perustuen alueviranomaisten eli lääninhallitusten toiminnan vahvistamista ja päätöksenteon ja valmistelun painopisteen mahdollista edelleen siirtämistä keskushallinnosta aluehallintoon siinä määrin kuin on eri osapuolten voimavarat huomioon ottaen tarkoituksenmukaista. Samoin ministeriössä jatketaan joidenkin yksittäisten asioiden siirtomahdollisuuden selvittämistä. Opetusministeriössä on viime vuosina pystytty keventämään tuntuvasti mm. kirkollis- ja kiinteistöasioiden hoitoa tuomiokapitulien ja kirkkorakennusten siirryttyä kirkon hoitoon ja valtion kiinteistölaitoksen uudistukseen liittyen. Näillä sektoreilla jatketaan eräiden pienempien kysymysten selvittelyä.

### **Maa- ja metsätalousministeriö**

Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalalla keskushallintotyöryhmä ehdotti muun muassa, että maa- ja metsätalousministeriön tehtävät ja niiden tarkoituksenmukainen organisointi selvitetään Suomen EU-puheenjohtajakauden jälkeen, kun Agenda 2000:een sisältyvät maatalous- ja rakennerahastouudistukset selkiytyvät. Ministeriö on tehnyt laajamittaisesti tämän selvitystyön.

Lisäksi mainitussa erillisessä selvityksessä maanmittaustoimistot ehdottivat itselleen siirrettäväksi eräiden lainhuudatusasioiden hoidon oikeusministeriön hallinnonalalta. Samoin metsäkeskusten viranomaistehtäviä ehdotettiin siirrettäväksi työvoima- ja elinkeinokeskuksille ja toisaalta metsäkeskukset omien tehtäviensä lisäämistä siirtämällä tehtäviä metsätalouden kehittämiskeskus Tapiolta. Lainhuudatusasioiden siirrostä maa- ja metsätalousministeriö ja oikeusministeriö ovat neuvotelleet ja asia tulee sopivassa yhteydessä tarkasteltavaksi.

Virkamiesvalmistelussa sovitut toimenpiteet:

Maa- ja metsätalousministeriö on selvittänyt EU:n yhteisen maatalouspolitiikan tehtävistä vastaavan organisaation uudistamisen vaihtoehtoja. Uudistuksen tavoitteena on selventää ja kiinteittää maatalouspolitiikan toimeenpanoon sekä sen johtamiseen ja välittömään ohjaukseen kuuluvien tehtävien muodostamaa kokonaisuutta erityisesti keskushallinnon tasolla. Uudistusta koskevat ratkaisut tullaan sisällyttämään vuoden 2002 talousarvioesitykseen.

Elintarvikevalvonnan keskushallinnon tehtävien hoitoa järjestetään osittain uudelleen. Uudistuksen keskeinen tavoite on vähentää valtion keskushallinnon elintarvikevalvonnan hajanaisuutta ja parantaa valvonnan kokonaisuuden hallitsemista, tarpeiden ja painopistealueiden tunnistamista sekä valvonnan tuloksellisuuden seuranta. Samassa yhteydessä selvitetään aluehallinnon osuutta. Lisäksi maatalousalan tutkimuksen synergiaetuja lisätään.

### **Liikenne- ja viestintäministeriö**

Lääniuudistuksen toimeenpanohanke ehdotti mm. autokoulujen valvonnan siirtäminen ajoneuvohallintokeskukselta lääninhallituksille.

Tiepiirit ehdottivat selvityksessä lukuisan määrän eritasoisia tehtäviä siirrettäväksi ministeriöltä tiepiireille. Ehdotuksista alueellisesti merkittävin on tulosohjausmenettelyn väljentäminen siten, että tiepiireille jäisi paremmat mahdollisuudet tukea alueellista kehittämistoimintaa. Piireistä saadun palautteen mukaan ministeriön ohjaus on tässä suhteessa nykyisin liian tiukka.

Merenkulkupiirit ehdottivat selvityksessä tehtävien siirtoja keskushallinnosta itselleen.

Lääninhallitukset ehdottivat selvityksessä lääninuudistuksen toimeenpanohankkeen ehdotuksien lisäksi yli läänirajan menevät pikavuoroliikenneluvat lääninhallituksille sekä joukkoliikenteen alueellisen kehittäminen lääninhallituksille ja tavaraliikenneluvat maistraateille.

Liikenne- ja viestintäministeriö on organisaationsa uudistamisen yhteydessä selvittänyt kaikkia tehtyjä ehdotuksia.

Tielaitoksesta muodostettiin 1.1.2001 alkaen virastona toimiva Tiehallinto ja valtion liikelaitoksista annetun lain mukaisena liikelaitoksena toimiva Tieliikelaitos. Uudistuksen yhteydessä selvitettiin tehtävien ja toimintojen uudelleenjärjestämistä. Muun muassa tienpidon tuki- ja palvelutehtävien järjestämisestä on laitoksessa tehty laaja selvitys.

Lähtökohtana on, että tiehallinnon keskushallinto vastaa jatkossakin Tiehallinnon kokonaisuuden johtamiseksi tarpeellisista toiminnoista. Tiehallinnolle annetaan tulosohjauksessa tienpidon vaikuttavuustavoitteiden lisäksi sen oman toiminnan tehokkuutta ja tienpidon kilpailun avaamista koskevia tavoitteita. Talousarviomäärärahojen ohjaus on tulosohjauksen lisäksi Tiehallinnon ohjauksen keskeinen osa. Tiehallinnon alueorganisaationa toimivilla tiepiireillä säilytetään nykyisen tielaitoksen piiritason laaja toimivalta ja vastuu.

Merenkulkulaitos toteuttaa sisäistä toiminnan kehittämisohjelmaa suunnitelman mukaisesti. Laitos lisää valmiuksia liikelaitosmaiseen toimintaan. Ratkaisu laitoksen liikelaitamisesta tehdään vuoden 2001 aikana.

Liikenne- ja viestintäministeriö on selvittänyt Ilmatieteen laitoksen ja Merentutkimuslaitoksen yhteiseen toimitalohankkeeseen liittyen laitosten toimintoja ja niiden keskinäistä yhteistyötä. Ministeriölle 31.1.2001 jätetyssä selvityksessä todetaan, että laitokset ovat harjoittaneet keskinäistä yhteistyötä erityisesti tutkimustoimintaan liittyvissä tehtävissä. Selvityksessä ehdotetaan lisäksi muun muassa, että Ilmatieteen laitos siirtää tehtäviään alueyksiköihin suunnitelman mukaisesti siten, että operatiivista henkilöstöä voidaan siirtää 15-20 htv. alueyksiköihin vuoteen 2004 mennessä.

Liikenne- ja viestintäministeriön omaa organisaatiota on myös muutettu, jotta ministeriö on voinut vastata hallinnonalan muiden organisaatioiden muutosten edellyttämään uudenlaiseen ohjaustarpeeseen (uusin organisaatiouudistus toteutettiin 1.9.2000). Ministeriöstä on siirretty lupa-asiat ja muut operatiiviset tehtävät lähes kokonaan muualle hallintoon. Lääninrajat ylittävän linjaliikenteen lupa-asiat siirretään ministeriöstä lääninhallitukselle vuoden 2001 aikana (lupa-asioiden edellyttämä työpanos ministeriössä on arviolta 1-1,5 htv). Siirtoa koskeva hallituksen esitys on jo annettu. Samoin ministeriössä edelleen käsiteltävät eräät ajoneuvotekniset poikkeuslupa-asiat on tarkoitus siirtää vuoden 2001 aikana Ajoneuvohallintokeskukselle. Tehtävien edellyttämä henkilötyöpanos on sinänsä vähäinen.

### **Kauppa- ja teollisuusministeriö**

Kauppa- ja teollisuusministeriön hallinnonalalla keskushallintotyöryhmä ehdotti muun muassa kaupparekisteriin liittyvien tehtävien siirtoa aikaisempaa laajemmin paikallishallintoon sekä yhdistys- ja säätiörekistereitä koskevien sellaisten tehtävien ja toimivallan siirtämistä paikallishallintoon, jotka eivät edellytä niiden hoitamista keskiteisti.

Lääninhallituksille on lääniuudistuksen toimeenpanohankkeessa ja edellä mainituksa selvityksessä alue- ja paikallishallinnon mahdollisuuksista vastaanottaa uusia tehtäviä ehdotettu kauppa- ja teollisuusministeriöstä ja sen alaisesta keskushallinnosta siirrettäviksi muun muassa ulkomaalaisten ja ulkomaisten elinkeinonharjoittajien elinkeinolupa-asiat sekä markkinoinnin lainmukaisuuden valvontatehtävät, valmismatkarekisterin pito ja siihen liittyvät vakuus- ja valvontatehtävät ja eräät lupa-asiat.

Työvoima- ja elinkeinokeskukset ovat ehdottaneet itselleen siirrettäviksi muun muassa Tekes-rahoituspäätöksiä ja EU-rakennerahastojen hallinnointiin ja EU-hankkeiden rahoitukseen liittyviä tehtäviä.

Työvoimatoimistoihin on ehdotettu siirrettäväksi esimerkiksi henkilöstöasioita ja ESR-hankkeiden alkuselvityksiä. Lisäksi on ehdotettu työvoimatoimistojen toimimista tulevaisuudessa työvoima- ja elinkeinokeskusten kaikkien osastojen paikallishallintoviranomaisina.

Virkamiesvalmistelussa sovitut toimenpiteet:

Kauppa- ja teollisuusministeriön hallinnonalalla sovittiin selvittettävän

- kauppa- ja teollisuusministeriöstä työvoima- ja elinkeinokeskuksiin ja lääninhallituksiin siirrettävät tehtävät ja päätösvalta,
- patentti- ja rekisterihallituksesta sekä teknologian kehittämiskeskuksesta alue- ja paikallishallintoon siirrettävät tehtävät ja toimivalta,
- tehtävät, joissa kuluttajavirastolla ja lääninhallituksilla tulisi olla rinnakkainen päätösvalta sekä lääninhallituksille annettavat uudet tehtävät sekä
- työvoima- ja elinkeinokeskuksista ja lääninhallituksista kauppa- ja teollisuusministeriön hallinnonalalla paikallishallintoon siirrettävät tehtävät ja päätösvalta.

Selvityksen perustana sovittiin olevan aikaisemmat ehdotukset ja kauppa- ja teollisuusministeriön laatima tehtäväkarttoitus ja sen johtopäätökset. Selvitystyön ulkopuolelle rajattiin kauppa- ja teollisuusministeriön vaatimuksesta muun muassa Tekes-rahoituspäätökset.

### **Sosiaali- ja terveysministeriö**

Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalla keskushallintotyöryhmä ehdotti, että ministeriössä olevia työsuojelutehtäviä siirretään mahdollisuuksien mukaan aluehallintoon sekä selvitetään mahdollisuudet työsuojelupiirien osittaiseen erikoistumiseen, jolloin niille voidaan siirtää valtakunnallista käsittelyä vaativia tehtäviä. Työsuojelupiirit tekivät vastatessaan alue- ja paikallishallinnon edellytyksiä vastaanottaa uusia tehtäviä ja lisää toimivaltaa koskevaan kyselyyn eräitä konkreettisia tehtävien siirtoehdotuksia. Piireille ehdotettiin siirrettäviksi muun muassa eräitä lupa- ja rekisteritehtäviä.

Lisäksi sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalla on lääniuudistuksen toimeenpanohankkeen muistiossa ja edellä mainituksa selvityksessä ehdotettu siirrettäväksi lääninhallituksille eräitä tehtäviä. Tuotevalvontakeskukselta on ehdotettu siirrettäväksi vahvoja alkoholijuomia koskevat lupa-asiat ja sosiaali- ja terveysministeriöltä muun muassa rakennerahastotehtäviä ja perustamishankkeeseen saadun valtionosuuden palauttamisesta päättäminen.

Virkamiesvalmistelussa sovitut toimenpiteet:

Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalla sovittiin selvittettävän

- mitkä sosiaali- ja terveysministeriössä hoidettavista työsuojelutehtävistä voidaan siirtää työsuojelun piirihallintoon,
- mahdollisuudet työsuojelupiirien osittaiseen erikoistumiseen siirtämällä niille valtakunnallista käsittelyä vaativia tehtäviä,
- eräiden, lähinnä valtakunnallisten tehtävien siirto johonkin jo olemassa olevaan virastoon mahdollisuudet korvata joitakin tehtäviä muulla tavalla sekä
- mitkä sosiaali- ja terveysministeriössä hoidettavista tehtävistä voidaan siirtää lääninhallituksille.

Selvitystyön pohjana sovittiin olevan aikaisemmin tehdyt ehdotukset apteekkilupien siirtoa koskevaa ehdotusta lukuun ottamatta. Selvitystyössä sovittiin kuitenkin kartoitettavaksi ministeriön koko tehtäväkenttä mahdollisesti delegoitavien tehtävien ja toimivallan löytämiseksi.

## 5 Hallinnon ja aluekehityksen ministerityöryhmän linjaukset hankkeelle

### 5.1 Osahanke 1

Hallinnon ja aluekehityksen ministerityöryhmä (HALKE) linjasi 15.6.2000 osahanke 1:n seuraavasti (ryhmittely on projektipäällikön):

#### I Delegointi

1. Yksittäisten asioiden sekä tukitoimintojen ratkaisuvallta, joka ei ole kokonaisuuden kannalta strategista, sijoitetaan alue- tai paikallishallintoon. Tarvittaessa asiantuntemus ja muut toimintaedellytykset varmistetaan yhteen yksikköön tai joihinkin yksiköihin keskittämisen avulla. Jos alue- ja paikallishallintoon sijoittaminen ei ole mahdollista, toiminto sijoitetaan ministeriön alaiseen keskushallinnon viranomaiseen.
2. Mahdollisesti jäljellä oleva yksittäisiin päätöksiin perustuva lupatoimivalta, joka ei ole ministeriön tai alaisen keskushallinnon kannalta strategista, siirretään pois ministeriöstä ja alaisesta keskushallinnosta.
3. Yhteiseksi hallinnon kehittämisen painoalueeksi otetaan tulosohtauksen kehittäminen tukemaan tehtävien ja toimivallan hajauttamista.
4. Tehtävien ja toimivallan hajauttamisessa pyritään myös hallinnon sisäisessä työnjaossa samaan kuin substanssiasioiden hoidossa. Muun muassa nimittämistoimivaltaa pyritään hajauttamaan niin, että kukin hallinnon porras huolehtii vain lähinnä seuraavan alemman portaan johdon nimityksistä.

#### II Hajakeskitys

5. Yhteistyötä laajennetaan alue- ja paikallishallinnossa: erikoistumista ja asiantuntemusta syvennetään yhteistyöverkostojen avulla.

### III Läheisyys, saatavuus

6. Yhteispalvelu ja sähköinen palvelu otetaan entistä laajemmin käyttöön. Tähän asti "keihäänkärkenä" yhteispalvelussa ovat olleet lähinnä kunnat, Kela, työhallinto ja sisäasiainhallinto.
7. Palvelut tuotetaan mahdollisimman lähellä niiden tarvitsijoita. Palvelujen saatavuus on keskeinen mittapuu palvelujen tuottamista harkittaessa.

### IV Toiminnan kehittäminen

8. Hallinnonalojen ja virastojen välisellä kokemusten vaihdolla pyritään lisäämään kehittämistoimien vaikuttavuutta.

## 5.2 Osahanke 2

Hallinnon ja aluekehityksen ministerityöryhmän päätöksen mukaisesti tuli selvittää valtion aluehallinnon kokoamisen edistämiseksi:

1. Puolustusministeriön alaisen alueorganisaation ja erityisesti sen asiakaspalvelutehtävien edelleen kehittämistä
2. Työvoima- ja elinkeinokeskuksen ja alueellisen ympäristökeskuksen yhteistyötarpeet
3. Työvoimatoimistojen kehittämistä niin, että ne voivat toimia nykyistä laajemmin työvoima- ja elinkeinokeskuksen toimialan eri tehtävissä. Selvitystyön tekevät ao. ministeriöt.
4. Yhteistyön ja työnjaon kehittämistä työsuojelupiirien, lääninhallitusten ja työvoima- ja elinkeinokeskusten kesken.

Yhteistä johtamiskoulutusta sekä aluehallinnon verkostoitumista suunnittelemaan ja koordinoimaan asetettiin oma työryhmä.

## 6 Keskeiset kehittämistoimenpiteet ja –ehdotukset

### 6.1 Linjausten toteutuminen

#### 6.1.1 Delegointi

#### Oikeusministeriö

Toimenpiteet:

Oikeusministeriön tavoitteena on kehittää ministeriötä selkeämmin valtioneuvoston esikuntatehtäviin, hallinnonalan strategisiin ohjaukseen sekä EU- ja kansainvälisiin tehtäviin keskittyväksi kokonaisuudeksi. Tämä edellyttää ministeriön operatiivisten tehtävien sekä hallinnonalan tuki- ja palvelutehtävien eriyttämistä varsinaisista ministeriötehtävistä (Valtion talousarvio 2001).

Vankeinhoitolaitoksen hallintotehtävien karsimiseksi sekä hallinnonalan kriminaalipoliittisten tehtävien johtamisen ja valmistelun edellytysten parantamiseksi on valtion talousarvioesityksessä 2001 esitetty perustettavaksi ministeriöön 1.8.2001 lukien kriminaalipoliittinen osasto. Perustettava keskusvirasto huolehtisi vapausrangaistusten ja yhdyskuntaseuraamusten toimeenpanosta. Keskusvirastolla olisi johdettavanaan 25 vankilaa ja laitosta sekä noin 30 alue- ja paikallistoimistoa. Nykyisessä vankeinhoito-osastossa on lähes sata tehtävää, joista noin 70 siirtyisi ministeriötasolta keskusvirastoon. Henkilöstömäärien osalta on arvioitu, että ministeriön osastolle jäisi noin 30 henkilöä ja keskusvirastoon noin 100.

Ulkomaalaisten avioliittoa koskevat todistukset siirtyvät oikeusministeriöstä pois, kun asiaa koskeva laki saadaan käsitellyksi eduskunnassa. Hallituksen esitys annetaan tammikuussa 2001.

Avioliittolain mukaan oikeusministeriö myöntää eräitä avioliiton solmimislupia. Lääninhallitusten tehtäviä selvittäneen työryhmän mukaan tehtävät sopivat parhaiten maistraatille, joka toimii vihkimis- ja väestörekisteriviranomaisena.

Työryhmä esittää perheasiain sovittelua koskevat avioliittolain 22 ja 23 pykälät kumottavaksi. Pysäköintivirhemaksujen jäämäperintä ehdotetaan siirrettäväksi lääninhallitukselta poliisilaitoksille. Lääninhallituksille nyt kuuluvat yhteisöjen oikeusturvasasiat, yhtiökokous- ja tilintarkastusasiat em. työryhmä ehdottaa siirrettäväksi maistraateille sekä luvanvaraista yhdistystä koskeva ratkaisuvallta siirrettäväksi lääninhallitukselta poliisilaitokselle.

Hallinnonalan virkojen perustaminen, lakkauttaminen, viran nimen muuttaminen ja palkkaus on keskitetty oikeusministeriöön, lukuun ottamatta erittelyvirkoja. Oikeusministeriö (tai valtioneuvosto tai tasavallan presidentti) nimittää virastojen päälliköt ja lääninhallituksen oikeushallintopäälliköt. Virastot ottavat muun henkilökuntansa (pl. tuomarit). Valtakunnansyyttäjänvirasto kuitenkin nimittää syyttäjät.

Tällä hetkellä nimittämistoimivalta on hyvin keskitettyä. Oikeusministeriö ei ole valmistelemassa muutoksia asiaan. Asiaa tulee esiin ainakin päätettäessä uuden kriminaalipoliittisen osaston roolista suhteessa uuteen keskusvirastoon.

### **Sisäasiainministeriö**

Toimenpiteet:

Poliisin henkilöstö- ja taloushallinnon tukitoimien prosessit ja organisaatio uudistetaan. Asiaa selvittävän työryhmän määräaika on 28.2.2001. Päätökset uudelleenorganisoinnista tehdään vuoden 2001 aikana.

Poliisiosaston tehtävät ja organisaatio selvitetään 31.3.2001 mennessä ja ehdotukset tehtäväsiirroista ja organisaatiouudistuksista tehdään 30.6.2001 mennessä.

Perustettujen ja perustettavien valvonta- ja hallintoyksiköiden organisatorinen asema selvitetään 30.6.2001 mennessä.

Ministeriön hallinnon kehittämisen yksikkö esittää kihlakunnanvirastojen yhteisen henkilöstön virkaehtosopimustoimivallan delegoimista lääninhallituksille.

Aluehallintoyksikkö esittää lääninhallitusten henkilöstöä koskevan virkaehtosopimustoimivallan delegoimista lääninhallituksille ja rekisterihallintoyksikkö esittää maistraattien henkilöstöä koskevan virkaehtosopimustoimivallan delegoimista lääninhallituksille.

Ministeriön tulosohtauksen toimivuus selvitetään vuoden 2001 aikana. Työ on jo alkanut.

Lääninhallituksista paikallishallintoon siirrettäviä tehtäviä selvittänyt työryhmä, jonka muistio on liiteaineistossa, esittää lääninhallituksista paikallishallintoon siirrettäväksi seuraavanlaiset tehtävät:

- ratkaisu perustuu oikeusharkintaan eli ratkaisun perusteet ovat laissa tai muissa säännöksissä,
- ratkaisun tekeminen edellyttää paikallistuntemusta,
- asialla ei ole alueen kannalta laajaa merkitystä.

Ehdotuksen ulkopuolelle on jätetty tehtävät, jotka lääninhallitus tekee valvovana viranomaisena ja joissa on kysymys erittäin tärkeästä julkisesta edustasta, tai ratkaisulla vaikutetaan myös yksilön perusoikeuksien toteutumiseen (esim. sosiaali- ja terveystoimeen liittyvät luvat). Yksityiskohtaiset ehdotukset ovat liitteessä. Niiden toimeenpanon valmisteluun sisäasiainministeriö ryhtyy omalta osaltaan.

Sisäasiainministeriön pelastusosaston kehittämishankkeen perustavoitteena on varmistaa pelastustoimen ylimmän johto-organisaation toiminnan vaikuttavuus ja tuloksellisuus lähivuosina. Tarkoitus on vahvistaa pelastusosaston toimintaedellytyksiä ja trimmata organisaatiota ennen muuta tulevia haasteita silmälläpitäen.

Hankkeen tuloksena syntyvä arviointi ja tämän pohjalta määritellyt kehittämissuhteet kohdistuvat seuraavasti:

- pelastusosaston missio pelastustoimen ylimpänä johto-organisaationa ja valtioneuvoston osana,
- pelastusosaston rooli ja asema toimialalla,
- osaston tehtävät, organisaatio, resurssit ja johtaminen.

Sisäasiainministeriössä käynnistettiin syksyllä 2000 hanke ”sisäasiainhallinnon keskushallinnon kehittäminen”. Hankkeen tehtävänä on arvioida sisäasiainministeriön ydin- ja muut tehtävät ja niiden suhde koko valtioneuvostoon, tarpeet ja mahdollisuudet ministeriön nykyisten tehtävien delegointiin ja hajasijoittamiseen sekä tehtävämuutosten vaikutukset ministeriön toimintaan ja organisaatioon.

### **Puolustusministeriö**

Toimenpiteet:

Puolustusministeriöstä siirrettiin rauhanturvaamistoiminnan käytännön johtamistehtäviä 1.1.2001 alkaen Pääesikuntaan ja Puolustusvoimien Kansainväliseen Keskukseen. Tässä yhteydessä ministeriön henkilömäärä supistui seitsemällä.

Valtion kiinteistötoimen uudelleenjärjestelyt astuvat puolustusministeriön osalta voimaan 1.1.2002, jolloin ministeriön tehtäviä ja henkilöstöä siirtyy valtiovarainministe-

riön hallinnonalalle, Metsähallitukseen ja puolustusvoimiin. Ministeriön organisaatiota ja toimintatapoja uudistetaan muiltakin osin vuoden 2001 aikana.

Pääesikunnan organisaatiouudistus astui voimaan 1.1.2001. Henkilöstöä, tehtäviä ja toimivaltaa siirretään muualle puolustusvoimiin siten, että pääesikunnan henkilöstömäärä supistuu yli 100:lla.

### **Valtiovarainministeriö**

Valtiovarainministeriö ei näe tarvetta delegointiin.

### **Opetusministeriö**

Toimenpiteet:

Elokuvatuikiä myöntäminen on delegoitu Suomen elokuvasäätiölle 1.3. 2000 lukien. Asiasta säädetään elokuvataiteen edistämisestä annetussa laissa (28/2000) ja asetuksessa (121/2000).

Luvan antaminen esittää 18 vuotta nuoremmille kuvaohjelmia niitä ennakolta tarkastuttamatta erityisessä tilaisuudessa siirtyi vuoden 2001 alusta opetusministeriöltä Valtion elokuvatarkastamolle. Asiasta säädetään vuoden 2001 alusta voimaan tullessa kuvaohjelmien tarkastamisesta annetussa laissa (775/2000).

EU:n rakennerahasto-ohjelmien täytäntöönpano on alueohjelmien osalta siirretty kokonaisuudessaan vuoden 2000 alusta eli uuden seitsemänvuotisen rakennerahastokauden osalta opetusministeriöstä lääninhallitusten sivistysosastoille. Samoin on menetelty pääosin 3-ohjelman osalta, joskin joiltakin osin sen täytäntöönpanoviranomaisena toimii opetushallitus. Delegointia on tarkoitus jatkaa myös yhteisöaloitteiden osalta.

Nuorten työpajatoiminnan kehittämisen kansalliset määrärahat ESR:n 3-ohjelman ulkopuolella on siirretty vuonna 2000 lääninhallituksista jaettaviksi. Vuonna 2000 näitä määrärahoja oli käytössä 4 800 000 markkaa.

Lasten ja nuorten liikunnallisen iltapäivätoiminnan tukeminen on siirretty vuodesta 2000 lähtien lääninhallitusten sivistysosastojen liikuntatoimen tehtäväksi. Vuonna 2000 näitä määrärahoja osoitettiin lääninhallituksille yhteensä 8 000 000 markkaa.

Lääninhallitukset ovat valtionapuviranomaisia myönnettäessä avustuksia kustannuksiltaan alle 4 miljoonan markan liikuntapaikkojen rakentamiseen.

Lääninhallitus voi olla valtionapuviranomainen myös muissa opetusministeriön osoittamissa tehtävissä.

Koululaisten iltapäivätoiminnan tukeminen on siirretty vuodesta 1999 lähtien lääninhallitusten sivistysosastojen nuorisotoimen tehtäväksi. Vuonna 2000 näitä määrärahoja jaettiin yhteensä 2 500 000 markkaa.

Hallinnon kehittämistä koskevan periaatepäätöksen mukaisesti opetusministeriön päätöksentekoa yksittäisissä taidehallinnon asioissa pyritään siirtämään alemmalle hallinnon tasolle.

Taiteen keskustoimikunnan yhteyteen on siirretty kirjastoapurahojen ja -avustusten jakamista varten opetusministeriön asettama lautakunta. Lautakunta päättää itsenäisesti

apurahojen ja avustusten jakamisesta. Uudistus perustuu taiteen edistämisen järjestelystä annetun lain (328/1967) muutokseen, joka tuli voimaan 1.6.2000.

Samasta ajankohdasta on kuvataiteen näyttökorvauksista päättävä lautakunta siirretty taiteen keskustoimikunnan yhteyteen. Myös valtion tiloihin taidetta hankkiva valtion taideteostoimikunta on siirretty keskustoimikunnan yhteyteen.

Valtion harkinnanvarainen valtionavustus puhe- ja tanssiteattereiden sekä orkestereiden toimintaan on siirretty opetusministeriöltä valtion näyttämötaidetoimikunnan, valtion tanssitaidetoimikunnan sekä valtion säveltaidetoimikunnan päätettäväksi.

Taiteilijaprofessorin viroista ja valtion taiteilija-apurahoista annetun lain (734/1969) 1.6.2000 voimaan tulleen muutoksen johdosta taiteen keskustoimikunta päättää eri taiteenaloille osoitettujen apurahojen määrästä. Taiteilija-apurahat eivät enää jakaannu kiinteästi asetuksella säädettyihin yksi-, kolme- ja viisivuotisiin apurahoihin. Muutoksella on parannettu keskustoimikunnan mahdollisuuksia käyttää apurahoihin varattuja määrärahoja joustavasti. Samassa yhteydessä on siirretty taiteilijaprofessoreiden nimittäminen tasavallan presidentiltä taiteen keskustoimikunnalle.

Taiteen keskustoimikunnan ja valtion taidetoimikuntien toimialan osalta alueellisille taidetoimikunnille on delegoitu lähinnä alueellisen ja paikallisen tason taiteen edistäminen sekä harrastus- ja kansalaistoiminnan tukemista. Opetusministeriö on kartoittanut kulttuuritapahtumien valtionrahoituksen tuen osalta taidehallinnon piirissä vallitsevia käsityksiä alueellisten tapahtumien valtionavustuspäätösten delegoimisesta alueellisille taidetoimikunnille. Alueellisten taidetoimikuntien piirissä kehitystä pidettäisiin pääasiassa toivottavana. Lausuntokierroksen perusteella on nähtävissä, että käsitykset siitä, mitkä olisivat alueellisia kulttuuritapahtumia, vaihtelevat. Toisaalta Taiteen keskustoimikunnan kannan mukaan se, että alueet ja maakunnat ovat tapahtumaaktiivisuudeltaan vaihtelevia samoin eräiden taidemuotojen suhteellinen vähäinen tapahtumamäärä perustelee edelleen tarvetta koordinoituun päätöksentekoon. Asian valmistelu jatkuu kulttuuritapahtumien seuraavan valtionavustustenhaku/myöntökäsittelyn aikana, joten esim. tarvittavat määrärahojen siirrot voitaisiin toteuttaa aikaisintaan vuoden 2002 talousarviossa. Lisäksi tulee harkittavaksi kuntien kulttuuritoiminnan kehittämiseksi järjestettävää kokeilua, toimintaan liittyviä tarpeellisia erityistehtäviä ja toiminnan käynnistämistä varten olevan määrärahan jaon delegointi alueellisille taidetoimikunnille.

Nuorisotoimen alueella tehtäviä on hajautettu lääninhallituksille nuorten työpajatoiminnan sekä koululaisten iltapäivätoiminnan osalta. Nyt on tärkeää saada nämä kaksi järjestelmää toimimaan hyvin läänitasolla. Työpajatoiminnassa korostuu uusien ESR-ohjelmien sisäänajo ja koululaisten iltapäivätoiminnassa koulu-, liikunta- ja nuorisotoimen yhteistyön kehittäminen.

## **Maa- ja metsätalousministeriö**

Toimenpiteet:

Maa- ja metsätalousministeriö on vuoden 2000 aikana selvittänyt EU:n yhteisen maatalouspolitiikan tehtävistä vastaavan organisaation uudistamisen vaihtoehtoja. Uudistuksen tavoitteena on selventää ja kiinteyttää maatalouspolitiikan toimeenpanoon sekä sen johtamiseen ja välittömään ohjaukseen kuuluvien tehtävien muodostamaa kokonaisuutta erityisesti keskushallinnon tasolla. Uudistusta koskevat ratkaisut tullaan sisällyttämään vuoden 2002 talousarvioesitykseen.

Elintarvikevalvonnan keskushallinnon tehtävien hoitoa järjestetään osittain uudeen koko elintarvikeketjun valvonnan tasapainoisen kehittämisen varmistamiseksi ja elintarvikkeiden kansallisten laadullisten tavoitteiden sekä EU:n komission antaman Valkoisen kirjan esittämän pellolta pöytään -valvontaperiaatteen tukemiseksi. Uudistuksen keskeinen tavoite on vähentää valtion keskushallinnon elintarvikevalvonnan hajanaisuutta ja parantaa valvonnan kokonaisuuden hallitsemista, tarpeiden ja painopistealueiden tunnistamista sekä valvonnan tuloksellisuuden seuranta.

Maa- ja metsätalousministeriön eläinlääkintä- ja elintarvikeosastosta ja osasta maatalousosastoa muodostetaan uusi elintarvike- ja terveysosasto 1.3.2001 lukien. Samasta ajankohdasta lukien kauppa- ja teollisuusministeriön hallinnonalalla toimiva Elintarvikevirasto sekä Eläinlääkintä- ja elintarvikelaitoksen elintarvikevalvonnan osasto yhdistetään uudeksi maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalalla toimivaksi Elintarvikevirastoksi, jota kauppa- ja teollisuusministeriö, maa- ja metsätalousministeriö sekä sosiaali- ja terveysministeriö tulosohjaavat oman toimialansa osalta. Eläinlääkintä- ja elintarvikelaitoksen tutkimusosastot ja aluelaboratoriot jatkavat toimintaansa Eläinlääkintä- ja elintarviketutkimuslaitoksena.

Tutkimuksen synergiahyötyjen lisäämiseksi Maatalouden tutkimuskeskus ja Maatalouden taloudellinen tutkimuslaitos yhdistetään. Uudistus toteutetaan 1.3.2001 lukien. Vuoden 2001 talousarvioesityksen mukaan Metsäntutkimuslaitoksen Helsingin tutkimuskeskus lakkautetaan ja Joensuun tutkimusasema muutetaan tutkimuskeskukseksi ja sen voimavaroja samalla vahvistetaan.

### **Liikenne- ja viestintäministeriö**

Toimenpiteet:

Lääninhallitusten ja paikallishallinnon välistä työnjakoa selvittänyt työryhmä esittää tavaraliikenneluvat siirrettäviksi lääninhallituksilta maistraateille, samoin lautalle myönnettävät etuajo-oikeudet.

Liikenne- ja viestintäministeriö kehittää voimakkaasti sähköistä asiointia. Tarkoitus on mahdollisimman nopeasti tehdä mm. tavaraliikenneluvan haku sähköisesti mahdolliseksi, kuitenkin niin, että manuaalinen haku on aina mahdollinen. Näin ollen ja ottaen huomioon em. työryhmän perustelut liikenne- ja viestintäministeriö ryhtyy selvittämään tavaraliikennelupien siirtoa maistraateille.

Etuajo-oikeusluvan myöntäminen lautalle siirretään maistraattien tehtäväksi.

### **Kauppa- ja teollisuusministeriö**

Toimenpiteet:

TE-keskusasetusta muutettiin siten, että TE-keskusten johtajien asema merkittävästi vahvistui 1.9.2000 lukien.

Ulkomaalaisten elinkenoluvista päättäminen esitetään siirrettäväksi lääninhallituksille. Asiaa koskeva hallituksen esitys on valmisteilla.

Lääninhallitusten ja paikallishallinnon työnjakoa selvittänyt työryhmä esittää liikeajan poikkeusluvat siirrettäviksi lääninhallituksilta maistraateille.

## **Sosiaali- ja terveysministeriö**

Toimenpiteet:

Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalla delegointitarpeita ja –mahdollisuuksia on havaittu lähinnä eräissä työsuojelutehtävissä ja alkoholilupahallinnossa.

Työsuojelutehtävät:

Valtioneuvoston asetuksella 28.9.2000 traktoreiden moottoreiden tyyppihyväksyntään liittyviä tehtäviä on siirretty työsuojeluosastolta Ajoneuvohallintokeskukselle.

Lokakuun 19. päivänä 2000 on annettu asetukset, jotka liittyvät kemikaalien riskinarviointitehtävien siirtämiseen työsuojeluosastolta sosiaali- ja terveydenhuollon tuotevalvontakeskukselle.

JOPA-hankkeen linjauksia on käsitelty työsuojeluosaston ja työsuojelupiirien piiri-päälliköiden kokouksessa linjauksia koskevien muistioiden (15.6.2000) perusteella.

Sosiaali- ja terveysministeriön työsuojeluosasto on vuosien 2002-2005 talousarviokehystä käsitellessään tarkastellut myös JOPA-hankkeen toimeenpanoa. Pääosin toimeenpano voi tapahtua vuotta 2002 koskevissa tulosneuvotteluissa STM:n alaisen hallinnon kanssa. Traktoreiden tyyppihyväksyntätehtävän mahdollinen siirto on kuitenkin perusteltua toteuttaa vasta traktoreiden tyyppihyväksyntää koskevan yhteisöainsäädännön täytäntöönpanon yhteydessä.

Alkoholilupahallinto:

Ministeriön tarkoituksena on, että eduskunnalle annetaan hallituksen esitys laiksi alkoholilain muuttamisesta. Alkoholilupahallintoa kevennettäisiin ja tehtäviä siirrettäisiin sosiaali- ja terveydenhuollon tuotevalvontakeskukselta lääninhallituksille. Tuotevalvontakeskus toimisi entistä enemmän lupahallintoa ohjaavana keskushallintoviranomaisena ja lääninhallitukset vastaisivat nykyistä enemmän lupahallinnosta ja valvonnasta. Myös lääninhallitusten sosiaali- ja terveysosastojen tulossopimuksiin v. 2001 sisällytettiin tulostavoite, jonka mukaan lääninhallitus selvittää yhteistyössä sosiaali- ja terveydenhuollon tuotevalvontakeskuksen kanssa alkoholilupatehtävien, erityisesti jatkoaikojen myöntämisen, siirtämistä lääninhallituksille.

## **Työministeriö**

Työministeriö ei näe tarvetta delegointiin.

## **Ympäristöministeriö**

Tehtävät on varsin pitkälle delegoitu.

Ministeriö selvittää yksityismaiden luonnonsuojelussa mahdollisuudet nykyistä laajempaan delegointiin alueellisiin ympäristökeskuksiin.

### **6.1.2 Hajakeskitys**

JOPA-hankkeen asettamispäätöksessä asetettiin hankkeen yhdeksi tavoitteeksi edistää maan alueellisesti tasapainoista kehitystä. Tavoite tulkittiin hankkeessa pyrkimykseksi

hajasijoittaa (alueellistaa) valtion toimintoja sekä toiminnallisesti että maantieteellisesti.

Hankkeessa keskityttiin toiminnalliseen hajakeskitykseen, koska hallitus päätti ilta-koulussaan 4.10.2000 käynnistää valtion toimintojen uudelleen sijoittamisen ottaen huomioon uuden informaatioteknologian tarjoamat mahdollisuudet. Sama tavoite sisältyy valtioneuvoston 9.11.2000 päätökseen alueiden kehittämisestä annetun lain mukaisesta tavoiteohjelmasta.

Näiden päätösten pohjalta valtioneuvoston kanslia asetti 14.12.2000 Valtion toimintojen uudelleen sijoittamisen koordinaatioryhmän. Ryhmän toiminnasta vastaavat valtioneuvoston kanslia ja sisäasiainministeriö yhdessä muiden ministeriöiden kanssa. Ryhmä otti nimekseen alueellistamisen koordinaatioryhmä. Sen tehtävänä on muun muassa valmistella valtion toimintojen uudelleen sijoittamisesta valtioneuvoston hyväksyttäväksi tulevat valmistelu- ja käsittelyohjeet helmikuun loppuun 2001 mennessä.

Ryhmän sihteerit on nimetty sisäasiainministeriöstä ja lisäksi ministeriö on nimennyt ns. alueellistamissihteeristön valmistelutehtäviä varten.

### **Oikeusministeriö**

Toimenpiteet:

Lääninhallitusten oikeushallinto-osastojen erikoistumismahdollisuudet selvitetään. Hallinnonalan ATK-tukipalvelut organisoidaan uudelleen.

### **Sisäasiainministeriö**

Toimenpiteet:

Ministeriön poliisiosaston asettama työryhmä selvittää poliisin hallinnollisten tukitoimien keskittämistä johonkin lääninhallitukseen. Selvitys valmistuu helmikuun loppuun mennessä 2001.

Poliisiosasto selvittää poliisin tietohallintokeskuksen ja asehallintoyksikön sijoittamista pääkaupunkiseudun ulkopuolelle.

Pelastusosasto selvittää hätäkeskusyksikön sijoittamista pääkaupunkiseudun ulkopuolelle.

### **Puolustusministeriö**

Toimenpiteet:

Kymen sotilasläänin alueella on suoritettu esiselvitys puolustusvoimien asiakaspalvelujen kehittämisestä parantamalla asiainnissa tarvittavien lomakkeiden saatavuutta. Esiselvityksen perusteella on puolustusministeriö pyytänyt pääesikuntaa ryhtymään toimenpiteisiin, joiden avulla lähitulevaisuudessa mahdollisimman suuri osa puolustusvoimien asiakaspalvelussa käytettävistä lomakkeista olisi kansalaisten saatavilla poliisiviranomaisten toimipisteissä.

## **Opetusministeriö**

### **Toimenpiteet:**

Viranomaisverkostoa kehitetään erityisesti arvioinnin ja yhteisten toimintastrategioiden kehittämiseksi.

Opetusministeriö on kehittänyt nuorisoasian neuvottelukunnan ja tilastokeskuksen yhteistyönä nuorten elinoloja kuvaavan indikaattorijärjestelmän, jota on vuoden 2000 aikana alueellistettu. Vuoden 2001 keväällä järjestetään alueellisten, lähinnä maakunnallisten yhteistyöseminaarien sarja, joissa tarkastellaan lääninhallitusten nuorisotoimien organisoimana nuorten elinoloja alueellisesti ja samalla tehostetaan eri hallintosektorien yhteistyötä.

## **Maa- ja metsätalousministeriö**

### **Toimenpiteet:**

MMM:n osalta kohdan tavoitetta vastaa TE-keskusten maaseutuosastojen ja kuntien maaseutuelinkeinoviranomaisten yhteistyössä tapahtunut tiivistyminen. Tähän on vaikuttanut erityisesti se, että ministeriö on antanut TE-keskusten tehtäväksi järjestää kuntien henkilöstölle vuosittain tarjottava maataloustukia koskeva, varsin laaja koulutus. TE-keskuksilla ei maataloushallinnon tehtävissä ole kuntiin nähden varsinaista hallinnollista ohjaussuhdetta, vaan molemmilla on omat itsenäiset tehtävänsä. Kun niiden asiakkaat kuitenkin ovat pitkälti yhteisiä, keskinäisen vuorovaikutuksen kehittyminen parantaa maaseutuhallinnon toimivuutta ja palvelukykyä.

## **Liikenne- ja viestintäministeriö**

### **Toimenpiteet:**

Kun 1980-luvun lopussa hallinnonalalla oli yli 90 000 henkilöä budjettitalouden piirissä, on määrä vähentynyt vuoden 2001 alkuun mennessä 5000 henkilöön. Hallinnon rakenteiden muutosten yhteydessä on kartoitettu uudelleen kohdennettavat tehtävät ja toiminnot. Viranomaistehtävät on liikelaitostamisten ja yhtiöittämisten yhteydessä keskitetty uusiin viranomaisorganisaatioihin (Telehallintokeskus/ THK, Ajoneuvohallintokeskus/AKE, Ratahallintokeskus/RHK, Ilmailulaitoksen lentoturvallisuushallinto), joilla ei ole omaa alue- tai paikallishallintoa. On katsottu tarkoituksenmukaiseksi hoitaa em. tehtävät edelleen pääsääntöisesti keskitetysti (mm. tieliikenteen tietojärjestelmän mukaiset AKEn tehtävät). Ne edellyttävät usein erityisasiantuntemusta. Niitä ei ole tarkoituksenmukaista sen vuoksi siirtää yleishallintoviranomaisille (lääninhallitukset). Lisäksi keskitetysti hoidettujen viranomaistehtävien hajauttaminen merkitsisi useissa tapauksissa resurssien lisäämistä – asiantuntemusta olisi hankittava yhden organisaation asemasta useampaan organisaatioon (mm. talvimerenkulkuun ja väyläsuunnitteluun liittyvät MKL:n tehtävät). Sitä vastoin asiakaspalvelutehtävät on useissa tapauksissa siirretty hankittaviksi yksityisiltä palvelujen tuottajilta – mm. kuljettajan-tutkimuksen vastaanottaminen, josta AKE vastaa lain nojalla, mutta hankkii palvelut yksityisiltä palvelujen tuottajilta.

Hallinnonalan suurissa laitoksissa (Tiehallinto, Merenkululaitos), joissa piirihallinnon tehtävänä on vastata toimialan operatiivisesta toiminnasta, on päätösvaltaa siirretty piirihallinnolle. Eräitä tukitoimintoja on myös siirretty keskitetysti piirihallintoon hoidettaviksi. Tiehallinnon palkanlaskenta on keskitetty Lapin tiepiirille. Laitoksen eräitä muitakin tehtäviä on siirretty hoidettaviksi keskitetysti:

- erikoiskuljetuspalvelut Uudenmaan tiepiiriin
- liikennekeskusten päivystykset Hämeen ja Uudenmaan tiepiireille
- telematiikan tuki- ja T&K- toiminnot Kaakkois-Suomen tiepiiriin
- taloushallinnon tehtävät kahden vuoden kuluessa Vaasan tiepiiriin.

Lisäksi laitoksessa on isojen hankkeiden suunnittelu ja teettäminen pyritty keskittämään tapauskohtaisesti jonkin tiepiiriin tai tulosyksikön vetovastuulle sekä lauttatoiminnan teettäminen keskushallintoon. Laitoksessa on myös panostettu yhteisiin resursseihin erikoisosaamista vaativissa toiminnoissa.

Nykyisestä Tielaitoksesta muodostettiin 1.1.2001 alkaen virastona toimiva Tiehallinto ja valtion liikelaitoksista annetun lain mukaisena liikelaitoksena toimiva Tieliikelaitos. Tielaitoksen liikelaitosuudistuksen yhteydessä selvitetään edelleen tehtävien ja toimintojen uudelleenjärjestämistä.

Lähtökohtana on, että tiehallinnon keskushallinto vastaa jatkossakin tiehallinnon kokonaisuuden johtamiseksi tarpeellisista toiminnoista. Tiehallinnolle annetaan tulosohjauksessa tienpidon vaikuttavuustavoitteiden lisäksi sen oman toiminnan tehokkuutta ja tienpidon kilpailun avaamista koskevia tavoitteita. Talousarviomäärärahojen ohjaus on tulosohjauksen lisäksi Tiehallinnon ohjauksen keskeinen osa. Tiehallinnon alueorganisaationa toimivilla tiepiireillä säilytetään nykyisen tielaitoksen piiritason laaja toimivalta ja vastuu.

Tieliikelaitos toimii liiketaloudellisin periaattein ja päättää itsenäisesti liiketoimintaan liittyvistä asioistaan lukuun ottamatta eräitä liikelaitoslaissa tai Tieliikelaitoslaissa erikseen säädettyjä asioita. Merkittävimmät investointikohteet sekä investointien enimmäismäärä päätetään valtioneuvoston ja liikenne- ja viestintäministeriön ohjauksessa. Lisäksi eduskunnan on hyväksyttävä ne valtion talousarviossa. Tieliikelaitos, liikenne- ja viestintäministeriö sekä valtiovarainministeriö neuvottelevat keskenään tulostavoitteista ja tuloutusvaateista.

Merenkulkulaitoksessa kartoitetaan myös mahdollisesti uudelleen järjestettävät tehtävät laitoksen tulevan uudistamisen yhteydessä. Kiireellisesti toteutettavia delegointitoimenpiteitä ministeriöllä ei kuitenkaan ole tässä vaiheessa tiedossa. Ministeriö on selvittänyt laitoksen uudistamisen linjausvaihtoehtoja. Ministeriö on myös selvittänyt hallinnonalan tutkimuslaitosten, Ilmatieteen laitoksen ja Merentutkimuslaitoksen, toimintoja ja keskinäistä yhteistyötä laitosten yhteiseen toimitalohankkeeseen liittyen. Selvityksen mukaan laitokset voivat vähentää arviolta 12 milj. markkaa rakennuskustannuksia muun muassa yhteisesti hoidettavin tukipalveluin ja muilla synergiaeduilla.

Liikenne- ja viestintäministeriön omaa organisaatiota on myös muutettu, jotta ministeriö on voinut vastata hallinnonalan muiden organisaatioiden muutosten edellyttämään uudenlaiseen ohjaustarpeeseen (uusin organisaatiouudistus toteutettiin 1.9.2000). Ministeriöstä on siirretty lupa-asiat ja muut operatiiviset tehtävät lähes kokonaan muualle hallintoon. Lääninrajat ylittävän linjaliikenteen lupa-asiat siirretään ministeriöstä lääninhallitukselle vuoden 2001 aikana (lupa-asioiden edellyttämä työpanos ministeriössä on arviolta 1-1,5 htv). Hallituksen esitys lain muuttamiseksi on annettu. Samoin ministeriössä edelleen käsiteltävät eräät ajoneuvotekniset poikkeuslupa-asiat on tarkoitus siirtää vuoden 2001 aikana Ajoneuvohallintokeskukselle (tehtävien edellyttämä henkilötyöpanos on sinänsä vähäinen). Tarvittavat lainsäädännön muutokset pannaan vireille lähiaikoina.

### 6.1.3 Läheisyys, saatavuus

#### **Oikeusministeriö**

##### Toimenpiteet:

Ulosottoimen kehittämissuunnitelmassa on asetettu tavoitteeksi sähköisen asioinnin mahdollistaminen velkojille. Rutiiniasioissa tavoitteena on, että velallisen rekisteröidyt tulo- ja varallisuustiedot ovat teknisen käyttöyhteyden kautta ulosoton käytettävissä jo siinä vaiheessa, kun perimiskeino valitaan. Tavoitteet toteutetaan uudistamalla ulosoton tietojärjestelmä siten, että se on käytössä 1.3.2003.

Sähköistä asiointia hallinnonalan virastoissa pyritään kehittämään. Hankkeeseen liittyy hallinnonalan internetin käytön kehittäminen. Tarkemmat kehittämissuunnitelmat selviävät keväällä 2001 tarkistettavassa tietohallintostrategiassa, mutta jo nyt on asetettu tavoitteeksi, että vuosina 2002-2003 olisi jo käytössä mm. sähköisiä lomakkeita.

#### **Sisäasiainministeriö**

##### Toimenpiteet:

Kansalaisten sähköinen asiointi viranomaisten kanssa edellyttää verkon luotettavuutta. Henkilön tunnistaminen on mahdollista yli vuoden käytössä olleella sähköisellä henkilökortilla. Viranomaisten yhteistyötä helpottaa virkamiehen sähköinen asiointikortti, josta annettiin ohjeet lokakuussa 2000. Hallinnon sisäiseen verkkoon tehdään yhteisiä verkon palveluita, jotka ovat koko hallinnon käytettävissä. Verkoasiointi edellyttää yhä selvemmin monenlaisia hakemistoja, joita kehitetään koko ajan.

Viranomaisten välistä yhteistyötä parannetaan perustamalla lisää yhteispalvelupisteitä ja tukemalla niiden tietoteknisiä mahdollisuuksia. Ministeriö pyrkii vaikuttamaan siihen, että julkisen hallinnon johtamalla seutuyhteistyöllä saadaan koko maahan seudullisia portaaleita julkisten verkkopalveluiden antamista varten.

Laaja Juna-hanke edistää verkkoasioinnin käyttöönottoa siten, että julkiset palvelut ovat tasapuolisesti kaikkien ulottuvilla. Sen avainhankkeet liittyvät asiakaspäätteiden lisäämiseen, mobiilipalveluiden käyttöönoton edistämiseen, strategiasuunnittelun helpottamiseen ja XML-teknologian mahdollisuuksien selvittämiseen. Itä-Suomessa toteutettu verkkopalveluprojekti johti alueen keskeisten viranomaisten (Kela, verohallinto, työhallinto, kihlakunnat ja kunnat) yhteistyön lisääntymiseen.

Sisäasiainministeriön hallinnonalan tietotekniikkastrategiassa on monia hankkeita, joilla parannetaan hallinnonalan edellytyksiä ja mahdollisuuksia verkkopalveluiden käytön lisäämiselle. Hankkeet ajoittuvat vuosille 2001-2005. Ministeriölle hankitaan välineet internetviestinnän parantamiselle.

#### **Puolustusministeriö**

##### Toimenpiteet:

Puolustushallinnon sovittuna tulostavoitteena on siirtyä laajamittaiseen sähköiseen asiointiin ja palveluihin vuoteen 2003 mennessä. Asiaa koskeva alustava selvitystyö "Kansalaisen sähköisen asioinnin kehittäminen puolustusvoimissa" on valmistunut marraskuussa 2000. Siinä suositetaan kehittämistoiminnan aloittamista asevelvollisuuslalla.

## **Opetusministeriö**

Toimenpiteet:

Yhteispalvelupisteitä on sijoitettu paikallisesti yleisten kirjastojen yhteyteen.

Sähköistä asiointia voi paikallisesti käyttää yleisissä kirjastoissa, joissa on internet-yhteydet (lähes jokaisessa kunnassa on ainakin yksi kirjastoyksikkö, josta on internet-yhteydet) kahdella tavalla:

Pääsy valtakunnallisiin sähköisiin asiointi -palveluihin on mahdollista yleisten kirjastojen [www.kirjastot.fi](http://www.kirjastot.fi) -portaalin kautta, jota ylläpidetään keskitetysti.

Yleinen kirjasto tarjoaa portaalin ja opastuksen paikalliseen ja alueelliseen sähköisiin asiointipalveluihin.

Museoiden kokoelmat on tarkoitus digitoida ja saada verkon kautta kansalaisten ja tutkijoiden saataville. Kulttuuriperinnön digitointia edistetään osana Sisältötuotantohanketta ja Museovirasto valmistelee ns. Suomen museot –online:n toteuttamista edellyttäen, että hankkeelle saadaan tarvittava rahoitus.

Museoviraston tavoitteena on kulttuuriympäristöjä koskevan tiedon saaminen niin kansalaisten kuin päättäjienkin ulottuville sähköisessä muodossa. Uusi maankäyttö- ja rakennuslaki lisää tarvetta ajantasaisen tiedon saantiin kaavoituksen valmistelussa ja maankäytön suunnittelussa niin esihistoriallisten suojelukohteiden kuin rakennetun ympäristönkin osalta. Edellytyksenä on kulttuuriympäristön paikkatietojärjestelmän kehittäminen ja inventointien tehostaminen.

Opetusministeriö on tukenut viime vuosina Suomen Nuorisoyhteistyö Allianssi ry:n yhteydessä toimivaa nuorisotiedon kirjastoa ja sen yhteydessä toimivaa sähköistä Nuorisotiedon talo- tietopalvelujärjestelmää, joka on käytettävissä hallinnon kaikilla tasoilla sekä yksilökohtaisesti palvelevana toimialan tietojärjestelmänä.

## **Maa- ja metsätalousministeriö**

Toimenpiteet:

Maa- ja metsätalousministeriössä on käynnissä hanke, jonka tavoite on laatia koko hallinnonalaa mukaan lukien metsäkeskukset ja maaseutukeskukset koskeva sähköisten palveluiden kehittämissuunnitelma. Suunnitelmassa kiinnitetään erityistä huomiota hallinnonalaa yhdistäviin ja yhtenäistäviin teknisiin ratkaisuihin sekä asiakkaiden tarpeita vastaavien palvelukokonaisuuksien kehittymiseen. Suunnitelman toteuttaminen käynnistetään pilottihankkeina vuoden 2001 alussa.

## **Liikenne- ja viestintäministeriö**

Toimenpiteet:

Ministeriö korostaa, että sen hallinnonalalla varsinaiset asiakaspalvelutehtävät tuotetaan pääosin mahdollisimman lähellä niiden tarvitsijoita mm. hankkimalla palvelut niitä tuottavilta organisaatioilta (kuljettajantutkinnot, katsastukset, rekisteröintitehtävät, televisioluvat ym.). Edellä esitetyissä tehtävien uudelleen järjestämisessä on kysymys enemmänkin hallintotehtävien ja laitosten sisäiseen palveluun kuuluvien tehtä-

vien uudelleen järjestämisestä, millä ei ole kovinkaan suurta merkitystä hallinnon asiakkaiden kannalta.

## **Kauppa- ja teollisuusministeriö**

Toimenpiteet:

Kauppa- ja teollisuusministeriössä on käynnissä yrittäjiä ja pk-yrityksiä palveleva, ministeriön hallinnonalan alueellisten yksikköjen yhteistoiminnan ja palvelukokonaisuuden kehittämishanke. Hankkeen tavoitteena on asiakaspalvelun parantaminen ja yhtenäistäminen, yhteistyön lisääminen ja alueellisten yrityspalvelujen kattavuuden parantaminen palveluverkoston avulla. Työryhmien kehittämistyö perustuu hallinnon ja aluekehityksen ministerityöryhmän käsittelyyn 14.9.2000. Tarkoituksena on, että kaikissa TE-keskuksissa yrityksille suunnattavat yrityspalvelut kootaan tehokkaiksi kokonaisuuksiksi. Lisäksi palvelujen yhtenäistämiseksi laaditaan keskeisiä palveluja koskevat valtakunnalliset laatutavoitteet, laatujärjestelmä sekä sen soveltamisperiaatteet. Samalla selvitetään TE-keskuskohtaisesti tarve ja mahdollisuudet sopia tiettyjen asiakassegmenttien palvelujen järjestämisestä seutukunnallisten organisaatioiden kanssa yhteistyönä. Palvelupistetoiminnan yhteiskunnallinen haaste ja tavoite on aloittavan ja mikroyritystoiminnan merkittävä lisääminen ja aktivointi. Yhteistyömalleja kehitetään ja arvioidaan seutukuntien, työvoimatoimistojen, koulutusorganisaatioiden, teknologiakeskusten ja maaseutukeskusten kanssa.

Merkittävimmät patentti- ja rekisterihallituksen palvelut on myös saatavilla yrityspalvelupisteistä. Em. kehittämistyö etenee siten, että vuonna 2001 jokaisessa TE-keskuksen yrityspalvelupisteessä on myös keksintöasiamiespalvelut, mikä vahvistaa erityisesti patentti- ja hyödyllisyysmallineuvontaa. Asiakaspalvelua parannetaan edelleen kokoamalla laajemmin myös muita yrityspalveluja yhteen, yhdenmukaistamalla hallinnointia ja vahvistamalla keskusten teknologia-asiantuntemusta. Sähköisen asiointin malleja kehitetään samoin kuin yhteistyömalleja seudullisten toimijoiden kanssa.

TE-keskusten ohjausjärjestelmien kehitystyötä on toteutettu systemaattisesti tavoitteena luoda ensin osajärjestelmät, jotka tuottavat johtamisessa tarvittavaa ennakointi-, suunnittelu-, toimeenpano- ja seurantatietoa eri lähtökohdista, kuten vaikuttavuus, laatu, tuottavuus ja taloudellisuus. Balanced Scorecardin avulla toteutetaan eri näkökulmien tasapainottaminen ja kriittisten menestystekijöiden pohjalta tavoitteiden määrittely luo edellytykset suunnata voimavarat entistä tehokkaammin EU:n, Suomen ja alueen tarpeiden pohjalta. Vaikuttavuusindikaattoreiden systemaattinen kytkentä ministeriöiden strategioihin, TE-keskusten tulostavoitteisiin ja osaksi tukijärjestelmiä parantaa toimenpiteiden vaikuttavuutta sekä yhteiskunnan että asiakkaiden kannalta.

TE-keskusten johtamisessa on korostettu strategista laatujohtamista, jossa tavoitteena on tehdä oikeita asioita oikein. Palveluiden suuntaaminen toimintaympäristöanalyysin, asiakasvaikuttavuuden sekä hyödyllisyyden perustalta ovat keskeisiä tarkastelunäkökulmia. Laadun kehittämisen perustana laadun osatekijöiden osalta on merkitys asiakkaalle. Laadun kehittäminen on tavoitteellista tulosohtaukseen kytkettyä asiakaslaadun asiakasmielikuvan ja tunnettavuuden osalta. Itsearviointiin perustuva kehittämistyö kytkeytyy osaksi TE-keskusten suunnitteluprosessiin. Tavoitteet perustuvat laajoihin laatatutkimuksiin, jotka tuottavat vertailutietoa kehittämisen perustaksi.

Sähköisiä hallintopalveluita yrittäjille ja yrityksille

Palveluportaali yrittäjille ja yrityksille, vaiheen 1 toteutus:

Portaalin ensimmäinen vaihe toteutetaan toukokuun 2001 loppuun mennessä. Tavoitteena on ottaa portaalin jatkokehittämisen yhteydessä lisää toimijoita mukaan. Kehitystyössä ovat mukana Finnvera, Finpro, KTM/TE-keskukset, Sitra ja Tekes.

Kehitystyö perustuu palvelumalliin, jossa yhdistetään tarjoajayhteisöjen omia palveluita, asiakasohjausta ja asiakasneuvontaa. Projektissa yhteistoiminnan kehittäminen tähtää myös palveluiden parantamiseen. Asiakas saa ohjausta tarvitsemansa palveluyhteyden muodostamiseksi sekä automatisoituja palveluja portaalin kehityksen myöhemmässä vaiheessa. Portaalin tavoitteena on myös toimia kunkin toimijan oman asiakaspalvelun ja sisäisen asiantuntijatyön työkaluna. Organisaatioiden sisäiseen palveluketjuun on hahmoteltu myöhemmässä vaiheessa kehitettävän myös yhteisiä sisäisiä sähköisiä kanavia ja muita prosesseja tukevia palveluita. Näitä yhteisiä prosesseja voisi muodostua esimerkiksi asiakasneuvontaan ja asiakashallintaan.

Hallintopalveluiden portaali yrittäjille, portaalin jatkokehitys, kauppa- ja teollisuusministeriön hallinnonalan organisaatioilla ja muilla toimijoilla on tavoitteena tuoda internet-sivuillensa yhä enemmän vuorovaikutteisia palveluita yrityksille. Näitä on jonkin verran jo olemassakin. Tietopalveluja ja staattisia internet-sivuja on tällä hetkellä jo runsaasti. Käyttäjän ongelmana on oikean tiedon löytäminen, kun asiat on etsittävä isosta joukosta erillisistä internetissä olevista palveluista.

Avain turvalliseen sähköiseen asiointiin hallinnossa on henkilön sähköinen tunnistaminen ja sähköinen allekirjoitus. Yritysten sähköiseen asiointiin ja yrityksiä koskevien käyttäjän varmennusta vaativien sähköisten palveluiden tarjoaminen on mahdollista vasta, kun edellä mainittujen valmiuksien lisäksi on käytettävissä yritysrekisteri ja yritysten toimivaltuusrekisteri. Yritysrekisteri on juuri valmistumassa ja sitä koskeva säädöspohja on valmis. Yritysten valtuusrekisteri on puuttuva lenkki, joka vaatii toimenpiteitä. Sähköiset hallintopalvelut yrityksille eivät tule katetuksi pelkästään yhden hallinnonalan (KTM) toimenpiteillä, vaan yrityksille tarpeellisia hallintopalveluita on monilla hallinnonaloilla. Toimivan portaalin on koottava yhteen palvelut ei ainoastaan vertikaalisesti eri hallinnon tasoilta vaan myös horisontaalisesti eri hallinnon aloilta.

#### 6.1.4 Yhteistoiminnan kehittäminen

##### **Sisäasiainministeriö**

Toimenpiteet:

JOPA-hanke itsessään on lisännyt kontakteja sisäasiainministeriön ja muiden ministeriöiden hallinnon kehittämisen parissa työskentelevien välille. Syntyi uudentyyppinen verkosto. Syksyn 2000 aikana ministeriö järjesti tapaamiset kauppa- ja teollisuusministeriön ja maa- ja metsätalousministeriön edustajien kanssa. Tilaisuuksissa käytiin läpi ajankohtaisia asioita, joissa on yhteistyön tarvetta. Toimintaa on tarkoitus jatkaa ja kehittää.

##### **Opetusministeriö**

Toimenpiteet:

Kulttuuri-, liikunta- ja nuorisopolitiikan osasto osallistuu valtiovarainministeriön käynnistämään laatupalkintohankkeeseen. Tällä tavoin pyritään opiskelemaan Euroopan laatupalkintomallin ja siihen liittyvien menetelmien metodiikkaa ja hyödyntämään opittua osaston toiminnan itsearvioinnissa sekä johtamisen ja työprosessien kehittämi-

sessä ja laajentamaan opittuja käytäntöjä myös koko toimialalle. Hankkeen olennainen piirre on vertailukehittäminen (benchmarking) ja yhteistyö muiden hankkeeseen osallistuvien julkisyhteisöjen kanssa.

Nuorisotoimen alueella kehitetään edelleen yhteistyötä erityisesti sosiaali- ja terveysministeriön, työministeriön, ympäristöministeriön, oikeusministeriön ja sisäasiainministeriön kesken nuorten syrjäytymistä ja elinoloja koskevien asioiden, kuten nuorisotyöttömyyden, koulutuksen, huumetyön, aktiivisen sosiaalipolitiikan, suvaitsevaisuuden ja rasisminvastaisen työn ym. kysymyksissä.

## **6.2 Aluehallinnon kokoaminen ja verkostoitumisen edistäminen**

### **Lähtökohdat ja tavoitteet**

Viranomaisten eri tapaamisissa syksyllä 1998 esitettiin ajatus, että aluehallinnon viranomaiset voisivat luoda yhteisiä visioita ja strategioita ja siirtää ne konkreettiseen työhön aluetasolla.

Tämän työn lähtökohtia pohdittiin työryhmässä, jossa olivat edustettuina valtion alueviran-omaiset, maakuntien liitot sekä alueviranomaisia ohjaavia ministeriöitä. Lähtökohtina olivat muun muassa aluehallinnossa 1990-luvulla tapahtuneet muutokset sekä hallituksen linjaukset koskien verkostomaisen työtavan tehostamista aluehallinnossa. Työryhmä kuuli asiantuntijanaan tekniikan tohtori Raimo Hyötyläistä. Hänen eri julkaisussa esittämänsä kehikon mukaisesti monenkeskinen yhteistyö on uutta myös yritysmaailmassa. Tämänäköinen yhteistyö tuo toimintaan monensuuntaisia intressejä. Prosessin käynnistäminen ja eteenpäin vieminen edellyttää yhteisten intressien löytämistä. Yritysmaailmassa motiivina usein on välttämättömyys toimia, jotta olisi kilpailukykyinen markkinoilla. Aluehallintoviranomaisilla motiiviperustana on se, että nämä viranomaiset ovat konsernin osia, joilla on visioissaan yhteinen elementti, toiminta alueiden ja kansalaisten parhaaksi. Myös näiden organisaatioiden on ansaittava olemassaolon oikeutuksensa omalla toiminnallaan. Verkostoitumalla ne kykenevät paremmin ja nopeammin reagoimaan toimintaympäristön muutoksiin ja käyttämään henkilöstöresurssejaan tehokkaammin tilanteessa, jossa julkisen sektorin resurssit eivät lisäänty.

Työryhmä kartoitti aluehallinnon toimijoiden yhteyksiä ja heidän määrittämiään tulevaisuuden näkymiä. Työryhmä päätti edistää verkostoitumista ohjelmallisesti järjestämällä aluehallintoviranomaisten yhteinen verkostoitumis- ja johtamiskoulutusohjelma. Sen lähtökohdaksi muotoutui visio, jonka mukaan aluehallinto-viranomaiset toimivat verkostona alueensa ja sen asukkaiden parhaaksi. Koulutuksen tavoitteena oli siirtyminen aluehallintoviranomaisten strategiseen yhteistyöhön, joka tuottaa lisäarvoa mm. aluetaloudellisina vaikutuksina. Tärkeänä näkökohtana korostettiin, että kysymys ei ole perinteisestä johtamiskoulutuksesta. Yhteisen verkostoitumis- ja johtamiskoulutuksen pitkän tähtäyksen tavoitteena tuli olla aluehallinto-viranomaisten strategisen verkoston muodostaminen.

### **Aluehallinnon verkostoitumisen työryhmä**

Sisäasiainministeriö asetti 5.1.2000 aluehallinnon verkostoitumisen työryhmän, jonka tehtävänä oli ensi vaiheessa suunnitella ja koordinoita aluehallinnon viranomaisille tähdättyä yhteistä verkosto-organisaation johtamiskoulutusta. Työryhmän tavoitteena on myös muilla tavoin edistää aluehallinnon verkostoitumista ja siinä tarkoituksessa valmistella toimenpiteitä alueellisten strategisten verkostojen aikaansaamiseksi sekä

kehittää yhteistyön muotoja. Alueviranomaisia ohjaavat ministeriöt ja maakuntien liitot nimesivät omat edustajansa työryhmään, jonka kokoonpano on liitteessä.

## **Koulutusohjelma**

Koulutuksen tuottajaksi valittiin tarjouskilpailun perusteella Johtamistaidon opisto JTO. Koulutuksen tavoitteeksi täsmentyi, että osanottajat tuntevat koulutuksen jälkeen verkostomaisen toiminnan tavoitteet, olennaiset teoriat ja periaatteet. Osallistujat vievät koulutuksen jälkeen omalla aktiivisella panoksellaan organisaatioitaan kohti verkottuvaa aluehallintoa, joka tuottaa alueen asukkaille lisäarvoa. Koulutus kehittää valmiuksia verkon rakentamisprosessiin, verkoston johtamiseen ja toimintaan kansainvälisessä ympäristössä.

Pitemmän tähtäyksen tavoitteena on aluehallintoviranomaisten strategisen verkoston muodostaminen. Tämä on pitkäkestoinen prosessi, joka vie kokemusten mukaan vähintään useampia kuukausia. Prosessissa pyritään kuitenkin koko ajan konkreettisiin edistymisaskeliin.

Osanottajiksi valittiin tavoitellun alueellisen strategisen verkoston ytimeen kuuluvien organisaatioiden johtoa ja luottamushenkilöitä. Työryhmä arvioi, että verkoston ytimen muodostavat ainakin alkuvaiheessa maakuntien liitot, työvoima- ja elinkeinokeskukset, lääninhallitukset ja ympäristökeskukset. Verkoston ydin sijoittuu lähelle maakuntien yhteistyöryhmiä, jolloin osanottajatkin käytännössä ovat useimmiten jonkin maakunnan yhteistyöryhmän jäseniä. Verkoston ydin jouduttiin rajaamaan tällä tavalla yksinomaan koulutusohjelman kustannussyistä ja käytännön järjestelyjen tarkoituksenmukaisuuden kannalta. Alun perin oli selvää, että toteutuvaa verkostoa ei ole syytä tällä tavoin rajata, vaan sen tulee olla mahdollisimman avoin.

Koulutuksen yhteinen osa päätettiin järjestää alueellisesti kootusti siten, että viiden päivän mittaisia ohjelmia oli kuusi kappaletta. Viiden päivän kokonaisuus oli jaettu kolmeen jaksoon (2+2+1 pv). Koulutus annettiin alueellisesti. Koulutuspaikkakunnat olivat Helsinki, Imatra, Turku, Vaasa, Kuopio ja Oulu.

Alustavan arvion mukaan koulutettavia olisi ollut noin 170. Kiinnostus oli kuitenkin niin suurta, että osanottajamäärä kasvoi noin kahteen sataan. Tästä aiheutui tiettyjä vaikeuksia, jotka heijastuivat osin kielteisenä palautteena etenkin Helsingin tilaisuuden ensimmäiseltä jaksolta. Nämä vaikeudet pystyttiin kuitenkin varsin hyvin voittamaan myöhemmillä seminaarijaksoilla. Koulutus annettiin 2.3.-11.5.2000.

Koulutusjaksojen vastuulliset vetäjät olivat johdon kouluttaja, VT Veikko Valkama, VTT Marco Krogars ja apulaisjohtaja, FT Heikki Siltala, joka vastasi myös koulutusohjelman kokonaisuudesta Johtamistaidon opistossa.

Koulutusohjelman toteutukseen saatiin perusrahoitus valtiovarainministeriöltä (200.000 mk) sekä sisäasiainministeriön aluekehitysosastolta maakunnan kehittämisrahasta (enintään 250.000). Sen lisäksi eri ministeriöt (maa- ja metsätalousministeriö, kauppa- ja teollisuusministeriö, ympäristöministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, työministeriö, opetusministeriö, liikenneministeriö sekä sisäasiainministeriön hallinto-osasto) osallistuivat käytännön järjestelykustannuksiin.

## **Koulutuksen kokemukset**

Yleisarvio koulutuksen onnistumisesta on myönteinen. Osallistujien antama palaute on keskimäärin erittäin hyvää. Parhaiten onnistuivat osallistujapalautteen mukaan

toinen ja kolmas oppijakso. Paikkakuntaakohtaisesti parhaan arvion saivat ehkä Imatralla sekä Oulussa ja Rovaniemellä toteutuneet koulutusjaksot, joskin paikkakuntaakohtaisesti ei ole suuria eroja muuten kuin siinä, että Helsingin tilaisuus oli selvästi ongelmallisempi.

### **Jatkotyö**

Alustavan arvion mukaisesti näyttää siltä, että käytännön verkostoitumistyöhön ryhdytään tai on ryhdytty siellä, missä koulutuksen koettiin onnistuneen. Tässä vaiheessa on vielä ennen aikaista tehdä pitkälle meneviä johtopäätöksiä siitä, miten verkostoituminen käytännössä etenee.

Työryhmä edistää tapahtuneen koulutuksen tavoitteiden toteutumista ainakin järjestelmällisellä seurannalla. Lisäksi on tuettu alueellisen verkostoitumisen pilottihanketta. Sisäasiainministeriö on myöntänyt Pirkanmaan Verkstopilot-hankkeen toteuttamista varten 50 000 markan rahoituksen. Rahoituksen ehtona on, että Verkstopilot-hankkeen kokemusten tulee olla mahdollisimman avoimesti muiden maakuntien aluehallinnon verkostojen käytettävissä. Pirkanmaan liiton on laadittava raportti hankkeen toteutumisesta sen määräajan päätyttyä ja toimitettava se 31.8.2001 mennessä sisäasiainministeriölle. Lisäksi toivotaan, että hankkeen edistymisestä kerrotaan eri tavoin hankkeen kuluessakin.

Hankkeessa on muun ohella pohdittava, onko olemassa sellaista nyt keskushallinnossa olevaa päätöksentekoa, jossa toimivalta olisi siirrettävä ja siirrettävissä aluehallinnon viranomaiselle - tai jopa verkostolle - ja jota aluehallinnon verkosto hyvin toimiakseen tarvitsee. Samoin olisi tehtävä havaintoja, mitä esteitä on keskushallinnon tai aluehallinnon tasolla verkoston toiminnalle.

Verkostoitumisen hanketta on viety eteenpäin hajautetun ja joustavan palveluhallinnon hankkeen kanssa. Yhteisenä tarkoituksena on palvelukykyisen, keskinäisessä kiinteässä yhteistyössä toimivan aluehallinnon kehittäminen niin, että aluehallinto olisi valmis ottamaan vastaan keskushallinnosta siirtyviä tehtäviä keskushallinto-hankkeen etenemisen myötä. Verkostoitumistyöryhmä jatkaa työtään edelleen 31.3.2001 saakka.

Sisäasiainministeriö on pyytänyt maakuntien liittoja kutsumaan koolle koulutukseen osallistuneet liiton, maakunnan alueen työvoima- ja elinkeinokeskusten, lääninhallitusten ja ympäristökeskusten johtoon kuuluvat henkilöt sekä tapaamisessa sopimaan siitä, mikä organisaatio ryhtyy vetämään käytännön jatkotyötä maakunnissa ja kuka on yhteyshenkilö. Yhteyshenkilöverkoston kautta maakunnalliset hankkeet voisivat olla yhteydessä toisiinsa ja välittää kokemuksiaan. Tämä prosessi on vielä kesken.

Koulutukseen osallistuneille on toimitettu erilaista taustamateriaalia, josta on mahdollista löytää osallistuneille organisaatioille soveltuvia toimintatapoja. Koulutukseen osallistuneille järjestetään lisäksi kevään 2001 kuluessa alueelliset palauteseminaarit. Näiden seminaarien järjestelyvastuu on annettu nimetyille työvoima- ja elinkeinokeskuksille ja lääninhallituksille. Palauteseminaareissa pohditaan muun muassa alueellisen jatkotyöskentelyn puitteita.

### 6.3 Muut ehdotukset ja toimenpiteet

#### 6.3.1 Osahanke 2

Osahankkeen 2 tehtävä, aluehallinnon kokoaminen ja verkostoitumisen edistäminen, päätettiin rajata kokoamisen osalta yhteistoiminnan ja työnjaon selvittämiseen ja verkostoitumisen edistämisen osalta verkostokoulutuksen organisointiin aluehallinnon johdolle. Koulutusta on selostettu edellisessä luvussa.

Hallinnon ja aluekehityksen ministerityöryhmä asetti aluehallinnon kokoamistehtävää varten neljä selvitystehtävää, jotka on selostettu luvussa 5.

- Puolustusministeriön hallinnonalan alueorganisaation ja erityisesti sen asiakaspalvelutehtävien edelleen kehittämistä selvitettiin Kymen sotilasläänissä. Selvitys jäi melko suppeaksi.
- Sisäasiainministeriö asetti ohjausryhmän järjestämään ja ohjaamaan
  - 1) työvoima- ja elinkeinokeskusten ja alueellisten ympäristökeskusten yhteistyötä koskevaa selvitystyötä sekä
  - 2) työsuojelupiirien, lääninhallitusten ja työvoima- ja elinkeinokeskusten yhteistyön ja työnjaon kehittämistä koskevaa selvitystyötä. Ohjausryhmän tuli tehdä selvitysten pohjalta tarvittavat ehdotukset.

Kumpaakin selvityskohdetta varten perustettiin työryhmät. Työvoima- ja elinkeinokeskusten ja ympäristökeskusten yhteistyötä selvittävä työryhmä perustettiin Keski-Suomen TE-keskuksen ja ympäristökeskuksen varaan (Jyväskylän työryhmä). Työsuojelupiirien, lääninhallitusten ja työvoima- ja elinkeinokeskusten yhteistyötä selvittävä työryhmä perustettiin Länsi-Suomen lääninhallituksen, Turun ja Porin työsuojelupiiriin sekä Varsinais-Suomen TE-keskuksen varaan (Turun työryhmä).

Työryhmien tuottamat raportit ovat liiteaineistona. Työryhmien lähtökohtana oli selvittää yhteistyötarpeita ja –mahdollisuuksia omalla alueellaan. Työryhmien raportit ovat erinomaisia esimerkkejä yhteistyön laajuudesta ja tavoista kuinka sitä voidaan hoitaa ja kehittää. Tyhjentäviä raportit eivät lähtökohtiensa vuoksi voi ollakaan. Jokaisella alueella on erityispiirteensä ja yhteistyökohteet vaihtelevat niidenkin mukaan. Lisäksi virastojen väliset yhteistyömenettelyt ovat alueilla erilaisia, eikä niitä ole tarvetta asettaa paremmuusjärjestykseen. Raporttien ehdotukset toimivat ohjausryhmän käsityksen mukaan parhaiten esimerkkeinä ja lähtökohtana muilla alueilla.

Yhteistyöverkostoon eivät byrokraattiset määrämuotoiset menettelyt pääsääntöisesti sovi. Tuloksellisinta yhteistyö näissä yhteyksissä on, kun se toimii virkamiesten hyvien keskinäisten kontaktien perustalta. Erilaiset työryhmät tai muut toimielimet eivät mahdollista yhtä avointa ja sujuvaa yhteistyötä kuin valmistelusta vastaavien henkilöiden vapaampi yhteistyö. Verkostoitumisen kannalta onkin tärkeää, että asioita hoitavilla henkilöillä on mahdollisuus tutustua toisiinsa ja pitää yhteyttä tarpeen vaatiessa ilman byrokraattisia menettelyjä.

Työryhmien raporteista saadut kommentit aluehallinnosta ovat yksimielisiä siinä, ettei nykyistä laajempaa yhteistyötä pidetä kovin tarpeellisenä. Yhteistyö aluehallintoviranomaisten välillä onkin mitä ilmeisimmin lisääntynyt viime vuosina. Toisaalta tehtävät tuovat viranomaiset samojen asiakokonaisuuksien

äärelle ja toisaalta aluehallinnon voimakas kokoaminen on luonut yhteistyölle otollisemman ilmapiirin.

Aluehallinnon virastojen yhteistyön esteeksi voi muodostua tietoverkkojen yhteensopimattomuus. Julkisessa hallinnossa tulisi olla riittävä koordinaatio, jolla varmistettaisiin tietoliikenneyhteyksien toimiminen julkisen hallinnon yksiköiden kesken.

Keskushallinnon rooli aluehallinnon yhteistyön edistäjänä tai hidastajana on merkittävä. Ministeriöiden tulisi tunnistaa yhteistyön tarpeet ja ottaa ne ohjauksessa huomioon. Tulostavoitteiden koordinointi hallinnonalojen välillä on riittämätöntä. Myös yhteistyöhön kehottavia tulostavoitteita tulisi tulossopimukseen kirjata kaikilla hallinnonaloilla, joilla on alue- ja paikallishallintoa.

- Työvoimatoimistojen kehittämistä niin, että ne voisivat toimia nykyistä laajemmin työvoima- ja elinkeinokeskuksen toimialan tehtävissä, selvitti selvitysmies Hannu Magnusson. Hänen johtopäätöksensä oli, ettei työvoimatoimistojen toimialaa ole tarkoituksenmukaista laajentaa.

Sen sijaan johtaja Pekka Savolainen selvittäessään TE-keskusten työvoimaosastojen palvelukykyä työvoimatoimistojen näkökulmasta sai suurten työvoimatoimistojen johtajilta toisenlaisen vastauksen. Kuudestatoista suurten toimistojen johtajista neljatoista suhtautui myönteisesti työvoimatoimistojen tehtäväkentän laajentamiseen.

Selvitystehtävä oli annettu ministerityöryhmässä asianomaisille ministeriöille (TM, KTM, MMM), mutta vain työministeriön em. selvitys on hankkeen tiedossa.

### 6.3.2 Muut

#### **Oikeusministeriö**

Oikeusministeriön asettama työryhmä on selvittänyt eräiden hakemusasioden siirtämistä käräjäoikeuksista maistraatteihin.

Työryhmä esittää isyyden tunnustamisen vahvistamista koskevat asiat siirrettäviksi maistraateille. Työryhmä esittää myös avioehtosopimusten rekisteröinnin, aviooikeuden poistamista koskevien vaatimusten rekisteröinnin, ulkomaisen avioehdon soveltamista koskevien ilmoitusten rekisteröinnin, irtaimen omaisuuden lahjoitusten sekä puolisojen välisten lahjojen rekisteröinnin ja osituskirjojen rekisteröinnin siirtoa maistraatteihin käräjäoikeuksilta.

#### **Valtiovarainministeriö**

Lääninhallitusten ja paikallishallinnon työnjakoa selvittänyt työryhmä ehdottaa muun muassa veronkantolakia ja valtiovarainministeriön päätöstä (72/96) muutettavaksi siten, ettei lääninhallituksen kassa enää ota veroja tai muita valtion maksuja vastaan, vaan toimii ainoastaan viraston kassana. Kansalaisten tasapuolisen palvelun kannalta olisi parannus, jos vero- ja maksutoimistot voisivat ottaa verot vastaan ja muita maksuja esim. kihlakunnanvirastot.

## 6.4 Jatkotoimet

Hankkeessa sovitut kehittämistoimet jatkuvat hallinnonalakohtaisena valmistelutyönä. Hallinnon ja aluekehityksen ministerityöryhmän päätöksen mukaan tarvittavien säädosmuutosten tulee olla valmiit eduskunnalle jätettäväksi syysistuntokaudella 2001.

Valmistelu kytketään hallinnonalakohtaiseen keskushallintouudistuksen valmisteluun. Hallinnonalakohtaisten valmistelijoiden tulee seurata yhdessä sisäasiainministeriön koordinaattoreiden ja projektipäällikön kanssa sovittujen linjausten toteutumista. Etenemisestä raportoidaan tarvittaessa hallinnon ja aluekehityksen ministerityöryhmälle.

Hajautettu ja joustava palveluhallinto –hanke päättyy 31.12.2001.

## 7 Projektipäällikön huomioita ja ehdotuksia

### Poikkihallinnollisen kehittämistyön organisointi

Hajautettu ja joustava palveluhallinto -hanke organisoitiin tavallisuudesta poikkeavalla tavalla siten, että hankkeen laajuudesta huolimatta siinä oli vain yksi päätoiminen työntekijä. Hallinnonalakohtainen perusvalmistelu tehtiin ministeriöissä.

Ongelmaksi muodostui valmistelijoiden vaikeus sitoutua hankkeen tavoitteisiin. Sitoutumisen puute todettiin 30.08.2000 yhteisessä seminaarissa analysoitaessa kehittämisen esteitä ulkopuolisen tutkijan avulla. Yksi syy sitoutumisongelmaan oli se, ettei JOPAn tavoitteita sisällytetty hallinnonalan tavoitteisiin. Näin ollen hallinnonalakohdaiset tehtävät menivät aina ohi ja JOPAn voitiin keskittyä vasta, jos aikaa jäi.

Vaikka JOPA-hankkeen organisoinnilla oli hyvänä puolena mm. se, että näin syntyi uusia kehittäjien kontakteja, jotka pysyvät hankkeen loputtuakin, on hankkeen havainnoista opittavaa:

- 1) Poikkihallinnollinen hallinnon kehittäminen on yleensä syytä organisoida siten, että otetaan hankkeelle ulkopuoliset selvittäjät, joille annetaan riittävät resurssit selvitysten ja ehdotusten tekemiseksi. Näin varmistetaan, että keskusteluun nousevat myös vaikeat kysymykset.
- 2) Hallinnon kehittäjien koulutukseen tulee panostaa sekä yleisesti että hankekohtaisesti. Sitoutuminen ei synny pelkästään käskyttämällä.
- 3) Ministeriöiden tulostavoitteisiin on sisällytettävä myös poikkihallinnolliset tehtävät.

HALKE otti linjauksissaan kannan, että ministeriöiden tulee delegoida nimitystoimivaltaansa niin, että ne nimittävät vain lähinnä seuraavan alemman portaan johdon. Linjausta ei ole vielä kuitenkaan toteutettu. **Ainakin seuraavat delegoinnit pitäisi tehdä HALKEN linjausten mukaisesti:**

- 1) Oikeusministeriöltä lääninhallitukselle lääninhallituksen oikeushallintopäällikön nimittäminen.

- 2) Sisäasiainministeriöltä lääninhallitukselle lääninpoliisijohtajan ja lääninvalmiusjohtajan nimittäminen.
- 3) Sosiaali- ja terveysministeriöltä lääninhallitukselle läänin sosiaali- ja terveysneuvoksen nimittäminen.
- 4) Opetusministeriöltä lääninhallitukselle läänin sivistysneuvoksen ja apulaissivistysneuvoksen nimittäminen.
- 5) Työministeriöltä TE-keskukselle työvoimaosaston päällikön nimitys.
- 6) Kauppa- ja teollisuusministeriöltä TE-keskukselle yritysosaston päällikön nimittäminen.
- 7) Maa- ja metsätalousministeriöltä TE-keskukselle maaseutuosaston päällikön nimittäminen.

### **Työvoima- ja elinkeinokeskusten alue/paikallistoimistot:**

HALKE antoi hankkeelle tehtäväksi selvittää työvoimatoimistojen mahdollisuuksia toimia laajemmin työvoima- ja elinkeinokeskusten toimialan tehtävissä.

Työministeriön tekemässä selvityksessä ei mahdollisuuksia juuri nähty, vaikka suurten työvoimatoimistojen johtajat näkivätkin toimialan laajentamisen mahdollisena.

Työvoimatoimistot muodostavat varsin hyvän verkoston, johon olisi mahdollista kytkeä muitakin TEK:n tehtäviä. Työvoimatoimistojen tehtäväkenttää tulisikin laajentaa siten, että työvoimatoimistot toimisivat nykyistä laajemmin TE-keskusten alue/paikallistoimistoina. Tällöin toimistoista voisi saada myös yritystoiminnan ja maaseudun kehittämiseen liittyviä palveluja. Alueellisista ja paikallisista tarpeista lähtien tulisi voida ratkaista, miten työvoima-, yritys- ja maaseutupalveluja olisi saatavilla eri toimistoissa.

Hämeen TE-keskuksen johtajan Pekka Savolaisen tekemän selvityksen mukaan 16 suuren työvoimatoimiston johtajasta 14 suhtautui myönteisesti työvoimatoimistojen tehtäväkentän laajentamiseen. Yleisesti myönteisen suhtautumisen ehdoksi asetettiin se, että uudelle toiminnalle saadaan riittävästi resursseja. Ilman lisäresursseja työvoimatoimistoilla ei ole mahdollisuuksia laajentaa tehtäväkenttää.

On myös syytä selvittää tarkemmin, miten kunnallisten maaseutusihteereiden työtä voitaisiin tukea TE-keskusten paikallishallinnosta. EU:n taholta on kohdistunut jonkin verran kritiikkiä Suomen nykyiseen maaseutuasioiden paikallishallintaan.

### **Työllisyyspoliittiset investointiavustukset:**

Ratkaisut tekee nykyisin ministeriö. Asia on kuitenkin luonteeltaan alueellinen, usein paikallinen, siksi TE-keskus olisi luonteva viranomaisen päättämään näistä tuista.

### **Tehtävien kokoaminen:**

HALKE totesi linjauksissaan mm., että tarvittaessa asiantuntemus ja muut toimintaa edellytykset varmistetaan yhteen yksikköön tai joihinkin yksiköihin keskittämisen avulla.

Tämä linjaus ei ole riittävästi toteutunut hankkeen aikana. Esimerkiksi sisäasiainministeriön hallinnonalalla vain poliisihallinnossa luodaan tällaisia yksiköitä ja selvitetään mm. poliisin hallinnollisten tukitoimien kokoamista esim. jonkin lääninhallituksen yhteyteen.

Lääninhallitusten tukipalvelujen keskittämistä nykyistä harvempiin toimipisteisiin tulisi myös selvittää. Tehokkaammalla keskityksellä vapautettaisiin henkilökuntaa muihin substanssien kannalta tärkeimpiin tehtäviin.

Hallinnossa tulisi laajemminkin tutkia paitsi tukitoimien, myös substanssin kokoamista ja näin tarjota mahdollisuuksia erikoistumisen kautta nostaa palvelutasoa.

### **Tekniikan hyväksikäytön tehostaminen:**

Sähköisen mahdollisuuksien hyväksikäyttöä asiakaspalvelun suuntaan tehostetaan kaikilla hallinnonaloilla, mutta niiden käyttöä hallinnon sisäisessä toiminnassa on pohdittu vielä aivan liian vähän. Puhelin- ja videoneuvottelutekniikkaa lisäämällä keskinäisessä yhteydenpidossa säästettäisiin kokous- ja matkakulujen lisäksi myös kiinteistömenoissa, koska toimipisteitä ei tarvitsisi välttämättä pitää nykylaajuudessaan kalliilla pääkaupunkiseudulla.

## **8 Tiivistelmä**

### **Hankkeen tehtävä ja organisointi:**

Sisäasiainministeriö asetti 26.08.1999 hallituksen hankesalkun mukaisesti ja hallinnon ja aluekehityksen ministerityöryhmän puolelta toimeksiantoa hajautettu ja joustava palveluhallinto –hankkeen eli JOPA-hankkeen. Hankkeen tuli saada ehdotuksensa pääosin valmiiksi 31.12.2000 mennessä. Tarvittavat hallituksen esitykset valmistuvat vuoden 2001 aikana.

Hallituksen hankesalkun mukaisesti hankkeen tehtävänä oli parantaa hallinnon palvelujen saatavuutta ja laatua, lisätä hallinnon läheisyyttä ja joustavuutta sekä keventää keskushallintoa. Samalla tuli edistää aluehallinnon verkostoitumista ja koota edelleen aluehallintoa sekä tukea maan alueellisesti tasapainoista kehitystä. Hankesalkun mukaan hankkeessa tuli valmistella erityisesti tapaus- ja hankekohtaisen päätösvallan siirtämistä keskushallinnosta aluehallintoon sekä mikäli mahdollista aluehallinnosta paikallishallintoon.

Hankkeen johtoryhmänä toimi hallinnon ja aluekehityksen ministerityöryhmä (HALKE). Hankkeelle nimettiin projektipäällikkö ja koordinaattorit sisäasiainministeriöstä. Lisäksi jokainen ministeriö (ulkoasiainministeriötä lukuun ottamatta) nimesi omat valmistelijansa.

Hankkeen organisointi siten, että hanketta vetävän ministeriön asettamien koordinaattoreiden lisäksi jokaisesta ministeriöstä nimettiin hallinnonalakohtaisesta valmistelusta

vastaavat valmistelijat, tuotti uudentyyppisen hallinnonkehittämisen työskentelytapaa. Koordinaattorit ja valmistelijat muokkasivat aineistoa hallinnonalakohtaisissa tapamisissa sekä sähköpostin välityksellä. Tuotoksia tarkasteltiin vielä yhteisissä seminaareissa. Työskentelytapa loi hallinnonkehittäjien verkoston, jonka yhteydet jäivät olemaan itse hankkeen päätyttyä.

Poikkihallinnollinen kehittäminen tällä tavalla organisoituna osoittautui hyvin haastavaksi, mutta kehittämisen arvoiseksi. Tässä hankkeessa kuitenkin useita alunperin kehittämiskohteiksi ajateltuja asioita jouduttiin jättämään sivuun, kun yhteisymmärrystä ei löydetty.

Erillisiä työryhmiä asetettiin kaikkiaan viisi. Lisäksi työministeriö ja puolustusministeriö teettivät selvityksiä yksittäisillä virkamiehillä.

Aluehallinnon verkostoitumista edistettiin järjestämällä kuusi alueellista koulutustilaisuutta alueviranomaisten johdolle. Näihin tilaisuuksiin osallistui noin 200 henkeä. Palaute oli myönteinen ja yhteistyö tiivistyi ja vakiintui. Verkostoituminen on koulutuksen jälkeen edistynyt maakunnittain eri mallein. Lisäksi Pirkanmaalla käynnistyi pilot-tihanke, jossa kartoitetaan alueellisen verkostomaisen työskentelyn mahdollisuuksia laajemmin.

### **Tuloksista:**

Hankkeen organisointi ja työskentely tapa olivat tavallisuudesta poikkeavat. Menettely on kehittämisen arvoinen, kuitenkin niin, että poikkihallinnolliset kehittämishankkeet tulisi asettaa pääsääntöisesti toisin.

Hankkeen toimesta koottiin laajahko materiaali keskushallinnossa tällä hetkellä menossa olevista hallinnon kehittämishankkeista. Tämän materiaalin pohjalta neuvoteltiin jatkotoimista hallinnonaloittain. Materiaalin ja neuvottelujen pohjalta HALKE linjasi jatkotyön. HALKE määritteli myös aluehallinnon kokoamiseksi ja verkostoitumisen edistämiseksi selvittävät asiat. Linjaukset ja selvitystehtävät on esitelty tämän raportin sivuilla 14-15.

Linjaukset pohjautuvat valtioneuvoston periaatepäätöksiin sekä hallitusohjelmaan. Ne muodostavat näin ollen johdonmukaisen jatkkeen jo viime vuosikymmenellä alkaneelle hallinnon kehittämistyölle.

Linjausten mukainen valmistelutyö jatkui vuoden 2000 loppuun. Osahanke 2:n selvitykset valmistuivat kokonaisuudessaan myös vuoden vaihteessa.

Delegointia koskevien linjausten mukaisia toimenpiteitä on hallinnonaloittain sovittu varsin runsaasti. Eräiden osalta valmistelu on jo pitkällä. Nimitystoimivallan delegoinnissa sen sijaan ei ole päästy eteenpäin. Tämän raportin luvussa 7 on projektipäällikön ehdotus näistä.

Tulosohjauksen kehittäminen tukemaan tehtävien ja toimivallan hajauttamista etenee myös hitaasti. Puolustusministeriö on tehnyt perusteellisen selvityksen omasta tulosohjauksestaan ja kehittää asiaa selvityksen pohjalta. Sisäasiainministeriö on päättänyt selvittää oman tulosohjausjärjestelmänsä.

Sähköinen asiointi on otettu useimmissa ministeriöissä vakavasti kehittämisen kohteeksi. Sisältöjen kehittäminen etenee kuitenkin hitaasti. Myös teknisiä esteitä on vielä raivattava tieltä.

Tehtävien alueellistaminen enempää kuin viranomaisyksiköiden alueellisesti tasapainoinen sijoittaminenkaan eivät edenneet siinä määrin kuin asettamispäätöksessä edellytettiin ja mihin uusi tekniikka antaisi mahdollisuuksia.

Aluehallinnon viranomaisten yhteistyötä edistettiin koulutuksen avulla. Yhteistyön voidaan todeta tiivistyneen. Yhteistyötä selvittäneet työryhmät löysivät uusia yhteistyön muotoja. Aluehallinnon virastojen yhteistyön esteeksi voi kuitenkin muodostua tietoverkkojen yhteensopimattomuus. Julkisessa hallinnossa tulisi olla riittävä koordinaatio, jolla varmistettaisiin tietoliikenneyhteyksien toimiminen julkisen hallinnon yksiköiden kesken.

Keskushallinnon rooli aluehallinnon yhteistyön edistäjänä tai hidastajana on merkittävä. Ministeriöiden tulisi tunnistaa yhteistyön tarpeet ja ottaa ne ohjauksessa huomioon.

Tulostavoitteiden koordinointi hallinnonalojen välillä on riittämätöntä. Myös yhteistyöhön kehottavia tulostavoitteita tulisi tulossopimuksiin kirjata kaikilla hallinnonaloilla, joilla on alue- ja paikallishallintoa.

## 9 Liite 1: Hankkeen asettamispäätös

ASETTAMISPÄÄTÖS

SM0461:00/02/02/1999

26.08.1999

### Hajautettu ja joustava palveluhallinto -hanke

#### Asettaminen

Sisäasiainministeriö on tänään, hallinnon ja aluekehityksen ministerityöryhmän puoleltua 27.7.1999 tätä toimeksiantoa, asettanut Hajautettu ja joustava palveluhallinto -hankkeen.

#### Toimikausi

Hankkeen tulee hankesalkun mukaisesti saada ehdotuksensa valmiiksi 30.6.2000 mennessä. Tarvittavat hallituksen esitykset valmistellaan siten, että ne voidaan antaa eduskunnalle pääosin syyskuussa 2000 ja viimeistään maaliskuussa 2001.

Osahanketta 2 koskeva tarkempi hankesuunnitelma tuodaan hankkeen johtoryhmän käsittelyyn 31.10.1999 mennessä.

#### Tausta

Hallitus kehittää ohjelmansa mukaan hajautettua ja joustavaa palveluhallintoa. Samalla turvataan aluehallinnon edellytykset ottaa vastaan uusia tehtäviä ja päätösvaltaa. Näiden linjausten pohjana on hallituksen 16.4.1998 hallintopolitiikan linjoista tekemä periaatepäätös. Tämän periaatepäätöksen mukaan myös jatketaan valtion aluehallinnon kokoamista. Hallituksen ohjelman mukaan valtion aluehallinnon ja maakuntien liittojen yhteistyötä lisätään.

Hajautettu ja joustava palveluhallinto-hanke toteuttaa edellä kuvattuja linjauksia. Hanke sisältyy hallituksen hankesalkkuun. Hankesalkun mukaan päävastuullinen tässä hankkeessa on sisäasiainministeriö, jonka lisäksi hankkeeseen osallistuvat valtiovarainministeriö ja muut ministeriöt.

#### Tavoitteet

Hallituksen hankesalkun mukaisesti hankkeen tavoitteena on parantaa hallinnon palvelujen saatavuutta ja laatua, lisätä hallinnon läheisyyttä ja joustavuutta sekä keventää keskushallintoa. Samalla edistetään aluehallinnon verkostoitumista ja kootaan edelleen aluehallintoa sekä tuetaan maan alueellisesti tasapainoista kehitystä. Hankesalkun mukaan hankkeessa valmistellaan erityisesti tapaus- ja hankekohtaisen päätösvallan siirtämistä keskushallinnosta aluehallintoon sekä mikäli mahdollista aluehallinnosta paikallishallintoon.

#### Tehtävä

Hankkeessa valmistellaan

- operatiivisten tehtävien sekä tapaus- ja hankekohtaisen päätösvallan siirtämistä keskushallinnosta alue- ja paikallishallintoon sekä aluehallinnosta paikallishallintoon (osahanke 1)

- valmistelussa varmistetaan mm. vastaanottajan resurssit ja osaaminen sekä keskushallinnon kyky siirron jälkeen riittävästi koordinoita ja tehokkaasti ohjata toimintaa
- tehtäessä ehdotuksia aluehallintoon siirrettävistä tehtävistä ja päätösvallasta on kiinnitettävä huomiota myös siihen päätösvaltaan, jonka siirto edistää aluehallintoviranomaisten verkostoituvaa toimintaa
- valmistelussa otetaan huomioon valtion toimintojen alueellisesti tasapainoinen sijoittaminen paikallis- ja aluehallintoon hyödyntämällä tehokkaasti sähköistä tietoliikennettä
- valmistelussa otetaan huomioon aiemmin mm. keskushallintotyöryhmässä (VM 25/1997), lääninuudistuksen toimeenpanohankkeessa (SM 3/1998) ja sisäasiainministeriön selvityksessä aluehallinnon ja valtion paikallishallinnon edellytyksistä vastaanottaa uusia tehtäviä ja lisää toimivaltaa (SM 12/1999) tehty valmistelutyö
- toimenpiteitä aluehallinnon verkostoitumisen edistämiseksi ja aluehallinnon kokoamiseksi (osahanke 2)
  - verkostoitumista edistetään yhteisen johtamiskoulutuksen avulla ja valmistelemalla yhteistyössä edellä mainitun osahankkeen kanssa verkostomaisen toimintatavan edellyttämän päätösvalan siirtämistä valtion aluehallintoviranomaisille
  - valmistellaan ehdotukset valtion aluehallinnon kokoamisen jatkamiseksi erillisen hankesuunnitelman mukaisesti, jossa voidaan rajata hankkeen ulkopuolelle eräitä alueorganisaatioita
  - valmistelussa otetaan huomioon valtion aluehallintoviranomaisten välisistä yhteyksistä laadittu selvitys (SM 13/1999).

## Organisointi

### *Hankkeen johtoryhmä*

Hallinnon kehittämisen ministerityöryhmä

### *Projektipäällikkö*

Luhtavaara, Reijo, projektijohtaja, sisäasiainministeriö

### *Hankkeen koordinaattorit*

Hyvönen, Tarja, hallitusneuvos, sisäasiainministeriö

Puttonen, Marko, kehittämisjohtaja, sisäasiainministeriö

Korkealehto, Matti, neuvotteleva virkamies, sisäasiainministeriö

Eriksson, Teemu, ylitarkastaja, sisäasiainministeriö

Aalto, Jukka, ylitarkastaja, sisäasiainministeriö

Koordinaattorit kokoavat ja sovittavat yhteen eri hallinnonaloilla tapahtuvaa valmistelua.

### *Perusvalmistelu*

Hankkeeseen osallistuvat kaikki asianomaiset ministeriöt sekä asianomaiset aluehallintoviranomaiset. Ministeriöt nimeävät hankkeeseen kukin omalta osaltaan tarpeelliset valmistelijat ministeriöstä ja aluehallinnosta.

### *Asiantuntijat*

Ollinkari, Matti, neuvotteleva virkamies, kunta-asioiden osalta

Honkanen, Mika, ylitarkastaja, aluekehitysasioiden osalta

### *Hankkeen toimintatapa*

Hanke toimii kiinteässä yhteistyössä valtiovarainministeriön johdolla käynnistettävän keskushallintouudistuksen hankekokonaisuuden, erityisesti ministeriöiden sekä niiden alaisen keskushallinnon toimintaedellytyksiä kehittävien hankkeiden kanssa.

Osahankkeiden edellyttämät säädösmuutosehdotukset laaditaan jo hankkeen aikana.

Valmistelussa ollaan säännöllisesti yhteydessä hankkeissa osallisina olevien ministeriöiden erityisavustajiin.

Hankkeeseen liittyvä valmistelu suoritetaan virkatyönä, jollei joltakin osin erikseen muuta päätetä.

### **Kustannukset ja rahoitus**

Hankkeen sisäasiainministeriössä tapahtuva valmistelu rahoitetaan valtion talousarvion momentilta 26.01.21.

Alue- ja kuntaministeri

Martti Korhonen

Ylijohtaja

Pekka Kilpi

## 10 Liite 2: Hankkeen organisaatio

**Johtoryhmänä** toimii hallinnon kehittämisen ministerityöryhmä (HALKE)  
**Projektipäällikkönä** projektijohtaja Reijo Luhtavaara sisäasiainministeriöstä

**Hankkeen koordinaattorit** sisäasiainministeriössä ovat:

neuvotteleva virkamies Jukka Aalto  
 ylitarkastaja Teemu Eriksson  
 hallitusneuvos Tarja Hyvönen  
 neuvotteleva virkamies Matti Korkealehto  
 kehittämisjohtaja Marko Puttonen

Ministeriöiden nimeämät  
**hallinnonalan valmistelijat** ovat:

|                                  |                                                                                                                                                           |
|----------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Oikeusministeriö                 | hallitusneuvos Markku Kuusela                                                                                                                             |
| Sisäasiainministeriö             | neuvotteleva virkamies Matti Ollinkari<br>ylitarkastaja Mika Honkanen<br>neuvotteleva virkamies Tiina Eränkö-Pekkanen<br>lainsäädäntöneuvos Tarja Oksanen |
| Puolustusministeriö              | kehittämisjohtaja Hannu Vuorinen                                                                                                                          |
| Valtiovarainministeriö           | hallitusneuvos Heikki Euramo<br>neuvotteleva virkamies Petri Virtanen<br>ylijohtaja Mirjami Laitinen                                                      |
| Opetusministeriö                 | hallitusneuvos Riitta Kaivosoja, suunnittelu-<br>päällikkö Jouko Könnölä ja hallintojohtaja<br>Håkan Mattlin                                              |
| Maa- ja metsätalousministeriö    | neuvotteleva virkamies Risto Yrjönen                                                                                                                      |
| Liikenne- ja viestintäministeriö | ylijohtaja Niilo Laakso<br>hallitusneuvos Hannu Pennanen                                                                                                  |
| Kauppa- ja teollisuusministeriö  | neuvotteleva virkamies Marjukka Aarnio ja<br>teollisuusneuvos Paula Nybergh                                                                               |
| Sosiaali- ja terveysministeriö   | ylijohtaja Arto V. Klemola<br>neuvotteleva virkamies Kari Paaso<br>johtaja Leo Suomaa<br>vanhempi hallitussihteeri Liisa Perttula                         |
| Työministeriö                    | hallitusneuvos Matti Ilonen,<br>hallitusneuvos Mikko Salmenoja ja<br>osastopäällikkö Hannu Magnusson (Pohjois-<br>Savon työvoima- ja elinkeinokeskus)     |
| Ympäristöministeriö              | hallitusneuvos Riitta Rainio<br>hallitusneuvos Taru Hallberg                                                                                              |

Lääninhallitusten yhdyshenkilö on osastopäällikkö Monika Kastu-Häikiö Länsi-Suomen lääninhallituksesta.

Maakunnan liittojen yhdyshenkilö on maakuntajohtaja Hannes Kemppainen Kainuun liitosta.

Henkilöstöjärjestöjen edustaja on neuvottelupäällikkö Seppo Väänänen, STTK-J ry.

### **Verkostoitumistyöryhmä**

#### **Puheenjohtaja**

Hallitusneuvos Tarja Hyvönen, sisäasiainministeriö

#### **Jäsenet**

Neuvotteleva virkamies Marjukka Aarnio, kauppa- ja teollisuusministeriö

Hallitusneuvos Taru Hallberg, ympäristöministeriö

Hallitusneuvos Matti Ilonen, työministeriö

Maakuntajohtaja Hannes Kemppainen, Kainuun liitto

Ylitarkastaja Marja Kokkonen, maa- ja metsätalousministeriö

Maaherra Heikki Koski, Länsi-Suomen lääninhallitus

Neuvotteleva virkamies Asko Lindqvist, valtiovarainministeriö

Ohjelmanjohtaja Kaisa-Leena Lintilä, sisäasiainministeriö

Osastopäällikkö Lasse Nyman, Uudenmaan työvoima- ja elinkeinokeskus

Johtaja Leena Saviranta, Uudenmaan ympäristökeskus  
Savolainen, Hämeen työvoima- elinkeinokeskus

#### **Sihteeri**

Neuvotteleva virkamies Matti Korkealehto, sisäasiainministeriö

## **11 Liite 3: JOPA-materiaali**

# **Desentralisaatio ja uusi julkisjohtaminen (NPM)**

eräiden eurooppalaisten esimerkkien valossa

Ulla Mäkeläinen

Tampereen yliopisto  
Hallintotieteiden keskus  
Ohjaaja: Jari Stenvall

## SISÄLLYSLUETTELO

|                                                                  |           |
|------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>Johdanto.....</b>                                             | <b>3</b>  |
| <b>Desentralisaatio käsitteenä.....</b>                          | <b>3</b>  |
| <b>Hajautuksen laajuus ja edellytykset .....</b>                 | <b>5</b>  |
| <b>Hajautuksen vaikutuksia .....</b>                             | <b>6</b>  |
| <b>Ruotsi .....</b>                                              | <b>8</b>  |
| Hallintokoneistosta lyhyesti .....                               | 9         |
| Hallinnon kehittämishankkeita .....                              | 9         |
| Desentralisointi ... maakuntiin ja kuntatasolle .....            | 10        |
| Pilottiprojekti – Alueellinen neuvosto Kalmarin maakuntaan ..... | 11        |
| ...korkeampi koulutus uuteen virastoon .....                     | 11        |
| ...ja pois keskusvirastoista (Government Offices) .....          | 12        |
| Keskittämisyrittämyksiäkin esiintyy .....                        | 12        |
| <b>Tanska.....</b>                                               | <b>13</b> |
| Hallintokoneistosta lyhyesti .....                               | 13        |
| Hallinnon kehittämishankkeita .....                              | 13        |
| <b>The Modernization Programme –ohjelma .....</b>                | <b>14</b> |
| <b>The New Views of Public Sector – reformi.....</b>             | <b>14</b> |
| <b>Welfare for Citizens -projekti .....</b>                      | <b>14</b> |
| <b>Iso-Britannia.....</b>                                        | <b>15</b> |
| Hallintokoneistosta lyhyesti .....                               | 15        |
| Hallinnon kehittämishankkeita .....                              | 16        |
| <b>Next Steps –reformi .....</b>                                 | <b>17</b> |
| <b>Citizen’s Charter –ohjelma.....</b>                           | <b>17</b> |
| <b>Itävalta .....</b>                                            | <b>18</b> |
| Hallinnon kehittämishankkeita .....                              | 19        |
| <b>VIP – Hallinnon uudistusohjelma .....</b>                     | <b>19</b> |
| <b>Yhteenveto .....</b>                                          | <b>20</b> |
| <b>Lähteet: .....</b>                                            | <b>24</b> |

## Johdanto

Hajautus voidaan määritellä vallan tai toimintojen siirtäminen keskushallinnosta alue- tai paikallistasolle tai muille julkisyhteisöille. Tässä työssä käsitellään hajautusta osana hallintopolitiikkaa – sen eri muotoja sekä vaikutuksia. Näkökulma on kansainvälinen, sillä hajauttaminen on nousnut vahvasti esiin eurooppalaisiin hallintojärjestelmien uudistamisten yhteydessä sekä tähän liittyen niin kutsutun uuden julkisen johtamisen ajattelutavan ( New Public Management ) yhteydessä.

Tämä raportti on toteutettu osana hajautettu ja joustava palveluhallinto – hanketta ( JOPA – hanke ). Raportti lähtee hajauttamiskäsitteen määrittelystä ja päättyy tarkastelemaan kirjallisuuden pohjaten desentralisaation eli hajauttamisen toimeenpanon edellytyksiä sekä vaikutuksia. Tämän jälkeen siirrytään tarkastelemaan eurooppalaisia hallinnonuudistusreformia Ruotsin, Tanskan, Iso-Britannian ja Itävallan esimerkkien valossa. Maakohtaisissa osioissa esitellään joitakin maiden keskeisimpiä reformeja 1980-luvulta alkaen ja yhteenvedossa pyritään luomaan vertailevaa kokonaiskuvaa esimerkkimaiden uudistusten kattavuudesta. Raportti pohjautuu hallinnonalan kirjallisuuteen sekä OECD:n Public Management (PUMA) –aineistoihin.

## Desentralisaatio käsitteenä

Desentralisoinnilla tarkoitetaan väljästi määriteltynä päätösvallan siirtämistä poliittis-hallinnollisessa järjestelmässä tai sen organisaatioissa ylemmältä tasolta alemmalle tai samalla hallintotasolla organilta tai organisaation yksiköltä toiselle (Kempe & Bornwell 2000, 29). Desentralisoinnin piiriin voidaan lukea myös päätösvallan siirtäminen, hajautus esim. julkista valtaa saaneelle yritykselle, järjestölle tai yhdistykselle. (Vuorela 1986, 29-30.) Puhuttaessa erityisesti hajautuksesta paikallishallintoon Burns et al. (1994, 6) määrittelevät hajautukselle kaksi ulottuvuutta. Ensiksikin hajauttaminen voidaan nähdä fyysisenä toimintojen siirtona paikallisiin virastoihin (funktionaalinen hajautus). Toisessa merkityksessään hajauttaminen käsittää päätösvallan delegoinnin tai devoluution hallinnon alemmille tasoille (vallan hajautus). Arkiajattelussa nämä kaksi merkitystä usein yhdistyvät.

Smith (1993) määrittelee desentralisaatiolle viisi ehtoa, joista yhdenkin toteutuessa voidaan puhua ainakin minimitasoisesta hajautuksesta – hajautus luokitellaan siis vahvuutensa ja kattavuutensa mukaan. Hänen mukaansa alueellisen yksikön vahva itsehallinto edellyttää:

- Suorilla vaaleilla valittuja edustajia alueellisiin tai provinssin hallintoelimiin
- Valtaa yli alueen alempien paikallishallinnon yksiköiden
- Alueellisen toimeenpanevan viranomaisen vastuullisuutta ja luottamussuhdetta paikallishallintoon nähden
- Alueen hallintoa toimeenpanevan viranomaisen kontrollin alaisena
- Valtaa rahoitusasioissa, jotka koskevat alueen toimintoja.

Mikäli yksikin näistä ehdoista toteutuu, on Smithin mukaan pohja tehokkaalle desentralisaatiolle olemassa. Hänen mukaansa suora edustajien valinta on ehkä kriittisin hajautuksen osatekijä. Ilman sitä hajauttamisella ei ole oikeutusta. (Smith 1993, 254-257.)

Desentralisaation lähikäsitteinä ja toisaalta desentralisaation toimeenpanokeinoina kirjallisuudessa esiintyvät delegointi, dekonsentroidi, regionalisointi sekä itsehallinnollistaminen (mm. Vuorela 1986, 30). Kempe ja Bornwell (2000) täydentävät vielä luetteloa devoluutio –käsitteellä, Shrestha (1996, 65) puolestaan mainitsee privatisoinnin eli yksityistämisen yhdeksi desentralisaation muodoksi. Käsitteiden käyttö ei julkista hallintoa käsittelevissä julkaisuissa ole yksiselitteistä - niitä käytetään muun muassa hyvin usein rinnakkain. Lyhyt katsaus käsitteiden sisältöihin lieneekin tässä paikallaan.

Delegointi nähdään usein menettelynä, jolla desentralisointiprosessi toimeenpannaan. Delegointi on sellaista toimivallan siirtoa, jossa toimivallan omaava itse päättää sen siirtämisestä eteenpäin. Delegoinnin suorittaja ei siis luovu päätösvallastaan vaan voi pidättää itselleen alaisen tekemät päätökset tai palauttaa toimivallan itselleen. Desentralisointi eroaa siis delegoinnista siinä, että desentralisoinnissa myös vastuu siirtyy päätäntävallan mukana. (Vuorela 1986, 30.) Toisaalta delegointi voi sisältää tietyn määräysvallan tai päätöksentekovallan siirron organisaatioille, jotka toimivat hallinnon ulkopuolella ja ovat vain epäsuorasti hallituksen kontrolloimia. Tällaisiksi tahtoiksi Kempe ja Bornwell (2000, 30) mainitsevat muun muassa alueellisen kehittämisen puoliautonomiset virastot. Delegointi voidaan siis nähdä myös tapana tarjota julkis palveluita enemmän liiketoimintatyyppisen organisaatorakenteen kautta. Delegoinnin yhtenä merkittävänä käyttökohteena näyttäisi olevan alueellisille oloille ja tarpeille relevantimpien päätösten teko. (Kempe & Bornwell 2000, 30.)

Dekonsentraatio antaa alemmille tasoille toteuttamiseen liittyvää vastuuta muttei välttämättä päätöksentekovastuuta (Bekke, Perry & Toonen 1996, 253-258). Dekonsentroidi määritellään usein toimivallan jaoksi valtionhallinnon hierarkiassa eli hallinnolliseksi desentralisoinniksi erotuksena itsehallinnollisesta päätösvallan siirrosta eli desentralisaatiosta (Vuorela 1986, 31-32). Dekonsentroidi voidaan ymmärtää hallinnolliseksi periaatteeksi, jonka avulla keskushallinnon tiettyjä tehtäviä annetaan joko keskushallinnosta riippuville alemmille hallintoyksiköille tai itsenäisille hallintoyksiköille keskushallinnon ohjeiden mukaan ja vastuulla suoritettavaksi. Kyse on siis enemmänkin tehtävien kuin todellisen päätösvallan siirtämisestä. (Kempe & Bornwell 2000, 30.)

Erityisesti ranskalaisessa tutkimuskirjallisuudessa käytetään regionalisointia desentralisaation synonyyminä (esim. OECD:n raportit / Ranska). Regionalisointi käsittää ne menetelmät ja periaatteet, joilla alue- ja paikallishallinnon alueellinen jaottelu tehdään ja hallinto-organisaatiot alueittain perustetaan. Hallinto tulee siis hajauttaa maantieteellisesti pääkaupungista muille alueille; tätä määrittelyä voidaankin pitää rinnasteisena hajasijoitukselle – hallinnon virastojen ja laitosten toimintojen siirtämiselle pois hallinnollisesta keskuksesta. Kun poliittinen desentralisointi korostaa paikallisdemokratiaa ja kansalaisten osallistumisen tärkeyttä, painottaa regionalisointi alueellisia ominaispiirteitä, kulttuurisesti yhtenäisiä alueita itsehallinnon perustana. Federalismia ja federalistista desentralisointia voidaankin pitää regionalisoinnin ”perustuslaillisena” toteuttamistapana. (Vuorela 1986, 32-33.)

Itsehallinnollistaminen, jonka sisällön yksinkertaistettuna voisi nähdä kunnallishallinnon itsehallintona alueellaan, samaistuu joskus desentralisoinnin käsitteeseen. Puhuttaessa itsehallinnollisesta desentralisoinnista on kyse valtion keskus- ja väliportaan hallinnon tähän asti hoitamien tehtävien ja päätösvallan siirtämisestä itsehallintoyhdyskunnille. Kunnallista itsehallintoa ei siinä nähdä itseisarvona vaan mahdollisuutena organisoida hallinto byrokratiakoneistoa purkaen ja paikallishallintoa edistäen. (Vuorela 1986, 33-34.)

Devoluutiossa siirretään päätäntävaltaa ja vastuuta alemmille viranomaisille. Tämä voi käsittää vallan siirron finanssiasioissa yhtä lailla kuin valtuudet suunnitella ja toimeenpanna paikallisia kehitysohjelmia ja –projekteja. Devoluutio voidaan luokitella kahteen eri tyyppiin, vallankäytön välineiden devoluutioon ja toimintojen devoluutioon. Edellinen tarkoittaa paikallishallinnon instituutioiden luomista ja vahvistamista, jälkimmäinen käsittää sekä tehtävien (suunnittelu ja pää-

töksenteko) että toimintojen ja vallan siirron koskien muun muassa sosiaali-, koulutus-, talous- ja maatalous- yms. asioita. Devoluutio on desentralisaation vahvin muoto. Se mahdollistaa niiden hallinnon tasojen vähentämisen, joiden kautta toimien täytyy kulkea. Devoluution nähdään myös tehostavan palveluiden asukaskeskeistä tuottamista ja paikallisten tarpeiden huomioimista lisäämällä kansalaisten osallistumista toimintojen suunnitteluun. Sen yhtenä tunnusmerkkinä pidetään autonomiseksi tunnustettua, laajan päätäntävällän omaavaa vaaleilla valittua paikallishallintoa. (Kempe & Bornwell 2000, 30-32; Shrestha 1996, 65-66.)

Yksityistäminen desentralisaation muotona määritellään toiminnoksi, joka vähentää keskushallinnon roolia ja lisää yksityissektorin merkitystä toimijana sekä omistajana siirtämällä tiettyjä toimintoja ja vastuuta sen kannettaviksi. Privatisointi voi tapahtua joko keskushallintotasolta tai paikallishallinnosta yksityissektorille. Vaikka yksityistetyt toiminnot eivät olekaan keskushallinnon suoran kontrollin alaisina voidaan niihin vaikuttaa hallintopolitiikalla ja –ohjelmilla. Privatisointiin johtavina tekijöinä nähdään muun muassa tarve pienentää valtion markkinaroolin kattavuutta ja merkitystä, tarve keventää valtion velkataakkaa ja nostaa tuloja sekä tuoda toimintoihin selkeämpää tehokkuus- ja tulostavoitteellisuutta. (Shrestha 1996, 69-70.)

## Hajautuksen laajuus ja edellytykset

Shrestha (1996, 70-81) on koonnut kattavasti tutkimuskirjallisuudessa esitettyjä näkemyksiä desentralisoinnin laajuudesta, toiminnoista ja tehtävistä (i) sekä asioista (ii), joita voidaan onnistuneesti hajauttaa. Hajautettavat julkistehtävät (i) voidaan jakaa johtamistehtäviin ja toimeenpanotehtäviin. Kirjallisuudessa esiteltyjä desentralisoitaviksi soveltuvia julkisjohtamistehtäviä ovat:

- johtaminen
- päätöksenteko
- rekrytointi
- tiedottaminen
- työn- / tehtävien jako eri yksiköihin
- koordinointi, valvonta, suoritusseuranta
- motivointi
- resurssien allokointi
- palveluiden ja tuotteiden jakelu / tuottaminen
- julkissektorin resurssien kontrollointi yleensäkin ja erityisesti koskien organisaatioyksiköitä.

Desentralisoitavia julkistehtävien toimeenpanotoimintoja puolestaan ovat:

- suunnittelu
- organisointi
- budjetointi
- tiedon kerääminen ja analysointi
- yhteydenpito, tiedottaminen
- suositusten ja ehdotusten tekeminen
- hallinnolliseen päätöksentekoprosessiin osallistuminen
- päätettyjen asioiden implementointi
- kaikkien muiden organisaatiorutiinien suorittaminen.

Desentralisoitavaksi soveltuvat edellä mainittuihin julkistoimintoihin liittyvät asiat (ii) voidaan jakaa neljään luokkaan, jotka sitten jakautuvat vielä kuuteen alaryhmään. Hajautettavaksi soveltuvat:

Hallinnolliset asiat:

- 1) hallinnointi (organisatoriset, hallinnolliset, poliittiset sekä lakiin liittyvät asiat)

- 2) sisäasiat ( keskus-, maakunta-, alueellinen ja paikallishallinto, maatalousasiat)
- 3) ulkosuhteet
- 4) oikeudelliset asiat
- 5) turvallisuusasiat
- 6) talous- ja rahoitusasiat.

Sosiaaliset asiat:

- 1) koulutus ja kulttuuri
- 2) sosiaalinen hyvinvointi
- 3) humanit asiat
- 4) terveydenhuolto
- 5) uskonto
- 6) henkilöstö- ja työllisyysasiat.

Taloudelliset asiat:

- 1) talous- ja kauppasuhteet
- 2) maatalous
- 3) metsätalous
- 4) metsästys- ja kalastus
- 5) talous ja kauppa
- 6) energian tuotanto ja mineraalivarat.

Fyysiset asiat:

- 1) julkiset työolot
- 2) asuntoasiat
- 3) agraari- ja ympäristöasiat
- 4) joukkoviestintä
- 5) kuljetus
- 6) telekommunikaatio.

(Shrestha 1996, 78-81.)

Edellä mainittujen tehtävien sekä asioiden desentralisaation toimeenpanon laajuuteen vaikuttavat monet seikat. Onnistuneen desentralisoinnin keskeisimpinä edellytyksinä kirjallisuudessa mainitaan muun muassa keskushallinnon sekä poliittisen johdon vahva sitoutuminen ja tuki hankkeelle. Tärkeää on myös avainhenkilöiden sitoutuminen hallinnonuudistukseen visiotasollakin, paikallishallinnon yksiköiden riittävän vahva status ja tehtävät sekä poliittishallinnollisen kulttuurin luonne. Lisäksi hajauttamisen onnistumisen edellytyksiin kuuluvat uudistusohjelman suunnittelun ja toteutuksen tehokkuus, selkeä ohjelmanjulistus, keskus- ja paikallishallinnon roolien selkiyttäminen, saatavilla olevien taloudellisten, henkisten ja fyysisten resurssien riittävyys ja realistiset uudistustavoitteet sekä optimaalinen sentralisaation ja desentralisaation suhde. ( Shrestha 1996, 81, 93-99, 117.)

## Hajautuksen vaikutuksia

Hallinnollisen desentralisoinnin on katsottu yksinkertaistavan ja tehostavan hallinnon toimintaa sekä mahdollisesti vaikuttavuutta (Vuorela 1986, 121). Desentralisaation nähdään kohentavan hallinnon tehokkuutta koska se käytännössä merkitsee pienempiä hallinnollisia yksiköitä. Lisäksi desentralisoinnin nähdään parantavan kontrollointia sekä tilivelvollisuutta. Kansalaisen kannalta desentralisoinnin nähdään parantavan saatavuutta ja tiedottamista – hallinto tulee ”läheemmäs ihmistä”.(Bekke, Perry & Toonen 1996, 255.)

Hallinnollisen desentralisoinnin on nähty lisäävän hallinnon kansalaislähtöisyyttä ja palvelujen joustavuutta ( Kochen & Deutch 1980). Erityisesti palvelujen tuotannon desentralisoinnin nähdään tarjoavan mahdollisuudet palvelujen käyttäjien osallistumiselle heidän elämäänsä vaikuttavien organisaatioiden päivittäiseen toimintaan ( Burns et al. 1994, 278). Desentralisointia onkin monesti tarkasteltu nimenomaan demokratian lisääjänä sekä yhteiskunnan keskitettyjen valtarakennelmien purkajana ( Mm. Hart 1972, 603-619).

Vuorelan (1984) mukaan desentralisointi vahvistaa poliittisten päätöksentekijöiden valtaa. Toisaalta desentralisointi näyttäytyy keinona kansalaisten ja muiden hallinnon asiakkaiden tarpeiden yksilöidymään huomioonottamiseen sekä hallinnon vastuullisuuden lisäämiseen toimintojen vaikuttavuuden suhteen. Poliittinen desentralisointi puolestaan näyttäisi edesauttavan osallistumismahdollisuuksien lisäämistä. (Vuorela 1984, 70-100; Vuorela 1986, 2-3.)

Uuden julkisen johtamisen (NPM) näkökulmasta, jonka keskeisenä ideana on vahvistaa hallinnon tehokkuutta ja yritysmäisiä toimintamalleja, desentralisointi nähdään keskeisenä hallinnon kehittämisen työkaluna. Hajauttamiseen sisältyy NPM:n näkökulmasta seuraavankaltaisia hallinnon tehostamis- ja toiminnan kehittämismahdollisuuksia:

- hallitukset ovat kykeneviä tarjoamaan korkealaatuisia palveluita, joita kansalaiset arvostavat
- voidaan lisätä managerialista itsenäisyyttä, erityisesti vähentämällä keskushallinnon kontrollia
- voidaan vaatia, mitata ja palkita sekä organisaation että yksilöiden saavutuksia
- voidaan mahdollistaa johtajien hankkivan henkilöstö- ja teknologiaresursseja suoritus- tavoitteisiin pääsemiseksi
- voidaan luoda vastaanottavuutta kilpailulle ja avomielisyyttä sen suhteen, mitä julkisia tarkoituksia virkamiehet toteuttavat ja mikä puolestaan on yksityissektorin osuus (Borins 1994)
- voidaan valtuuttaa kansalaisia osallistumaan enemmän päätöksentekoon ja kehityssuunnitteluun sekä -johtamiseen
- voidaan parantaa taloudellista ja managerialistista tehokkuutta ja vaikuttavuutta
- voidaan saavuttaa parempi hallinnointi (Silverman 1992)

(Kempe & Bornwell 2000.)

Smith (1982, 143) näkee desentralisaation yhtenä keinona hallita ”eroavaisuuksien yhteiskuntaa” joustavilla ja alueiden yksilöllisiinkin tarpeisiin vastaamaan kykenevillä hallinto- ja palvelumenettelyillä. Smith näkee, että mitä yhtenäisempi populaatio sosiaalisesti on, sitä vähemmän desentralisaatiota esiintyy. Desentralisaatio näyttäytyykin usein Smithin mukaan vastauksena monimuotoiselle etniselle, alueelliselle, rodulliselle, kielelliselle, uskonnolliselle ja taloudelliselle jakautumiselle. Paitsi että desentralisaatio on keino moninaisuuden hallintaan, on se myös nähty hallinnon ideaalivastikkeena vakaassa taloudellisessa ja poliittisessä tilanteessa (Kindleberger 1996).

Hajauttaminen on liittynyt kansallisvaltion kehitykseen. Uusissa valtioissa on usein keskitetty hallinto, joka vaikuttaa negatiivisesti tehokkaaseen ja vaikuttavaan julkis palveluiden tuottoon. Desentralisointia on käytetty keinona parantaa julkisten palveluiden vaikuttavuutta sekä lisätä julkissektorin tuottavuutta. (Kickert 1997a, 734.) Toisaalta hajauttaminen vaatii onnistuakseen vahvan valtion sekä poliittisen tahdon olemassaoloa. Nämä ehdot eivät epäonnistuneissa hallinnouudistuksissa useinkaan ole täyttyneet (Hulme et al. 1998, 278-279).

Shrestha (1996, 100-101) on koonnut laajalti eri desentralisointiohjelmien toteuttamisten seurannaisvaikutuksia. Positiivisina desentralisoinnin tuloksina hän mainitsee:

- paikallishallinnon yksiköiden ja muiden organisaatioiden määrällinen lisääntyminen

- paikallishallinnon yksiköiden lisääntynyt kyvykkyys
- ihmisten osallistumisen edistäminen kehitystoiminnassa
- aiemmin laiminlyötyjen alueiden ja kuntien / yhteisöjen paremmat mahdollisuudet saada käyttöönsä resursseja kansalliselta tasolta
- paikallisjohtajien ja –hallinnoijien tehostuneet kyvyt painostaa keskushallintoa paikallisten tarpeidensa toteuttamisen tukemiseen.

Hallinnonuudistuksien tutkijat ja toimeenpanijat ovat havainneet hajauttamisen toteuttamisen ongelmina muun muassa:

- taipumuksen lisätä paikallishallinnon riippuvuutta keskushallinnosta
- desentralisoinnin ilman, että vallan ja vastuun siirtoon yhdistettään riittävä resurssien allokointi
- paikallishallinnon yksiköiden toiminnan pikemminkin keskuksen byrokraattisina instrumentteina kuin vaihtoehtoisten arvojen, preferenssien ja päämäärien generaattorina – tämä johtaa paikallisyksiköiden kyvyttömyyteen vastata poliittisesta ja hallinnollisesta kehityksestä
- paikallisten toimijoiden, ennen kaikkea johtajien, pitämisen keskushallinnon toimesta enemmänkin tiedonvälittäjinä keskushallintoon päin sekä kansallisten linjausten ”lobbaajina” paikallistasolle kuin kanavina, joita pitkin paikalliset olot ja tarpeet tulevat keskushallinnon suunnittelijoiden ja linjausten vetäjien tietoon. Paikallisten johtajien näkeminen paikallisten voimavarojen mobilisoijina ja kansalaislähtöisen alhaalta ylöspäin suuntautuvan toiminnan (bottom – up) voimanlähteinä on myös puutteellista.

(Shrestha 1996, 100.)

Desentralisointi on jo itsessään keino tuoda tehokkuutta ja kansalaislähtöisyyttä julkis palveluiden tuotantoon. Toisaalta vaikutukset riippuvat tavoista toteuttaa hajauttamista. Lisäksi hajauttamiseen saattaa liittyä monia ongelmalliseksi koettuja asioita. Seuraavassa tarkastellaan yleisluontoisesti Ruotsin, Tanskan, Iso-Britannian sekä Itävallan hallintoreformeja 1980-luvulta alkaen.

## Ruotsi

Lane ja Ersson (1991, 262) raportoivat Ruotsin hallinnollisesta kehityksestä 1970 –luvulta alkaen seuraavaa: ”Valtaa ei ainoastaan ole siirretty valtiopäiviltä (Riksdag) hallitukselle vaan julkinen valta näyttää yhä enenevässä määrin levinneen useiden toimijoiden joukolle. Näistä mainittakoon useat virkavallan tahot, erilaiset organisoituneet eturyhmittymät, alueelliset ja paikalliset toimijat, jotka ovat kasvattaneet valta-asemiaan Ruotsin julkisella sektorilla’.

Viimeisten kahdenkymmenen vuoden aikana Ruotsin keskushallinto onkin läpikäynyt suuria muutoksia niin organisoinnin, rakenteen, johtamisperiaatteiden kuin muidenkin piirteiden osalta. 1980-luvun ensimmäinen puolisko nähdään kolmen ”leirin” – desentralisoijien, traditionalistien ja ekonomistien – välisenä taisteluna. Vuoden 1985 ohjelmassa desentralisoijat saavuttivat voiton mutta tultaessa vuosikymmenen loppuun oli fiskaalinen kriisi jo käynnissä ja desentralisaatio sekä osallistava hallinnointi näyttivät jäävän sivuun supistamisten paineen alla. (Pollitt & Bouckaert 1996, 262-263.) Muutosten vauhti kasvoi jälleen 1990 –luvun ensimmäisellä puoliskolla, vuosina 1992-1994 rekisteröitiin yhtä paljon hallinnollisia ja parlamentaarisia päätöksiä koskien hallinnon rakenteellisia muutoksia kuin koko 1980 –luvulla yhteensä. Vuodesta 1994 eteenpäin muutosvauhti ja kehittäminen ovat kuitenkin hidastuneet. (The Swedish Government in Transition 1998, 73.)

## Hallintokoneistosta lyhyesti

Vuonna 1994 ainoastaan 17,3 prosenttia julkisen sektorin työntekijöistä työskenteli keskushallinnossa ( vastaava luku Ranskassa 48,7 , Iso-Britanniassa 47,7 prosenttia). Tämä osoittaa maakunta- ja kuntatasojen tärkeyttä Ruotsin hallinnollisissa systeemeissä. (Pollitt & Bouckaert 1996, 262.) Valtion yleisestä aluehallinnosta vastaavat lääninhallitukset, joiden määrä väheni vuoden 1997 lääninjaon muutoksessa kaksi lääniä Skånen lääniksi yhdistämällä 24:stä 23:een. Vuoden 1991 lääninhallintouudistus puolestaan vähensi valtion aluehallinnon sektoroituneisuutta. Lääninhallitukseen koottiin lukuisia, ennen irrallaan toimineita aluehallinnon tehtäviä. Samassa yhteydessä lääninhallituksille annettiin eräissä asioissa aikaisempaa laajempaa toimivaltaa. Läänijako noudattelee demokratiaa edustavien 23:n maakäräjien (Landsting) jakoa. Läänien lukumäärän vähentämistä on tarkoitus jatkaa edelleen. Valtiolla on maakäräjien ohella useita erillisiä alueviranomaisia. Paikallishallinnossa toimivat rinnakkain valtion eri hallinnonhaarojen paikalliset organisaatiot sekä desentralisaation myötä vahvan aseman omaava kunnallishallinto. (Pollitt & Bouckaert 1996, 264; [www.edita.fi](http://www.edita.fi), 16-18.)

Ruotsissa hallinnollisten uudistusten koordinointi- ja kokonaisvastuun kantavat hallinnollisen kehityksen virasto, Statskontoret (SK), Hallintotyöntekijöiden liitto (AgV) sekä kansallinen arviointitoimisto, Riksrevisionverket (RRV) (OECD –Sweden: Issues....Survey 1996-1997, 6). Huolimatta tahojen moninaisuudesta, kokonaisarviota pääreformista ei kuitenkaan ole tehty. (Pollitt & Bouckaert 1996, 266.)

Vuodesta 1990 lähtien on noin 160 toimistoa suljettu ja arviolta sata uutta perustettu. Useita julkisia palveluita ja valtion omistamia yrityksiä on osakeyhtiöitetty. Yksi tärkeä periaate on ollut erottaa hallinnollinen ja oikeudellinen hallinto toisistaan. Muut keskeiset keskushallintoon kohdistuneet muutokset ovat koskeneet työntekijöiden vastuun vahvistamista sekä monien toimistojen työn tarkentamista.

## Hallinnon kehittämishankkeita

Ruotsin hallinnollisen kehityksen virasto raportoi vuotuisessa raportissaan (The Swedish Government in Transition 1998, 69-91) 1970-luvulla alkaneen ydintoimintojen kehittämisen jatkuneen aina 1990-luvun puoliväliin saakka. Tämä tarkoittaa hallinnon poliittisen kontrollin lisääntymistä sekä toisaalta virastojen, erityisesti keskusvirastojen lisääntyvää vapautta löytää tehokkaampia tapoja päästä haluttuihin tuloksiin. 1990-luvun puolivälistä eteenpäin muutokset ovat vaikuttaneet lähinnä alueelliselle tasolle. Tämä on tarkoittanut muun muassa alueellisessa kehitystyötä, joka maakuntia ja maakäräjiä (Trials) yhdistämällä on luonut uusia muotoja paikallishallinnon päätöksentekoon. Monissa tapauksissa alueellista organisaatiota on myös keskitetty. Tästä ovat esimerkkeinä muun muassa lain valvonta- (enforcement service) sekä maanmittauspalvelut. (OECD).

Vuoden 1985 hallinnonuudistuksen teemoja olivat desentralisointi, deregulaatio sekä debyrokratisointi. Määräysvalta henkilöstöasioista desentralisoitiin siten, että virastot saattoivat itse palkata henkilöstönsä sekä asettaa kansallisissa puitteissa omat palkkaluokkansa. (Pollitt & Bouckaert 1996, 264.) 1990-luvun desentralisaation suuntaviivat ohjautuvat keskushallinnon pyrkimyksestä tehokkaaseen ydinprosessiin, ”epäolennaisen” hajauttamiseen. ( The Swedish Government in Transition 1998, 76.).

Vuoden 1985 hallinnon uudistusohjelma asetti huomattavaa painoa desentralisaatiolle keskustasta maakuntiin ja kuntiin. Keskushallinnon ydintoimintojenkin kehitykselle on ominaista ennen kaikkea toimintojen ja vallan desentralisointi keskushallinnosta kunnille ja hallitukselta ja keskusvirastoista maakuntahallintoon. OECD:n tutkimuksen mukaan kunnat, jotka ovat 1990-luvun

alussa saaneet yhä suuremman vapauden organisointi- ja finanssiasioissa valtiolta, ovat puolestaan hajauttaneet päätöksenteon komiteoihin ja lautakuntiin (OECD – Sweden: Issues and Developments in Public Management: Survey 1996-1997 on Sweden 1997, 1.

Ruotsin 23 maakuntaa ovatkin vastuussa suurimmasta osaa terveydenhuoltopalveluista ja ovat oikeutettuja keräämään tuloveroa. Kunnat puolestaan ovat vastuussa asutuksesta, koulutuksesta ja sosiaalisesta hyvinvoinnista. (Pollit & Bouckaert 1996, 264.) Vuoden 1991 ”Local Government Act” vahvisti entisestään maakunta- ja kuntatason hallinnollista asemaa antaessaan niille vapauden valita oma organisaationsa sekä tehdä monimuotoisempaa yhteistyötä. Kuntien välisen yhteistyön määrä sekä intensiteetti alkoivat myös selvästi lisääntyä kun sitä rajoittavia laillisia esteitä on 1990-luvulla osittain purettu. (Johansson & Borell 1999, 587-588.)

Vuonna 1992 toteutettu ikäihmisten hoidon organisointiin pureutunut reformi, ”Ädel”, kuvaa Ruotsin uutta poliittista ”tyyliä”. Sen sijaan, että pyritäisiin perinteiseen korporatiiviseen päätöksentekoon eli laajaan poliittisten puolueiden ja intressiryhmien konsensukseen, pyritäänkin reformin todellisten toimeenpanijoiden, maakunta- ja kuntatason konsensukseen. Ädel –reformi noudattelee myös valtion yleistä linjaa ydintoimintoihinsa keskittymisestä. Hallitus asettaa poliittiset tavoitteet organisaatioiden väliselle yhteistyölle sekä implementoinnille ja näin organisaatioille jää vapaus kehittää paikallisia toimintoja tahtonsa mukaan. Ädel –reformi vie valtion ohjausfunktiota tästä pidemmällekin. Ohjaukseen ja yhteistyöhön pyritään kolmella keinolla – ensinnäkin jo ennestään tutulla puitelaeilla (framework laws), jotka sisältävät tavoitteet ja yleiset ohjeistukset, eivät niinkään yksityiskohtaista sääntelyä. Toinen ja keskeisin työkalu oli taloudelliset kannusteet, jotka Ädel –reformissa tarkoittivat lähinnä vastuun siirtoa pitkäaikaismuodotilasta maakuntatasolta kunnille. Kolmas työkalu koostui arvioinnista ja paikallisen kehityksen tuesta. Uudistuksen arvoinnit osoittivat reformin onnistuneen selvästi vähentämään pitkäaikaismuodotilaiden määrää sekä lyhentämään hoitajaksojen kestoa. (Johansson & Borell 1999, 588-590.)

Lane ja Ersson (1991, 224-225) antavat läntisen Euroopan hallintojärjestelmien vertailussaan korkeat pisteet Ruotsin alueelliselle ja paikalliselle valinnanvapaudelle, päätöksentekovalle. Myös OECD:n vuosien 1996-1997 aikana suoritettu julkishallinnon tutkimus toteaa finanssiasioiden päätöksentekovalan delegoinnin hallitukselta virastoille olevan kauaskantoista. Tämä puitesäädelty päätöksentekovalta kattaa tutkimuksen mukaan organisoinnin, henkilöstöasiat, tilat ja tukitoimet sekä taloudellisten resurssien hyväksikäytön. (OECD – Sweden: Issues and Developments...: Survey 1996-1997, 1.)

Tavat, joilla keskushallintoa on kehitetty voidaan nähdä pyrkimyksinä kohti hallinnointityöhön keskittymistä, hallinnon poliittisen ohjauksen selkeyttämistä sekä osaltaan myös valtion sekä sen ulkopuolisten toimijoiden yhteistyön mahdollistamista. Hajautus ja ydintoimintoihin pyrkiminen näyttäytyvät tärkeinä keinoina tehokkuuden nostamiseksi, keskushallinnon koon ja valtion omistamien yritysten määrän pienentäminen puolestaan keinoina markkinamekanismien vahvistumiselle. Nämä pyrkimykset julki lausui muun muassa vuonna 1994 valtaan noussut hallitus pitkántähtäimen suunnitelmissaan. Uudistusten yleistavoitteena on ollut legalistisen, tehokkaan ja osaavan sekä demokraattisen keskushallinnon takaaminen. (The Swedish Central Government in Transition 1998, 70-73.) Ydintoimintoihin pyrkimisen desentralisoinnin keinoin voisi nähdä yhdeksi merkiksi uuden julkisjohtamisen rantautumisesta Ruotsin hallinnolliseen järjestelmään. (OECD - Public management initiatives in Sweden, 4.)

### **Desentralisointi ... maakuntiin ja kuntatasolle...**

Vastuu nuorisokoulutuksesta (peruskoulu- ja lukio) sekä myös aikuiskoulutuksesta on onnistuneesti siirretty kuntatasolle. Vuodesta 1991, jolloin valtion hallinto ei enää säännellyt opettajien palkkaa ja työllistämisolja, vastuu koulujen toimivuudesta siirtyi paikallishallintoon. Muista

keskushallinnon hajautuksista kunnille mainittakoon vaikkapa vuonna 1995 siviilisuojaletuimintojen siirtyminen kuntatasolle. Tämä uudistus käsitti väestönsuojelun sekä hätätilatoimet, jotka aiemmin kuuluivat lääninhallituksille sekä kansallisen pelastuspalveluyksikön (the National Rescue Service Board) velvollisuuksiin. Lisäksi viimeaikoina on muutamissa maakunnissa lanseerattu pilottiprojekteja laajemman alueellisen itsenäisyyden mahdollisuuksia arvioimaan. (The Swedish Government in Transition 1998, 76-77.)

#### Pilottiprojekti – Alueellinen neuvosto Kalmarin maakuntaan

Kalmarin maakunnan asukkaat saivat 1.7.1997 paremmat mahdollisuudet vaikuttaa maakuntansa kehitykseen. Tuolloin toteutettiin pilottiprojekti tukemaan lisääntyvää alueellista itsehallintoa. Projektin aikana useita julkisia palveluita, joita aiemmin ovat hoitaneet erillään maakuntien neuvosto (county council), maakunnan paikallisviranomaisten liitto (kunnat), lääninhallitus sekä keskushallinnon virastot, koottiin yhteen uuden toimijan, alueellisen neuvoston (the Regional Council) yhteyteen. Alueellisen neuvoston tarkoituksiksi määriteltiin positiivisen kehityksen edistäminen maakunnassa.

Ruotsin nykyinen sosiaalinen malli eroaa monien muiden maiden malleista. Alueellisella tasolla lääninhallitus on hallituksen edustaja, jonka tehtävänä on edustaa keskushallintoa ja valvoa sen lakien ja säädösten noudattamista sekä samanaikaisesti myös edustaa maakunnan etua keskushallintoon nähden. Lääninhallituksen tehtäviä ovat olleet muun muassa alueen kehitysvastuu, ympäristöasiat, maatalousasiat sekä oikeusasiat. Aluekehitystehtävät ovat kuitenkin siirtyneet maakäräjien vastuualueeseen vuoden 1995 selvityksen pohjalta.

Vastuuta maakunnan kehittämisestä, sen suhteista keskushallintoon ja kansainväliseen yhteistyöhön aletaan nyt siirtää uuteen Alueelliseen Neuvostoon (the Regional Council). Tämä muutos tarkoittaa maakunnan kehitysvastuun siirtämistä pääosin valtion kontrolloimasta virkamiesorganisaatiosta organisaatioon, jota kontrolloivat maakunnassa vaaleilla valitut edustajat. Hallituksen näkökulmasta tämä alueellisen kehityksen demokraattisen panoksen kohentaminen onkin yksi projektia vahvimmin puoltavista argumenteista. Maakuntaa pyritään vastuuttamaan enemmän omasta kehityksestään. Alueellisen neuvoston päätehtävistä mainittakoon maakunnan pitkántähtäimen kehityslinjasuunnitelman muotoilu, joka määrittelee muun muassa konkreetteja toimenpiteitä maakunnan taloudellisen kasvun ja työllisyyden parantamiseksi. Jatkossa pyritään laajalaisempaan toiminnalliseen hajautukseen kun eri julkistahojen (public bodies) tehtäviä tullaan siirtämään alueellisen neuvoston vastuulle. (OECD –Public Management Initiatives in Sweden, 11-12.)

#### **...korkeampi koulutus uuteen virastoon...**

Korkeamman koulutuksen keskushallintotasoa koski Ruotsissa 1990-luvulla tunnusomainen nopea keskushallinnon virastojen murros – monia uusia virastoja on muodostettu ja monia lakkautettu. Virastorakenteen (agency structure) ollessa muotoutumassa kohtuuttoman hajanaiseksi sillä seurauksella, että liikaa tutkimustyötä kasaantui Koulutus- ja tiedeministeriöön, perustettiin vuonna 1995 Kansallinen korkeamman koulutuksen yksikkö/virasto (the National Agency for Higher Education). Hallitus oikeutti perustamisen vakuuttamalla, että toimintojen desentralisointi ministeriöstä parantaisi mahdollisuuksia avoimeen, kattavaan keskusteluun opetuksellisista asioista. (The Swedish Central Government in Transition 1998, 77.)

### **...ja pois keskusvirastoista (Government Offices)**

Jo pitemmän aikaa pyrkimyksenä on ollut delegoida toimintoja pois ministeriöiltä. Delegoinnin tarkoituksena on pienentää ministeriöiden kokoa ja keskittää toimet asioihin, joilla on suurta poliittista merkitystä. Tämä ydintoimintoihin keskittyminen on johtanut joidenkin uusien virastojen syntyyn. Esimerkkeinä mainittakoon Vierasmaalaisten hakemuslautakunta (the Aliens Appeals Board), joka käsittelee vierasmaalaisten lakisääteisiä oikeus- ja kansalaisuusasioita sekä Strategisten tuotteiden tarkastustaho (the Inspectorate for Strategic Products), joka tutkii asemateriaalien vientiä koskevia tapauksia.

### **Keskittämispyrkimyksiäkin esiintyy**

Ydintoimintojen rakenteellisissa muutoksissa 1990-luvulla on esiintynyt myös sentralisointi- ja konsentroitumispiirteitäkin. Yksi tällaisista moniin keskushallinnon työntekijöihin vaikuttaneista uudelleenorganisoinneista on puolustusjärjestelmän uudelleenorganisointi sekä vuonna 1994 Asevoimat (Armed Forces)-nimisen toimiston / viraston muodostaminen. Noin sata aiempaa virastoa sotilas- ja puolustussektorilla yhtäläillä kuin kouluissa muodostavat nyt uuden viraston yksiköitä. Virasto on nyt myös 28 000:lla työntekijällään Ruotsin suurin virasto.

Toinen Ruotsin hallinnollisen kehityksen viraston raportoimista hallinnon keskitystaipumuksia kuvaavista esimerkeistä on Kansallisen institutionalisoidun hoidon viraston (the National Board of Institutional Care) perustaminen vuonna 1994. Virasto otti vastuulleen päätäntävällän koulusta ja muusta pakollisesta hoidosta sen sijaan, että tehtävät yleisen tendenssin mukaisesti olisi siirretty kuntien vastuulle. (The Swedish Central Government in Transition 1998, 76-77.)

Hallitus on myös pyrkinyt muuttamaan keskushallinnon johtamisperiaatteita. Virastot ovat saaneet toimintavapauden käyttää resurssinsa saavuttaakseen hallituksen heidän toiminnalleen määrittelemät tavoitteet. Virastojen vastuulle on uskottu muun muassa päätöksenteko henkilöstöstään, sisäisestä organisoinnista, investoinneista informaatio teknologiaan sekä tilojen huollosta.

Bildtin hallituksen aikana hallinnon kehittämiseen sisältyivät muun muassa tulosjohtaminen sekä valtionyhtiöiden korporaatiokriteerit (1993), vuoden 1995 valtiopäivillä puolestaan julkishallintoon sopeutettiin muun muassa uusi johtajuusmalli. ”Markkinamekanismeja” onkin rantautunut Ruotsin julkishallintoon pikkuhiljaa - kuitenkin uutta julkisjohtamista (New Public Management) ei uudistuksia summaavissa esityksissä varsinaisesti mainita (OECD – Sweden, Survey 1996-97, Pollitt & Bouckaert 1996, 267-269, The Swedish Central Government in Transition 1998). Yritysmäiset markkinamekanismit näyttäytyvät Ruotsin julkishallinnossa kuitenkin juuri johtamismallien muutoksena, desentralisointina, yksityistämisenä, ydintoimintoihin pyrkimisenä, tiukentuneena kustannustietoisuutena ja tarkastustoiminnan tehostumisena. kansalaisen palveluksessa” Keskushallinnolle on uuden julkisjohtamisen (NPM) oppien mukaan pyritty jättämään ohjausfunktioita ja näin mahdollistaa sen toimien keskittyminen suurten linjojen sekä strategioiden luontiin, ydintoimintoihinsa.

Vuoden 1997 ”Keskushallinto kansalaisten palveluksessa” -lakiesitys (”Central Government in the Citizens’ Service”, Government Bill 1997/98:136) pyrkii tuomaankeskushallintoon laillisuus-, tehokkuus- ja demokraattisuusvaatimusten ohelle muun muassa seuraavia vaatimuksia:

- toiminnan oltava kansalaisille miellyttävää ja helposti saavutettavissa
- on saavutettava kansalaisten täysi luottamus
- luotava yrityksille ja teollisuudelle suotuisat olosuhteet
- kansainvälisen yhteistyön on oltava menestyksekkästä ja arvostettua.

”Keskushallinto kansalaisten palveluksessa” -ohjelman tavoitteenasettelut heijastelevat vahvasti New Public Management –paradigman ihanteita – asiakaslähtöisyyttä ja palveluiden helppoa saavutettavuutta; laadun eri ulottuvuuksia. (OECD – Public ....1998, 12-13.)

## **Tanska**

Tanska on pieni yhtenäinen maa, jossa alueelliset eroavaisuudet ovat yleisesti ottaen pieniä. Poikkeuksen emomaansa oloihin tuovat Grönlanti ja Färsaaret, Tanskan itsehallinnolliset alueet. Viime aikoina saarten taloudellinen tilanne on ollut erittäin heikko ja tämä on tuonut saaria aiempaa tiiviimpään yhteyteen emamaan kanssa. Tanskalaiset ovat perinteisesti osallistuneet aktiivisesti järjestö- ja yhteiskunnalliseen vaikuttamiseen ja niinpä alue- ja paikallishallinnonjärjestöt ja hallinnolliset elimet näyttelevätkin keskeistä osaa Tanskan hallinnollisessa elämässä. (Eurooppalaiset hallinnot 1995, 170; OECD – Profiles 1992, 63.)

### **Hallintokoneistosta lyhyesti**

Tanskassa on kolmiportainen hallinto, jossa jokaisella tasolla toimivat itsenäiset, vaaleilla valitut hallintoelimet ja virkakoneisto. Väliportaan hallinnolla (amtskommune) on itsehallinnollinen asema. Tanskassa on myös väliportaan hallintoon kuuluva lääninhallinto (statsamt), jota johtaa aluetasoinen valtion edustaja, maaherra. Ylintä toimeenpanovaltaa käyttää suhteellisen suuri valtioneuvosto, jonka puheenjohtajana toimii kuningatar. Ministereitä on yleensä noin 20, enintään kuitenkin 22. Tanska kuuluu ministeriöhallintojärjestelmiin ja varsin itsenäiset ministeriöt suorittavat itse pääasiallisimman osan keskushallintoon kuuluvista tehtävistä. Jokainen hallinnonala on toisaalta myös läheisessä yhteistyössä virastoihinsa sekä ulkopuolisiin, organisoituneisiin intressitahoihin. (OECD – Profiles, 63.)

### **Hallinnon kehittämishankkeita**

Julkisen sektorin rakenteiden muutos tapahtui Tanskassa pääosiltaan jo 1960- luvun lopulla, 70-luvun alkupuolella. Tuolloin toteutettiin paikallishallinnon (local government) uudistus, joka synnytti hyvin hajautetun julkisen sektorin Tanskaan. Huomiota kiinnitettiin tuolloin myös toimintojen järjeistämiseen ja suunnitteluun sekä uudistettiin kuntien rakennetta ja tehtäviä. Tämän jälkeen julkiselle sektorin rakenteissa ei ole tapahtunut yhtä perustavanlaatuisia uudistuksia - toisin sanoen keskus- ja alue- sekä paikallistason suhteet eivät ole muuttuneet. (OECD – Initiatives in performance management...1998,7; Pubilc Management Developments in Denmark 2000.)

Hajautus on Tanskassa hyvin kattavaa kunta- ja maakuntatasoille. Kunnat ja maakunnat järjestävät ja jakelevat useimmat sosiaalipalvelut hallituksen sekä maakuntien liiton ja paikallisviranomaisten järjestön neuvotteluissaan asettamissa puitteissa. Palveluiden rahoitus saadaan paikallisesta tuloverotuksesta, omaisuudesta sekä maa-alasta. Paikallisverotustuloa täydennetään valtion tuilla. (OECD – Public Management...2000, 2.)Julkisen sektorin vertikaalinen koordinaatio valtion, maakuntien (county) ja kuntatason välillä hoituu pääosin hallituksen sekä kansallisen paikallisviranomaisten järjestön (National Association of Local Authorities) ja maakuntien liiton (Association of County Councils) neuvotteluiden kautta. Näissä neuvotteluissa sovitaan niin me- nojen kuin paikallisen verotuksenkin tasosta sekä tyypillisesti myös joukosta poliittisiakin aloit- teita. ( OECD – Public Management... 2000, 4.)

## **The Modernization Programme –ohjelma**

Vuonna 1983 toteutettu julkissektorin nykyaikaistamisohjelma pyrki tavoitteenasetteluissaan parantamaan tehokkuutta ja palveluiden laatua kaikilla hallinnon tasoilla sekä kohentamaan henkilöstön työtyytyväisyyttä ja motivaatiota. Laaja-alainen ohjelma toteutti muun muassa vuosina 1988-89 debyrokratisointiohjelman, joka pyrki vähentämään, yksinkertaistamaan ja hajauttamaan hallinnollisia tehtäviä sekä parantamaan kansalaisten perehtyneisyyttä hallinnollisissa asioissa. (OECD – Issues and Developments...Survey 1996-97, 4.)

## **The New Views of Public Sector – reformi**

Konservatiivi-liberaalihallituksen korvautuminen pääministeri Nyrupin koalitionhallituksella tammikuussa 1992 katkaisi myös vuonna 1983 alkaneen hallintopoliittisia päälinjoja säädelleen uudistusohjelman (The Modernization Programme). Ohjelma korvattiin vuonna 1993 uudella reformipaketilla ”New Views of the Public Sector”, jonka päälinjoja ovat:

- kuluttajakeskeisyys
- henkilöstön näkeminen julkissektorin tärkeänä voimavarana
- päätösvallan desentralisointiin tähtäävän budjettireformin jatkaminen
- julkisinstituutioiden johdon sopimuspalkkauksen tehostaminen
- yritysmäisten, kuitenkin säänneltyjen organisaatioiden lisääntyvä käyttö julkissektorin toimintojen hoitamisessa

(OECD: Issues and Developments...Survey 1996-1997, 1;  
Public Management Developments...2000, 12.)

Sopimuksiin perustuva toimintojen hajautus (contracting out) on tanskalaisen julkisjohtamisen uudistuskeskustelun pääteema. Hallitus on valinnut pragmaattisen kannan rohkaistessaan kuntia, maakuntia ja muita julkisia instituutioita löytämään paikalliseen kontekstiin sopivimpia ratkaisuja. Sopimustuottaminen (contracting out) on viime aikoina laantunut koskien palvelutuotantoa, mutta muuhun hyödyketuotantoon, kuten esimerkiksi rakennustuotantoon, se on jo laajalti levinnyt. Sopimustuottaminen ja sopimusvirastot vuodesta 1998 alkaen ovatkin uuden julkisjohtamisen (NPM) ilmenemismuotoja Tanskassa. (OECD – Public Management ...2000, 12.) Sopimusten sekä tulos- ja suoritetavoitteiden sopimisen (performance contracts) on katsottu parantaneen kanssakäymistä virastojen ja ministeriöiden välillä. Sopimustuottaminen on myös lisännyt tiedottamista kansalaisten suuntaan ja tehnyt näin hallinnon toimista läpinäkyvämpiä. (OECD – Initiatives in performance management...1998, 6-7.)

Suoritesopimukset (performance contracts) ovat löytäneet tiensä lisäksi henkilöstöhallintoon. Erityisesti virastojen johdon kanssa on ryhdytty solmimaan tulostavoitesopimuksia vuodeksi kerrallaan. Tulospalkkaus julkishallinnon yksiköissä on laajemminkin yleistynyt. Johtamismalli on muuttunut performanssijohtamisen suuntaan noin 80 prosentissa valtion toimintoja. Huomiota kiinnitetään tehokkuuden ohella toiminnan laatuun. Lautupalkitseminen onkin asiakastytyvyyden ohella uuden julkisjohtamisen (NPM) ihanteiden mukaan korostunut. (OECD – Initiatives in performance management...1998, 6-7; OECD – Public Management Initiatives...2000, 9.)

## **Welfare for Citizens -projekti**

Yksi merkittävistä uusista aloitteista on valtiovarainministeriön syyskuussa 1995 julkistama Hyvinvointia kansalaisille –projekti (Welfare for Citizens -project). Projekti on jatkoa ”New Views

of Public Sector –projektille. Projekti syntyi Tanskan hallituksen, maakuntien liiton ja paikallisviranomaisten järjestön yhteistyön tuloksena. Projektin yleistavoitteena on luoda puitteet julkisen sektorin uudistukselle ja oppimiselle sekä edistää julkista keskustelua julkissektorin tulevaisuuden haasteista. Projekti tähtää ennen kaikkea julkisinstituutioiden tehokkuuden lisäämiseen. (OECD - Public Management...2000, 2-3, 12.)

Projektin tavoitteena on verkkohallinnointi (Web Governance). Painotus on mahdollisuuksien luomisessa hallinnon, organisaatioiden ja julkissektorin verkostoitumiselle tietotekniikkaa hyväksi käyttäen. Lisäksi pyrkimyksenä on jakaa tietoa palveluista ja edistää elektronisten itsepalvelujen käyttöä sekä julkissektorin asiakaslähtöisyyttä ja -tyytyväisyyttä. Asiakaskeskeisyyden ja ulkoiseen verkostoitumiseen keskittymisen lisäksi projekti pyrkii selkiyttämään ministeriöiden ja valtion virkamiehistön työskentelyn suhteita sekä eri ministeriöiden yleisjohtajuutta. Myös julkispalveluiden laadukkuus korostuu projektin tavoitteiden asettelussa. (OECD – Denmark: Issues...surveys 1996-1997, 1-2.)

Sekä ”New Views of Public Sector” että ”Welfare for Citizens” –uudistusohjelmat pureutuivat johtamisfilosofian muutokseen siirtämällä huomiota pelkästä kulukontrollista sekä syötös- että tuotossuhdetta laajemmin huomioivaan johtamismalliin. Uusi johtamisfilosofia perustuu puitesääntelyyn, selkeisiin tulosvaatimuksiin, paikallisuuden ensisijaisuuteen sekä tulostittauksiin. Tulosvastuullisuuden ja hallinnoinnin yhdistävä johtamismalli johti vuonna 1994 kahden valtionvarainministeriön osaston, Hallinto- ja henkilöstöosaston sekä Budjettiosaston yhdistämiseen. Nämä kaksi yhdistettyä osastoa muodostivat Finanssiosaston (the Finance Department). (OECD – Denmark: Issues...Survey 1996-1997, 2.)

”Julkissektorin uudet näkymät” - sekä ”Palvelu ja hyvinvointi” -uudistusohjelmien tavoitteenasetteluissa – muun muassa asiakaslähtöisyydessä, tehokkuuden korostamisessa sekä laadukkuudessa - näkyy osaltaan uuden julkisjohtamismallin (NPM) vaikutus. Pollitt (1997) arvioi markkinamekanismien olleen Tanskassa vähäisesti edustettuina ennen vuotta 1996 (kts. yhteenvetotaulukko s.25). Welfare for Citizens –projektin toimeenpano on kuitenkin tuonut hallinnointiin ja julkispalvelutuotantoon uuden julkisjohtamisen (NPM) piirteistä ainakin asiakaslähtöisyyden sekä tietotekniikan laaja-alaisen hyväksikäytön tehokkuustavoitteiden ohelle.

## **Iso-Britannia**

Brittiläisen hallintotradition iskusanaja ovat parlamentarismi, liberalismi sekä siviiliyhteiskunta (Paul, Sihvola et al. 1995, 92-93). Parlamentin keskeinen asema sekä jo keskiajalta peräisin oleva common law –järjestelmä ovat kaksi peruspilaria, joiden ohella brittiläisessä (anglosaksisessa) yhteiskuntafilosofiassa korostetaan siviili/kansalaisyhteiskunnan (civil society) asemaa. (Eurooppalaiset hallinnot 1995, 75-76.) Liberalistinen malli puolestaan säätelee hyvinvointivaltion järjestämistä (Paul, Sihvola et al. 1995, 92). Iso –Britannia on edelläkävijä useissa hallinnonuudistuksissa, niin sääntelyn purkamisessa kuin markkinamekanismien käyttöönotossakin julkissektorille. Vaikka Iso-Britannia ei populaationsa tai maantieteellisten ominaispiirteidensä puolesta olekaan suoraan vertailtavissa Suomen oloihin, tarjoaa sen hallinnonuudistusten tarkastelu pohjoismaisesta mallista poikkeavia näkökulmia ja keinoja piirtää julkissektorin rajat uudelleen.

## **Hallintokoneistosta lyhyesti**

Iso-Britannian hallintokoneisto jakautuu ministeriötasoon sekä alue- ja paikallishallintoon. Lisäksi siihen kuuluu laaja kansallistettu terveysjärjestelmä (NHS) ja eri alojen erityishallintoja. Brittiläinen hallintokoneisto voidaan jakaa myös varsinaiseen hallintokoneistoon (civil service)

sekä julkisia palveluja tuottavaan julkiseen sektoriin (public sector). Hallinnon sydän on pääministerin ympärille keskittynyt ministeriöhallinto, Whitehall. Iso-Britanniaa hallinnoidaan ministeriöhallintomallin mukaisesti ja keskitetysti hallinnonalafunktioittain. (Eurooppalaiset hallinnot 1995, 76.) Keskushallinto jakautuu useisiin keskusosastoihin (central departments) sekä täydentäviin organisaatioihin (subsidiary organisations).

Alueellinen jakaantuminen erottaa Iso-Britannian hallintojärjestelmää muista eurooppalaisista järjestelmistä. Skotlannilla, Walesilla sekä Pohjois-Irlannilla on oma erityishallinto, jota johtaa kabinetin jäsenenä oleva alueen ministeri. Esimerkkinä mainittakoon Scottish Office, joka käsittelee viisi Skotlannin asiain ministerin alaisuudessa toimivaa alueellista ministeriötä. Scottish Officeille kuuluvat muun muassa Skotlannin elinkeino-, teollisuus- ja aluepolitiikka. Laeista ja tukipolitiikasta päätetään kuitenkin Lontoossa (<http://www.edita.fi/esitys/> etusivut/webhe.sis.1996.0148.html , 20/65).

Iso-Britanniassa hallinnolliset aluejaot eivät ole yhteneviä eikä sektorihallinnon aloja myöskään koordinoita yhtenevästi. Yleistä valtoinhallintoa ei aluetasolla ole vaan se on muotoutunut alueittain erilaiseksi. Alueellista kehittämispolitiikkaa harjoittavat sekä keskushallinto että kasvavissa määrin paikallistaso. (OECD –Public Management Initiatives in the United Kingdom, 11-12.) Huomattava osa alueellisesta kehittämispolitiikasta koskee kaupunkialueita ja kaupunkiuudistusta. Aluepolitiikka saakin usein kaupunkipolitiikan luonteen, mikä johtunee maan varhaisesta teollistumisesta, kaupungistumisesta sekä rakennemuutoksesta. (Burns, Hambleton & Hoggett 1994, 111-147.)

Vaikka alueellisuus korostuu, on Iso-Britannian paikallishallinto heikommin suojattu keskushallinnon interventioilta kuin useimmissa Euroopan maissa. Konservatiivihallituksen valtakausi 1979-1997 synnytti huomattavaa jännitystä keskus- ja paikallishallintojen välille. Keskushallinto paitsi hyväksyi monia uusia paikallista määräysvaltaa rajoittavia lakeja (erityisesti finanssiasioita koskien), se hajautti myös monia toimintoja paikallisille quoagoille (puolijulkisille yrityksille) tai muille ei vaaleilla valituille tahoille. (Pollitt & Bouckaert 1996, 273.) Näyttäisi, että vallan desentralisaatio kohtaa Iso-Britanniassa edelleenkin vastustusta.

### **Hallinnon kehittämishankkeita**

Brittiläisen hallintokulttuurin nykytodellisuus on muotoutunut pitkälti 1980-luvulla käynnistyneiden hallinnonuudistusten myötä. Pääministeri Thatcherin johtamat uudistukset lähtivät hallintomenojen leikkauksista sekä kustannustietoisuuteen (-säästöihin) tähtäävillä byrokratiakampanjoilla 1980-luvun alussa. Kampanjoilla ole tarkoitus herättää niin tiedotusvälineet kuin hallintokoneiston eri tasojenkin kiinnostus hallinnonuudistuksiin. Jatkossa seurasivat sisällöllisesti kunnianhimoisemmat uudistusohjelmat, kuten Financial Management Initiative (FMI), Next Step – sekä Citizen Charter –ohjelmat. (Savoie 1994, 99, 235.)

Pollitt (1996, 81-87) jakaa Thatcherin valtaan nousun jälkeisen ajan kolmeen periodiin. Ensimmäinen ajanjakso, vuodet 1979-1982 olivat tehokkaan taloudellisen uudistuksen aikaa – virkamiehistöä vähennettiin ja menoja leikattiin. Pian huomattiin kuitenkin hallinnon tehokkuuden ensisijaisuus tavoitteisiin pääsemiseksi, siirryttiin ”doing more with less” - ajatteluun. Toinen hallinnollisten uudistusten ajanjakso kesti 1980-luvun loppuun asti. Tuolloin ”kolmesta E:stä” (economy, efficiency ja effectiveness) korostuivat kaksi ensimmäistä, taloudellisuus ja tehokkuus, vaikuttavuuden jäädessä vähälle huomiolle. Yksityistäminen sai keskeisimmän aseman hallituksen poliittisissa ohjelmissa. Pollitt arvioi kolmannen ajanjakson 1980-luvun lopulta vuoteen 1996 radikaaleimman uudistumisen ajaksi.

Toisella ajanjaksolla kunnianhimoinen yksityistämishanke sai keskeisimmän sijan hallituksen poliittisissa ohjelmissa. Thatcherin ajan toisen ja kolmannen jakson välimaastoon sijoittuu yksi

hänen tärkeimmistä reformeistaan, vuonna 1988 lanseerattu Next Steps –hanke, joka noudattelee uuden julkisjohtamisen ihanteita perustaessaan itsenäisiä, toimeenpanevia virastoja (executive agencies). (Pollitt 1996, 82-82.)

### **Next Steps –reformi**

Uusien, toimeenpanevien virastojen perustaminen sai kimmokkeensa vuonna 1987 julkaistusta ”Improving Management in Government: The Next Steps” –raportista. Raportti otti vahvasti kantaa heikkoon julkissektorin tuotokseen ja katsoi Whitehallin ideaalitehtävän olevan pikemminkin poliittisesti neuvoa-antava kuin yleisjohtava. Next Steps –raportti teki päättäväisesti lopun yhtenäiselle valtionhallinnolle. Raportissa ehdotettiin ja vuodesta 1988 alkaen toteutettiin virastojen pilkkomista. (Savoie 1994, 235.) Next Steps -reformi erotti omaksi erilliseksi tahokseen Whitehall’n ministeriöiden hallinnollisen politiikan ja suurten linjojen vedon sekä omiin, erillisiin virastoihinsa näiden päätösten toimeenpanon. Toimeenpanevat virastot omaavat suhteellisen itsenäistä managerialistista valtaa toteuttaessaan ”emohallinnon alansa” asettamia tavoitteita ja tuottaessaan julkis palveluita.

Tällaisista toimenpanevista virastoista mainittakoon muun muassa kuljettaja- ja ajoneuvolisenssi virasto ja patenttivirus sekä yli 70 000 ihmistä työllistävä sosiaaliavustusvirasto (the Social Security Benefits Agency). (Smith 1998, 58; Ingraham 1996, 255.) Suhteellisen itsenäisesti toimivat virastot tekevät työtään raamisopimusten puitteissa. Nämä raamisopimukset määrittelevät ”emohallinnon alaan” kanssa neuvotellut virastojen tulostavoitteet, budjetit ja henkilöstöhallintoon liittyvät vapaudet. (Pollitt 1996, 83.) Uudistukseen liittyi myös perinteisten byrokraattisten muotojen jakaminen toisaalta virastoihin, jotka hankkivat palveluja kuntien puolesta ja toisaalta palveluidentarjoajaorganisaatioiden (julkisten, yksityisten voittoa tuottamattomien sekä yksityisten voittoa tuottavien) synty.

### **Citizen’s Charter –ohjelma**

Vuonna 1991 julkaistu pääministeri Major’in Citizen’s Charter –ohjelma on yksi hallintoon markkinamekanismeja, erityisesti kansalaislähtöisyyttä, tuovista reformeista. Kansalaiset mainitaan esityksessä vain muutamia kertoja, yksityissektorin tapaan esitys käsittelee heitä asiakkaina ja kuluttajina. Julkissektorin managerien tehtävänä on ohjelman mukaan konsultoida asiakkaita ja asettaa toimintojen standardit heidän toivomustensa mukaan. (Pollitt 1996, 83.)

Citizen’s Charterin jalanjäljissä jatkaa vuonna 1998 perustettu Suoritus- ja innovaatioyksikkö (the Performance and Innovation Unit, PIU). Yksikkö toimii koko hallituksen lisäresurssina käynnistäen keskipitkiin ja pitkiin ongelmiin paneutuvia projekteja yli julkissektorin rajojenkin.. Joulukuussa 1998 pääministeri asetti Suoritus- ja innovaatioyksikön tavoitteeksi löytää ratkaisut muun muassa ikääntyvien elämän laadun parantamiseksi sekä aktiivisena pysymiseksi. Myös keskushallinnon oikean roolin löytäminen alueellisella ja paikallisella tasolla tuli PIU:n selvitetäväksi samoin kun keskushallinnon tilivelvollisuuksien ja kannusteiden järjestäminen siten, että ne tukevat osastojen yhteistyötä tukevien yhteisten tavoitteiden asettelua. Britanniaan on perustettu myös Ihmisten paneeli (People’s Panel), joka kartoittaa ihmisten mielipiteitä parantaakseen julkis palveluita. Viisituhatpäinen, satunnaisotannalla ympäri Iso-Britanniaa valittu paneeli toimii kaikkien hallinnon alojen resurssina responsiivisempia palveluita rakennettaessa. (OECD – Public management....2000, 3-5.)

Toukokuussa 1997 työväenpuoluevetoinen hallitus äänesti voimaan laajamittaisen perustuslaillisen reformin. Ohjelma sisälsi merkittävää alueellista vallan hajautusta perustaessaan Skotlannin parlamentin (Parliament of Scotland), Walesin kokouksen (Assembly of Wales), antaessaan Lontoolle strategisen määräysvallan sekä vaaleilla valitun pormestarin sekä pitkällä aikavälillä vallan

devoluution Englannin regionaaliselle tasolle. (Pohjois-Irlannin tilanteesta johtuen alueen reformi on syytä erottaa pois tästä tarkastelusta.) Suurin merkitys nähtiin olevan Skotlannin ja Walesin aluehallinnoilla - uusien desentralisoitujen instituutioiden luonne ja valta-asema heijastelevatkin tätä priorisointia..

Hallitus tiedosti Iso-Britanniassa alueittain vaihtelevan tarpeen alueelliselle, vaaleilla valitulle hallitukselle ja siksi sen tarkoituksena ei ollut luoda uniformaalia systeemiä. Ensinnäkin hallitus sääsi Scottish Enterprisen sekä uuden Agency in Walesin kaltaisten alueellisten kehittämistojen (Regional Development Agency) perustamisesta. Hallitus mahdollisti myös jokaisen alueen paikallisviranomaisten perustaa alueellisia kamareita (regional chambers), jotka koordinoivat kuljetusalaa, suunnittelua, taloudellista kehitystä, hakemuksia Euroopan rahoitus- ja maankäyttö suunnitteluun. Uusien toimistojen sekä keskushallinnon alueellisten toimistojen tulee myös tehdä yhteistyötä näiden uusien alueellisten paikallisviranomaisten perustamien paikalliskamareiden kanssa. (OECD – Public Management Initiatives in the United Kingdom 1999, 11-12.)Tämän yhteistyön onnistumisesta ei raportteja löytynyt. Hallituksen vuonna 1997 tekemistä pitkäaikaissuunnitelmista mainittakoon vielä hallituksen aikomus sallia englantilaisten, alue aluelta, kansanäänestyksellä päättää, haluavatko he suoralla äänestyksellä valitun aluehallituksen (Regional Assembly). Suunnitelman arvo toteutuessaan on kiistaton, näkeehän muun muassa Smith (1993) vaaleilla valittujen edustajien olemassa olon vasta tuovan hajautukselle sen lopullisen legitimitetin

Vuonna 1999 pääministerin julkaisema White Paper, ”Modernizing government”, noudatteli linjauksissaan vanhoja teemoja, julkissektorin laadukkuutta ja toisaalta uutta julkisjohtamista (NPM). Hallituksen visiot sekä ehdotukset ja aloitteet niiden toteuttamiseksi julkissektorin uudelle vuosituhanella julkaistiin ”Better Government” White Paper’ina. Tarkoituksena on jatkaa New Public Managementin linjoilla – käsillä olevaan työhön ja ydintoimintoihin terävämmin keskittyen, paremman hallinnoinnin korostaessa kansalaisen näkökulmaa. (OECD – Public Management Initiatives in the United Kingdom 1999, 9.)

## Itävalta

Itävallan julkishallinnon palveluksessa vuonna 1993 oli noin 530 000 henkilöä. Näistä noin 270 000 oli sijoittunut liittovaltion palvelukseen, loput noin 260 000 maakuntien, kuntien ja Wienin kaupungin palvelukseen (Eurooppalaiset hallinnot 1995, 99). Liittokanslerin johtama ministeriö koostuu 14:sta ministeriöstä, joiden palveluksessa keskushallintotasolla työskentelee noin 10 000 henkilöä. Liittokanslerilla itsellään on noin 1000 henkilön miehittämä virasto, jolla on monia yhteen sovittavia yleishallinnollisiat tehtäviä muun muassa hallinnon kehittämisessä ja virkamieskysymyksissä. Liittokanslerin apuna voi toimia erikoistehtävissä (mm. tasa-arvokysymykset, hallinnonuudistukset) salkuttomia ministereitä. Itävallan hallinnon erikoisuuksiin kuuluvat myös ombudsmannin –instituutio; virkamiesten palvelusuhdejärjestelmä, joka jakautuu toisaalta vakinaisiin virkamiehiin ja toisaalta sopimuspalkkaisiin virkamiehiin; sekä liittovaltion hallitsevat julkiset liikelaitokset. (Temmes 1994, 272-273, Eurooppalaiset hallinnot 1995, 96-99.)

Lainsäädännöllisesti hallinnossa erotetaan julkinen hallinto sekä hallinto, joka tapahtuu valtion toimesta, mutta yksityisen sektorin linjojen mukaan (Privatwirtschaftsverwaltung). Käytännössä jälkimmäinen käsittää yksityistämispaineiden alla olevat valtionyhtiöt ja toisaalta valtion tukiaisia saavat yritykset.(Eurooppalaiset hallinnot 1996, 98.) Uusi julkinen johtaminen (New Public Management) on siis vahvasti esillä Itävallan julkishallinnon kentässä.

## Hallinnon kehittämishankkeita

Erityisesti maakuntien hallintoon on kohdistunut voimakkaita muutospaineita. Vuonna 1992 perustuslakiin tehtiin muutos, jonka seurauksena maakuntien asioissa liittovaltiota sitoo maakuntien yksimielinen päätös. Alueet sekä toisaalta niiden keskinäinen yhteistyö korostuvat tässäkin perustuslain muutoksessa.

Itävallan hallinnon uudistukset tähtäävät hallinnon tehokkuuden parantamiseen. Tehokkuutta kohentamaan lanseerattiin vuonna 1988 monivaiheinen sekä laaja-alainen uudistusohjelma Verwaltungsmanagement -reformi vuosina 1987-1994/5. Reformi tähtäsi hallintokoneiston tuottavuuden nostamiseen neljässä vuodessa 20 prosentilla hallintoa supistamalla sekä organisaatiota ja ohjausjärjestelmiä tehostamalla. Projektin tavoitteenasetteluissa korostetaan myös kansalaisnäkökulman ja palvelu- ja markkina-ajattelun (NPM) merkitystä hallintoa uudistettaessa. Tehokkuuden kohentamiseen keskittynyttä ohjelmaa seurasi kulujen leikkaus ohjelma ”Administrative Management Project”, vuodesta 1995 vuoteen 1996. 1980-luvun lopulla alkanut Verwaltungsmanagement –reformin tavoitteiden ja menetelmien asettelut pohjasivat Saksan, Sveitsin ja Iso-Britannian hallinnonuudistusohjelmista ammennettuihin teemoihin (Sterhl 1997, 101). Vuonna 1997 Itävallan hallinnon uudistuspyrkimykset saivat uuden raikkaan säälisän VIP – uudistusreformin muodossa.

## VIP – Hallinnon uudistusohjelma

Liittohallitus (liittokansleri ja kaikki liittoministerit) hyväksyi 3.12.1997 perustavanlaatuisen hallinnon uudistusohjelman VIP:n (Verwaltungs Innovations Programm). Täytäntöön reformi laitettiin 1.1.1998 ja sen loppumisajankohdaksi määrättiin kesäkuu 1999. Itävallan hallinnon uudistusohjelman tavoitteiden määrittelyyn ovat vahvasti vaikuttaneet Uuden Seelannin ”uusi julkinen johtaminen” (NPM, New Public Management), Sveitsin ”vaikuttava hallinnointi” sekä Saksan ”uusi ohjausmalli” (New Steering Model). Ohjelman tavoitteiksi määriteltiin muun muassa:

- Valtion roolin uudelleen orientointi sääntelijästä moderniksi palveluiden tarjoajaksi. Keskushallinnointi tulee järjestää asiakasorientoituneesti, kuitenkin lakien ja vaadittujen prosessien puitteissa.
- Hallinnon ohjelmissa vuosittaisen tuottavuuden tulisi saavuttaa 2-3 prosentin nousu, säilyttämällä kuitenkin suoritusten korkea laatu. Laatutyötä vauhditetaan rohkaisemalla julkissektorin työntekijöitä ottamaan osaa mm. laatukilpailuihin.
- Julkishallintoon on tuotava asteittain tehokas, tulosorientoitunut hallinnointi, joka tapahtuu performanssijohtamisen käytännöin ja perustuu yleisesti hyväksytyihin hallinnon tavoitteisiin. Performanssijohtamisen käytännöt (performance agreements, contract management) mahdollistavat johtavien politiikkojen luojien sekä julkisjohtajien keskitymisen ensisijaisiin tehtäviinsä (tavoitteiden asetteluun, orientointiin sekä ohjelmien suunnitteluun sekä niiden toteuttamiseen) käytännön implementaation jäädessä operatiivisille hallinnollisille yksiköille.
- Julkispalveluista on kehitettävä tuotekatalogi. Tämä helpottaa laatustandardien sekä tuotteiden määrittelyä sekä saa julkishallinnon työskentelemään päivittäin lopputulokset huomioiden..
- On toteuttava asteittain resurssijohtamisen (resource management) desentralisaatio sekä julkissektorin rakenteellinen hallinnonuudistus. Näihin pyritään lisäämällä desentralisaatiota sekä kehittämällä samanaikaisella suorituskyykyä arvioivia menetelmiä. Desentralisoidut yksiköt saavat johtamis- sekä päätöksentekovaltaa. Henkilöstön ”valtuuttami-

nen” (empowerment) yhdistettynä adekvaatteihin suorituskannusteisiin tulee muuttamaan organisaatiokulttuuria.

- Valtion toimintojen korporaatio, yksityistäminen edellyttää hyvin koulutettuja tarkastajia, tavoite- ja suorituskynnyksien instrumentteja.
- On harjoitettava tehokasta henkilöstöjohtamista
- On määriteltävä ja keskityttävä keskushallinnon ydintoimintoihin – tämä edellyttää sopimustuottamisen (contracting out) vaihtoehtojen tapojen tutkimista niiden palveluiden suhteen, jotka ovat liian kalliita valtion tarjoamina.

(OECD- Public Management Developments in Austria, 1-7.)

Uudistusohjelman varsinainen määräaika päättyi kesäkuussa 1999 – kuitenkin selvitystä VIP – ohjelman vaikutuksista ei näyttäisi olevan saatavilla. Uudistusohjelman tavoitteenasettelut ammentavat esikuvamaitensa reformeista, joiden taustalla uusi julkisjohtaminen (NPM) vahvasti vaikuttaa. Voisikin sanoa, että Itävalta on aina 1980-luvun lopulta asteittain lisännyt markkinatyypisten mekanismien käyttöä hallinnossaan. Se, miten kunnianhimoinen VIP –reformi on onnistunut, kertoo, onko New Public Management todellakin tullut jäädäkseen Itävallan hallinnon kenttään.

## Yhteenveto

Seuraavassa vedetään yhteen edellä esitetyt maakohtaiset uudistuslinjat. Taulukko perustuu Polittin (1997) vertailevaan analyysiin Iso-Britannian, Suomen ja Tanskan osalta, Ruotsin osuuden arvion on tuottanut Ruotsin hallinnollisen kehityksen virasto ja Itävallan osuuden olen tuottanut OECD:n aineistoihin pohjaten. Aineisto kuvaa hallintoreformien etenemistä vuosien 1980 ja 1996 välisenä aikana. Taulukossa esitellään paitsi tämän raportin pääteemat, desentralisaatio ja markkinamekanismit (lähinnä NPM), myös muita hallinnonuudistusten keskeisiä piirteitä, jotka liittyvät läheisesti edellä mainittuihin teemoihin.

Yksityistäminen tähtää NPM:n tavoin valtion taloudellisen tilan kohenemiseen sekä ydintoimintoihin keskittymiseen. Tulosorientaatio tulostittauksineen ja –tavoitteenasetteluineen on keskeinen osa uuden julkisjohtamisen oppeja sekä myös yksi hajautusta tukevista toimista. Traditionaalinen uudelleenstrukturoida puolestaan kuvaa siitä, kuinka maat ovat hallinnonuudistuksena toteuttaneet – onko byrokratiarakennetta ratkaisevasti muutettu esim. hajautuksen tai funktionaalisen jaon keinoin vai ovatko uudistukset tapahtuneet perinteisissä keskushallinnon raameissa piätyen, pieniä muutoksia toimeenpannen.

Taulukko 1. Julkishallinnon reformien kuusi ulottuvuutta; muutokset ajalta 1980-1996.

|                      | <b>Yksityistäminen</b>                           | <b>Markkinamekanismit</b> | <b>Desentralisaatio</b>                                                  | <b>Tulosorientaatio</b>                                                                  | <b>Traditionaalinen uudelleen strukturointi</b> | <b>Implementointiprosessin intensiivisyys</b> |
|----------------------|--------------------------------------------------|---------------------------|--------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------|-----------------------------------------------|
| <b>Iso-Britannia</b> | Voimakasta                                       | Voimakasta                | Medium (pääasiassa keskushallinnosta virastoihin / toimistoihin)         | Korkea (organisaatioille ja julkispalveluissa / hallinnossa työskenteleville yksilöille) | Vähäistä (lähinnä Next Steps – agencies)        | Medium / nopea                                |
| <b>Itävalta</b>      | Vähäistä                                         | Medium                    | Medium (lähinnä maakuntiin)                                              | Medium (organisaatioille) Vähäinen (yksilöille)                                          | Vähäistä                                        | Medium / hidas                                |
| <b>Ruotsi</b>        | Vähäistä                                         | Medium                    | Medium / voimakas (keskushallinnon virastoihin sekä paikallishallintoon) | Medium (organisaatioille) Vähäinen (yksilöille)                                          | Voimakasta                                      | Medium / hidas                                |
| <b>Suomi</b>         | Vähäistä                                         | Medium                    | Medium (pääasiassa paikallishallintoon)                                  | Korkea (organisaatioille) Vähäinen (yksilöille)                                          | Voimakasta                                      | Medium / hidas                                |
| <b>Tanska</b>        | Vähäistä (valtion omistus alunperinkin vähäistä) | Vähäistä                  | Medium (pääasiassa paikallishallintoon, 1960-70 l. valtavirtana)         | Medium (organisaatioille ja yksilöille)                                                  | Medium                                          | Hidas                                         |

Lähde: Pollitt (1997), Swedish Government in Transition 1997, OECD:n PUMA -raportit (Itävalta)

Jotta uudistusten vaikuttavuus hahmottuisi, on huomioitava maiden erilainen lähtötilanne ennen vuotta 1980. Esimerkiksi Iso-Britannian julkinen sektori oli huomattavasti suurempi kuin esimerkiksi Pohjoismaissa – näin ollen myös privatisointi on ollut Pohjolassa määrällisesti vähäisempää. Lähtötilanteiden eroista mainittakoon lisäksi vaikkapa se, että Ruotsin hallinnon kehittämispolitiikkaan sisältyi hajauttaminen jo ennen vuotta 1980. Ruotsin virastoilla oli jo lähtötilassaan vertailukumppaneihinsa nähden omintakeinen perustuslaillinen itsenäisyys. Lisäksi erittäin laaja-alaista määrärahojen sekä tavoitteeseen pääsemiseen käytettävien keinojen delegointia virastoihin esiintyi entuudestaan. (Swedish Government in Transition 1997, 81-83).

Pollitt (1997) näkee perinteisen hallinnon uudelleen strukturoinnin olleen kattavinta Suomessa ja Ruotsissa. Keskushallintoa on hajautettu aluehallintoon tai niiden tehtäviä on siirretty joko ministeriöihin tai uusiin virastoihin. Iso-Britannian hallintoa rajusti muokannut toimeenpanevien Next Steps -toimistojen perustaminen ei Pollittin mukaan lukeudu perinteiseen rakennereformiperheeseen vaan hän näkee Next Steps -virastojen olevan markkinamekanismien ilmentymä. Markkinamekanismien, erityisesti NPM:n ilmentymänä voi varmasti myös nähdä Iso-Britannian muihin maihin verrattuna tehokkaan ja kattavan tulostavoitteellisuuden (output orientation), joka

kattaa virastojen tehokkuustavoitteet sekä velvoittaa myös yksilöitä, julkishallinnon työntekijöitä, tulos- ja tehokkuusvastuuseen.

OECD –maat ja erityisesti tässä esitellyt maat Ruotsi, Tanska, Iso-Britannia ja Itävalta ovat kehittyneet samaan suuntaan, ottaneet käyttöön samoja reformeja ja pyrkineet samoihin tavoitteisiin – mutta tehneet ne vaihtelevan asteisena, erilaisin yhdistelmin ja mikä ehkä ratkaisevinta, maansa poliittisen ja hallinnollisen systeemin ehdoilla. (Pollitt 1997, 30.) Voisi kuitenkin varmuudella sanoa, että kaikkien maiden reformeja yhdistävänä ja eteenpäin ajavana voimana on ollut halu vähentää julkisia menoja sekä samanaikaisesti nostaa julkisten palveluiden laatua.

## Lopuksi

Hajauttaminen on yksi niistä keskeisistä hallinnon kehittämissuuntauksista, joka on näkynyt eri maiden uudistamispolitikoissa. Hajauttaminen, erityisesti paikallis- ja aluehallinnon vahvistaminen, on siis ollut olennainen osa eurooppalaista hallinnon kehittämistä. Hajauttamista on toteutettu joko omina hallinnon kehittämishankkeina tai osana muuta hallinnon kehittämistä. Tavoitteet ovat usein liittyneet koko julkisen sektorin toiminnan muuttamiseen. Hajauttamisella on yritetty erityisesti terävöittää keskushallinnon roolia siirtämällä niistä pois tarpeettomia tehtäviä sekä samalla lisätä hallinnon palvelu- ja aluelähtöisyyttä.

Länsi-Euroopassa hajauttamisen toteuttaminen on riippunut maakohtaisista olosuhteista. Esimerkiksi politiikan merkitys alueilla vaihtelee. Osassa maista alueet ovat demokraattisesti valittujen päätöksentekijöiden alaisuudessa ja näissä maissa hajauttaminen on tarkoittanut alueellisen tai itsehallinnollisen demokratian vahvistamista.

Hajauttaminen on mielletty viime vuosina monissa Länsi-Euroopan maissa julkisen hallinnon modernisoinniksi. Tavoitteen on muun muassa ollut tehokkuuden ja palveluiden laadun lisääminen kaikilla hallinnon tasoilla sekä henkilöstön työtyytyväisyyden ja motivaation kohentaminen.

Hajauttaminen, päätösvallan siirtäminen esimerkiksi keskushallinnosta alue- ja paikallishallintoon, ei ole kuitenkaan sinällään eurooppalaisessa ympäristössä historiallisesti ainutlaatuinen asia. Pikemminkin kysymys on perinteisen ja keskitetyn eurooppalaisen hallintotradition purkamisesta, joka ajattelutapana on saanut voimaa viimeaikaisista hallinnon tehokkuuden edistämisestä.

Kun hyväksytään hajauttaminen kehittämistoiminnan lähtökohdaksi, on tarkasteltava kokonaisvaltaisesti, miten julkinen hallinto eri tehtäviään suorittaa. Hajauttaminen voikin tarkoittaa mitä moninaisimpia asioita, kuten alue- ja paikallishallinnon ratkaisuvallan tai rahankäyttöoikeuksien lisäämistä.

Hajauttamisen taustalla on Euroopan maissa ollut ohjausperiaatteiden uudistuminen. Keskushallinnossa keskitytään ydintoimintoihin Alue- ja paikallishallinnon organisaatioille jää vapaus kehittää paikallisia toimintoja tahtonsa mukaan.

Uutta viimeaikaisessa, entistä kokonaisvaltaisemmassa hajauttamisessa on se, että henkilöstöpoliittisen päätösvallan siirto liitetään yhä enemmän muuhun hajauttamiseen. Virastot ovat saaneet yhä enemmän määräysvaltaa henkilöstön valinnoissa tai palkkausperusteiden määrittelyssä samanaikaisesti, kun niiden asioita koskeva ratkaisuvallta on kansavanut. Näin hajauttamisessa uusien tehtävien, henkilöstörekrytoinnin ja osaamisen yhteenkytkentä.

Myös näkemys siitä, että hallinnon on oltava lähellä kansalaisia, liittyy eurooppalaiseen hajauttamisideologiaan. Toiminnan on oltava kansalaisille miellyttävää ja sen tulee olla helposti saavu-

tettavissa. On saavutettava kansalaisten täysi luottamus sekä luotava yrityksille ja teollisuudelle suotuisat olosuhteet. Hajauttamisella voidaan lisätä kansalaisten osallistumismahdollisuuksia vahvistamalla heidän mahdollisuuksiaan päätöksentekoon ja kehityssuunnitteluun sekä johtamiseen. Kun hajautetaan, tarvitaan samalla kokonaisvaltainen hallintokulttuurinen muutos; hajautetussa alue- ja paikallishallinnossa on luotettava yhä enemmän yhteistyökumppaneihin, sidosryhmiin ja kansalaisiin.

Oleellista myös on, että hajauttaminen on keskeinen keino hallita ”eroavaisuuksien yhteiskuntaa” joustavilla ja alueiden yksilöllisiin tarpeisiin vastaamaan kykenevillä hallinto- ja palvelumeneteltyillä. Mitä yhdenmukaisempi yhteiskunta on, sitä vähemmän hajauttamista esiintyy.

Hajauttamisella on lisätty erityisesti voimakkaasti alueellista ja paikallista valinnanvapautta. Konkreettisesti valinnanvapauden alueellinen kasvu näkyy sopimushallinnon periaatteiden yleistymisessä. Näin on tapahtunut pitkälti esimerkiksi Tanskassa. Julkisen hallinnon ei välttämättä tarvitse tuottaa kaikkia yhteiskunnan kannalta tarpeellisia palveluita vaan se voi ostaa tarvitsemiin palveluita yrityksiltä. Hajauttaminen tarkoittaa, että paikalliset ja alueelliset yksiköt tietävät parhaiten, minkälaisia palveluita eri alueilla tarvitaan.

Vahvaa, kansalaisläheistä ja aluelähtöistä hajauttamista on vaikea toteuttaa, mikäli hajauttamiseen ei liitetä toimivien alueellisten verkostojen rakentamista. Vain toimivan yhteistyön kautta voidaan taata se, että valtion alue- ja paikallishallinto käyttää kasvavaa valtaansa alueiden ja kansalaisten kannalta tarkoituksenmukaisella tavalla.

Hajauttamisen yhteydessä alueellisten verkostojen rakentumista on saatettu tukea muun muassa tietoverkkoja vahvistamalla. Tämä kuvastaa ainakin jossakin määrin ajatusta, että kun alueita tarkastellaan samankaltaisella tietoperustalla, lisääntyvät edellytykset yhteiselle asioiden tulkin- nalle ja tätä kautta intressien havaitsemiselle.

Kokemukset hajauttamisen onnistumisesta vaihtelevat. Ratkaisevana tekijänä on muun muassa se, että hajauttaminen toteutetaan vahvalla ja selkeällä kehittämishankkeella. Se on puolestaan riippuvainen poliittisten päätöksentekijöiden tuesta.

Tärkeäksi on myös osoittautunut luottamus hajauttamisen vaikutuksiin. On uskottava kehittä- misprosessin, jossa paikallis- ja aluehallinnon organisaatioille kehittyy kykyä johtaa omaa toi- mintaansa. Samoin vaaditaan luottamusta keskushallinnon sekä alue- ja paikallishallinnon väli- siin sopimukseen hajautetun vallan käytöstä.

Hajauttamisen toteutuminen ei tapahdu ilman hallinnon sitoutumista. On ymmärrettävä, että ha- jauttaminen voi olla pikemminkin mahdollisuus kuin uhka saavuttaa tehokkaalla tavalla eri toi- mialojen tavoitteita. Hajauttamiseen sitoutuminen testaa myös hallinnon tosiallisen halun toimia kansalais- ja aluelähtöisesti.

**Lähteet:**

- Bekke, H. A. G. M., Perry, J. L., Toonen, T. A. J. (toim.) (1996) *Civil Service Systems In Comparative Perspective*. Bloomington & Indianapolis. Indiana University Press.
- Burns, D., Hambleton, R., Hoggett, P. (1994) *The Politics of Decentralisation. Revitalising Local Democracy*. The Macmillan Press Ltd. Hampshire and London.
- Eurooppalaiset hallinnot (1995) Valtiovarainministeriö. Hallinnon kehittämisosasto. Painatuskeskus Oy. Helsinki.
- Falcone, S.; Lan, Zhiyong (1997) *Intergovernmental Relations and Productivity*. *Public Administration Review* 1997, Vol. 57, No. 4.
- Hart, D. K. (1972) *Theories of Government Related to Decentralization and Citizen Participation*. *Public Administration Review*. October 1972.
- Hood, C. (1991) *Public Management for All Seasons*. *Public Administration* Vol. 69 (p. 3-19).
- Hood, C. (1996) *Exploring variations in public management reform of the 1980s*. Teoksessa *Civil Service Systems in Comparative Perspective*. Toim. Bekke, Perry & Toonen. Indiana University Press.
- Hulme, D., Minogue, M., Polidano, C. (toim.) (1998) *Looking beyond the new public management*. Teoksessa *Beyond the New Public Management – Changing Ideas and Practices in Governance*. Edgar Elgar Publishing Ltd. UK.
- Hunter, D. J. (1999) *Reforming United Kingdom's Health Care System*. *International Journal of Public Administration* Vol 22, Numbers 3 & 4 (p. 425-456). Marcel Dekker, Inc. New York.
- Ingraham, P. W. (1996) *The Reform Agenda for National Civil Service Systems: External Stress and Internal Strains*. Teoksessa Bekke et al. *Civil Service Systems in Comparative Perspective*. Indiana University Press.
- Johansson R.; Borell, K. (1999) *Central Steering and Local Networks: Old-Age Care in Sweden*. *Public Administration* Vol. 77, No. 3, 1999 (p. 585-598). Blackwell Publishers Ltd.
- John, P. (1996) *Centralization, Decentralization and the European Union: The Dynamics of Triadic Relationships*. *Public Administration* Vol. 74 Summer 1996. Blackwell Publishers Ltd. Cambridge.
- Keating M. (1998) *The New Regionalism in Western Europe. Territorial Restructuring and Political Change*. Edward Elgar Publishing Limited. UK. Bath.
- Kickert, W. J. M. (1997a) *Public Governance in the Netherlands: An Alternative to Anglo-American "Managerialism"*. *Public Administration* Vol. 75 Winter 1997 (p.731-752). Blackwell Publishers.
- Kickert, W. J. M. (toim.) (1997b) *Public Management and Administrative Reform in Western Europe*. Edward Elgar Publishing Limited UK and USA. MPG Books Ltd. Cornwall.

- Kindleberger, C. P. (1996) Centralization versus Pluralism. Copenhagen Studies in Economics and Management, NO. 10. Handelshöskolens Forlag. Copenhagen.
- Kochen, M., Deutch K. W. (1980) Decentralization. Sketches toward a rational theory. Cambridge Massachusetts. Oelgeschlager, Gunn & Hain, Publishers Inc.
- Lane J. E., Ersson S. (1991) Politics and Society in Western Europe (2<sup>nd</sup> edition) Sage. London.
- Paul, J - P., Sihvola, A., Temmes, M., Tiuhonen, S. (1995) EU ja kansallisvaltio. Suomen hallinto 2000-luvun haasteiden edessä. Hallinnon kehittämiskeskus. Painatuskeskus. Helsinki.
- Pollitt, C. (1993) Managerialism and the Public Services: the Anglo-American experience. ( 2<sup>nd</sup> edition) Blackwell. Oxford.
- Pollitt, C., Bouckaert, G. (1996) Public Management Reform – A Comparative Analysis. Oxford.
- Pollitt, C. (1996) Antistatist Reforms and New Administrative Directions: Public Administration in the United Kingdom. Public Administration Review. January / February 1996, Vol. 56, N:o 1.
- Pollitt, C. et al. (1997) Trajectories and Options. An International Perspective on the Implementation of Finnish Public Management Reforms.
- OECD (1992) Public Management: Profiles 1992 (Denmark). Paris.
- OECD (1995) Governance in Transition. Public Management Reforms in OECD Countries. OECD. Paris.
- OECD (1997) Managing Across Levels of Government. Public Management. Organisation for Economic Co-operation and Development. Paris.
- Rousseau, M. O., Zariski R. (1987) Regionalism and Regional Devolution in Comparative Perspective. Praeger Publishers. New York.
- Savoie, D. J. (1994) Thatcher, Reagan, Mulroney; In Search of New Bureaucracy. University on Pittsburgh Press. Pittsburgh and London.
- Shrestha, T. N. (1996) The Concepts of Local Government and Decentralization. Ratna Pustak Bhandar, Bhotahity, Kathmandu.
- Smith, B. C. (1982) Measuring Decentralisation. Teoksesta Jones, G. W. (toim.) New Approaches to the Study of Central – Local Relationships. London School of Economics and Political Science. Gover Publishing Company Limited. Hants.
- Smith, G. (1994) Politics in Western Europe (5<sup>th</sup> edition) . Galliard Printers Ltd (Dartmouth). Great Yarmouth.
- Smith M. J. (1998) Reconceptualizing the British State: Theoretical and Empirical Challenges to Central Government. Public Administration Vol. 76 Spring 1998 (p. 45-72).Blackwell Publishers Ltd. USA.
- Statskontoret (The Swedish Agency for Administrative Development) (1998) The Swedish Central Government in Transition. Williamssons Offset. Solna.

Strehl, F. (1997) Administrative Reforms in Austria: Project Verwaltungsmanagement. Teok-  
sessa Public Management and Administrative Reform in Western Europe. Toim. Kickert, W. J. M.  
(1997) Edward Elgar Publishing UK and USA.

Temmes, M. (1994) Eurooppalaiset esikuvamme. Uudistuvan hallintoajattelun lähteillä. Valtionhal-  
linnon kehittämiskeskus. Painatuskeskus Oy. Helsinki.

Vuorela, T. (1984) Byrokratisoitumisen syyt, mekanismit ja kehityspiirteet. Esitutkimus tutkimuk-  
seen ”Debyrokratisoinnin keinot ja edellytykset”. 3/1984, Sarja A. Tampere.

Vuorela, T. (1986) Desentralisointi debyrokratisoinnin keinona. Julkishallinnon julkaisusarja A N:o  
6/1986. Tampereen yliopisto. Jäljennepalvelu. Tampere

Painamattomat lähteet:

[www.edita.fi/esitys/etusivut/webhe.sis.1996.0148.html](http://www.edita.fi/esitys/etusivut/webhe.sis.1996.0148.html)

OECD – Denmark: Issues and Developments in Public Management: Survey 1996-1997(1997);  
<http://www.oecd.org/puma/gvrnance/surveys/pubs/report97/dk.htm>

OECD – Initiatives in performance management and public service delivery in Denmark (1998):  
<http://www.oecd.org/puma/focus/compend/denmark/perfman.htm>

OECD – Public Management Developments in Austria (1998/2000);  
<http://www.oecd.org/puma/gvrnance/surveys/pubs/report98/surv98at.htm>

OECD – Public Management Developments in Denmark (2000) ;  
<http://www.oecd.org/puma/country/Surveys2000/surv2000dk.htm>

OECD – Public Management Initiatives in Sweden ;  
<http://www.oecd.org/puma/focus/compend/se.htm>

OECD – Public Management Initiatives in the United Kingdom (1999) & (2000);  
<http://www.oecd.org/puma/focus/compend/uk.htm>

OECD – Sweden: Issues and Developments in Public Management: Survey 1996-1997 on Sweden  
(1997) ; <http://www.oecd.org/puma/gvrnance/surveys/pubs/report97/se.htm>

**LÄÄNINHALLITUKSISTA  
KIHLAKUNNANVIRASTOIHIN  
SIIRRETTÄVIÄ TEHTÄVIÄ  
- TYÖRYHMÄN RAPORTTI**

## LÄÄNINHALLITUKSISTA KIHHLAKUNNANVIRASTOIHIN SIIRRETTÄVIÄ TEHTÄVIÄ SELVITTÄVÄ TYÖRYHMÄ

### 1. Työryhmän tehtävä ja kokoonpano

Sisäasiainministeriön johdolla toimivan Hajautettu ja joustava palveluhallinto –hankkeen (JOPA) yhtenä tehtävänä on valmistella tehtävien siirtoa aluehallinnosta paikallishallintoon. Sisäasiainministeriön toimialalla kyseeseen tulee lähinnä lääninhallituksen ja kihlakunnanviraston välisen työnjaon tarkastelu.

Tässä tarkoituksessa sisäasiainministeriö asetti työryhmän 02. lokakuuta 2000.

Työryhmän tehtävänä oli kartoittaa, mitä tehtäviä lääninhallituksista voidaan siirtää kihlakunnanvirastoihin ja tehdä siirtoja koskevat esitykset JOPA –hankkeelle.

Työryhmän puheenjohtajaksi määrättiin projektijohtaja Reijo Luhtavaara sisäasiainministeriöstä sekä jäseniksi lääninneuvos Markku Jokela Länsi-Suomen lääninhallituksesta, toimitosihteeri Tarja Saarinen Porin maistraatista, kihlakunnannimismies Jorma Viljanen Seinäjoen kihlakunnanvirastosta sekä osastopäällikkö Arja Ylönen Oulun lääninhallituksesta. Sihteerikseen työryhmä kutsui tarkastaja Hellevi Kangasahon sisäasiainministeriöstä.

Työryhmä on työnsä pohjaksi selvittänyt muiden asiaa pohtineiden työryhmien keskushallintotyöryhmän (VM 25/97), lääninuudistuksen toimeenpanohankkeen (SM 3/98) sekä selvityksen aluehallinnon ja valtion paikallishallinnon edellytyksistä vastaanottaa uusia tehtäviä ja lisää toimivaltaa (SM 12/99) ehdotuksien nykytilan sekä käynyt läpi lääninhallituksen tehtävät.

### 2. Työryhmän ehdotukset

Ehdotuksia tehdessään työryhmä on kiinnittänyt huomiota seuraaviin seikkoihin:

- Läheisyysperiaatteeseen,
- palvelujen saatavuuteen,
- tehokkuuteen (nopean käsittelyyn) ja taloudellisuuteen,
- asiakkaan oikeusturvaan,
- siihen, onko kysymyksessä erittäin tärkeä julkinen etu ja vaikutetaanko ratkaisulla samalla yksilön perusoikeuteen,
- asiantuntemukseen,
- siihen, käytetäänkö asiaa ratkaistaessa ainoastaan oikeusharkintaa vai liittyykö ratkaisuun vapaata harkintaa sekä
- onko asialla alueen kehittämisen kannalta merkitystä.

Paikallishallintoon ehdotetaan siirrettäväksi seuraavanlaiset tehtävät:

- ratkaisu perustuu selkeästi oikeusharkintaan eli ratkaisun perusteet ovat laissa tai muissa säännöksissä,

- ratkaisun tekeminen edellyttää paikallistuntemusta sekä
- asialla ei ole alueen kehittämisen kannalta laajaa merkitystä.

Ehdotuksen ulkopuolelle on jätetty tehtävät, jotka lääninhallitus tekee valvovana viranomaisena ja joissa on kysymys erittäin tärkeästä julkisesta edusta, tai ratkaisulla vaikutetaan myös yksilön perusoikeuksien toteutumiseen (esim. sosiaali- ja terveysosaston myöntämät sosiaali- ja terveystoimeen liittyvät erilaiset luvat).

Järjestykseen ja turvallisuuteen liittyviä tehtäviä on ehdotettu siirrettäväksi kihlakunnanvirastojen poliisilaitoksille ja muita lähinnä yleishallinnollisia tehtäviä maistraateille. Ottaen huomioon osastojen toimialat ja tehtävät sekä asiantuntemuksen edellä mainittu tehtäväjako on tarkoituksenmukainen.

Työryhmä on toimeksiannostaan poiketen ehdottanut eräiden tehtävien siirtämistä oikeusministeriöstä kihlakunnanvirastoon sekä eräitä säännöksiä kumottaviksi.

Työryhmä on päätenyt liitteen 1 mukaisiin ehdotuksiin.

Avioliittolain mukaan oikeusministeriö myöntää luvan, että ottovanhempi ja ottolapsi voivat mennä avioliittoon keskenään, samaten kuin luvan tapauksessa, jossa toinen on toisen sisaren tai veljen jälkeläinen. Alle 18 vuotias tarvitsee myös oikeusministeriön luvan mennäkseen naimisiin. Tehtävät ovat luonteensa puolesta tarkoituksenmukaisinta siirtää maistraatille, joka toimii vihkimis- sekä väestörekisteriviranomaisena. Yksittäisten lupa-asioiden ratkaiseminen ministeriössä on vastoin hallinnon kehittämissperiaatteita.

Avioliittolain 22 §:n mukaan perheasiain sovittelua voivat antaa myös ne yhteisöt, yhtymät ja säätiöt sekä henkilöt, joille lääninhallitus on antanut luvan tähän toimintaan. Sovittelu ei enää ole avioeron myöntämisen edellytys ja säännös on muutenkin menettämässä merkitystään. Ehdotetaan avioliittolain 22 §:n kumoamista näiltä osin tarpeettomana.

Pysäköintivirhemaksuasetuksen 7 §:n mukaan pysäköinninvalvojan on lähetettävä jäämäperinnässä olevat pysäköintivirhemaksut lääninhallitukseen perittäväksi ulosottotoimin. Säännös on näiltä osin vanhentunut ja teettää turhaa työtä. Pysäköinninvalvojana toimiva poliisilaitos voi suoraan laittaa maksamatta olevat pysäköintivirhemaksut ulosottoon. Nyt voimassa oleva pysäköintivirhemaksuasetuksen 7 § ei koske niitä tapauksia, joissa kunta toimii pysäköinninvalvojana.

Valtion perimiskuiteista annetun asetuksen säännös edellyttää, että lääninhallitus tilaa valtion perimiskuitit oikeusministeriön ohjeiden mukaisesti. Käytännössä kuittivihkojen tilaaminen on tapahtunut oikeusministeriön ohjeiden mukaisesti siten, että virastot ovat tilanneet kuittivihkot suoraan ja ilmoittaneet asiasta lääninhallitukselle. Käyttöön otetun atk-järjestelmän myötä erikseen tilattavien kuittien käyttö on ratkaisevasti vähentynyt. Säännöksellä ei enää käytännössä ole merkitystä.

Sakkorangaistuksen täytäntöönpanoasetuksen 25 §:n perusteella sisäasianministeriö voi määrätä lääninhallituksen tai poliisilaitoksen ottamaan valtion haltuun menetetyksi tuomitun esineen tai muun omaisuuden. Tarkoituksenmukaista on, että toimivalta annettaisiin joka tapauksessa poliisilaitoksille. Asia ei edellytä säännöksen muutosta, vaan sisäasianministeriön määräystä.

Lääninhallitus on edelleen toiminut ns. lääninkassana eli ottanut vastaan valtiolle tulevat verot ja maksut. Verojen ottaminen lääninhallituksen kassaan on ollut tarpeellista ja tarkoituksenmukaista silloin, kun lääninhallitus toimi myös veronkantoviranomaisena eikä veronkantosäännökset mahdollistaneet myöhästyneiden verojen maksamista rahalaitoksiin. Verojen tilit-

tämistä ja maksujen tarkistamista lääninhallituksessa vaikeuttaa se, ettei lääninhallituksella ole linjayhteyttä veronkantoviranomaiseen ja sen tiedostoihin. Nykyään ainoastaan yhdeksään lääninhallituksen kassaan, voi maksaa veronsa ilman palvelumaksua. Tähän nähden kansalaisten oikeusturva eikä palvelujen saatavuus heikkene, vaikka lääninkassatehtävät lopetetaan. Muutoksen jälkeen lääninhallituksen kassat toimisivat ainoastaan viraston kassoina vastaanottaen lääninhallitukselle tulevia maksuja esim. maan- ja metsänparannuslainojen lyhennyksiä, suoritemaksuja ym.

Lääninhallituksen toimivaltaan kuuluu yhteisöjen oikeusturvaan liittyviä tehtäviä. Lääninhallituksen tehtävänä on määrätä tietyin laissa säädetyin edellytyksin hakija koolle kutsumaan yhteisöjen kokous. Samoin lääninhallitus voi tietyin edellytyksin määrätä tilintarkastuksen tai erityistilintarkastuksen. Tehtävät edellyttävät oikeusharkintaa ja ovat luonteeltaan sellaisia, että ne voidaan siirtää kihlakunnanvirastoille. Tehtävien yleishallinnollisen luonteen huomioon ottaen tarkoituksenmukainen viranomainen on maistraatti.

Yhdistyslain 4 §:n mukaan yhdistystä, jonka toimialaan kuuluu harjoittaminen ampumaseiden käyttöön ja joka ei ole yksinomaan metsästystä varten, ei saa perustaa ilman lääninhallituksen lupaa. Luvanvaraisuuden peruste on turvallisuus ja järjestys. Tämän lisäksi on kysymys lupa-asiasta, joka läheisyysperiaatteen huomioon ottaen on tarkoituksenmukaista ratkaista mahdollisimman lähellä asiakasta. Edellä mainitut seikat huomioon ottaen oikeampi lupaviranomainen on kihlakunnanviraston poliisilaitos.

Ilman lääninhallituksen lupaa ei saa perustaa ampumarataa. Säännös on vuodelta 1915 ja siinä epätarkoituksenmukainen. Luvanvaraisuuden perusteena on nykyisen käsityksen mukaan turvallisuus ja järjestys sekä ympäristönäkökohdat. Luvan myöntäminen edellyttää paikallistuntemusta. Työryhmä ehdottaa, että luvan myöntää kihlakunnan poliisilaitos.

Luvanvaraisesta tavaraliikenteestä annetussa laissa on säädetty tarkat edellytykset tavaraliikenneluvan myöntämisestä. Luvan myöntäminen on tiukkaa oikeusharkintaa sisältämättä tarveharkintaa tai vapaata harkintaa. Elinkeinovapauden periaatteen mukaisesti lupa on myönnettävä, jos hakija täyttää luvan saannin edellytykset. Tehtävällä ei ole alueen kehittämisen kannalta merkitystä. Läheisyysperiaatteen huomioon ottaen on tarkoituksenmukaista, että lupahakemus käsitellään mahdollisimman lähellä asiakasta. Koska kysymys ei ole turvallisuudesta ja järjestyksestä vaan yleishallinnosta, työryhmä ehdottaa, että lupaviranomainen on asianomainen maistraatti.

Ammattimaisesta liikenteestä annetut säännökset ovat kuitenkin siinä määrin muuttuneet viime vuosina ja ovat jatkuvasti muuttumassa mm. EU-säännösten vuoksi, että on syytä ennen toimivallan siirtoa varmistua jo asiakkaiden oikeusturvankin vuoksi siitä, että nykyisten säännösten soveltaminen on samanlaista koko valtakunnassa ja että maistraatilla on tarvittavat tiedot ja resurssit.

Tieliikennelain mukaan lääninhallituksella on toimivalta päättää, missä järjestyksessä ajoneuvot menevät lautalle. Yksittäistä luvan hakijaa koskettavana asiana asian ratkaiseminen kuuluu paikallishallintoon. Etuajo-oikeuden myöntämiseen liittyy kotipaikan tai sen seikan selvittämistä, harjoittaako hakija tiettyä elinkeinoa tai liikettä, joten tarkoituksenmukaisin viranomainen on maistraatti.

Eduskunta on hyväksynyt vähittäiskauppojen ja eräiden työliikkeiden liikeajasta annettuun lakiin muutoksen, jonka mukaan mm. 400 neliometriä ja sitä pienemmät vähittäiskaupat saavat olla ympäri vuoden auki sunnuntaisin. Muille liikkeille lääninhallitus voi edelleen myöntää erityisestä syystä poikkeuslupan aukioloon. Poikkeuslupan myöntämisen perusteet ovat siinä määrin paikallisia, että oikeampi viranomainen luvan myöntämiselle, on kihlakunnanvirasto. Työryhmä ehdottaa, että poikkeuslupien myöntämiset siirretään maistraateille.

Hallitus on antanut eduskunnalle esityksen arpajaislaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 197/1999). Lain käsittely eduskunnassa on kesken. Lakiesityksen 25 §:n mukaan tavara-arpajaisluvan usean kihlakunnan tai yhden tai useamman läänin alueella toimeenpantaviin tavara-arpajaisiin antaa ja peruuttaa lupaa hakevan yhteisön tai säätiön kotipaikan lääninhallitus. Saman pykälän mukaan yhden kihlakunnan alueella toimeenpantaviin tavara-arpajaisiin luvan antaa ja peruuttaa toimeenpanopaikan kihlakunnan poliisilaitos. Työryhmä ehdottaa, että lakiesityksen 25 § muutetaan seuraavasti: ”Tavara-arpajaisluvan antaa ja peruuttaa lupaa hakevan yhteisön tai säätiön kotipaikan maistraatti. Lupaa haetan kirjallisesti. Lupa voidaan myöntää enintään kuudeksi kuukaudeksi.” Lakiesityksen teksti tulisi korjata muiltakin osin siten, että kihlakunnan poliisilaitos muutetaan maistraatiksi. Läheisyysperiaatteen ja samalla palvelujen saatavuuden kannalta tehtävien delegoiminen kaikilta osin paikallishallintoon on tarkoituksenmukaista. Tehtävien luonteen huomioon ottaen sopiva paikallishallintoviranomainen on maistraatti. Samoin perustein työryhmä ehdottaa rahankeräyslain 5 §:n muuttamista siten, että rahankeräysluvut aina myöntää hakijan kotipaikan maistraatti.

Sisäasiainministeriössä on valmisteltu esitys laiksi yksityisistä turvapalveluista. Hallituksen esitystä eduskunnalle ei ole vielä annettu. Esityksen mukaan vartioimisliike- sekä yksityisetsiväluvat myöntää sisäasiainministeriö. Lupien myöntämisen keskittäminen ministeriöön on vastoin hallinnon kehittämisen periaatteita. Tehtävien delegoiminen paikallistasolle on tarkoituksenmukaista ottaen huomioon palvelujen saatavuuden, läheisyysperiaatteen ja luvan myöntämiseen tarvittavan paikallistuntemuksen. Kysymys on mitä suuremmassa määrin turvallisuudesta ja järjestyksestä. Työryhmä ehdottaa, että yksityisetsivä- ja vartioimisluvat myöntää kihlakunnan poliisilaitos.

Metsästyslain 23 §:n mukaan lääninhallitus voi tietyllä alueella määrääjäksi kieltää metsästyksen. Kysymys on yleisestä turvallisuudesta. Kiellon peruste on aina paikalliset olosuhteet. Työryhmä ehdottaa, että toimivalta siirretään kihlakunnan poliisilaitokselle.

Asevelvollisuuslain 45 §:n mukaan henkilön, jolla ei ole kansalaisoikeutta missään valtiossa, mutta joka vakituisesti asuu Suomessa, voi lääninhallitus julistaa asevelvolliseksi. Työryhmä ehdottaa, että toimivalta siirretään paikallishallintoon ja siellä väestörekisteriviranomaisena toimivalle maistraatille.

Työryhmän ehdotusten toteuduttua vapautuu lääninhallituksesta jonkin verran resursseja; lähinnä liikenneosastoilta. Lääninhallituksen tehtävät ovat kuitenkin viime vuosina joka hallinnonalalla lisääntyneet, joten vapautuvat resurssit voidaan sijoittaa uusiin ja muuttuviin tehtäviin.

Kuten edellä aikaisemmin on todettu tavaraliikennelupa-asioiden siirtämisen yhteydessä on varmistuttava siitä, että maistraateilla on tarvittavat resurssit.

Muita siirrettäväksi ehdotettuja asioita ei lääninhallituksessa vuositasonalla ole paljon. Lisäksi tehtävät jakaantuvat useaan poliisilaitokseen tai maistraattiin läänin alueelle. Tämän vuoksi muiden tehtävien osalta jo tässä vaiheessa voidaan todeta, että tehtävät voidaan paikallishallinnossa hoitaa jo olemassa olevilla resursseilla. Resurssitarvetta arvioitaessa on myös otettava huomioon sähköiset palvelut ja niiden käyttö asioiden käsittelyä helpottavana ja nopeuttavana tekijänä.

## Tehtäväsiirrot lääninhallituksesta kihlakunnanvirastoihin / kuntiin

| <b>Tehtävä</b>                                                                      | <b>Viranomaisen,<br/>jonka toimivaltaan<br/>tehtävä on aikaisem-<br/>min esitetty</b> | <b>Säädös</b>                                              | <b>Nykytila</b>                                                                                         | <b>Työryhmän kannanotto</b>                                                                                 |
|-------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Venerekisteri                                                                       | Maistraatti                                                                           | Veneliikenneasetus                                         | muutos (817/98)<br>1. 1. 1999 lukien,<br>asiat käsittelee maist<br>raatti                               | Ei toimenpiteitä                                                                                            |
| Nimenmuutokset                                                                      | Maistraatti                                                                           | Nimilaki                                                   | muutos (69/98)<br>1.6.1999 lukien,<br>asiat käsittelee maist<br>raatti                                  | Ei toimenpiteitä                                                                                            |
| Helpotuksen<br>myöntäminen<br>väestösuojan rakenta-<br>misvelvollisuudesta          | Kunta                                                                                 | Väestönsuojelu-<br>laki                                    | Pelastustoimilaki (561/99)<br>62 § rakennuslupaviran<br>omainen myöntää poikke<br>uksen, LH vapautuksen | Ei toimenpiteitä                                                                                            |
| Avioliittojen esteisiin<br>liittyvät poikkeus-<br>lupa-asiat                        | Maistraatti tai LH                                                                    | Avioliittolaki (234/29)<br>4, 8 ja 9 §                     | -                                                                                                       | Ehdotetaan maistraattiin                                                                                    |
| Perhe-asiain sovittelu                                                              | Kunta                                                                                 | Avioliittolaki (234/29)<br>22 ja 23 §                      | -                                                                                                       | Ehdotetaan kumottavaksi                                                                                     |
| Pysäköintimaksujen<br>jäämäperintä                                                  | Kihlakunnanvirasto/<br>kunta                                                          | Pysäköintivirhe-<br>maksuA 7 § (muut.263/75)               | -                                                                                                       | Ehdotetaan poliisilaitokselle                                                                               |
| Perimiskuitivihkojen<br>tilaus                                                      | Kihlakunnanvirasto                                                                    | Valtion perimiskuiteista<br>annettu asetus (468/78) 3 §    | -                                                                                                       | Käytännössä ei enää merkitystä,<br>koska perintä on ATK: lla,<br>ei ehdoteta säädösmuutosta,                |
| Menetetyksi tuomitun<br>esineen tai muun<br>omaisuuden ottaminen<br>valtion haltuun | Kihlakunnanvirasto                                                                    | Sakkorangaistuksen täyt.<br>panoasetuksen (321/69»<br>25 § |                                                                                                         | Sisäasiainministeriö<br>voi antaa toimivallan<br>suoraan poliisilaitokselle,<br>ei ehdoteta säädösmuutosta. |

## Tehtäväsiirrot lääninhallituksesta kihlakunnanvirastoihin / kuntiin

| Ns. ralliluvat                                                       | Kihlakunnanvirasto                               | TieliikenneA<br>51 §                                                                                                                                                                                                                                                              | muutos (1133/98)<br>1. 1. 1999 lukien,<br>asiat käsittelee kihla<br>kunnanvirasto, mikäli<br>tien sulkeminen on yhden<br>kihlakunnan alueella. | Ei toimenpiteitä                                                                                                                                 |
|----------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Lääninkassa                                                          | Verot - verotoimistoon<br>Maksut - maistraattiin | Veronkantolaki<br>VvMp eräiden verojen<br>maksupaikoista ja tiedonsiirto-<br>korvauksista (72/1996)<br>1 §.                                                                                                                                                                       | -                                                                                                                                              | Ehdotetaan, ettei lääninhalli<br>tuksen kassa enää ota vastaan<br>veroja ja muita valtion maksuja,<br>vaan toimii ainoastaan viraston<br>kassana |
| Yhteisöjen oikeusturva-<br>asiat<br>Yhtiökokoukset<br>Tilintarkastus | Maistraatti                                      | Osakeyhtiölaki (734/78)<br>9 L 8 § ja 10 L 4 ja 14 §<br><br>As.Oy laki (809/91) 32, 67 ja 68 §<br>OsuuskuntaL (247/54) 60 §<br>YhdistysL (503/89) 20 §<br>AsumisoikeusyhdistysL (1072/94)<br>19, 53 ja 54 §<br>Tilintarkastuslaki (936/91) 27 §<br>Uskonnonvapauslaki (267/22) 29 | -                                                                                                                                              | Ehdotetaan lainmuutokset<br>toimivalta maistraatille                                                                                             |
| Luvanvarainen yhdistys                                               | Kihlakunnanvirasto                               | Yhdistyslaki (503/89) 4 §                                                                                                                                                                                                                                                         | -                                                                                                                                              | Ehdotetaan poliisilaitokselle                                                                                                                    |
| Ampumarata                                                           | -                                                | Asetus ampumaratojen laittamisesta<br>ja kunnossapidosta v. 1915<br>2 Luku 14 §                                                                                                                                                                                                   | -                                                                                                                                              | Ehdotetaan poliisilaitokselle                                                                                                                    |
| Tavaraliikenneluvat                                                  | Kihlakunnanvirastoille                           | L luvanvaraisesta tavaraliikenteestä<br>tiellä (342/91) 6 §<br>A luvanvaraisesta tavaraliikenteestä<br>tiellä (924/99) 20 §                                                                                                                                                       | -<br>-                                                                                                                                         | Ehdotetaan maistraatille                                                                                                                         |
| Etujao-oikeus<br>lautalle                                            | Kihlakunnanvirastolle                            | Tieliikennelaki (267/81) 39 §                                                                                                                                                                                                                                                     | -                                                                                                                                              | Ehdotetaan maistraatille                                                                                                                         |
| Liikeajan poikkeuslupa                                               | -                                                | Laki vähittäiskauppojen ja eräiden<br>työliikkeiden liikeajasta (267/97)<br>4 §                                                                                                                                                                                                   | -                                                                                                                                              | Ehdotetaan maistraatille                                                                                                                         |

## Tehtäväsiirrot lääninhallituksesta kihlakunnanvirastoihin / kuntiin

|                                             |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |                                     |                                                                          |
|---------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------|
| Tavara-arpajaisluvat                        | HE 197/1999 Lääninhallituksen sijasta maistraatti. Lakiesityksen 25 § esitetään muutettavaksi muotoon:<br>"Tavara-arpajaisluvan antaja peruuttaa lupaa hakevan yhteisön tai säätiön kotipaikan maistraatti.<br>Lupaa haetaan kirjallisesti. Lupa voidaan antaa enintään kuudeksi kuukaudeksi."<br>Lakiesityksen teksti tulisi korjata muiltakin osin siten, että kihlakunnan poliisilaitos muutetaan maistraatiksi. |                                     |                                                                          |
| Rahankeräysluvat                            |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     | RahankeräysL (590/80) 5 §           | Ehdotetaan, että rahankeräysluvat myöntää hakijan kotipaikan maistraatti |
| Yksityisetsiväluvat<br>Vartioimisliikeluvat | Sisäasiainministeriössä on valmisteltu esitys laiksi yksityisistä turvapalveluista. Esityksen mukaan lupaviranomainen on sisäasiainministeriö.                                                                                                                                                                                                                                                                      |                                     | Ehdotetaan, että luvat myöntää kihlakunnan poliisilaitos                 |
| Metsästyskielto                             | Lääninhallitus                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      | Metsästyslaki (615/1993) 23 §       | Ehdotetaan toimivalta kihlakunnan poliisilaitokselle                     |
| Asevelvolliseksi<br>julistaminen            | Lääninhallitus                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      | Asevelvollisuuslaki (452/1950) 45 § | Ehdotetaan toimivalta maistraatille                                      |

Eriävä mielipide

Koska en voi yhtyä työryhmän enemmistön kantaan tavaraliikennelupien siirtämisesityksestä lääninhallituksista kihlakunnanvirastoihin, esitän seuraavan.

Tavaraliikenneluvat vaativat melko paljon oikeusharkintaa ja lakien tulkintaa. Niistä valitetaan hallinto-oikeuteen ja sieltä edelleen korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Harkintaa vaatii luvanhakijan velkatilanne, vakuudet ja hakijan mahdolliset rikkeet ja tuomiot.

Luvat ovat joko kotimaan tavaraliikennelupia, jotka oikeuttavat harjoittamaan liikennettä koko valtakunnan alueella (Ahvenanmaata lukuunottamatta) taikka ns. yhteisölupia, jotka oikeuttavat Euroopan talousalueeseen kuuluvien valtioiden välisen liikenteen lisäksi harjoittamaan myös muuta ulkomaan liikennettä sekä kotimaan liikennettä. Tietyn siirtymävaiheen jälkeen tullaan siirtymään ainoastaan yhteisölupiin.

Valtakunnallisen VALLU-tietojärjestelmärekisterin mukaan Länsi-Suomen lääninhallituksessa oli vuonna 1999 kotimaan tavaraliikennelupiin liittyviä toimenpiteitä 2 390 kpl sekä yhteisölupiin liittyviä toimenpiteitä 3 326 kpl eli kaikkiaan 5 716 kappaletta.

Koska luvat oikeuttavat harjoittamaan kotimaan liikennettä koko valtakunnan alueella taikka ulkomaan liikennettä ei ole syytä siirtää lupien käsittelyä paikallishallintoon.

Liikennehallinnon VALLU-tietojärjestelmä on saatu rakennettua toimivaksi. Muodostaa melko suuren työn rakentaa järjestelmä uudestaan siten, että se on toimintakelpoinen myös paikallishallinnossa.

Tavaraliikenneluvat ovat melko työllistäviä. Länsi-Suomen läänissä tavaraliikennelupiin kuluu arvioita 4,5 henkilötyövuotta. Kun ajatellaan mahdollisia tehtäväsiirtoja, on myös tiedettävä, mistä saataisiin lisäresurssit kihlakunnanvirastoihin, jotka jo nyt valittavat liikaa työmäärää.

Vuonna 1997 lääninhallituksiin perustettuihin liikenneosastoihin organisoitiin tavaraliikenne-, taksiliikenne-, joukko-, linjaliikenne- ja autokoululupien lisäksi kaikki liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan muut lääninhallituksille kuuluvat tehtävät. Liikenne- ja viestintäministeriön alainen lupahallinto muodostaa oman kokonaisuutensa lääninhallituksissa. Tästä kokonaisuudesta yhtä osaa, tavaraliikennelupia ei ole perusteltua siirtää kihlakunnanvirastoihin.

Päätösten yhdenmukaisuudenkin ja hakijoiden yhdenvertaisen kohtelun vuoksi tulisi tavaraliikennelupia käsitellä kohtuullisen harvoissa paikoissa eikä niiden siirrotta paikallishallintoon saavutettaisi edes kustannussäästöjä.

**TYÖVOIMA- JA ELINKEINOKESKUSTEN JA ALUEELLISTEN  
YMPÄRISTÖKESKUSTEN YHTEISTYÖTARPEET**

**- TYÖRYHMÄN RAPORTTI**

HELSINKI 2.5.2000

# VALTION ALUEHALLINNON KOKOAMISEN EDISTÄMISEEN LIITTYVIEN ERÄIDEN SELVITYSTEHTÄVIEN TYÖRYHMÄ

## 1. Yleistä

Sisäasiainministeriö asetti valtion aluehallinnon kokoamisen edistämiseen liittyvien eräiden selvitystehtävien työryhmän asettamispäätöksellä SM461:04/02/02/2000. Työryhmän toimikausi on 01.03.2000 - 30.04.2000 ja tehtävänä on kartoittaa työvoima- ja elinkeinokeskuksen ja alueellisen ympäristökeskuksen yhteistyöalueet sekä tehdä erityyppisille alueille sopivia ehdotuksia yhteistyön kehittämiseksi.

Työryhmän puheenjohtajaksi on määrätty alueinsinööri Aimo Ruokangas Keski-Suomen ympäristökeskuksesta ja jäseniksi Paavo Koukkumäki, Leena Kotonen ja Jarmo Kovanen Keski-Suomen työvoima- ja elinkeinokeskuksesta sekä Ansa Seläne Keski-Suomen ympäristökeskuksesta.

## 2. Tehtävän rajaus

Työryhmä rajasi tehtävän koskemaan Keski-Suomen työvoima- ja elinkeinokeskuksen (TE-keskus) ja Keski-Suomen ympäristökeskuksen (KSU) yhteistyötä ja sen kehittämismahdollisuuksia taustana pääsäänteiset lakisääteiset ja vapaaehtoiset tehtävät. Tehtäväkartoitus tehtiin TE-keskuksessa osastoittain ja KSU:ssa yksiköittäin ja etsittiin niiden yhteisiä toimintapintoja sekä niitä koskevia kehittämis ehdotuksia. Yhteistyökartoitus koskee pääosin vuosia 1998 ja 1999.

## 3. TE-keskuksen keskeiset tehtävät

TE-keskus on kauppa- ja teollisuusministeriön, maa- ja metsätalousministeriön, työministeriön, Tekesin sekä Suomen ulkomaankauppaliiton yhteinen alueellinen palvelukeskus. TE-keskus kehittää ja edistää pk- ja maatilayrittäjyyttä, kalataloutta ja työvoimapalveluja tarjoamalla neuvonta- ja asiantuntija-, rahoitus-, koulutus- sekä tietopalveluja.

TE-keskuksen tehtävänä on:

- tukea ja neuvoa pk-yrityksiä niiden elinkaaren eri vaiheissa aina yritysten perustamisesta kokonaisvaltaisten kehittämisohjelmien laadintaan
- edistää yritysten teknologista kehittymistä
- auttaa yrityksiä vientiin ja kansainvälistymiseen liittyvissä asioissa
- edistää maatilataloutta ja maaseutuelinkeinoja
- toteuttaa, hoitaa ja valvoo EU:n alueellista maatalouspolitiikkaa yhdessä kuntien maaseutuelinkeinoviranomaisten kanssa
- hoitaa kalatalouden aluehallintoa yhdessä kalastusalueiden kanssa
- ohjata ja resurssoida työvoimatoimistojen toimintaa
- suunnitella ja hankkia työvoimapolitiittista aikuiskoulutusta
- rahoittaa investointi- ja kehittämishankkeita elinkeinoelämän toimintaedellytysten ja työllisyyden parantamiseksi
- suunnitella ja koordinoita Euroopan sosiaalirahaston (ESR) , Euroopan aluekehitysrahaston (EAKR), Euroopan maatalouden ohjausrahaston (EMOTOR) ja kalatalouden ohjausrahaston (KOR) hankkeita
- osallistua ja vaikuttaa koko maakunnan kehittämiseen

#### 4. Ympäristökeskuksen keskeiset tehtävät

Ympäristökeskus on ympäristöministeriön alainen alueellinen viranomainen, joka edistää ympäristön- ja luonnonsuojelua sekä luonnonvarojen kestäväää käyttöä ja hoitoa sekä vesihuoltoa maakunnassa. Alueellinen ympäristökeskus huolehtii toimialueellaan ympäristönsuojelusta, alueiden käytöstä, rakentamisesta, luonnonsuojelusta, kulttuuriympäristön hoidosta, tulvasuojelusta sekä vesivarojen käytöstä ja hoidosta. Ympäristökeskus tuottaa tietoa ympäristönsä tilasta ja käytöstä myös valtakunnallisen seurannan, tutkimuksen ja suunnittelun tarpeisiin sekä edistää ympäristötietoisuutta alueellaan. Ympäristökeskus on toiminut myös työllisyyttä edistävänä työviirastona.

#### 5. Osastojen ja yksiköiden keskeisimmät tehtävät

*TE-keskus/yritysosasto* huolehtii pk-yritysten toiminnan edistämisestä ja yritysten toimintaympäristöä parantavista rahoitus-, neuvonta- ja kehittämistoimenpiteistä.

*TE-keskus/maaseutuosaston* keskeiset tehtävät ovat kaikki lakisääteisiä ja ovat:

- maaseudun kehittäminen kehittämishakkeiden ja yritysrahoituksen kautta
- maatalouden rakenteen kehittäminen myöntämällä maatalouden investointitukia, nuoren viljelijän tukea, puutarhatalouden tukia
- tuki- ja valvontatehtävät, kuten maatalouden erityisympäristötuet, eräät kansalliset tuet (mm. Hevos- ja mehiläistalouden tuet, kasvihuonetuki). KTTK:n (kasvintuotannon tarkastuskeskus) tarkastus- ja valvontatehtävät, maatilojen tulotukien valvonta (peltoala- ja kotieläinperusteiset tuet), kuntatarkastukset (tulotukien hallinnointiin liittyen)

*TE -keskus/kalatalousyksikkö* valvoo kalatalouden etuja ja luo edellytyksiä uudistuvien kalavarojen kestäväään käyttöön perustuvalle yritystoiminnalle ja vapaa-ajankalastukselle.

Keskeiset tehtävä ovat:

- yleisen kalatalousedun valvonta
- kalastusalueiden toiminnan ohjaus ja valvonta
- elinkeinokalatalouden rahoitus
- vapaa-ajan kalatalouden kehittäminen
- kalavesien hoito
- kalatalouden tietopalvelu ja asiakasneuvonta
- kalatalousneuvonnan ohjaus

*TE-keskus/työvoimaosasto* huolehtii työmarkkinoiden toimivuudesta ja muusta työvoima- ja työelämäasioiden edistämisestä ja hoitamisesta, maahanmuuttajien yhteiskuntaan ja työelämään sopeutumisesta sekä turvapaikan hakijoiden vastaanotosta.

TE-keskus/työvoimaosaston keskeiset tehtävät ovat:

- työvoimapolitiikan alueellinen suunnittelu
- työmarkkinoiden kehityksen seuraaminen, tutkiminen ja ennakoointi
- työllisyyden edistäminen työllistämistoimenpitein ja investoinnein
- työvoimakoulutuksen hankinta, suunnittelu ja ennakoointi sekä laadun kehittäminen
- ESR-osarahoitteisen toiminnan toteutus ja koordinoointi
- pakolaisten ja turvapaikan hakijoiden vastaanotto
- maahanmuuttajien kotouttamistoiminnan järjestäminen ja tukeminen
- palkkaturvan toimeenpano
- työvoimatoimistojen toiminnan tukeminen ja ohjaus
- hallintopalvelut, lainsäädäntöön ja linjauksiin liittyvä neuvonta

*KSU-luonto- ja maankäyttöyksikön keskeiset tehtävät ovat:*

- maankäytön- ja rakennuslain mukainen kuntien maankäytön suunnittelun edistäminen, ohjaus ja valvonta.
- ympäristövaikutusten arviointi (YVA)
- tiesuunnitelmat ja muut tielakien mukaiset asiat
- rakennussuojeluasiat ja rakennussuojeluavustukset
- muinaismuistoasiat
- luonnonsuojelulain mukaiset tehtävät
- ulkoilulain mukaiset tehtävät
- saaristolain mukaiset tehtävät
- maa-ainelain mukainen ohjaus ja valvonta
- maatalouden erityistukiasiat
- vesi- ja maastoliikennelain mukaiset asiat
- metsälain mukaiset asiat

*KSU-ympäristönsuojelun keskeiset tehtävät*

- yhdenmetyt ympäristönsuojelun edistäminen
- ympäristöä kuormittavien hankkeiden ympäristövaikutusten arviointi
- ympäristönsuojelun taloudellinen ohjaus ja rahoitusasiat
- ympäristöluvat, lupavelvoitteista tehtävät päätökset
- ympäristönsuojelulainsäädännön mukaisten ilmoitusten käsittely
- ympäristönsuojelu-, jäte-, kemikaali-, vesi- ja maa-ainelain mukainen ohjaus ja valvonta
- yleisen edun valvonta ympäristökeskuksen omissa hankkeissa
- vesiensuojelun, jätehuollon, ilmansuojelun, meluntorjunnan ja maa-ainesten ottamisen suunnittelu, kehittäminen ja seuranta
- pohjavesien suojelu, ohjaus ja valvonta
- saastuneiden maiden inventointi, saneeraustarpeen arviointi
- hajakuormituksen vähentäminen, - selvitykset ja - ohjelmat
- maa- ja metsätalouden ympäristönsuojeluasiat ja maatalouden erityistukiasiat
- katselmustoimitukset
- oikeustoimet ja hallintopakon käyttö
- kalakuolemien ja levähaittojen seuranta
- vesipuitedirektiivin edellyttämät tehtävät

*KSU-suunnittelu- ja vesihuoltoyksikön keskeiset tehtävät ovat*

- aluekehitys- ja EU-asioiden koordinointi
- EAKR-rahoitteisten hankkeiden seuranta
- ympäristön ja luonnon entistämisen, hoidon ja suojelun suunnittelu ja ohjaus
- taajamien ja haja-asutusalueiden vesihuollon edistäminen
- vesihuollon ja vesiensuojelun rahoitustukiasiat
- pohjavesialueiden kartoitus ja -varojen inventointi
- tulvasuojelusta huolehtiminen
- vesivarojen käytöstä ja hoidosta huolehtiminen
- vesistöjen kunnostuksen suunnittelu ja ohjaus
- hankesuunnitteluun liittyvä ympäristövaikutusten arviointi
- koskiensuojelulain mukaiset tehtävät
- kriisiajan vesihuollon varmentaminen
- hydrologinen havaintotoiminta
- vesipuitedirektiivin edellyttämät vesivaratehtävät
- silta- ja rumpalausunnot
- peruskuivatus- ja ojitustoimitukset

*KSU-ympäristörakentamisen keskeiset tehtävät ovat*

- rakentaminen, rakennuttaminen ja kunnossapitotehtävät
- ympäristötöiden toteuttaminen
- vesihuolto- ja viemärintityöt
- luonnonsuojelu-, maisemanhoito- ja luonnon virkistyskäyttötyöt
- kalataloudelliset kunnostukset ja muut vesien kunnostustyöt
- valtion jätehuoltotyöt ja saastuneiden maa-alueiden kunnostus
- ympäristönhoidon työllisyystyöt (YTY-työt)
- työohjelmamenettely ja työvirastotehtävät
- ympäristökeskuksen velvoitteita luvanhaltijana huolehtiminen
- huoltotukikohtatoiminta ja konetekniset palvelut
- ympäristöalan välineiden ja laitteiden valmistus
- patoturvallisuusasiat
- öljyvahinkojen torjuntaan ja korvaushakemuksia koskevat asiat

*KSU-ympäristötietoyksikön tehtävät ovat*

- tiedotus, viestintä ja tietopalvelut
- ympäristötilan seuranta
- tutkimus- ja selvitystoiminta
- ympäristötiedon tuottaminen, jakaminen ja ympäristötietoisuuden parantaminen
- vesipuitteidirektiivin edellyttämät tehtävät

*KSU-ympäristölaboratorio* noudattaa osin nettobudjetointia ja noudattaa ympäristöhallinnossa analyysipalveluissaan tilaaja-tuottaja -järjestelmää. Tehtävänä on:

- analyysi- ja määrittämispalvelut
- laboratoriopalveluiden markkinointi ja kehittäminen
- laatuja järjestelmän ylläpito, kehittäminen ja akkreditointi
- kilpailukykyä huolehtiminen

*KSU-hallintopalvelut* yksikkö huolehtii henkilöstöhallinnosta, kirjaamo- ja arkistointitoiminnasta, palkanlaskennasta, maksuliikenteestä ja kirjanpidosta. Edelleen hallintoyksikkö hoitaa materiaalihallintoon, toimitiloihin, henkilöstön koulutukseen, työ- ja väestönsuojeluun, yhteistoimintaan, sosiaaliin ja terveydenhoitoon liittyvistä asioista sekä YVA-lain mukaisista asioista olemalla mukana ympäristövaikutusten arviointiryhmässä.

## 6. Yhteistyöalueet nykytilanteessa sekä ehdotuksia yhteistyön kehittämiseksi

Liitteenä 1 on tiivistetty yhteenveto työryhmän tekemästä yhteistyökartoituksesta, jossa selvitettiin TE-keskuksen ja alueellisen ympäristökeskuksen yhteistyötä nykyisellään.

Tehdystä yhteenvedosta voidaan todeta, että ympäristökeskuksella on laajin yhteistyö TE-keskuksen maaseutuosaston kanssa mukaan lukien kalatalousasiat. Toiseksi eniten yhteistyötä on työvoimaosaston kanssa.

Yhteistyöalueet ovat:

### A MAAKUNNAN KEHITTÄMISSTRATEGIAT

- johtajien tapaamiset eri yhteyksissä
- alemman tason yhteistyö eri toimikunnissa ja ohjausryhmissä
- yhteiset koulutustilaisuudet

**Kehittämisehdotuksia:**

- johtajien kahdenkeskisten tapaamisten lisääminen
- järjestetään johtoryhmien yhteisiä kokouksia ja koulutustilaisuuksia
- järjestetään yhteisiä tilaisuuksia eri tasoilla , joissa mietitään maakunnan strategioita ja pyritään systemaattisempaan yhteisten tavoitteiden arviointiin ja resurssien suuntaamiseen miten puolin ja toisin voitaisiin edistää toistemme strategioiden ja tulostavoitteiden toteutumista
- järjestetään vapaamuotoisempia tutustumistilaisuuksia

**B RAHOITUSASIAT**

- työ- ja työllisyysohjelmien hankerahoitukset/TE-keskus rahoittaja/KSU-toteuttaja
- EU-hakkeet kuten:
- ESR-hankkeet: TE-keskus rahoittaja/KSU-toteuttaja/KSU-asiantuntija
- EAKR-hankkeet: KSU-toteuttaja/KSU-rahoittaja
- EMOTR-hankkeet: TE-keskus rahoittaja/TE-keskus/KSU-valvoja/KSU-lausunnon antaja
- KOR-hankkeet: TE-keskus rahoittaja/KSU-toteuttaja/KSU-partneri

**Kehittämisehdotuksia:**

- tiivistetään yhteistyötä EU-hankkeiden toteutuksissa
- tiedonkulkua parannetaan molemmiin puolin lähettämällä yhteisiä hankkeita koskevat päätökset ja lausunnot toiselle osapuolelle tiedoksi
- tietojen saanti ministeriöstä joustavammaksi (tilatiedot)

**C MAATALOUDEN YMPÄRISTÖSUOJELUASIAT**

- karjasuojien ennakkoilmoitusten tarkastuslausunnot tiedoksi TE-keskukselle (vuosittain noin 70 lausuntoa 1.3.2000 saakka) , jonka jälkeen TE-keskus myöntänyt ympäristösuojaavustuksen
- lausunnot maatalouden ympäristötuen erityistukimuodoista
- yhteiset valvontakäynnit
- yhteiset koulutustilaisuudet

**D YVA-ASIAT**

- TE-keskuksen ja ympäristökeskuksen edustajat toimivat tiiviissä yhteistyössä maakunnan ohjelmaoperusteiseen hankerahoitukseen liittyvässä ympäristövaikutusten arvioinnissa olemalla jäsenenä samassa työryhmässä
- TE-keskus toimii lausunnon antajana YVA-hankkeissa, joilla saattaa olla vaikutusta kalatalouteen tai muihin uusiutuviin luonnonvarojen käyttöön

**E KALATALOUDELLISET KUNNOSTUKSET**

- TE-keskus tilaa KSU:lta kalataloudellisten kunnostushankkeiden suunnittelun ja toteutuksen koskien virtavesiä. Yhteistyö saattaa laajeta koskenmaan myös järvikunnostuksia.

**F VESIOIKEUDELLINEN YHTEISEN EDUN VALVONTA**

- TE-keskus ja ympäristökeskus antavat lausuntonsa vesialueisiin liittyvistä hankkeista ympäristölupavirastolle. TE-keskus arvioi hankkeiden vaikutusta kalatalouteen ja KSU muuhun vesiluontoon

**G KOULUTUSASIAT**

- osallistutaan yhteisiin koulutustilaisuuksiin
- järjestetään yhdessä koulutustilaisuuksia
- ollaan asiantuntijoina toistemme koulutustilaisuuksissa
- tietopalvelun antamisessa jatketaan joustavaa menettelyä

## H TIETOPALVELU

- TE-keskus toimittaa KSU:lle pyynnöstä kalastuskuntien esimiestietoja, pinta-alatietoja ja tietoja kalastuskuntien rajoituksista

## I TYÖLLISTÄMISASIAT

- YTY-työt: TE-keskus rahoittajana/ KSU toteuttajana
- työ- ja työllisyysohjelmat: TE-keskus rahoittajana/KSU-toteuttajana
- työllisyysperusteiset investointiavustukset: TE-keskus rahoittajana/KSU-toteuttajana

### ***Kehittämisehdotuksia:***

- ***työllisyyden edistämistä ympäristöissä yhteistoimin edelleen rahoittaja/toteuttaja periaatteella ESR-rahoitteisena***

## J TUTKIMUSASIAT

- TE-keskus rahoittaja/KSU-toteuttaja/yhteistyö
- TE-keskus ja KSU ovat edustettuina erilaisissa vesialueiden luonnontilan parantamista edistävissä hankkeissa ja selvityksissä. Yleensä vetovastuu ko. selvityksissä on KSU:lla tai Suomen ympäristökeskuksella ja TE-keskus on jäsenenä tai tiedon toimittajana

### ***Kehittämisehdotuksia:***

- ***selvitys- ja tutkimushankkeet sekä YVA osaksi normaalia TE-keskuksen kehittämisen- ja rahoitus toimintaa***

## K PÄIJÄNTEEN SÄÄNNÖSTELYYN LIITTYVÄT TOIMET

- TE-keskus avustaa ympäristöhallintoa säännöstelyyn liittyvissä istutusvelvoitteissa hoitamalla istutussuunnitelmat neuvotteluineen sekä suorittamalla istutusten valvonnan

Työryhmän puheenjohtaja

Aimo Ruokangas

## TE-KESKUKSEN JA ALUEELLISEN YMPÄRISTÖKESKUKSEN YHTEISTYÖ KESKI-SUOMESSA

Liite 1

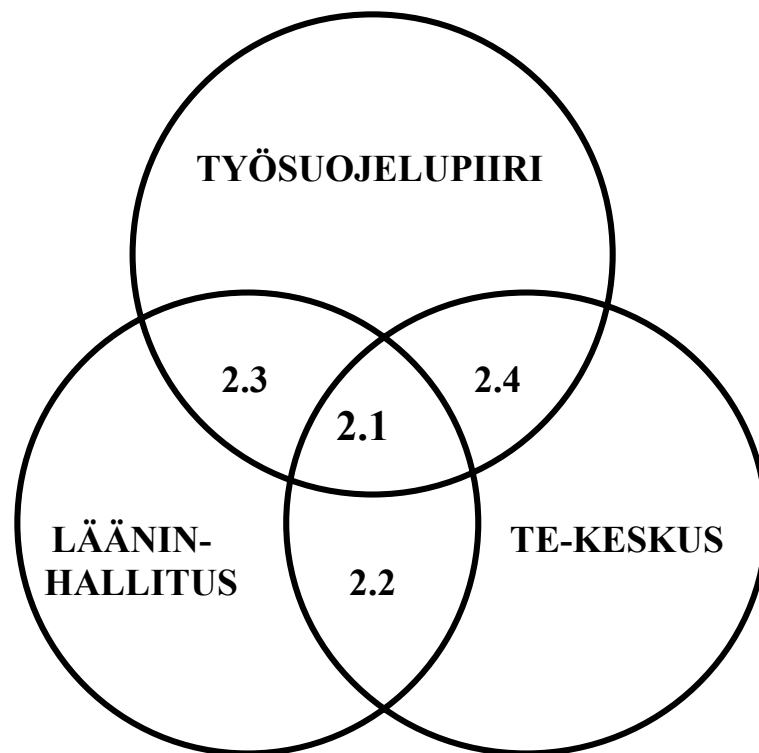
| KSU/TE-keskus                    | TE-keskus/yritys                                                                                          | TE-keskus/maatalous                                                                                                                                                                                           | TE-keskus/kalatalous                                                                 | TE-keskus/Työvoima                                                                                          | TE-keskus/hallinto |
|----------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------|
| Johtajat                         | - yhteistapaamiset                                                                                        | - EU-neuvottelut                                                                                                                                                                                              |                                                                                      | - rahoitusneuvottelut                                                                                       |                    |
| KSU-luonto ja maankäyttö         | - ympäristöjärjestelmät<br>- neuvonta<br>- asiantuntija<br>- konsultointi                                 | - maatalouden erityistuki-<br>lausunnot<br>- maaseutusuunnitelman<br>ohjausryhmään osallistuminen<br>- reitistöhankeet                                                                                        | - mukana YVA-ryhmässä                                                                | - asiantuntija mukana<br>YTY-töissä                                                                         |                    |
| KSU-ympäristön<br>suojelu        | - yhteydenpito rahoitus-<br>tuki- ja avustusasioissa<br>- osallistuminen hankei-<br>den seurantar ryhmään | - maatalouden erityis-<br>tukilausunnot<br>- valvontatarkastukset<br>- yhteiset koulutustilaisuu-<br>det viljelijöille ja kunnille<br>- ennakkoilmoitusten tarkas-<br>tuslausuntojen tiedoksi<br>lähettäminen | - maaseutusuunnitelman<br>ohjausryhmään osallistu-<br>minen<br>- mukana YVA-ryhmässä |                                                                                                             |                    |
| KSU-suunnittelu ja<br>vesihuolto |                                                                                                           | - vesistökunnostukset<br>- EMOTR-hankkeet<br>- vesihuoltohankkeet                                                                                                                                             | - kalataloudelliset kunnos-<br>tukset ja vesistökunnos-<br>tukset                    | - vesihuollon investointi-<br>avustukset<br>- HAAVE-projekti<br>EAKR-investoinnit yhteis-<br>työneuvottelut |                    |
| KSU-ympäristö-<br>rakentaminen   | EU-hankkeet                                                                                               | - EMOTR-hankkeet                                                                                                                                                                                              | - kalataloudellisten kunnos-<br>tusten toteutus                                      | - työ ja työllisyysohjelmat<br>- EU-hankkeiden rahoitus-<br>neuvottelut<br>- YTY-työt                       |                    |
| KSU-tutkimus ja<br>viestintä     |                                                                                                           | - tutkimuksen osarahoit-<br>taja<br>- messuilla yhteistyössä                                                                                                                                                  | - tiedon tuottaja ympäristön-<br>tilaraportoinnissa<br>- mukana YVA-ryhmässä         |                                                                                                             |                    |
| KSU-tutkim.prof.                 |                                                                                                           | - sikalaprojekti                                                                                                                                                                                              |                                                                                      |                                                                                                             |                    |
| KSU-hallinto                     | - mukana YVA-ryhmässä                                                                                     |                                                                                                                                                                                                               | - kalatalouden kunnostusten<br>rahaliikenne                                          | - välillisesti työllisyysasioissa                                                                           |                    |

**TYÖVOIMA- JA ELINKEINOKESKUSTEN JA ALUEELLISTEN  
YMPÄRISTÖKESKUSTEN YHTEISTYÖTARPEET**

**- TYÖRYHMÄN RAPORTTI**

HELSINKI 2.5.2000

**TYÖSUOJELUPIIRIEN, LÄÄNINHALLITUSTEN  
SEKÄ TYÖVOIMA- JA ELINKEINOKESKUSTEN  
YHTEISTYÖN KEHITTÄMISRYHMÄ**



30.3.2000

Seppo Pekkala  
Tuula Kuntsi  
Pekka Paatero

## SISÄLLYSLUETTELO

|                                                                                                                      |   |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---|
| Työryhmän asettaminen                                                                                                | 3 |
| Työryhmän työskentelytapa                                                                                            | 3 |
| 1. Työsuojelupiirin, lääninhallituksen ja työvoima- ja elinkeinokeskuksen tehtävät                                   | 3 |
| 1.1 Lääninhallituksen tehtävät                                                                                       | 3 |
| 1.2 TE-keskuksen tehtävät                                                                                            | 4 |
| 1.3 Työsuojelupiirin tehtävät                                                                                        | 5 |
| 2. Lääninhallituksen, TE-keskuksen ja työsuojelupiirin keskinäisiä yhteistyöalueita ja ehdotukset yhteistyömalleiksi | 5 |
| 2.1 Mahdollisia yhteisiä yhteistyöalueita                                                                            | 5 |
| 2.2 Lääninhallituksen ja TE-keskuksen välisiä                                                                        | 6 |
| 2.3 Lääninhallituksen ja työsuojelupiirin välisiä                                                                    | 7 |
| 2.4 TE-keskuksen ja työsuojelupiirin välisiä                                                                         | 9 |

## **Työsuojelupiirien, lääninhallitusten ja TE-keskusten yhteistyön kehittämisryhmä**

### **Työryhmän asettaminen**

Sisäasiainministeriö asetti 24.1.2000 työryhmän kehittämään yhteistyötä ja työnjakoa työsuojelupiirien, lääninhallitusten ja työvoima- ja elinkeinokeskusten kesken. Työryhmä sai aikaa 31.3.2000 asti, asettamispäätös SM0461:02/02/02/1999. Työryhmän puheenjohtajaksi asetettiin piiripäällikkö Seppo Pekkala Turun ja Porin työsuojelupiiristä ja jäseniksi läänin sosiaali- ja terveysneuvos Pekka Paatero Länsi-Suomen lääninhallituksesta ja osastopäällikkö Tuula Kuntsi Varsinais-Suomen työvoima- ja elinkeinokeskuksesta.

Työryhmä sai tehtäväkseen tehdä hajautettu ja joustava palveluhallinto-hankkeen ohjausryhmälle ehdotuksia

- työsuojelupiirien, lääninhallitusten ja työvoima- ja elinkeinokeskusten yhteistyöalueiksi
- Länsi-Suomen lääninhallituksen ja Turun ja Porin työsuojelupiirin yhteistyömallin ottamiseksi saatavien kokemusten mukaisesti käyttöön valtakunnallisesti työsuojelupiirien ja lääninhallitusten yhteistyössä ja
- muiksi käytännön toimenpiteiksi yhteistyön ja työnjaon kehittämiseksi

### **Työryhmän työskentelytapa**

Työnsä taustaksi työryhmä kuvasi virastojen tehtävät.

Työryhmä on tarkastellut yhteistyötä ensisijaisesti Varsinais-Suomen alueella. Työryhmä on työssään poikennut asettamispäätöksen jäsentelystä. Yhteistyöalueita on hahmoteltu kaikkia kolmea virastoa koskevin ja toisaalta kahta virastoa koskevin. Yhteistyöalueiden hahmottamisen perään on kuvattu ryhmän sopima yhteistyömalli. Turun ja Porin työsuojelupiirin ja Länsi-Suomen lääninhallituksen nykyistä yhteistyömallia ei ole kuvattu erikseen, koska se on sisällytetty työryhmän edelleen kehittämänä ehdotuksiin.

## **1. Työsuojelupiirin, lääninhallituksen ja TE-keskuksen tehtävät**

### **1.1. Lääninhallituksen tehtävät**

Lääninhallitus on seitsemän ministeriön ohjaama aluehallinnon asiantuntijavirasto.

Sosiaali- ja terveysosastoa ohjaa sosiaali- ja terveysministeriö, maa- ja metsätalousministeriö, elintarvikevirasto ja kuluttajavirasto. Osaston tehtävänä on valvoa sosiaali- ja terveyspalvelujen riittävyyttä ja laatua, tukea kuntia ja kuntayhtymiä palvelujen parantamisessa sekä auttaa ehkäisevän sosiaali- ja terveystalouden kehittämisessä. Osasto käsittelee rakentamisen valtionavut. Osaston tehtävänä on pyrkiä turvaamaan yksilön oikeusturva sosiaali- ja terveyspalvelujen saannissa. Sosiaali- ja terveysosasto käsittelee yksityisten sosiaali- ja terveyspalvelujen tuottajien luvat. Mietojen alkoholijuomien vähittäismyynti- ja anniskeluluvat myönnetään osaston toimesta sekä valvotaan koko alkoholin myynti- ja anniskelutoimintaa. Osasto valvoo kuntien toimintaa elintarvike- ja tuoteturvallisuusvalvonnassa. Eläinlääkintähuollon ja eläinsuojelun valvonta ja ohjaus kuuluu myös osaston toimialaan. Erityistilanteiden ja poikkeusolojen valmiussuunnittelu ja kuntien ohjaus sosiaali- ja terveydenhuollossa on myös osaston tehtävä.

Lääninhallituksen sivistysosastolla on useita yhteistyöpintoja TE-keskuksen kanssa. Tällaisia ovat mm. täydennyskoulutus ja ammatillinen lisäkoulutus. Sivistysosasto osallistuu EU:n rakennerahasto-ohjelmien alueelliseen toimeenpanoon.

Poliisiosaston tehtävänä on mm. poliisilaitosten toiminnan turvaaminen niin henkilöstön kuin rakennusten ja kalustonkin osalta.

Pelastusosaston tehtävä on mm. tulipalojen ja onnettomuuksien ehkäisy, pelastustoiminnan palvelujen turvaaminen ja kehittäminen sekä väestönsuojelun turvaaminen.

Kilpailu- ja kuluttajaosaston tehtävänä on mm. kilpailunrajoitusten selvitykset ja valvonta, hintavertailut ja –selvitykset ja mittaamisvälineiden vakausvalvonta sekä kiinteistön- ja asunnonvälitystoiminnan rekisterinpito ja valvonta.

Liikenneosaston tehtäviin kuuluvat mm. joukkoliikenteen kehittäminen ja ostaminen, joukko- ja liikenneluvat, taksi- ja tavaraliikenneluvat sekä autokoululuvat.

## 1.2. TE-keskuksen keskeiset tehtävät

Työvoima- ja elinkeinokeskus on yritystoimintaa ja työllisyyttä edistävä sekä maaseutua ja elinkeinoja kehittävä alueellinen valtion palvelukeskus. TE-keskuksen toiminnan tarkoituksena on Varsinais-Suomen taloudellisen kehityksen edistäminen ja alueella toimivien hyvinvointi. TE-keskus neuvoo, kehittää ja rahoittaa asiakkaitaan.

TE-keskuksessa on kolme osastoa. *Yritysosasto* huolehtii pk-yritysten toiminnan edistämisestä ja yritysten toimintaympäristöä parantavista rahoitus-, neuvonta- ja kehittämistoimenpiteistä. Se auttaa omatoimisia yrityksiä ja yrittäjiä aikovia menestymään avoimessa ja kansainvälistyvässä toimintaympäristössä käyttäen keinoina monipuolista ja kehittyvää neuvontaa, koulutusta ja rahoitusta. *Yrityspalvelupiste* keskeisenä tehtävänä on auttaa tietoa välittämällä aloittavaa tai jo toimivaa yritystä käynnistämään, ylläpitämään tai parantamaan kannattavaa liiketoimintaa. *Euroneuvontakeskuksen* tavoite on auttaa tiedottamalla ja neuvomalla Euroopan sisämarkkinoille suuntaavia pk-yrityksiä. *Kansainvälistymisyksikön* tavoitteena on helpottaa ja nopeuttaa yritysten kansainvälistymistä ja vientiä mm. vientirenkaiden tai erilaisten projektien avulla. Monipuolisilla *koulutus- ja kehittämispalveluilla* tähdätään yritysten kilpailukyvyn parantamiseen ja ylläpitoon. Yritysosasto rahoittaa alueensa lupaavia investointi- ja kehittämishankkeita. *Teknologiayksikkö* tarjoaa asiantuntemusta ja apua teknologian kehittämiseen ja TEKESin palveluja. Yksikkö auttaa yrityksiä selvittämään teknologiansa kilpailukyvyn ja löytämään tarvittavat yhteistyökumppanit.

*Maaseutuosaston* tehtävänä on ylläpitää ja parantaa alueensa maatalouden, kalatalouden ja muiden maaseutuelinkeinojen toimintaedellytyksiä. *Maatalouden* rakenteen kehittämistä tuetaan helpottamalla nuorten viljelijöiden tilanpidon aloittamista, investointien rahoituksella sekä erilaisilla tuotantoa ohjaavilla toimilla. Rahoitusvälineinä ovat lainoitus ja avustukset. Rahoituksella voidaan tukea mm. tuotannon monipuolistamista ja maatilayrittäjien yrittäjäkoulutusta. Maaseudun pienyritystoiminnassa tukitoimet kohdistetaan yrittäjille, joilla on ns. alkutuotantokykentä. Tärkeimmät rahoituspalvelut ovat investointien rahoitus ja kehittämisavustukset. *Kalatalousyksikkö* palvelee elinkeinokalataloutta, huolehtii alueen vesioikeudellisista asioista, rekistereistä, kalatalouden edistämismäärärahoista, vesistöjen kalataloudelliseen kunnostamiseen liittyvistä asioista, vapaa-ajan kalastuksen kehittämisestä ja kalakantojen hoidosta. Maaseutupalvelut tarjoavat lisäksi sidosryhmiensä kanssa koulutusta ja neuvontaa tukia koskevista asioista. Erityistuilla voidaan edistää mm. luomu-tuotantoa ja maisemanhoitoa.

*Työvoimaosasto huolehtii työmarkkinoiden toimivuudesta ja muusta työvoima- ja työelämäasioiden edistämisestä ja hoitamisesta, maahanmuuttajien yhteiskuntaan ja työelämään sopeuttamisesta sekä turvapaikan hakijoiden vastaanotosta. Työmarkkinoiden toimintaa edistetään mm. järjestämällä työttömille ja yritysten henkilöstölle koulutusta. Työllisyyden edistämisessä keskeisimpiä ovat työllistämistoimenpiteiden ja investointien kautta syntyvät työtilaisuudet, mutta myös yrittäjyyttä edistetään. Osaston tehtäviin kuuluu työvoimapolitiikan alueellinen suunnittelu, joka sisältää nykyisen ja tulevan kehityksen seuranta, tutkimusta ja arviointia. Yhteistyössä alueellisten ja paikallisten toimijoiden kanssa työvoimaosaston tehtävänä on järjestää pakolaisten ja turvapaikanhakijoiden vastaanotto sekä perusta maahanmuuttajien kotouttamistoiminnalle.*

Työvoimaosaston alueellisesti tärkeä tehtävä on Euroopan sosiaalirahaston rahoittaman työllisyyttä tukevan toiminnan toteutus ja koordinointi. Työvoimaosasto huolehtii myös palkkaturvan toimeenpanosta. Alueellisesti tärkeä osaston tehtävä on työvoimatoimistojen toiminnan tukeminen ja ohjaus, mm. antamalla hallinto- ja tutkimuspalveluja sekä lainsäädäntöön ja työvoimapolitiikan toteuttamiseen liittyvää neuvontaa.

### 1.3. Työsuojelupiirin tehtävät

Työsuojelupiiri luo edellytyksiä turvallisille, terveellisille ja työkykyä edistäville työoloille valvomalla työsuojelusäädösten noudattamista ja tukemalla työpaikkojen omaa työsuojelutoimintaa toimien yhteistyössä työelämän osapuolten ja asiantuntijoiden kanssa. Palvelut ovat toisaalta asiakasaloitteista neuvontaa ja tarkastuksia ja toisaalta viranomaisaloitteista valvontaa ja työolojen kehittymisen tukemista. Asiakkaita ovat yritykset ja laitokset, joilla on palkattua työvoimaa; yrittäjät; työyhteisöissä työskentelevä henkilöstö sekä työolosuhteisiin vaikuttavat tahot.

## 2. Lääninhallituksen, TE-keskuksen ja työsuojelupiirin keskinäisiä yhteistyöalueita ja ehdotukset yhteistyömalleiksi yhteistyöalueilla

### 2.1 Mahdollisia yhteisiä yhteistyöalueita

- yhteiskunnan tukemien investointien toteuttaminen ottaen huomioon kaikki yhteiskunnat asettamat vaatimukset
- työoloihin vaikuttavat työtilojen ja tuotantovälineistön investoinnit
- Raha-automaattiyhdistyksen investointituet alueelle

Tukien myöntämiskäytännön tehostaminen TE-keskuksessa ja lääninhallituksessa.

**Ehdotus:** *Muita tahoja pitäisi kuulla heidän vastuualueitaan koskevilta osin. Useissa tapauksissa tiedottaminen ja mahdollinen reagointi saadun tiedon pohjalta riittää. Tätä menettelyä varten pitäisi olla yhteinen toimintamalli, jonka voisi valmistella virastojen yhteisen työryhmän.*

- ESR:n hankkeet

Hankkeiden koordinointi kuuluu TE-keskukselle. Lääninhallitus on hankkeiden yksi toteuttaja. Työsuojelupiiri on osassa työelämäkysymyksiä asiantuntija.

**Ehdotus:** *Yhteistyömuotojen ylläpito ja kehittäminen hoituisi menettelyä määrääjain yhteisesti sopimalla (kerran/vuosi) ja tarvittaessa hankekohtaisella yhteistyöllä.*

- Ikäohjelma, jaksamisohjelma ja kansallinen työelämän kehittämisohjelma

Ohjelmat kuuluvat laajasti TE-keskuksen ja työsuojelupiirin tehtäväalueeseen. Lääninhallitukselle kuuluu sosiaali- ja terveydenhuollon henkilöstön jaksamisen edistäminen.

**Ehdotus:** *Yhteistyömuotojen ylläpito ja kehittäminen hoituisi menettelystä määrääjoin yhteisesti sopimalla (kerran/vuosi) ja tarvittaessa hankekohtaisella yhteistyöllä.*

## 2.2 Lääninhallituksen ja TE-keskuksen välisiä

TE-keskuksen työvoimaosasto:

- työelämän koulutustarpeiden ennakointi (henkilöstön työllisyys ja saatavuus)

Sekä TE-keskukset että lääninhallitus ovat valmistelemaan ennakointijärjestelmää, jolla pyritään hahmottamaan työelämän tulevia kehityslinjoja, ammattien ja osaamistarpeiden muutosta. Ennakoivaa tietoa tuotetaan myös alueiden kehitystrendeistä.

**Ehdotus:** *Yhteistyö on käynnissä TE-keskuksen ammatillisen aikuiskoulutuksen ennakointi- ja hankintatoimikunnassa.*

- syrjäytyminen

Yhteisten asiakkaiden määrittelyä on tehty ministeriötasolla. Työryhmä (23.2.2000) on esittänyt esimerkiksi tulostavoiteneuvottelujen yhteydessä sovittaviksi alueelliset tavoitteet ja painopisteet yhteisasiakkaiden työllistymisen ja aktivoinnin edistämiseksi.

**Ehdotus:** *Yhteistyö on käynnistymässä vuonna 2000 alkavan "Syrjästä toiminnan keskipisteeseen" –hankkeen puitteissa.*

- tukien väärinkäyttö, työluvut ja talousrikollisuus

**Ehdotus:** *TE-keskus raportoi poliisiosastolle havaitsemansa ongelmat. Kerran vuodesa järjestetään yhteinen neuvottelu.*

- valmiussuunnittelu/pakolaiset

**Ehdotus:** *Järjestelykeskusten toiminnan suunnittelu ja organisointi yhteistyössä TE-keskuksen, LH:n sosiaali- ja terveysosaston, poliisiosaston sekä liikenneosaston kesken.*

TE-keskuksen maaseutuosasto:

- nautaeläinten merkinnän ja rekisteröinnin valvonta

**Ehdotus:** TE-keskuksen tarkastajat suorittavat tarkastuksen ja toimittavat tarkastusraportin läänineläinlääkärille, joka tarkastaa ne ja palauttaa ne hyväksymismerkinnöin. Jos ongelmia, läänineläinlääkäri antaa tiloille rajoittavat määräykset. Tarvittavat tarkastukset tekee TE-keskuksen tarkastaja. Rajoitukset viedään Maatalouden laskentakeskuksen tietojärjestelmään.

- vesiviljelyrekisteri

TE-keskuksen maatalousosaston kalatalousyksikkö pitää yllä rekisteriä. Kunnaneläinlääkärit ovat rekisterin käyttäjiä.

**Ehdotus:** *Kalatalousyksikkö toimittaa lääninhallituksen kautta lomakkeet kunnaneläinlääkäreille. Vastaavasti lääninhallitus antaa laitoksia koskevia tietoja rekisterin ylläpitäjälle.*

- eläintaudit, eläinsuojelutyö

TE-keskus voi myöntää poikkeuksia kalojen siirtorajoituksiin.

**Ehdotus:** *TE-keskus pyytää lausunnon vastaanottavan alueen läänineläinlääkäriltä.*

*Merkintä- ja rekisteröintitarkastajat tekevät ilmoituksen lääninhallitukseen havaitessaan ilmeisen puutteen kohdeyksikön eläinten pidossa.*

- luonnonmukaisen maataloustuotannon tarkastuslautakunta

Luomuviljelijät valvontajärjestelmään ja vuosittaiset tuotantotarkastukset hyväksyy TE-keskus. Apunaan maaseutuosastolla on tarkastuslautakunta, joka toimii neuvoa antavana elimenä luomutuotantoa koskevissa kysymyksissä.

**Ehdotus:** *Jatketaan toimintaa siten, että lautakunnassa on lääninhallituksen elintarvike-asioiden vastaava virkamies.*

- ympäristövaikutusten arviointi

**Ehdotus:** *Järjestetään lääninhallituksen ja TE-keskuksen tiedonvaihto arvioitaessa ihmisiin kohdistuvia ympäristövaikutuksia.*

- kehittämistehtävät

**Ehdotus:** *Lääninhallitus toimii asiantuntijana TE-keskuksen rahoittamissa kala-alan kehittämishankkeissa sekä arvioitaessa kala-alan rahoitustarpeita laitossaneerausten yhteydessä.*

*Viranomaisyhteistyötä pidetään yllä eläinsuojelullisten vaatimuksien tarkentuessa esimerkiksi kanaloiden ja turkistarhojen osalta. Käytännön yhteistyötä voidaan tehdä esimerkiksi järjestettäessä koulutusta kuntien rakennustarkastajille ja maaseudun rakennussuunnittelijoille.*

TE-keskuksen yritysosasto

- hinta-asiat

Lääninhallitus hoitaa alueellista hinta-asioiden valvontaa ja seurantaa.

**Ehdotus:** *Lääninhallituksen tiedonvälitystä yritysosastolle lisätään.*

- poikkeusoloihin liittyvän kansanhuollon järjestäminen

**Ehdotus:** *Menossa olevan APH-2000 valmiusharjoituksen aikana selvittää yhdessä kansanhuollon toimintamalli. Se edellyttää KTM:n ja huoltovarmuuskeskuksen nykyistä selvempää ohjausta.*

## 2.3 Lääninhallituksen ja työsuojelupiirin välisiä

Osa alla mainituilla yhteistyöalueilla tapahtuvasta tietojen vaihdosta ja toimintojen koordinoinnista tapahtuu nimettyjen yhdyshenkilöiden kautta.

**Ehdotus:** *Yhdyshenkilöiden valinnoista ja muutoksista tiedotetaan. Yhdyshenkilöt arvioivat vähintään kerran vuodessa (helmi-maaliskuussa) yhteistyön sujuvuutta ja sopivat menettelytapojen muutoksista. Yhteistyön tueksi toimitetaan vuosi- tai tulossuunnitelma tiedoksi.*

- yksityisten sosiaali- ja terveydenhuollon tuottajien investoinnit

**Ehdotus:** *Lääninhallitus tiedottaa työsuojelupiirille merkittävistä investoinneista ja työsuojelupiiri kommentoi tarvittaessa suunnitelmien työsuojelullista tasoa.*

- terveyskeskusten järjestämän työterveyshuoltopalvelun saatavuus

**Ehdotus:** *Työsuojelupiirin yhdyshenkilö ilmoittaa valvontatyössä havaituista työterveyshuollon palvelujen saatavuuden ongelmista lääninhallituksen yhdyshenkilölle.*

- työpaikkaselvitysten toteuttaminen, terveystarkastukset erityistä sairastumisen vaaraa aiheuttavissa töissä, työkykyä ylläpitävän toiminnan sisältö, työssä jaksamista tukevat toimet

**Ehdotus:** *Työsuojelupiirin yhdyshenkilöt ilmoittavat piirin henkilökunnan havaitsemista kouluttamisen ja tiedottamisen tarpeista lääninhallituksen yhdyshenkilölle. Lääninhallituksen yhdyshenkilö tiedustelee koulutustilaisuuksia suunnitellessaan työsuojelupiiristä mahdollisia ajankohtaisia koulutuksen ja tiedottamisen tarpeita. Yhdyshenkilöt raportoivat vuosittain em. teemoihin kohdistuvat hankkeet (esim. ikäohjelma)*

- ammattitaukeista ja työperäisistä sairauksista ilmoittaminen

**Ehdotus:** Työsuojelupiiri ilmoittaa keväisin lääninlääkärille edellisenä vuonna piiriin tulleet ilmoitukset ammattitaukeista ja työperäisistä sairauksista sekä työterveyslaitoksen ammattitautirekisteriin samana aikana samalta alueelta tulleet ilmoitukset. Lääninlääkäri hyödyntää tietoja tiedottamisessaan, jotta työsuojelupiiri saisi lääkäreiltä mahdollisimman kattavasti ilmoitukset.

- terveydensuojelulain ja työsuojelusäädösten liittymäpinnat esim. henkilöstötilat eräillä toimialoilla (elintarviketeollisuus, ravitsemusliikkeet, alkoholijuomia myyvät liikkeet)

**Ehdotus:** Sovitaan menettelystä, jolla yhteisissä valvontakohteissa käyvät tarkastajat huomioivat ja raportoivat myös toisen toimijan toimialueeseen kuuluvia asioita.

- tuoteturvallisuuden valvonnan työnjako (henkilösuojaimet/ koneet ja laitteet/ kemikaalit)

**Ehdotus:** Lääninhallituksen ja työsuojelupiirin tarkastajat raportoivat tarvittaessa toisen toimivaltaan kuuluvista merkityksellisistä tuotteista todetuista puutteista. Lääninhallitus organisoii läänin alueella tuotevalvontaa tekeville tahoille yhteisen neuvottelun, jossa arvioidaan laajemman yhteistyön tarvetta.

- tupakkalain valvonnan linjat ja rajapinnat

Tupakkalain valvontavastuu on kunnalla ja työsuojelupiirillä.

**Ehdotus:** Lääninhallitus ja työsuojelupiiri sopivat menettelystä, jolla lääninhallitus saa tietoonsa kuntaohjauksessa mahdollisesti olevista puutteista.

Lääninhallituksen alkoholivalvontaa suorittavat tarkastajat raportoivat työsuojelupiirille havaitsemansa tupakkalain rikkomukset.

Koulutustilaisuuksiin kutsutaan toisen viraston edustaja, jotta valvontalinjat olisivat myös toisen viraston tiedossa.

- kemikaalilain valvonta

Valvontavastuu on kunnalla ja työsuojelupiirillä

**Ehdotus:** Työsuojelupiirin tarkastajat, lääninhallitus ja kuntien kemikaalilain valvontaviranomaiset pitävät toisensa tietoisina valvontalinjoista. Yhteistä koulutusta järjestetään.

- sosiaali- ja terveyshuollon laitosten työsuojelun tehokas kytkentä niiden perustehtävän hoitamiseen (sosiaali- ja terveydenhuollon henkilöstön työolot sekä henkinen ja fyysinen turvallisuus/ yksityisten sosiaali- ja terveydenhuollon laitosten toiminta)

**Ehdotus:** Lääninhallitus toimittaa vuosittain työsuojelupiirille luettelon toiminnassa olevista sosiaali- ja terveyshuollon laitoksista.

Työsuojelupiiri laatii ja myöhemmin päivittää työsuojeluosuuden lääninhallituksen laitoksille lähettämiin kirjeisiin.

Lääninhallitus edellyttää tapauskohtaisesti laitosten suunnittelu- tai muutosvaiheessa neuvoteltavan työsuojelupiirin kanssa työolosuhteiden vaatimusten mukaisuudesta.

Työsuojelupiiri laatii ja ylläpitää pienille ja aloittaville laitoksille jaettavaa tietopakettia, joka on lääninhallituksen jaettavissa.

- lääninhallituksen terveysosaamisen hyödyntäminen työsuojelupiirin työssä

**Ehdotus:** Lääninlääkäri konsultoi pyydettyä piirin tarkastajia terveyteen liittyvissä hallinnollisissa kysymyksissä ja tiedottaa tarvittaessa tarkennusta edellyttävistä linjoista työsuojelupiirille.

- työtapaturmien tutkiminen

**Ehdotus:** Lääninhallituksen poliisiosasto ja työsuojelupiiri arvioivat nykyisen työtapaturmien tutkimisen tilanteen ja suunnittelevat toimia tutkimuksen tehostamiseksi.

- pelastustoimen ja paloasemien työsuojelu

**Ehdotus:** *Lääninhallituksen pelastusosasto ja työsuojelupiiri arvioivat nykyisen paloasemien ja pelastustoimen työsuojelun tasoa ja suunnittelevat tarvittaessa toimia tilanteen parantamiseksi.*

- työsuojelutasoa kuvaavien tietojen hyödyntäminen tavaraliikenteen liikennelupaharkinnassa

**Ehdotus:** *Työsuojelupiiri toimittaa liikenneosastolle tietoa tavaraliikenteen työsuojelullisista puutteista. Liikenneosasto käyttää näitä tietoja lupaharkinnassa.*

## 2.4 TE-keskuksen ja työsuojelupiirin välisiä

- työelämän muutosta kuvaavan tiedon saanti: tietojen ja suunnitelmien vaihto
- TE-keskuksen työvoimaosasto tuottaa tietoja työelämän ja alueellisten työmarkkinoiden muutoksesta. Työsuojelupiirillä laaja kosketuspinta työpaikkoihin.

**Ehdotus:** *Osapuolten tietovarannot ja –tarpeet tiedotetaan toiselle osapuolelle. Yhdyshenkilöt vaihtavat tietoja.*

- työympäristöjen laatuun vaikuttavan alueellisen elinkeinopolitiikan suunnittelu

**Ehdotus:** *Yhteyshenkilöt välittävät tietoja suunnitteluvaiheessa tai toteutuksen alkuvaiheessa olevista hankkeista. TE-keskus välittää tietoa suunnitteilla olevista investoinneista, jotka vaikuttavat työoloihin.*

- työsuhteen vähimmäisehtojen tietämys

- työpaikan välityksessä ja tuella työllistettäessä

**Ehdotus:** *TE-keskus selvittää työvoimaneuvojen koulutustarpeen ja yhdessä pohditaan koulutuksen sisältöä.*

- palkkaturva-asioissa

**Ehdotus:** *Tietoja vaihdetaan tarvittaessa.*

- yrittäjäkoulutuksessa

TE-keskus pyrkii yrittäjäkoulutuksessa takaamaan riittävän tiedon työnantaja-asemaan liittyvistä velvoitteista.

**Ehdotus:** *Työsuojelupiiri osallistuu tarvittaessa koulutuksen työsuojeluosuuksien suunnitteluun.*

- työsuojelutietämys työvoimakoulutuksessa

**Ehdotus:** *Työsuojelupiiri osallistuu tarvittaessa koulutuksen työsuojeluosuuksien suunnitteluun.*

- työvoimapalveluiden maksuttomuuden valvontamenettelyt

**Ehdotus:** *TE-keskus ilmoittaa vuosittain työsuojelupiirille tiedossa olevien alueella toimivien työvoimapalveluja tarjoavien nimet sekä TE-keskukseen välittynyttä palautetta maksullisista palveluista.*

- TE-keskuksen asiakastyössä toimivien työsuojelun tuntemuksen parantaminen

Yrityskäyntejä ja maatalouskäyntejä tekevillä on tarvetta työsuojelu-tietämyksensä vahvistamiseen esimerkiksi maatalouden tuotanto-rakentamisessa.

**Ehdotus:** *TE-keskus arvioi tarpeen ja suunnittelee yhdessä työsuojelupiirin kanssa koulutustilaisuuden TE-keskuksen työntekijöille.*

## **TYÖMINISTERIÖN TYÖRYHMÄT**

Hannu Magnusson  
15.12.2000

## PM: TYÖVOIMATOIMISTOT TE –KESKUSTEN TEHTÄVISSÄ

Hallinnon ja aluekehityksen ministerityöryhmän 25.11.1999 hyväksymän ”Hajautettu ja joustava palveluhallinto” -hankkeen (JOPA) hankesuunnitelman mukaisesti Työministeriön tulee selvittää, kuinka työvoimatoimistoja voidaan kehittää siten, että ne voivat toimia nykyistä laajemmin työvoima- ja elinkeinokeskuksen toimialan eri tehtävissä.

Tässä tarkoituksessa Työministeriö pyysi TE –keskuksia nimeämään ne tehtävät, joiden hoitamisessa työvoimatoimistot voivat toimia työvoima- ja elinkeinokeskuksen tehtävissä, sekä arviomaan:

- tehtävien vaatiman työajan henkilötyövuosina
- tulisiko tehtävä toteutettavaksi työvoimatoimistojen henkilökunnalla
- tulisiko tehtävää varten rekrytoida uutta henkilöstöä
- hoitaisiko TE-keskuksen henkilöstö ko. tehtävän työvoimatoimiston tiloissa
- muut tehtävien siirrosta aiheutuvat järjestelyt
- siirrosta aiheutuvat kustannukset ja niiden budjetoinnin

TE-keskusten näkemykset ovat hyvin samansuuntaisia ja niissä esitetään lähinnä yritysneuvontaan liittyvien tehtävien hoitamista työvoimatoimistoissa. Tehtävät tulisi hoitaa yhteistyössä yritysosaston ja työvoimatoimiston työnantajapalveluiden kesken.

- asiakkaan ongelman tunnistaminen työvoimatoimistossa ja ohjaaminen tarvittaessa TE-keskuksen asiakkaaksi
- neuvonta, hakemusasiakirjojen jakelu ja vastaanotto sekä avustaminen lomakkeiden täyttämässä
- aloittavien ja toimivien yrittäjien sekä maaseudun pienyrittäjien neuvonta ja ohjaus
- yritystoiminnan aktivointi projektien avulla sekä uusien yritysten perustaminen alueelle koulutusprojekteilla
- osallistuminen maaseutuhankkeiden (sekä ESR että EMOTR) informaatioon, suunnitteluun ja toteutukseen
- yhteistyö yrittäjäkurssien järjestämisessä
- TE-keskuksen palvelujen esittely ja tuotteistettujen palvelujen markkinointi sekä toiminta yrityspalvelun yhteyspisteenä
- yritysosaston joidenkin palvelutuotteiden myyminen
- ennakointiin liittyvät yrityshaastattelut, kuten ns. Vaasan malli
- yhteistyön kehittäminen ratkaistaessa rekrytointiongelmia
- KTM:n ja yritysosaston tilasto- ja muun aineiston hyödyntäminen

Tehtävien ja päätösvallan siirtoa ei esitä yksikään TE –keskus. Työhallinnon tehtävät on jo delegoitu aikaisemmilla päätöksillä siten, että kaikki toimiston asiakkaita koskevat päätökset tehdään toimistoissa ja toimistot päättävät omasta toiminnastaan tulossopimusten ja määrärahojen puitteissa.

TE-keskukset esittävät em. tehtäviä hoidettaviksi yhteistyössä työvoimatoimistojen työnantaja-palveluyksiköiden kanssa. Kysymykseen tulevat tällöin suurimmat toimistot, joilla on erillinen työnantajayksikkö. Tätä on pidettävä ehdottomana edellytyksenä, sillä pienissä toimistoissa ei ole välttämättä riittävää asiantuntemusta ja tällaisia palveluita tarvitsevia asiakkaitakin niin vähän, että heidät on tarkoituksenmukaista ohjata suurempiin toimistoihin tai TE –keskuksen yrityspalveluyksikköön. Toimintamalli tulisi olemaan erilainen riippuen työnantajayksikön koosta ja toimiston toiminta-alueen työmarkkinatilanteesta. Myös TE-keskuspaikkakunnilla yhteistoiminnan tarpeet ovat erilaiset, kuin kauempana sijaitsevien toimistojen.

TE-keskukset viittaavat seutukunnittaiseen yhteistyöhön kunnallisten ja alueellisten kehittämis-yhtiöiden tai yrityspalvelukeskusten kanssa. Tällaista yhteistoimintaa on jo nykyisin useilla alueilla ja sen jatkaminen olisi luonnollista, sillä työvoimatoimistojen työnantajayksiköille sopii luontevasti vain työvoimaan ja uusien työpaikkojen syntymiseen liittyvä osa palveluista, ei päävastuu yrityspalveluista ja yritysten neuvonnasta.

Yksi maaseutuosaasto ehdottaa keskusteltavaksi kunnallisten maaseutusihteereiden siirtämistä tehtävineen työvoimatoimistoihin. EU:n taholta on kohdistunut kritiikkiä siihen, että Suomessa kunnallinen viranomainen hoitaa maaseutuasioiden paikallishallinnon tehtäviä. Ko. osaston mielestä työvoimatoimistoverkosto olisi juuri sopiva (tiheydeltään) ao. asioiden hoitamiseen. Mikäli maaseutuasiamiehet siirrettäisiin työvoimatoimistoihin, he siirtyisivät tehtävineen, joten resurssiongelmaa ei tule. Työhallinnon näkökulmasta maaseutusihteereiden siirtämiseen ei sinänsä ole estettä, jos kysymyksessä on heidän tekninen sijoittamisensa toimiston tiloihin. Sen sijaan, jos heidät siirretään työvoimatoimiston virkamiehiksi, kyseessä olisi toimivallan siirto ja maaseutusihteerit olisivat työvoimatoimiston johtajan alaisia virkamiehiä. Tällöin työvoimatoimiston tehtäväalue laajenisi suuntaan, joka on suhteellisen kaukana nykyisestä tehtäväkentästä. Ongelman muodostaisi myös toimistonjohtajien puuttuva asiantuntemus.

Kaikki TE -keskukset toteavat, että nykyiset resurssit eivät mahdollista lisätehtävien ottamista työvoimatoimistoihin ja edellyttävät lisäresurssien osoittamista niihin työvoimatoimistoihin, joihin tehtäviä siirrettäisiin. Määrä vaihtelee yhdestä seitsemään. Myöskään resurssien siirtoa TE –keskuksista toimistoihin ei nähty mahdolliseksi. TE-keskusten käsitys vastaa työhallinnon näkemystä, sillä Työministeriön toimintameno-kehitykset eivät anna mahdollisuutta lisätä henkilöstöä eikä muiden tehtävien hoito siirtää henkilöstöä yrityspalvelutehtäviin. Jos palveluita halutaan lisätä, tulee työhallinnolle voida osoittaa tarvittavat toimintamenot.

Nykyisillä näkymillä yrityspalveluiden kehittäminen on sopeutettava oleviin kehyksiin ja etsittävä sellaisia yhteistyön muotoja, joissa uudet tehtävät voidaan hoitaa järjestelyssä saavutettavilla säästöillä, ts. tehokkuuden ja tuloksellisuuden paranemisen avulla. Työhallinnon kannalta ei ole mitään estettä sellaisille järjestelyille, että TE-keskuksen yrityspalveluista vastaava henkilöstö toimii työvoimatoimiston tiloista käsin, mutta tällöin kysymyksessä on yhteistoimintasuhte, jossa ko. virkamiehet ovat TE-keskuksen valtuuksin ja työnjohdon alaisina. Tällaisissa tapauksissa muista kuin henkilöstökustannuksista on mahdollista sopia paikallisesti.

TE-keskusten esittämät tehtävät tukevat työvoimatoimistojen työvoimapolitiittista perustehtävää ja helpottavat ja nopeuttavat asiakaspalvelua sekä tuovat tärkeän lisän toimiston asiantuntemukseen. Tehtävien siirtämisessä lähtökohtana tulee olla toimiston perustehtävä eikä kaiken mahdollisen siirtäminen toimistoihin.

## TE-KESKUSTEN TYÖVOIMAOSASTOJEN PALVELUKYKY TYÖVOIMATOIMISTOJEN NÄKÖKULMASTA

TE-keskusten työvoimaosaston palvelukykyä työvoimaosastojen näkökulmasta kartoittava kysely lähetettiin jokaisen 15 TE-keskuksen alueelle keskimäärin kahteen työvoimatoimistoon. Kysely lähetettiin TE-keskuksen alueen suurimpiin työvoimatoimistoihin. Yhteensä kyselyjä lähetettiin 31 ja vastauksia tuli 16. Palaute oli seuraavanlaista:

### 1. Mitkä ovat mielestänne työvoimaosaston tärkeimmät palvelut työvoimatoimistolle?

Edellä olevaan kysymykseen annetuissa vastauksissa korostuivat seuraavat palvelut:

- työvoimatoimiston henkilöstön neuvominen, tukeminen ja ohjaaminen
- henkilöstön kouluttaminen
- toimintaedellytysten turvaaminen (henkilöstö, määrärahat, tilat)
- toiminnan ohjaus, koordinointi, valvonta ja tukeminen, tavoitteiden asettaminen
- alueelliset, yhteiset linjaukset; yhteistyö
- tiedon tuottaminen (tilastot, seurantatiedot, raportit)
- toimistonjohtajien työkokousten ja neuvottelupäivien järjestäminen
- neuvottelu työministeriön kanssa, toimiston edunvalvojana toimiminen
- palkanmaksun, tilitysten, maksatusten ym. hoitaminen keskitetysti
- työvoimakoulutuksen suunnittelu ja hankinta
- toiminnan ja palvelujen kehittäminen

### 2. Miten koette työvoimaosaston palvelukyvyn muuttuneen verrattuna entisen työvoimapiirin palvelukykyyn?

|                   |    |
|-------------------|----|
| parantunut        |    |
| pysynyt ennallaan | 2  |
| heikentynyt       | 14 |

### 3. Minkä arvosanan antaisitte työvoimaosaston palvelulle kouluarvosana-asteikolla 11-10?

Arvosanojen keskiarvo oli 6,65.

### 4. Mikäli arvioitte muutosta parempaan tai huonompaan suuntaan tapahtuneen, pyydän Teitä kertomaan 3-5 keskeistä syytä siihen. Merkitkää + kuvaamaan muutoksen eteen, jos se on positiivinen tai -, jos se on negatiivinen.

**positiivisina** muutoksina esille tuli seuraavanlaisia asioita:

- + toimistojen asema vahvistunut, itsenäisesti toimivia alueensa parhaita työmarkkina-asiantuntijoita
- + yhden luukun periaate
- + alueviranomaisyhteistyö laajentumassa
- + kokonaistietämys parantunut
- + osasto tiedostanut ongelmat ja näyttää pyrkivän parempaan

**negatiivisina** muutoksina esille tuli seuraavanlaisia asioita:

- työvoimaosastot ovat etääntyneet työvoimatoimistoista, yhteistyö vähäistä
- osaston henkilökunta ei kierrä tarpeeksi työvoimatoimistoissa keskustelemassa asioista
- uusia asioita ei ehditä valmistella riittävästi yhteistyössä osaston kanssa
- osasto ei välitä ministeriöstä saamaansa tietoa toimistoille yhtä paljon kuin aikaisemmin
- asiantuntemus osastolla huonontunut mm. henkilökunnan vaihtuvuuden takia
- henkilöiden tavoitettavuus huono sisäinen palvelu on huonontunut
- TE-keskus organisaationa (kolme ministeriötä, kolmet tavoitteet, rahat ym.)
- TE-keskusten eri osastojen yhteistyö ja erilaiset kehittämishankkeet vievät voimavarat
- byrokratia, etääntyminen substanssiasioista
- EU-byrokratia sitoo sekä osaston että työvoimatoimiston resursseja
- työministeriön ohjaus heijastuu osaston toimintaan
- tulosneuvottelut käskevästi ylhäältä alaspäin, työvoimatoimistoja ei kuunnella

## 5. Miten suhtaudutte työvoimatoimistojen tehtäväkentän laajentamiseen nykyisestä, esim. TE-keskusten yrityspalvelujen tarjoamisen suuntaan

|              |    |
|--------------|----|
| myönteisesti | 14 |
| kielteisesti | 2  |
| ei kantaa    |    |

## 6. Perusteluja mielipiteellenne

Yleisesti **myönteisen suhtautumisen** ehdoksi asetettiin se, että uudelle toiminnalle saadaan riittävästi resursseja. Ilman lisäresursseja työvoimatoimistoilla ei ole mahdollisuuksia laajentaa tehtäväkenttää.

Lisäksi todettiin, että

- työvoimatoimistot ovat olleet linkkinä yrittäjiin ja yritysten perustajiin, joten työtä tehdään jo sillä saralla erityisesti paikkakunnilla, joissa TE-keskusten palvelut ovat kauempana.
- olisi järkevää antaa alueellista liikkumavapautta palvelujen mitoituksessa ja resurssien käytössä. TE-hallinnolla näyttäisi vaikeudeksi muodostuvan liiallinen laaja-alaisuus.
- työssä on hyötyä myös muiden osastojen tuntemisesta, ammatillinen osaaminen lisääntyy.
- miksi asioida monessa paikassa, jos palvelut voidaan kohdistaa yhteen pisteeseen ja asiakkaiden asiointi helpottuu.
- mitä monipuolisempia työelämään liittyviä palveluja voidaan tarjota, sitä parempia edellytyksiä on todelliseen vaikuttavuuteen.

**Kielteisissä** kommentteissa todettiin, että:

- toimistojen paisuminen lisää sisäistä byrokratiaa ja tehokkuus kärsii.
- jos hoitamiseen tarvittavia lisäresursseja ei saada tai työvoimatoimiston ohjaus ja valvonta monimutkaistuu nykyisestä, työtehtävien laajentamiseen suhtautuminen on kielteistä.
- ammattitaito ja aika ei riitä. Jo nykyisten tehtävien hoitaminen tyydyttävästi nykyisellä henkilöstömäärällä tuottaa vaikeuksia.

**7. Mitä odotatte TE-keskuksen tai sen työvoimaosaston palveluilta tulevaisuudessa (esim. mitkä olisivat tärkeimmät yhteistyötä parantavat tekijät)?**

- aktiivisempaa yhteistyötä ja ongelmiin perehtymistä
- TE-keskusten johtamisongelman ratkaisemista
- työvoimaosastojen tehtävien selkiyttämistä ja laittamista tärkeysjärjestykseen
- helpompaa saavutettavuutta
- lupauten ja sopimusten täyttämistä
- yhteistä keskustelevaa strategista suunnittelua
- toimistojen työn tukemista keskustelun, konsultoinnin, koulutuksen ja tiedotuksen avulla
- tutustumista toisen ministeriön palveluihin
- asiantuntemuksen tason parantamista ja riittäviä resursseja toimistojen palvelemiseen
- kokeilevaa ja ennakkoluulotonta suhtautumista ja uusien asioiden tukemista
- alueellisten erityispiirteiden huomioon ottamista TE-keskusten kehittämisessä