

Maistraattien uudelleen organisointi

Selvitysmiehen raportti

30.10.2017

Jouni Backman

## Sisällysluettelo:

### 1. Johdanto

#### 1.1. Toimeksianto

#### 1.2. Tausta

### 2. Aineisto

#### 2.1. Aiemmat selvitykset

#### 2.2. Haastattelut

#### 2.3. Lausunnot

### 3. Nykytila

#### 3.1. Maistraatit

#### 3.2. VRK

#### 3.3. Valtion lupa- ja valvontavirasto (Luova)

#### 3.4. Digitalisaatio

### 4. Vaihtoehtojen vertailu

4.1. Maistraateista muodostetaan itsenäinen valtakunnallinen virasto.

4.2. Maistraattien ja Väestörekisterikeskuksen tehtävät yhdistetään yhteen valtakunnalliseen virastoon.

4.3. Maistraattien ja Väestörekisterikeskuksen tehtävät yhdistetään muuten yhteen valtakunnalliseen virastoon, mutta holhustoimen edunvalvontatehtävät siirretään perustettavaan Valtion lupa- ja valvontavirastoon.

### 5. Johtopäätökset ja toimenpide-ehdotukset

Yhteenveto toimenpide-ehdotuksista

#### 5.1. Asiakslähtöisyys

- 5.2. Digitalisaatio
- 5.3. Henkilöstö
- 5.4. Talous
- 5.5. Aikataulu
- 5.6. Tehtäväsiirrot
- 5.7. Ohjaus ja kehittäminen
- 5.8. Lainsäädäntö
- 5.9 Alueellisuus

## 6. Yhteenveto

# 1. Johdanto

## 1.1. Toimeksianto:

Valtiovarainministeriö antoi 5.7.2017 ministeri Vehviläisen allekirjoittamalla päätöksellä allekirjoittaneen tehtäväksi 30.10.2017 mennessä selvittää ja arvioida maistraattien erilaisia organisointivaihtoehtoja kolmen annetun vaihtoehdon pohjalta sekä tehdä tarvittaessa muita organisointi- ja kehittämissuhteita.

Tehtävänä oli:

1. selvittää, mitä hyötyjä ja haasteita maistraattien organisointivaihtoehtoihin (ml. kuluttajaneuvontatehtävien mahdollinen siirtäminen Kilpailu- ja kuluttajavirastoon eri vaihtoehdoissa) liittyy
2. tehdä selvitykseen perustuen ehdotus maistraattien organisointimallista sekä mahdollisista tehtäväsiirroista.

Organisointivaihtoehtoja tarkasteltaessa tuli kiinnittää erityistä huomiota siihen, että valittava organisointiratkaisu edistää digitaalisuutta maistraattien toiminnassa ja palvelutuotannossa.

## 1.2 Tausta:

Toimeksiannossa todettuna lähtökohtana on pääministeri Juha Sipilän hallituksen 5.4.2016 tekemä maakunnille siirtyviä tehtäviä koskeva linjaus:

”Valtio vastaa oikeusvaltion ylläpitämisestä ja kehittämisestä, perusoikeuksien turvaamisesta ja arvioinnista sekä turvallisuustehtävistä samoin kuin kansainvälisistä ja valtakunnallisista tehtävistä ja yhdenvertaisuuden ja yleisen edun valvonnasta. Valtion hallintotehtävissä on periaatteena valtakunnallinen toimivalta silloinkin, kun tehtävät edellyttävät alueellista tai paikallista läsnäoloa. Toisena periaatteena valtion hallintotehtävissä on valtakunnallisesti yhtenäisen toimintatavan ja ratkaisukäytännön soveltaminen.”

Em. hallituksen linjauksen mukaisesti myös maistraattien tehtävissä on jatkossa sovellettava valtakunnallista toimivaltaa sekä yhtenäisiä toimintatapoja ja ratkaisukäytäntöjä. Ilman hallituksen yleislinjaustakin näin olisi perusteltua tehdä maistraattien uudelleenorganisoinnin osalta.

Toimeksiannon mukaan maistraattien toiminnalla on suora liittymäpinta aluehallintovirastoihin. Maakuntauudistuksen yhteydessä aluehallintovirastoista muodostetaan em. hallituksen linjauksen mukaisesti uusi valtakunnallisen toimivallan omaava Valtion lupa- ja valvontavirasto (Luova), joka toimii alueellisissa toimipisteissä.

Nykyisin maistraattien ohjaus- ja kehittämistehtävät on koottu Itä-Suomen aluehallintoviraston yhteydessä toimivaan maistraattien ohjaus- ja kehittämissyksikköön. Maistraatit ovat osa Etelä-Suomen aluehallintoviraston kirjanpitoyksikköä.

Eduskunnalle annettavan maakuntauudistuksen II-vaiheen hallituksen esityksen yhteydessä tulee tehdä ehdotus näiden asioiden järjestämisestä sen jälkeen, kun aluehallintovirastot lakkaavat ja pääosa niiden tehtävistä siirtyy uuteen perustettavaan virastoon (Luova).

Toimeksiannon mukaan hallitus päätti 27.3.2017 elämäntapahtumiin ja asiakastietoon perustuvasta digitaalisesta palvelumallista, jossa väestötietojärjestelmän tiedoilla on monien kansalaisten asioinnin ja viranomaisten toiminnan kannalta keskeinen rooli. Maistraatit ja Väestörekisterikeskus vastaavat väestötietojärjestelmästä. Toimeksiannon mukaan niiden yhdistäminen antaisi mahdollisuuden nostaa maistraattien digitalisaatiokykyä palvelutarpeen kasvaessa ja varmistaa väestötietojärjestelmän välttämättömän uudistuksen mahdollistamien tuottavuushyötyjen saaminen.

Toimeksiannon mukaan aiemmissa maistraattien organisointia koskevissa selvityksissä on päädytty kolmeen perusvaihtoehtoon:

1. Maistraateista muodostetaan itsenäinen valtakunnallinen virasto.
2. Maistraattien ja Väestörekisterikeskuksen tehtävät yhdistetään yhteen valtakunnalliseen virastoon.
3. Maistraattien ja Väestörekisterikeskuksen tehtävät yhdistetään muuten yhteen valtakunnalliseen virastoon, mutta holhoustoimen edunvalvontatehtävät siirretään perustettavaan Valtion lupa- ja valvontavirastoon.

Työ- ja elinkeinoministeriö on lisäksi ehdottanut, että kaikissa organisointivaihtoehdoissa kuluttajaneuvontatehtävät siirrettäisiin Kilpailu- ja kuluttajavirastoon.

## 2. Aineisto

### 2.1. Aiemmat selvitykset

Maistraattien asemaa, tehtäviä ja ohjausta on selvitetty ja käsitelty vuosien varrella lukuisissa yhteyksissä. Nämä selvitykset ovat olleet tarpeellisilta osin myös tämän selvitystyön lähdemateriaalia.

Uusimpina ja tärkeimpinä aineistoina selvitystyössä oli käytettävissä valtiovarainministeriön sisäinen selvitys maistraattien uudelleenorganisointivaihtoehdoista (Valtiovarainministeriön kunta- ja aluehallinto-osaston rakenne- ja ohjausyksikkö 14.2.2017) sekä valtiovarainministeriön sisäiset muistiot / työryhmäraportit digitalisaatiotehtävien organisoinnin kehittämi-

sestä ja järjestämisestä valtiovarainministeriön hallinnonalalla (31.1.2017 ja 5.4.2017) sekä niihin annetut lausunnot.

Maistraattien tehtävien osalta keskeisiä tausta-aineistoja olivat valtiovarainministeriön muistio (8.3.2016) ”Lausuntoyhteenveto maistraattien päälliköiden säädöstenpurkuesityksistä saaduista lausunnoista ja valtiovarainministeriön näkemykset jatkotoimista” sekä maistraattien ohjaus- ja kehittämissyksikön (MOK) työryhmän muistio (14.2.2017) maistraattien digitalisaatioehdotuksista.

Aiempien selvitysten ja raporttien lisäksi selvitystyössä on perehdytty tarvittavilta osin lainsäädäntöön ja muihin aihepiiriä koskeviin päätöksiin niihin erikseen viittaamatta. Olen tutustunut myös maistraattien tulossopimuksiin, toiminta-, talous- ja henkilöstötietoihin, kokonaisarkkitehtuuriin, tulevaisuuskatsaukseen, asiakkuus-analyysiin sekä asiakastytytyväisyyskyselyihin.

Tämä selvitystyö ei toista jo aiemmin esitettyjä perustietoja, analyyssejä eikä toimenpideehdotuksia. Selvityksessä pitäydytään pääasiassa toimeksiannon mukaisesti kolmen annetun organisointivaihtoehdon tarkasteluun.

Toimeksiannon mukaisesti selvitys sisältää myös joitakin tehtäväsiirtoihin ja tehtäviin liittyviä havaintoja, toimenpide-ehdotuksia ja jatkoselvitystarpeita.

## 2.2. Haastattelut:

Selvitystyö perustuu tausta-aineiston lisäksi pääasiassa maistraattien toiminnan kannalta keskeisiä toimijoita ja sidosryhmiä edustavien henkilöiden haastatteluihin. Haastattelut eivät ole organisaatioiden tai henkilöiden virallisia lausuntoja tai kannanottoja. Haastateltuja ei siteerata suoraan henkilö- tai organisaationimillä. Haastatteluissa nousi esiin osin kirjallisista lausunnoista poikkeavia näkemyksiä.

Haastatellut henkilöt:

Koponen Merja	Johtaja	Maistraattien ohjaus- ja kehittämissyksikkö/Itä-Suomen aluehallintovirasto (MOK)
Heusala Aila	Lakimies	Maistraattien ohjaus- ja kehittämissyksikkö/Itä-Suomen aluehallintovirasto (MOK)
Nykvist-Lindström Pia	Ylitarkastaja	Maistraattien ohjaus- ja kehittämissyksikkö/Itä-Suomen aluehallintovirasto (MOK)
Kiiskinen Outi	Suunnittelija	Maistraattien ohjaus- ja kehittämissyksikkö/Itä-Suomen aluehallintovirasto (MOK)
Kortelainen Pekka	Ylitarkastaja	Maistraattien ohjaus- ja kehittämissyksikkö/Itä-

		Suomen aluehallintovirasto (MOK)
Myllys Kari	Maistraatin päällikkö	Uudenmaan maistraatti
Peltoniemi Auli	Maistraatin päällikkö	Sisä-Suomen maistraatti
Anttila Pirkko	Maistraatin päällikkö	Itä-Suomen maistraatti
Tarkka Helena	Hallinto- ja kehitysjohtaja	VM
Salmi Jaana	Ylitarkastaja	VM
Hyvönen Tarja	Hallitusneuvos	VM
Peltonen Irja	Tietojohtaja	VM
Puttonen Marko	Kehittämispäällikkö	VM
Nikkilä Maria	Tietohallintoneuvos	VM
Kivivasara Sami	Tietohallintoneuvos	VM
Karjalainen Anna-Maija	Valtion ICT johtaja	VM
Olli-Pekka Rissanen	Erytisasiantuntija	VM
Rahkola Markus	Erytisasiantuntija	VM
Kolttä-Sarkanen Eeva-Liisa	Kaupallinen neuvos	TEM
Lounema Tomi	Kaupallinen neuvos	TEM
Rubanin Maaria	Hallitusneuvos	OM
Salminen Assi	Lainsäädäntöneuvos	OM
Jääskeläinen Arto	Neuvotteleva virkamies, vaalijohtaja	OM
Hentunen Päivi	Ylijohtaja	KKV
Puomila Maija	Johtaja	KKV
Krohns Lea	Ylijohtaja	VRK
Salovaara Timo	Johtaja	VRK

Viskari Janne	Johtaja	VRK
Rehn Pekka	Johtaja	VRK
Lario Irmeli	Johtaja	VRK
Luntiala Hannu	Ent. ylijohdaja	VRK
Laitinen Timo	Pääjohtaja	Valtiokonttori
Raimo Pyysalo	Apulaispäällikkö	Maahanmuuttovirasto
Aaltonen Elli	Pääjohtaja	KELA
Beurling Juha	Päsihteeri	Kuluttajaliitto
Keskikuru Kaarina	Hallintosihteeri, luottamusmies	JHL
Turtia Marjaana	Toimistosihteeri	Pardia
Pennanen Nuutti	Päälouottamusmies, henkikirjoittaja	JUKO

### 2.3. Lausunnot

Selvitystyön kuluessa ei pyydetty kirjallisia lausuntoja. Pyytämättä tuli eräitä yhteydenottoja, joihin sisältyi myös kirjallisia lausuntoja, aloitteita tai kommentteja. (Johtavien kuluttajaoikeusneuvojen muistio ja Kuluttajariitalautakunnan kannanotto koskien kuluttajaoikeusneuvontaa sekä Vapaa-ajattelijoiden liiton kannanotto koskien VTJ-järjestelmää).

## 3. Nykytila:

Eri organisaatioiden ja toimintojen nykytilaa on kuvattu yksityiskohtaisesti mm. useissa viimeaikaisissa VM:n selvityksissä. Siksi tässä yhteydessä nykytila todetaan vain hyvin pelkistetyksi.

### 3.1. Maistraatit:

Maistraatit ovat osa valtion paikallishallintoa. Maistraatit vastaavat alueensa väestötietojärjestelmästä, holhousasioista sekä valtakunnallisesta kuluttajaneuvonnasta.

Maistraattien muita tehtäviä ovat mm. avioliiton esteiden tutkinta, nimenmuutosasiat ja perukirjojen osakasluetteloiden vahvistaminen. Maistraatin henkikirjoittaja suorittaa siviilivihkimiset ja hän toimii myös julkisena notaarina ja kaupanvahvistajana.

Suomessa on 9 maistraattia ja niillä on toimipisteitä yhteensä 36. Ahvenanmaalla tehtäviä hoitaa Ahvenanmaan valvontavirasto.

Maistraattien asiakkaita ovat kansalaiset, yritykset, yhdistykset, muut yhteisöt, uskonnolliset yhdyskunnat ja muut julkishallinnon toimijat.

Maistraattien henkilöstömäärä on vähentynyt ollen nyt noin 600. Htv-kehys laskee vuosittain melko tasaisesti lukumäärään 471 vuonna 2022.

### 3.2. VRK

Väestörekisterikeskus (VRK) vastaa yhdessä maistraattien kanssa väestötietojärjestelmästä (VTJ) joka on keskeinen perusrekisteri monien yhteiskunnan toimintojen kannalta. VRK tarjoaa myös väestötietojärjestelmän tietopalveluja ja varmennepalveluja. Se hoitaa osaltaan myös vaalitehtäviä.

Lisäksi VRK tuottaa ja kehittää kansallista palveluväylää sekä siihen kuuluvia palvelutietovarantoja, palvelunäkymää, luonnollisen henkilön tunnistuspalveluja, tunnistamisen kokoamis- ja hallinnointipalveluja, asiointivaltuutuspalvelua sekä viestinvälityspalvelua.

VRK:n henkilöstömäärä on noin 160 (150 htv) ja sen htv-kehys kasvaa jonkin verran. Lisäksi konsulttityön suhteellinen osuus jatkossa on melko suuri, noin 30-40 htv.

VRK:lla ei ole alueorganisaatiota (toimipiste Kokkolassa).

VRK:n tulosoajuksesta vastaa VM ja VRK osallistuu maistraattien tulosoajukseen.

### 3.3. Valtion lupa- ja valvontaviraston (Luova)

Valtion lupa- ja valvontaviraston (Luova) on tarkoitus aloittaa vuoden 2020 alusta. Siihen kootaan valtiolle kuuluvia lupa-, ohjaus- ja valvontatehtäviä maakuntauudistuksen yhteydessä lakkautettavilta aluehallintovirastoilta, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksilta ja Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirastolta.

Virasto on valtakunnallinen, mutta sillä on alueellinen toimipaikkaverkko. Henkilöstöä on noin 1500.

Virasto turvaa perusoikeuksien ja oikeusturvan toteutumista ja valvoo yleistä etua hoitamalla lainsäädännön toimeenpano- ohjaus- ja valvontatehtäviä.

Perustettava virasto pyrkii poikkihallinnollisesti ja monialaisesti toimimalla ja julkisia tietovarantoja hyödyntämällä ja uusilla digitaalisilla prosesseilla proaktiiviseen asiakaslähtöiseen

palveluun. Palvelujen käyttäjinä ovat kansalaiset, elinkeinoelämä, yhteisöt ja maakunnat sekä kunnat.

Virastoa ohjataan ministeriöiden yhteisen ohjauksen ja kunkin ministeriön toiminnallisen ohjauksen avulla.

### 3.4. Digitalisaatio

Hallituksen puoliväliriihen tiedote 25.4.2017 tiivistää hyvin tilannekuvan ja toimenpidetarpeet:

”Hallitusohjelman mukaan julkisten palveluiden digitalisoinnin yksi keskeinen tavoite on, että jatkossa uutta tietoa kysytään kansalaiselta tai yritykseltä vain kerran. Tavoitteen toteuttaminen vaatii sekä lainsäädännöllisiä keinoja että prosessien uudistamista.

Valtion digihankkeiden koordinointi ja ohjausjärjestelmä uudistetaan tukemaan tehokkaasti digitalisaation vaatimaa poikkihallinnollisuutta ja asiakaslähtöisyyttä, jotta hallitusohjelman tavoitteet voitaisiin saavuttaa.”

Maistraattien ja VRK:n toiminnan organisointi ja kehittäminen on keskeisessä roolissa em. tavoitteiden saavuttamiseksi.

Julkinen hallinto on tehnyt useilla vaalikausilla linjauksia ja päätöksiä, joilla on pyritty edistämään digitalisaatiota niin julkishallinnossa kuin koko yhteiskunnassakin. Lainsäädäntöä on kehitetty huomioimaan digitalisaation mahdollistaminen ja edistäminen. Lainsäädännöllä on mm. mahdollistettu julkisten tietovarantojen yhteiskäyttöä ja hyödyntämistä, selkeytetty tietojenkeruuta ja tallentamista, koottu voimavaroja ja toimivaltaa, uudistettu organisaatioita ja toimintaprosesseja sekä panostettu erilaisiin digi-hankkeisiin.

Menestys on ollut vaihtelevaa. On paljon hyviä ja onnistuneita esimerkkejä toimintaprosessien uudistamisesta digitalisaation avulla. On myös paljon hankkeita, jotka ovat olleet suurissakin vaikeuksissa mm. aikataulujen, kustannusten tai toimivuuden osalta.

Digitalisaation ymmärtäminen läpäisyperiaatteella koko toimintaprosessien uudistamisessa ei ole vielä kaikilta osin selvää. Vanhojen analogisten prosessin osien säilyttäminen on estänyt ja estää merkittävät tehokkuus- ja vaikuttavuushyödyt.

Em. epäkohtiin on havahduttu kiitettävästi ja hallitus on käynnistänyt tai vienyt eteenpäin monia tärkeitä digitalisaatiohankkeita. Siitä huolimatta edelleen on mm. päällekkäistä tai eriaikaista tekemistä (mm. kunnat, maakunnat, valtion eri organisaatiot), päällekkäistä tiedonkeruuta ja tallentamista sekä epäselvyyttä toimivallasta tai rooleista.

Julkishallinnon rakenteiden ja toimintatapojen ollessa juuri nyt merkittävässä muutosvaiheessa, digitalisaation merkitys korostuu.

## 4. Vaihtoehtojen vertailu

Kolmen toimeksiannossa annetun vaihtoehdon osalta on tehty keskinäistä vertailua jo valtiovarainministeriön aiemmissa selvityksissä. Tässä esitetyt arviot perustuvat lähdeaineiston lisäksi erityisesti haastatteluissa esille tulleisiin näkökohtiin.

### 4.1. Maistraateista muodostetaan itsenäinen valtakunnallinen virasto.

Selvityksen perusteella maistraattien yhdistäminen yhdeksi valtakunnalliseksi virastoksi täyttäisi hallituksen edellytyksen valtakunnallisesta toimivallasta ja toimialueesta ja parantaisi osin merkittävästikin toiminnan kehittämisedellytyksiä. Tämä ratkaisu tukisi jo käynnissä olevaa maistraattien yhtenäisten toimintaprosessien kehittämistä ennalta tutussa toimintaympäristössä. Vaihtoehto mahdollistaisi valtakunnallisen erikoistumisen ja työnjaon myötä resurssien nykyistä tehokkaamman käytön.

Tämän vaihtoehdon merkittävimmät hyödyt ovat saavutettavissa myös Väestörekisterivaihtoehdossa. Sitä vastoin tämä vaihtoehto ei tarjoa ainakaan merkittävää lisäresurssia ja –osaamista digitalisaation osalta. Myös väestötietojärjestelmän kehittäminen säilyisi tässä vaihtoehdossa kahdessa organisaatiossa.

Vaihtoehto sai haastatteluissa vähemmän kannatusta kuin aiempien selvitysten lausunto-kierroksilla. Monet haastateltavat pitivät tärkeänä tehdä nyt riittävän kestävä ratkaisu ja olivat (lausunnoista poiketen) valmiit hyväksymään myös yhdistämisen Väestörekisterin kanssa. Pelkän maistraattien yhdistämisen valtakunnalliseksi virastoksi pelättiin jäävän väli-vaiheeksi, jota (väliaikaista ratkaisua ja lisäselvityksiä) kukaan ei tuntunut kannattavan.

Selitys osittaiseen ristiriitaan lausuntojen ja haastattelujen välillä löytynee esiin tulleesta tarpeesta torjua mahdollinen maistraattien liittäminen perustettavaan valtion lupa- ja valvontavirastoon (Luova). Tämän vuoksi eräissä lausunnoissa ei kannatettu yhdistämistä mihinkään organisaatioon, vaan omaa itsenäistä maistraattivirastoa.

Vahvuudet ja mahdollisuudet:

- Mahdollistaa hallituksen edellyttämän valtakunnallisen toimivallan sekä yhtenäisen toimintatavan ja ratkaisukäytännöt.
- Mahdollistaa asiakaslähtöisten uusien palveluprosessien kehittämisen nykyistä paremmin.
- Mahdollistaa resurssien kokoamisen ja uudelleen ohjauksen ja niiden myötä merkittäviäkin henkilöstö- ja kustannussäästöjä.
- Tuttu organisaatio vähentää muutosvastarintaa.
- Käynnissä oleva maistraattien yhteinen kehitystyö jatkuu häiriöittä.

Heikkoudet ja uhat:

- Koetaan väliaikaisena ratkaisuna synnyttäen odotusarvon myöhemmästä uudesta muutoksesta.
- Säilyttää helposti olemassa olevia toimintatapoja haastamatta isompaan muutokseen.
- Ei tuo lisää resurssia ja osaamista digitalisaation ja uusien asiakaslähtöisten palveluprosessien kehittämiseen, vaikka merkittävästi pienenevä htv-kehys sitä edellyttäisi.
- Jättää väestötietojärjestelmän kehittämisen kahteen eri virastoon.

4.2. Maistraattien ja Väestörekisterikeskuksen tehtävät yhdistetään yhteen valtakunnalliseen virastoon.

Tätä vaihtoehtoa pidettiin mahdollisena niidenkin haastateltavien toimesta, jotka kannattivat ensisijaisesti ensimmäistä vaihtoehtoa (maistraateista itsenäinen valtakunnallinen virasto). Selkeimmin tätä vaihtoehtoa vastustivat ne haastatellut, jotka kannattivat holhoustoimen edunvalvontatehtävien irrottamista maistraattien tehtävistä.

Vaihtoehto tarjoaa kaikkia muita vaihtoehtoja suuremman kokonaisuuden, jossa johtaminen, kehitystyö, tukipalvelut, erikoistuminen ym. voidaan tehdä vaikuttavimmin ja kustannustehokkaimmin. Monipuolinen osaaminen samassa organisaatiossa olisi myös etu niin sisäisten kuin ulkoistenkin prosessien kehittämisen osalta.

Selvitystyön hankaluus liittyi epätietoisuuteen Väestörekisterikeskuksen tulevasta roolista ja tehtävistä. Aiemmissa selvityksissä on ollut esillä useita vaihtoehtoja, joissa Väestörekisterikeskus muuttuisi joko pelkistetysti vastaamaan valtiovarainministeriön toimialan digitalisaation valtakunnallisista edistämistehtävistä ilman väestötietojärjestelmän kehittäjän roolia tai vaihtoehtoisena ääripäänä nykyistä huomattavasti monialaisemmaksi toimijaksi, jossa on väestötietojärjestelmän lisäksi maistraattien nykyiset tehtävät sekä valtionhallinnon digitalisaation edistämistehtävät.

Eryteisesti tämän vaihtoehdon yhteydessä ratkaistavana ei siis ole vain maistraattien tehtävien organisointi, vaan myös Väestörekisterikeskuksen rooli ja tehtävät sekä eräiden digitalisaatiotehtävien organisointi.

Tämä vaihtoehto kokoaa selkeästi vahvimman ja toimintakykyisimmän organisaation, jolla on muita vaihtoehtoja paremmat edellytykset edistää erityisesti digitaalisaatiota niin hallinnon sisäisissä kuin ulkoisissakin prosesseissa. Se tarjoaa myös laajimmat mahdollisuudet toimintojen uudelleen järjestämiseksi mahdollisimman matalalla organisaatiolla. Tämä, mahdollisimman matala organisaatio, on oltava myös tämän vaihtoehdon toteuttamisen ehtona, ettei synny liian moniportaista ja sektoroitunutta hallintorakennetta.

Suurimmat haasteet tässä vaihtoehdossa liittyvät hyvin erilaisen toiminnan (osin eri tehtävien lisäksi ero valtakunnallisen ja paikallisen toimintatavan sekä asiakkuuksien osalta). Toisaalta Väestörekisterikeskus on toiminut hyvin läheisessä yhteistyö- ja ohjaussuhteessa maistraattien kanssa, joten kovin vieraista toimintakulttuureista ei ole kysymys.

#### Vahvuudet ja mahdollisuudet:

- Mahdollistaa hallituksen edellyttämän valtakunnallisen toimivallan sekä yhtenäisen toimintatavan ja ratkaisukäytännöt.
- Mahdollistaa resurssien kokoamisen ja uudelleen ohjauksen ja niiden myötä merkittäviäkin henkilöstö- ja kustannussäästöjä. Johtamisjärjestelmän ja tukipalvelujen osalta potentiaali pelkkää maistraattien yhdistämistä suurempi.
- Mahdollistaa asiakaslähtöisten uusien palveluprosessien kehittämisen pelkkää maistraattien yhdistämistä paremmin.
- Tuo VRK:n osaamisen ja resurssit myös maistraattien tehtävien digitalisointiin. Vastaavasti maistraattien kokemus ja osaaminen henkilökohtaisista palveluista tulee myös VRK:n käyttöön.
- Mahdollistaa resurssien kokoamisen erityisesti muutosvaiheen välttämättömiin kehittämiskohteisiin, kuten viestintään.
- Selkeyttää VRK:n asemaa, varsinkin jos samalla sinne kootaan valtiovarainministeriön toimialalta digitalisaation edistämistehtävät – muutoin (ilman yhdistämissä) VRK jäämässä kooltaan melko pieneksi virastoksi.
- Mahdollistaa tehtävien kokoamisen laajemmaltikin uuteen isompaan ja monialaisempaan virastoon.

#### Heikkoudet ja uhat:

- Muutosjohtamisen osaamisen ja kokemuksen puute. Kahden erilaisen toiminnan ja toimintatavan yhdistäminen haasteellista: edellyttää selkeää, vahvaa ja uusiin tehtäviin sitoutunutta johtamista.
- VRK:n ylijohtajan valinta-aikataulu haasteellinen – onko valittavalla/valitsijoilla riittävä tieto, millaisen organisaation johtajaa valitaan (mikäli yhdistettävän uuden viraston johtaja).
- Ohjausjärjestelmän uudistaminen ja keventäminen tarpeellisella tavalla voi aiheuttaa nykyisen ohjausjärjestelmän eri toimijoiden muutosvastarintaa.
- Voi pahimmillaan johtaa liian moniportaiseen ja siiloutuneeseen virastorakenteeseen.
- Ei olemassa olevaa ylimääräistä resurssia muutosjohtamiseen tai maistraattien tehtävien digitalisointiin.

4.3. Maistraattien ja Väestörekisterikeskuksen tehtävät yhdistetään muuten yhteen valtakunnalliseen virastoon, mutta holhoustoimen edunvalvontatehtävät siirretään perustettavaan Valtion lupa- ja valvontavirastoon.

Vaihtoehto sai haastatteluissa hyvin vähän kannatusta, maistraateissa toimivilta ei juuri lainkaan. Vaihtoehtoa puoltavat perustelivat sitä holhoustoimen edunvalvontatehtävien maistraattien muista tehtävistä poikkeavalla luonteella, johon voi perustellusti ainakin osin

yhtyä. Tämä peruste puoltaisi holhustoimen edunvalvontatehtävien siirtämistä pois maistraattien yhteydestä myös ensimmäisessä vaihtoehdossa eli valtakunnallisessa maistraattivirastossa.

Toinen, jopa selkeämpi puoltamisperuste tälle vaihtoehdolle oli erällä haastatelluilla pelko holhustoimen tehtävien ja resursoinnin jäämisestä Väestökisterikeskuksen yhteydessä nykyistä huonompaan asemaan. Osin tämä arvio perustui näkemykseen Väestökisterikeskuksen substanssiosaamisen puutteeseen holhustoimesta, osin mielenkiinnon ja tarpeiden kohdistumisesta muihin, erityisesti digitalisaation edistämiseen liittyviin tehtäviin. Tältä osin on huomioitava, että Väestökisterikeskuksen yhteyteen siirtyisi kaikki nykyinen maistraattien holhustoimen edunvalvontatehtävien osaaminen ja haastatelluista suuri osa luotti Väestökisterikeskuksen kykyyn vastata myös holhustoimen edunvalvontatehtävien kehittämisestä.

Holhustoimen edunvalvontatehtävät poikkeavat luonteeltaan maistraattien muista tehtävistä. Lupa- ja valvontatehtävinä ne ovat lähempänä aloittavan Valtion lupa- ja valvontaviraston (Luova) tehtäviä. Tämä puoltaisi ko. tehtävien kokoamista Luovan yhteyteen. Aikataulun osalta tämä on kuitenkin haasteellista, sillä lyhyellä aikavälillä saatavat hyödyt ovat todennäköisesti aiheutuvia haittoja pienempiä. Holhustoimen edunvalvontatehtävien valtakunnallisen erikoistumisen myötä tilanne muuttuu todennäköisesti päinvastaiseksi.

Vahvuudet ja mahdollisuudet:

- Mahdollistaa hallituksen edellyttämän valtakunnallisen toimivallan sekä yhtenäisen toimintatavan ja ratkaisukäytännöt.
- Selkeyttää ja yhdenmukaistaa maistraattien / uuden viraston tehtäviä.
- Mahdollistaa henkilöstön erikoistumisen ja osaamisen vahvistamisen holhustoimen edunvalvonnan osalta.
- Holhustoimen edunvalvontatehtävien luonne lupa- ja valvontaviranomaiselle kuuluvia. Mahdollistaisi perustettavan Valtion lupa- ja valvontaviraston (Luovan) monipuolisen ja laajan osaamisen hyödyntämisen holhustoimen edunvalvontatehtävien kehittämisessä.

Heikkoudet ja uhat:

- Vaikeuttaa merkittävästi nykyistä henkilöstövoimavarojen yhteiskäyttöä erilaisten tehtävien osalta (erityisesti lakimiesten osalta).
- Edellyttää muita vaihtoehtoja merkittävästi suurempaa ja nopeampaa henkilöstön tehtäväkohtaista erikoistumista valtakunnallisesti. Ei mahdollista välittömästi, joten edellyttäisi jonkinlaista siirtymäkautta.
- Vie muuta kuin holhustoimen edunvalvonnan osaamista mukanaan maistraatin/uuden viraston ulkopuolelle (Luovaan) tai vaihtoehtoisesti jättää holhustoimen edunvalvonnan osaamista maistraatin/uuden viraston sisälle, vaikka ei enää sen teh-

tävänä. Jälkimmäinen edellyttäisi uuden holhoustoimen osaamisen ja resurssin hankkimista Luovaan (päällekkäisresurssi).

- Valtion lupa- ja valvontaviraston (Luova) toimipaikkaverkko maistraatteja suppeampi, edellyttäisi muiden toimipisteiden hyödyntämistä.

## 5. Johtopäätökset ja toimenpide-ehdotukset

Yhteenveto toimenpide-ehdotuksista:

Maistraattien uudelleen organisointi on välttämätöntä ja perusteltua. Välttämätöntä se on hallituksen 5.4.2016 tekemän linjauksen perusteella. Perusteltua se olisi joka tapauksessa niin asiakaslähtöisyyden vahvistamiseksi, digitaalisten palveluprosessien edistämiseksi kuin asetettujen tuottavuus ja vaikuttavuustavoitteiden saavuttamiseksi.

Esitän, että

- Nykyiset yhdeksän erillisinä virastoina toimivaa maistraattia ja nykyinen Väestökisterikeskus yhdistetään valtakunnalliseksi virastoksi vuoden 2020 alusta. Yhdistäminen tehdään Väestökisterikeskukseen, mutta samalla viraston nimen muutoksella korostetaan uutta toiminnallista kokonaisuutta.
- Valtiovarainministeriön toimialan kaikki digitalisaation edistämistehtävät kootaan mahdollisimman pikaisesti jo ennen em. yhdistettävän viraston aloittamista Väestökisterikeskuksen yhteyteen.
- Maistraattien nykyiset kuluttajaneuvontatehtävät siirretään Kilpailu- ja kuluttajaviraston yhteyteen mahdollisuuksien mukaan jo ennen em. maistraattien ja Väestökisterikeskuksen yhdistämistä.
- Asiakaslähtöisyyden vahvistamiseksi tehdään eräitä muita välittömiä toimenpiteitä ja lisäselvityksiä.

### 5.1. Asiakaslähtöisyys

Julkishallinnon kehitystyössä, myös maistraattien osalta, korostetaan asiakasnäkökulmaa. Yleensä puhutaan asiakaslähtöisyydestä, joskus asiakaskeskeisyydestä.

Organisaatioiden ja toimintaprosessien uudistamisen yhteydessä vaikutusarvioiden painopiste on kuitenkin edelleen vahvasti organisaatioissa: sen johtamisessa, viranomaisten toiminnassa, julkistaloudessa, henkilöstössä, tietojärjestelmissä ja säädöksissä.

Julkishallinnon asiakaslähtöisyys tarkoittaa usein asiakkaan aloitteesta lähtevää prosessia. Palvelurakenteiden kehittämisessä puhutaan palvelujen hakemisen ja palvelujen löytämisen helpottamisesta. Tähän pyritään ns. yhden luukun periaatteella.

Aito asiakaslähtöisyys ja asiakaskeskeisyys evät jää odottamaan asiakkaan aloitetta. Palvelun tarjoajan on oltava itse proaktiivinen eli aloitteellinen. Hallituksen linjaama elämäntapahtumiin ja asiakastietoon perustuvasta julkishallinnon palvelumalli tarjoaa mahdollisuuden proaktiiviseen toimintaan.

Elämäntapahtumien ja asiakastiedon osalta keskeinen tekijä on väestötietojärjestelmä. Siksi myös sen ylläpidossa ja kehittämisessä lähtökohtana on oltava asiakaslähtöisyyden vahvistaminen.

Kotikuntalain 1 § toteaa sen soveltamisalasta: "Tämän lain mukaan määräytynyt kotikunta ja siellä oleva asuinpaikka sekä ulkomailla vakinaisesti asuvan Suomen kansalaisen väestökirjanpitokunta merkitään väestötietojärjestelmästä ja Väestörekisterikeskuksen varmennepalveluista annetussa laissa (661/2009) tarkoitettuun väestötietojärjestelmään. Väestötietojärjestelmään merkitään myös henkilön ilmoittama tilapäinen asuinpaikka.

Jollei muussa laissa toisin säädetä, tämän lain säännöksiä noudatetaan myös silloin, kun valtion tai kunnan viranomaisen taikka kansaneläkelaitos tekee ratkaisuja, joihin henkilön kotikunnalla ja siellä olevalla asuinpaikalla tai henkilön tilapäisellä asuinpaikalla on vaikutusta."

Väestötietojärjestelmään kirjattavalla kotikunnalla ja asuinpaikalla on erittäin ratkaiseva merkitys kansalaisten perusoikeuksien ja monien viranomaispäätösten ja palvelujen kannalta. Siksi näiden tietojen oikeellisuutta ja tietojen käyttöä on säädeltävä riittävän tarkasti. Kotikuntalain viittaama muu lainsäädäntö, joka oikeuttaa poikkeamaan kotikuntalain määräyksistä olisi syytä ajoittain tarkistaa siten, että se ei rapauta väestötietojärjestelmän ensisijaisuutta kaikessa viranomaistoiminnassa. Tältä osin on myös syytä selvittää, onko em. kotikuntalaista poikkeamisen salliva muu lainsäädäntö kaikissa tapauksissa olemassa.

Väestötietojärjestelmän tiedot ovat suurelta osin hyvin laadukkaita ja luotettavia. Tietojen käyttö ei kuitenkaan ole kaikilta osin asiakaslähtöistä. Julkishallinnon toimijoille ei ole riittävää yhteistä säädöspohjaa tai ohjeistusta esim. osoitetietojen osalta. Asiakas ei voi tietää, mitä tietoja viranomaiset kulloinkin käyttävät. Viranomaiset eivät myöskään esim. verkkosivuillaan kerro, mitä tietoja (esim. osoitetietokenttää) ja millä perusteella ne käyttävät. Väestötietojärjestelmän tietojen ajantasaisuutta ja oikeellisuutta tulisi vahvistaa lisäämällä kansalaisten tietoa niiden sisällöstä ja käytöstä sekä mahdollisuudesta tarkistaa ja päivittää omat tiedot. Tältä osin esimerkkiä voisi ottaa esim. työeläkeyhtiöistä, jotka tiedottavat rekisteritiedoistaan kansalaisille. Väestötietojärjestelmän osalta tällaista aktiivista tiedotusta voisi toteuttaa samalla kun kansalaisille lähetetään viranomaisten toimesta postia esim. äänioikeusilmoitus.

Asiakaslähtöisyys edellyttää, että julkisiin rekistereihin kerätään tietoa vain kertaalleen ja tieto on eri viranomaisten käytettävissä. Tältä osin on edelleen puutteita, mm. päällekkäistä tiedonkeruuta. Rekisterien käyttöä nykyaikaisen tietojohdamisen tukena vaikeuttaa tietoteknisten syiden lisäksi myös lainsäädännön rajoittama tietojenkäyttöoikeus. Tältä osin on tarpeen selvittää lainsäädännön muutostarpeita.

Maistraattien osalta asiakaslähtöisyys on erilaisten suunnitteluasiakirjojen keskiössä. Puutena on kuitenkin em. osin rajallinen käsitys asiakaslähtöisyydestä. Proaktiivista otetta tulee vahvistaa. Asiakaslähtöisyys ei myöskään näyttäyty riittävästi eri organisoitumisvaihtoehtoja koskevissa selvityksissä.

Maistraatit ovat toteuttaneet pienimuotoisia asiakastyytyväisyyskyselyjä. Niiden perusteella asiakkaat ovat pääosin tyytyväisiä nykyisiin palveluihin ja palveluasenteeseen. Kyselyjen perusteella asiakkaat ovat valmiita ja halukkaita sähköisiin palveluihin.

Asiakasnäkökulmasta ei ole olennaista, mikä toimija tai organisaatio jotain tehtävää hoitaa. Julkishallinnon tehtäviä on siirretty eri valtionhallinnon organisaatioiden välillä, valtiolta kunnille tai päinvastoin ja julkishallinnolta yksityiselle ja kolmannelle sektorille melko vaivattomasti. Asiakkaan ei ole välttämätöntä hahmottaa, kuka mistäkin tehtävästä vastaa, kunhan palvelu toimii. Maistraattienkin tehtäviä voidaan tältä osin järjestää uudestaan melko vapaasti.

Julkishallinnon organisaatioiden nimien tulisi asiakaslähtöisesti olla riittävän selkeitä ja toimintaa kuvaavia. Osa organisaatioista on ottanut käyttöön toimintaa huonosti kuvaavan markkinointinimen, usein vierasperäisen lyhenteen. Osa organisaatioista on pitäytynyt hyvin vanhoissa historiallisissa, sinänsä tunnetuissa, mutta enää huonosti toimintaa kuvaavissa nimissä.

Maistraatti ja Väestörekisterikeskus ovat molemmat hyvin vanhoja, tunnettuja nimiä. Ne eivät kuitenkaan kuvaa nykyistä eikä tulevaa yhdistetyn viraston toimintaa. Vaikka tältä osin vanhasta luopuminen onkin vaikeaa, esitän, että yhdistettävälle virastolle otetaan käyttöön uusi toimintaa kuvaava nimi.

Toimenpide-ehdotukset:

- Esitän, että Väestötietojärjestelmän tietojen käyttöä eri viranomaisten toimista tulee yhdenmukaistaa asiakaslähtöisesti siten, että asiakkaalla on mahdollisuus tietää mitä tietoja ja mihin perustuen kulloinkin käytetään. Tämän varmistamiseksi esitän, että Väestörekisterikeskuksen tehtäväksi annetaan tarpeellisten ohjeiden ja määräysten antaminen.
- Esitän, että Kotikuntalain 1 § viittaama muu lainsäädäntö ja sen olemassaolo, joka oikeuttaa poikkeamaan viranomaistoiminnassa kotikuntalain määräyksistä selvitetään ja tarvittaessa selkeytetään väestötietojärjestelmän tietojen ensisijaisuutta.
- Esitän, että Väestötietojärjestelmän tietojen ajantasainen laatu ja oikeellisuus varmistetaan viestimällä aktiivisesti niiden tietosisällöistä esim. äänioikeusilmoitusten yhteydessä ja lisäämällä edelleen tietoisuutta Suomi.fi-palvelusta.

- Esitän, että julkishallinnon rekisterien, erityisesti perusrekisterien osalta selvitetään jo tehtyjen toimenpiteiden lisäksi tarpeellisia toimia hallituksen linjaamalla tavalla tietojen keruun ja tallentamisen päällekkäisyyksien poistamiseksi sekä tietojen käytettävyyden ja asiakaslähtöisyyden edistämiseksi.
- Esitän, että maistraattien tehtävien osalta tehdään systemaattisesti ja kattavasti avoimia asiakastytyväisyyskyselyjä, jotka sisältävät palautejärjestelmän lisäksi palvelumuotoilua ja asiakkaiden osallisuutta tukevia keinoja.
- Esitän, että maistraatit ja Väestörekisterikeskus yhdistävälle virastolle päätetään uusi nimi.

## 5.2. Digitalisaatio

Hallituksen linjaama julkishallinnon palvelumalli perustuu vahvaan digitalisaation ja digitaalisten palveluprosessien edistämiseen.

Maistraattien toiminnassa digitalisaation tarve ja mahdollisuudet on tunnistettu hyvin (mm. maistraattien strategia-asiakirja 25.4.2017, "Maistraattien digitalisaatioehdotukset"-työryhmämuistio 14.2.2017 ja maistraattien päälliköiden selvitys maistraattien tehtävistä 30.11.2015). Haastatteluissa mahdollisten digitalisoitavien tehtävien määräksi arvioitiin noin puolet kaikista maistraattien tehtävistä. Digitalisoinnin nähdään myös olevan täysin välttämätöntä htv-kehyksessä pysymiseksi.

Digitalisointia ei ole hyvistä suunnitelmista huolimatta kyetty eikä kyetä tekemään riittävässä määrin maistraattien nykyorganisaatiossa (hajanainen, ei riittävä omaa osaamista ja resurssia). Osaamista tulisi joko ostaa ulkopuolelta tai organisoida maistraattien toiminta osaksi kokonaisuutta, jolla on riittävä digiosaaminen.

Maistraattien digitalisoinnin osalta on kaksi keskeistä kehityslinjaa: Maistraattien omien sisäisten hallintoprosessien (esim. johtamis- ja ohjausjärjestelmä, taloushallinto, henkilöstöhallinto) ja toisaalta asiakaspalveluprosessien digitalisointi. Nämä ovat osittain erillisiä, mutta osin yhteisiä.

Kumpikin em. on osin sidoksissa julkishallinnon muuhun digitalisointiin niin sisällön kuin aikataulun osalta. Maistraattien osalta on kuitenkin tarve edetä nopeassa aikataulussa tarvittaessa omin ratkaisuin.

Maistraattien kokonaisarkkitehtuuri 2016-2019 –asiakirjassa (25.4.2017) todetaan, että aikaisempien strategiakausien sähköistä asiointia tukevat hankkeet ovat jääneet osittain toteuttamatta tai siirtyneet vuosilla eteenpäin. Haastatteluissa tuli korostetusti esiin, että eräät omat kehityshankkeet (esim. Merlin-asianhallintajärjestelmä) eivät ole edenneet suunnitellusti ja ovat omalta osaltaan hidastaneet toimintaprosessien uudistamista ja heikentäneet luottamusta digitalisaation edistymiseen.

Em. strategia-asiakirjassa on kuvattu melko hyvin ja laajasti maistraattien digitalisaatiohankkeita ja kehityssuuntia. Nyt tehtävä uudelleen organisoituminen on ratkaisevassa roolissa digitalisaation edistämässä. Huonoimmassa vaihtoehdossa uhkana on, että kehittämiss-hankkeet jäävät savolaisittain "aloittamista vaille valmiit" - vaiheeseen. Parhaassa tapauksessa niiden toteutuminen vauhdittuu merkittävästi.

Digitalisaation vaikutuksia toimintaprosesseihin ja esim. henkilöstötarpeeseen on vaikea arvioida kovin luotettavasti, koska esim. robotisaation, lohkoketjujen ja tekoälyn kehitys on vielä suurelta osin arvaamatonta. Tältä osin on syytä varautua nyt tehtävien suunnitelmien merkittäviinkin muutoksiin.

### 5.3. Henkilöstö

Maistraattien henkilöstö on maistraattien määrän ja toimipaikkaverkon pienenemisen sekä tuottavuus- ja säästövelvoitteiden vuoksi vähentynyt viimeisen kymmenen vuoden aikana lähes kolmellasadalla henkilöllä. Nykyinen noin 600 htv tulee pienenemään henkilötyövuosikehityksen perusteella viidessä vuodessa noin 150 htv.

Vähenevä htv-kehitys on tarkoitus toteuttaa tukeutumalla eläköitymiseen ja digitalisointihyötyihin. Kummankin, mutta erityisesti jälkimmäisen osalta tavoitetta on vaikeaa saavuttaa ilman organisaatiouudistusta.

Henkilöstön osalta organisaatiouudistuksen toteuttaminen on helpointa tehdä nyt käsillä olevassa aikaikkunassa, jossa henkilöstön vaihtuvuus ja poistuma on eläköitymisen myötä suurta. Ratkaisujen siirtäminen eteenpäin tarkoittaisi erityisesti henkilöstön kannalta vaikeampia ratkaisuja. Osin tästä syystä maistraattien ja niiden henkilöstön toimesta toivottiin haastatteluissa nyt selkeitä ja nopeita organisaatoratkaisuja.

Väestörekisterikeskuksen osalta henkilöstömäärä on huomattavasti pienempi kuin maistraateissa (noin neljäsosa eli n. 150 htv). VRK:n henkilötyövuosikehitys ei muutu merkittävästi seuraavien vuosien aikana (164 vuonna 2020). VRK:n osalta on huomioitava tuleville vuosille arvioitu melko iso noin 40-70 htv suuruinen kehityshankkeiden konsulttityöresurssi. VRK:lla ei ole ylimääräistä vapaata henkilöresurssia esim. maistraattien tehtävien digitalisointiin.

Mikäli tehtäviä kootaan myös muilta kuin maistraattien osalta (digitalisaation edistäminen) tässä esitetyllä tavalla Väestörekisterikeskuksen yhteyteen, muodostuu kokonaisuudesta noin 800 henkilötyövuoden vahvuinen virasto. Se on monella tavalla riittävän suuri toteuttamaan kestävä ja hyvää henkilöstöpolitiikkaa.

### 5.4. Talous

Valtiovarainministeriö on selvittänyt maistraattien uudelleen organisoinnin eri vaihtoehtojen kustannuksia. Selvitysten mukaan eri vaihtoehtojen välillä ei ole merkittäviä, ainakaan ratkaisuvaihtoehtojen valintaan vaikuttavia eroja. Esitetyt muutoksesta aiheutuvat lisäkus-

tannukset ovat suhteellisen pieniä verrattuna muutoksen mahdollistamiin taloudellisiin hyötyihin.

Merkittävimmät lisäkustannukset aiheutuisivat mahdollisesti palkkamenoihin. Tämä ei ole kuitenkaan riippuvainen uudistuksesta eikä valittavasta vaihtoehdosta, sillä saadun selvityksen mukaan maistraattien palkkausjärjestelmä on joka tapauksessa elinkaarensa loppuvaiheessa. Mikä uusi palkkausjärjestelmä ja sen kustannus on, riippuu mm. valtion yleisestä tavoitteesta palkkausjärjestelmien yhtenäistämiseksi sekä sitä koskevista neuvotteluista. Palkkakustannusten osalta on kaikissa vaihtoehdoissa varauduttava lisäkustannuksiin.

Toinen merkittävä kustannuserä koskee tietohallinnon kustannuksia. Siltäkin osin osa lisäkustannuksista koskee kaikkia vaihtoehtoja. Tukeutuminen jo olemassa olevaan Väestörekisterikeskuksen tietohallintojärjestelmään ja tukipalveluihin on edullisempi ja helpompi vaihtoehto kuin kokonaan uuden viraston perustaminen.

Uuteen organisaatioon ja mahdolliseen uuteen nimeen liittyvät materiaali- ja viestintäkustannukset ovat kertaluonteisia ja välttämättömiä, mutta eivät merkittäviä missään vaihtoehdossa.

## 5.5. Aikataulu

Hallitus päätti neuvottelussaan 5.7.2017 jatkaa sote- ja maakuntauudistusta siten, että maakunnat saavat tehtäviensä järjestämisvastuun 1.1.2020 alkaen. Päätöksessä ei otettu kantaa Valtion lupa- ja valvontaviraston perustamisen aikatauluun ja Ahvenanmaan valtionvirastoa koskevan uuden lain voimaantuloon.

Sote- ja maakuntauudistuksen voimaantulon aikataulumuutos vaikuttaa myös valtionhallinnon tehtävien uudelleenorganisointiin. Reformiministeriryhmä linjasi kokouksessaan 5.10.2017, että valtion lupa-, ohjaus ja valvontatehtävien kokoamista valmistellaan siten, että kokoaminen toteutetaan ja Valtion lupa- ja valvontavirasto perustetaan sote- ja maakuntauudistuksen voimaantulon yhteydessä 1.1.2020.

Maistraattien ja Väestörekisterikeskuksen yhdistäminen on tarkoituksenmukaista ajoittaa samaan aikatauluun maakuntahallinnon ja Valtion lupa- ja valvontaviraston (Luova) aloittamisen kanssa. Näillä näkymin yhdistäminen tulisi siten tehdä vuoden 2020 alusta. Vaikka aikataululla ei ole maistraattien ohjaustehtävien lisäksi muita merkittäviä sidoksia, on samanaikainen eteneminen perusteltua. Tämä aikataulu tarjoaa myös mahdollisuuden huolelliseen ja perusteelliseen valmisteluun sekä lainsäädännön, että muutosprosessin osalta.

Esittämäni muut tehtäväsiirrot eivät ole sidoksissa em. aikatauluun. Ne eivät myöskään edellytä niin aikaa vaativaa valmistelua, että niitä tulisi lykätä ajallisesti myöhemmäksi. Tehtäväsiirtojen osalta on perusteltua edetä niin nopeasti kuin se on asiallisesti mahdollista.

Selvitystyön aikana on tullut korostetusti esiin laaja toive ratkaisusta, jotka päättävät epävarmuuden ja antavat selkeän kuvan etenemisestä. Useat haastateltavat ovat korostaneet,

että nyt on parempi tehdä kerralla pysyvämpiä ratkaisuja kuin lykätä niitä odottamaan esim. uusia selvityksiä. Tältä osin esitykseni toteuttaa toiveen lukuun ottamatta holhoustoimen edunvalvontatehtäviin liittyvää mahdollista myöhempää lisäselvitystä. Siltä osin en katso mahdolliseksi tehdä ainakaan tehtäväsiirtoa koskevaa ratkaisua tässä yhteydessä.

Ratkaisujen pysyvyyden osalta on syytä todeta, että hallinto on ja sen tulee ainakin osin olla lähes jatkuvassa muutoksessa. Nyt tehtävien ratkaisujen jälkeenkin on syytä jatkaa hallinnon tehtävien kokoamista erityisesti pienten ja pienevien virastojen osalta vahvemmiiksi ja toimivimmiksi kokonaisuuksiksi.

Toimenpide-ehdotukset:

- Esitän, että maistraattien tehtäviä ja organisoitumista koskevat kaikki linjaukset tehdään mahdollisimman nopealla aikataululla, että varsinaisten päätösten valmisteluun ja toimeenpanoon jää riittävästi aikaa.

## 5.6. Tehtäväsiirrot

Maistraattien uudelleenorganisoinnin yhteydessä on selvitetty myös eräitä tehtäväsiirtoja viranomaisten välillä.

Kuluttajaneuvonta:

Aiempien selvitysten, niistä annettujen lausuntojen ja nyt tehtyjen haastattelujen perusteella kiistattominta ja perustelluinta on kuluttajaneuvonnan tehtävien siirto pois maistraateista. Siirtoa kannatetaan laajasti. Johtavien kuluttajaoikeusneuvojen keskuudessa osa kannattaa siirtoa joko kuluttajariitalautakunnan tai kilpailu- ja kuluttajaviraston yhteyteen, osa säilyttäisi tehtävän maistraateissa.

Kuluttajaneuvonnan palvelumalli poikkeaa maistraattien muista tehtävistä. Kuluttajaneuvonta on jo nyt osa kuluttajahallinnon valtakunnallista kokonaisuutta mm. toiminnan ohjauksen ja tietojärjestelmien osalta. Tätä kokonaisuhteyttä ei tule heikentää, vaan vahvistaa. Kuluttajaneuvonnan tehtävistä ja resursseista ei ole löydettävissä synergiaetuja maistraattien muuhun toimintaan.

Kuluttajaneuvonnan muuttuneiden tehtävien ja asiakastarpeiden edellyttämä tehtäväkohmainen erikoistuminen puoltaa valtakunnallista kuluttajahallinnon organisaatiota. Tässä vaiheessa luontevinta on siirtää kuluttajaneuvonta sitä jo ohjaavan Kilpailu- ja kuluttajaviraston yhteyteen. Vaikka kuluttajaneuvonta ja kuluttajariitalautakunta ovat osin saman prosessin osia, ei niiden yhdistäminen ole toiminnan luonteen erilaisuuden perusteella kuitenkaan perusteltua.

Asiakaslähtöisyyden vahvistaminen edellyttää kuluttajahallinnon kokoamista jatkossakin. Toimintaa tulee kehittää proaktiivisemmaksi siten, että riita- ja valitustapauksien syntymistä

ehkäistään eri toimijoiden osaamista ja tietoisuutta vahvistamalla. Tässä työssä viranomaisen lisäksi korostuu kansalaisjärjestöjen, erityisesti Kuluttajaliiton ja em. yhteistyön rooli.

#### Holhustoimi:

Holhustoimen edunvalvontatehtävien mahdollinen siirto pois maistraateista ei saa jakamattomaa eikä edes laajaa kannatusta. Siirtoa kannattavat vain yksittäiset haastatellut. Perusteena siirrolle esitetään holhustoimen edunvalvontatehtävien maistraatin muista tehtävistä poikkeava luonne. Siirto nähdään sitä kannattavien keskuudessa erityisen tarpeelliseksi, mikäli maistraatit yhdistetään VRK:n kanssa. Tässä yhteydessä pelkona on holhustoimen edunvalvontatehtävien substanssiosaamisen puuttuminen VRK:ssa ja osin sen myötä kehittämistoimien ja resurssien suuntautuminen muualle kuin holhustoimeen.

Holhustoimen edunvalvontatehtävien siirtoa vastustetaan useilla perusteilla. Keskeisin peruste on maistraattien henkilöstön, erityisesti lakimiesten, työskenteleminen myös maistraattien muissa tehtävissä. Maistraattien edustajat näkevät mahdottomaksi holhustoimen edunvalvontatehtävien siirtämisen pois maistraateista ilman, että sen seurauksena muiden tehtävien hoito ei kärsisi.

Jos holhustoimen edunvalvontatehtäviä hoitavat lakimiehet jäisivätkin siirron yhteydessä maistraatteihin, merkitsisi se ylimääräisen henkilöresurssin jäämistä maistraatteihin ja vastaavan lisäresurssin tarvetta holhustoimesta vastaavaan organisaatioon. Tämä henkilösidos eri tehtävien hoitamisen osalta voidaan selvityksen perusteella kyllä ainakin osittain poistaa, mutta vasta jonkin aikaa sen jälkeen kun maistraattien tehtävät on uudelleenorganisoitu valtakunnallisesti.

Valittavasta vaihtoehdosta riippumatta uusi valtakunnallinen toimintamalli mahdollistaa tai edellyttää tehtäväkohtaista erikoistumista myös holhustoimen edunvalvontatehtävien osalta. Tämä merkitsee nykyisten yhdistelmätehtävien poistumista ja sen myötä uudenlaista mahdollisuutta irrottaa esim. holhustoimen edunvalvontatehtävät johonkin muuhun organisaatioon.

Holhustoimen edunvalvontatehtävien siirtäminen pois maistraateista toisi tässä vaiheessa vähemmän hyötyjä kuin haittoja. Siirto on kuitenkin mahdollinen ja jopa perusteltua myöhemmin valtakunnallisen toimintatavan myötä syntyvän erikoistumisen myötä.

#### Digitehtävät:

Toimeksianto rajautuu siihen, miten eri organisoitumisvaihtoehdot edistävät digitaalisuutta maistraattien toiminnassa ja palvelutuotannossa.

Toimeksiannosta poiketen maistraattien tehtävien organisoinnin yhteydessä on otettava välillisesti tai suoraan kantaa moniin digitalisaatiotehtäviin koskeviin kysymyksiin. Tämä koskee erityisesti VRK:n tehtäviä ja roolia sekä eräitä valtiovarainministeriön ja valtiokonttorin nykyisiä tehtäviä.

Julkishallinnon digitalisaatiotehtäviä ja niiden organisointia on uudistettu ja uudistetaan parhaillaan monin tavoin. Tässä selvityksessä ei oteta tähän kokonaisuuteen tarkemmin kantaa.

Hallituksen linjaaman digitalisaation edistämisen yhtenä perusedellytyksenä on koko julkishallinnon, ml. kunnat ja tuleva maakunta- ja sotehallinto, digitalisaatiotehtävien kokonaistarkastelu. Tämä ei tarkoita kaikkien tehtävien kokoamista organisatorisesti yhteen. Digitalisaatiossa on edistytty onnistuneesti myös hajautetulla kehittämistyöllä. Perusedellytys kehitystyölle on kuitenkin eri toimijoiden yhteinen näkemys linjauksista ja tehtävistä. Nyt tätä kokonaisnäkemystä ja koordinoitua etenemistä ei monista hyvistä päätöksistä, toimenpiteistä ja kehittämishankkeista huolimatta ole vielä riittävästi. Tämä selvityskin joutuu tukeutumaan osin erillisiin ja epävarmoin kehityskulkuihin.

Maistraattiratkaisun yhteydessä, osin siihen liittyen, osin siitä riippumatta, valtiovarainministeriö on selvittänyt digitalisaation edistämiseksi oman toimialansa digitalisaatiotehtävien organisoimista ja kokoamista.

Valtiovarainministeriön tarkastelun kohteena ovat olleet:

- Valtiovarainministeriön omat digitehtävät
- Digitalisaatiota hyödyntävien toimintatapojen muutoksen tuen organisointi (nykyinen Valtiokonttorin D9-toiminto).
- Kansalaisneuvonta (nykyisin Valtiokonttorissa)
- Väestörekisterikeskuksen digitehtävät
- Maistraattien organisointi ja tehtävät

Tässä yhteydessä, ennen valtion ja mahdollisesti koko julkishallinnon digitalisaation edistämistehtävien kokoamista esimerkiksi ns. Tietovirastoon, on perusteltua edetä valtiovarainministeriön omalla toimialalla. Tämä on syytä tehdä riippumatta maistraattiratkaisusta.

VRK:lle on sähköisen asioinnin kannalta keskeisen VTJ:n ylläpidon lisäksi annettu jo aiemmin digitalisaation edistämiseen liittyviä tehtäviä, mm. sähköisen asioinnin tukipalvelujen tuottaminen (pl. Valtiokonttorin verkkomaksamispalvelu ja kansalaisneuvonta).

Valtiovarainministeriön toimialan kaikki digitalisaation edistämistehtävät on luontevaa ja perusteltua koota VRK:n yhteyteen. Tämä kannattaa tehdä kokonaisuutena samalla kertaa.

Digitalisaatiotehtävien organisoimisella ei ole suoraa yhteyttä maistraattiratkaisuun, mutta se vaikuttaa maistraattien tehtävien digitalisoimisen etenemisen sisältöön ja aikatauluun. Tämän vuoksi asiallinen ja ajallinen yhteys on syytä huomioida. Tässä esitettävät tehtäväsiirrot yhdistettynä esitettävään maistraattien tehtävien organisointiin tukisi em. tehtävien digitalisointia.

Valtiovarainministeriöstä on perusteltua siirtää digitalisaation edistämistehtävien osalta kaikki muut kuin poliittis-strategiset esikuntatehtävät VRK:n yhteyteen.

Valtiokonttorista on perusteltua siirtää sekä Kansalaisneuvonta, että digitalisaation tukiyksikkö D9 VRK:n yhteyteen. D9-toiminnon osalta samanaikaista siirtoa perustelee tehtävän määräaikaisuuden aiheuttama epävarmuus mm. henkilöstön keskuudessa. Osaamisen säilyttämiseksi on syytä tehdä nyt toimintaa vakauttava kestävämpi ratkaisu. Näiden tehtäväsiirtojen jälkeen on tarpeen selvittää Valtiokonttorin tehtäviä ja organisoitumista, sillä se on jo aiempienkin muutosten jäljiltä jäämässä melko pieneksi virastoksi.

Toimenpide-ehdotukset:

- Esitän, että maistraateissa nykyisin olevat kuluttajaneuvonnan tehtävät siirretään Kilpailu- ja kuluttajaviraston yhteyteen mahdollisimman pikaisesti. Kuluttajahallintoa on kehitettävä edelleen asiakaslähtöisesti, ml. yhteistyö kansalaisjärjestötoiminnan kanssa.
- Esitän, että Valtiokonttorissa nykyisin toimiva Kansalaisneuvonta siirretään Väestörekisterikeskuksen tehtäväksi mahdollisimman pikaisesti.
- Esitän, että Valtiokonttorissa nykyisin toimiva digitalisaation tukiyksikkö D9 siirretään Väestörekisterikeskuksen yhteyteen mahdollisimman pikaisesti
- Esitän, että valtiovarainministeriöstä siirretään Väestörekisterikeskukseen digitalisaation edistämistehtävien osalta suunnitelmien mukaisesti kaikki muut paitsi poliittis-strategiset esikuntatehtävät mahdollisimman pikaisesti.
- Esitän, että holhustoimen edunvalvontatehtävien mahdollinen siirtäminen aloittavan Valtion lupa- ja valvontaviraston (Luova) tehtäväksi selvitetään erikseen sen jälkeen kun maistraattien nykyiset tehtävät on koottu valtakunnallisen tehtäväkohtaisen erikoistumisen mahdollistavalla tavalla Väestörekisterikeskuksen yhteydessä.

## 5.7. Ohjaus ja kehittäminen

Maistraattien ohjaukseen osallistuu nykyisin monta eri organisaatiota ja ohjausjärjestelmä on hyvin monitasoinen. Strategiseen ohjaukseen osallistuvat VM, toiminnalliseen ohjaukseen TEM/Kilpailu- ja kuluttajavirasto, MMM ja OM sekä tulosohtaukseen TEM/kilpailu- ja kuluttajavirasto, VM/VRK ja VM/Itä-Suomen aluehallintoviraston maistraattien ohjaus- ja kehittämissyksikkö (MOK). Viimeksi mainitulla on lain ja asetuksen mukainen maistraattien ohjaus-, valvonta- ja kehittämistehtävä. Lisäksi maistraateilla on erillinen ohjausryhmä, jossa on edustus em. ohjaavien organisaatioiden lisäksi maistraateilla ja niiden henkilöstöllä.

Itä-Suomen aluehallintoviraston yhteydessä toimiva pieni (n. 11 htv) kehittämissyksikkö (MOK) on kehittänyt mm. maistraattien yhtenäisempiä toimintaprosesseja sekä sähköisiä palveluja. Aineiston, haastattelujen ja maistraateista saadun palautteen perusteella MOK:n

toiminta on ollut ja on varsinkin resurssien rajallisuus huomioiden laadukasta ja asenteellista erinomaista.

Aluehallintovirastojen toiminnan suunniteltu lakkaaminen merkitsee myös maistraattien ohjausyksikön toiminnan uudelleen järjestämistä. Selvityksen perusteella on tarpeen säilyttää nykyinen hyvä osaaminen ja kehitysote.

Ohjausjärjestelmää tulee selkeyttää merkittävästi. Valtiovarainministeriön tulee vastata strategisesta tulosohjauksesta. Maistraattien nykyisten tehtävien yksityiskohtaisempi ohjaus ja kehittämisestä vastuu tulisi olla VRK:n yhteyteen siirrettävällä nykyisellä maistraattien ohjaus- ja kehittämisyksiköllä. Nykymuotoiselle ohjausryhmälle ei ole erityistä tarvetta, vaan tarvittava sidosryhmätyö voidaan hoitaa neuvottelumenettelyllä tai kevyemmällä neuvottelukuntamenettelyllä.

Toimenpide-ehdotukset:

- Esitän, että maistraateista ja Väestörekisterikeskuksesta yhdistettävän viraston strateginen ohjaus on valtiovarainministeriöllä ja maistraattien nykyisten tehtävien yksityiskohtaisempi ohjaus ja kehittäminen VRK:n yhteydessä olevalla nykyisen maistraattien kehittämisyksikön (MOK) varaan rakentuvalla kehittämisyksiköllä.

## 5.8. Lainsäädäntö

Valtiovarainministeriön selvityksissä on arvioitu maistraattien uudelleenorganisoinnin merkitsevän kaikissa vaihtoehdoissa muutostarpeita useisiin kymmeneen lakeihin jo pelkästään nimikemuutoksista johtuen.

Tältä osin maistraattien uusi organisointi ei eroa muista valtionhallinnon uudistuksista, joissa organisaatiot ja niiden nimikkeet muuttuvat. Tehtävä on tältä osin osa normaalia muutosprosessia.

Merkittävämpi mahdollinen lainsäädäntötyö koskee maistraattien tehtäviin ja toimintatapoihin kaavailtuja muutoksia. Yleisen normien purkamisen, sähköisen asioinnin ja eri viranomaisten välisen yhteistyön edistäminen asiakaslähtöisesti merkitsee lainsäädäntömuutoksia. Ne ovat usein välttämätön edellytys em. tavoitteiden saavuttamiseksi. Asiakaslähtöisyyden esteeksi nousevat usein lainsäädännön rajoitteet.

Maistraattien tehtävien organisoinnin osalta lainsäädäntötyön määrä ei ole em. perusteella poikkeuksellisen merkittävää. Asiakaslähtöisen toimintatavan edistämiseksi lainsäädäntötyön määrä voi kyllä olla merkittävä ja siihen on syytä varautua.

## 5.9. Alueellisuus

Hallituksen linjaus valtionhallinnon kehittämisestä merkitsee nykymuotoisen valtion alue- ja paikallishallinnon loppumista. Tämä ei kuitenkaan tarkoita valtionhallinnon alueellisen ja

paikallisen läsnäolon loppumista, eikä varsinkaan henkilökohtaisen paikkasidonnaisen palvelun vähenemistä.

Yhdistettynä digitalisaatioon valtionhallinnon muutos merkitsee päinvastoin läsnäolon vahvistumista tai ainakin sen mahdollisuuksien lisääntymistä. Sähköisten palvelujen lisääntyminen vapauttaa resursseja henkilökohtaisiin lähipalveluihin niitä tarvitseville. Sähköiset palvelut luovat myös mahdollisuuksia kokonaan uudentyypisille henkilökohtaisille palveluille.

Maistraateilla on ollut aiemmin hyvin kattava paikallinen toimipaikkaverkko. Se on tällä vuosikymmenellä supistunut siten, että yhdeksällä maistraatilla on 36 toimipistettä, joista 32 antaa käyntiasiakaspalvelua. Toimipisteiden määrän vähentyminen on perustunut moniin eri syihin, mm. talous- ja henkilöresurssien vähenemiseen, sähköisten palvelujen lisääntymiseen ja toimintaprosessien kehittämisen myötä asiakaskäyntien vähenemiseen. Myös yhteispalvelupisteet ovat vähentäneet omien toimipisteiden tarvetta.

Maistraattien toimiminen yhdeksässä eri virastossa ei ole mahdollistanut monien muiden (mm. vero ja Kela) organisaatioiden toimipisteiden erikoistumista ja toimintojen keskittämistä tai vastaavasti toimintojen hajauttamista valtakunnallisesti. Maistraattien kokoaminen yhteen organisaatioon mahdollistaa em. kehityksen.

Valtakunnallinen erikoistuminen ja tehtävien kokoaminen ja keskittäminen eivät tarkoita välttämättömyyttä koota tehtäviä yhteen paikkaan, ei ainakaan pääkaupunkiseudulle. Päinvastoin, uusi digitalisaation mahdollistama toimintatapa tarjoaa edellytykset toimintojen sijoittumiselle lähes mihin tahansa. Tätä mahdollisuutta tulee aktiivisesti hyödyntää.

Maistraattien tehtävien hoitaminen edellyttää jatkossakin paikallista läsnäoloa. Osa nykyisistä toimipisteistä voitaneen korvata yhteispalvelupisteillä. Nykyisiin maistraattien toimipisteisiin voi ja tulee koota erikoistumisen myötä syntyviä valtakunnallisia tehtäviä ja hajauttaa valtakunnallisessa työjonossa olevia tehtäviä. Hajautetulla toimintatavalla tulee vahvistaa muita kuin kasvukeskuskissa sijaitsevia toimipisteitä, jotka kilpailevat osaavasta työvoimasta muun julkishallinnon ja yksityisen sektorin kanssa.

Toimenpide-ehdotus:

- Esitän, että maistraattien tehtäviä siirretään henkilöstörakenteen uudistumisen ja sähköisen toimintatavan mahdollistamalla tavalla hajautetusti eri osiin maata oleviin toimipisteisiin siten, että tehtäviä siirretään tietoisesti pois kasvukeskusten toimipaikoista vahvistaen samalla muita toimipisteitä.

## 6. Yhteenveto

Maistraattien välttämättömän uudelleen organisoimisen yhteydessä on perusteltua ottaa kantaa myös

- Digitalisaation edistämistehtävien kokoamiseen valtiovarainministeriön toimialalla.
- Väestörekisterikeskuksen asemaan ja tehtäviin.
- Maistraateille nykyisin kuuluvien kuluttajaneuvonnan ja holhoustoimen mahdolliseen siirtoon muiden viranomaisten tehtäväksi.

Selvityksen perusteella on perusteltua tehdä kaikki em. linjaukset mahdollisimman nopealla aikataululla. Päätösten toimeenpanon aikataulu voi tapauskohtaisesti vaihdella. Ratkaisujen lykkäämiselle ei ole perusteita.

Keskeiset perusteet esitettäville muutoksille ovat:

- Asiakaslähtöisyyden vahvistaminen
- Hyvä työnantaja- ja henkilöstöpolitiikka.
- Valtakunnallisen toimivallan ja toimialueen käyttöön ottaminen.
- Digitalisaation edistäminen (sekä hallinnon sisäiset, että asiakasprosessit).
- Ohjaus- ja johtamisjärjestelmän selkeyttäminen.
- Vaikuttavuuden ja tehokkuuden lisääminen.
- Alueellisen toimintatavan edistäminen.

Selvitykseen perustuen on perusteltua

- Yhdistää nykyiset yhdeksän maistraattia Väestörekisterikeskukseen valtakunnalliseksi virastoksi vuoden 2020 alusta vaihtaen samalla viraston nimi.
- Koota mahdollisimman pian kaikki valtiovarainministeriön toimialan digitalisaation edistämistehtävät poliittis-strategisia esikuntatehtäviä lukuun ottamatta Väestörekisterikeskuksen yhteyteen.
- Siirtää maistraateissa nykyisin oleva kuluttajaneuvonta Kilpailu- ja kuluttajaviraston yhteyteen.
- Vahvistaa asiakaslähtöisyyttä uudistamalla palveluprosesseja erityisesti digitalisaation avulla säilyttäen samalla henkilökohtaisen käyntiasioinnin riittävän kattava toimipaikkaverkko
- Lisätä väestötietojärjestelmän ja muiden julkishallinnon rekisterien käytettävyyttä tietojohdamisen ja asiakaslähtöisten palvelujen kehittämisessä.