

Eurooppalaiset hallintojärjestelmät muutoksessa

Pekka Kettunen ja Siv Sandberg
20.9. 2016



Lähtökohta vertaileva hallinnontutkimus

- Eurooppalaiset hallintojärjestelmät: kuinka vertailla?
- Typologiat auttavat (Kuhlmann & Wollmann 2014)
- Pohjoismainen, Anglo-saksinen, Mannermainen yhtenäis- ja liittovaltio ja KIE-maat
- Tai valtiosäännön mukainen jaottelu: federalistiset ja yhtenäisvaltiot, yhtenäisvaltiot keskitettyjä tai hajautettuja
- Joitakin havaintoja: Saksa, Iso-Britannia, Espanja, Ruotsi



Kahdeksan valtion hallintojärjestelmän tarkastelu

Ruotsi, Norja, Tanska, Alankomaat, Iso-Britannia,
Viro, Portugali ja Kroatia

Yleispiirteet (julkisen hallinnon järjestelyt) ja
yksityiskohtainen tarkastelu: valtionhallinnon
organisointi ja toiminta

Julkisen hallinnon kokonaisuus

- Valtio- aluehallinto –kunnat: esimerkkejä
- Työvoiman jakautuminen: painopiste valtion keskushallinto – alue- ja paikallishallinto
- Tehtävät: esimerkkejä

Valtionhallinnon organisoinnin vertailu

- Millaisia organisaatioita: eri luokitteluja, yhteistä autonomian asteen vaihtelu, perusteena erillisvirastojen perustamisessa toiminnan tehostaminen, erikoistuminen, puolueettomuuden vaatimus
- Agencification- ilmiö (Verhoest ym. 2012: Government Agencies)

Valtionhallinnon organisaatioiden lukumäärä

- Yleinen trendi 1980-1990-luvuilla (osin myöhemminkin) lisätä itsenäisten organisaatioiden määrää
- Taustalla Next Steps- ohjelma, perusteina myös EU-jäsenyys jne.
- Sittemmin kritiikkiä, esim. Iso-Britannia, Kroatia, Pohjoismaat

Esimerkiksi Iso-Britannian Public Bodies Act 2011

- PBA aikaansai yli 900 organisaation läpikäynnin
- Yksiköistä 190 lopetettiin ja 170 liitettiin muihin
- Kustannusvaikutus 3 miljardia puntaa
- Uudistusta pidettiin arvion mukaan onnistuneena

Kuka päättää organisaatioiden perustamisesta tai lakkauttamisesta

Maa	Parlamentti	Hallitus
Suomi	X	
Ruotsi		X
Norja		X
Tanska		X
Alankomaat	X	
Iso-Britannia		X
Viro		X
Kroatia	X	
Portugali	X	

Valtionhallinnon alueellinen ulottuvuus

Onko valtion aluehallinnolla alueellista toimivaltaa?

- Norja ja Ruotsi lääninhallitukset,
- Tanska aluehallintoviranomainen kansallinen,
- Suomi Aluehallintovirastot ja ELY-keskukset,
- Kroatia valtion aluehallintoyksiköt, samoin Portugal,
- Viro maakond nyt osa sisäministeriötä,
- Alankomaat provinssilla kaksoisrooli.

Onko valtionhallinnolla alueellisia organisaatioita?

- Tyypillistä vaihtelevat aluejaot



Valtionhallinnon ohjaus ja rahoitus

- Kuten edellä todettiin, valtionhallinnon organisaatiot koostuvat monenlaisista organisaatioista
- Tämän vuoksi ohjaus- ja rahoitusmalleissa esiintyy myös variaatiota
- Tulosohejaus yleistä
- Rahoituksessa myös omarahoitusta, esimerkkejä kokonaan ulkoisen rahoituksen varassa, osa toiminnasta liikelaitoksena

Tärkeimmät muutostrendit

- Erillisvirastojen lukumäärän väheneminen
- Valtion paikallis- ja aluehallinnon muutokset
- Kehitys kohti valtakunnallisia virastoja
- (Puuttuva) poikkihallinnollisuus

Erillisvirastojen lukumäärän väheneminen

Yleinen trendi kätkee alleen vastakkaisia kehityssuuntia

- Virastojen yhdistäminen laajemmiksi kokonaisuuksiksi
- Virastojen pilkkominen pienimmiksi osiksi, tehtäväkuvien selkiyttäminen (varsinkin valvonta- ja arviointitehtävät)
- Uusien virastojen perustaminen, vastaaminen ajankohtaisiin tarpeisiin

Virastorakenteen muutokset ovat monen erillisen poliittisen päätöksen summa

Esimerkkinä Norjan ”virastometsä”

<https://www.difi.no/rapporter-og-statistikk/nokkeltall-og-statistikk/organisering-av-staten#4341>

Animaatio (2:23) havainnollistaa erilaisia muutoksia Norjan valtionhallinnon virastorakenteessa vuosina 2000-2013

Esimerkkejä 2010-luvulla perustetuista virastoista

- Digitaliseringsstyrelsen (Digitalisaatiohallitus, Tanska 2011)
- Direktorat for e-helse (Terveysthuollon digitalisaatiota koordinoiva virasto, Norja 2015)
- Nasjonalt klageorgan for helsetjenesten (Terveysthuollon valtakunnallinen muutoksenhakulautautta, Norja 2015)
- Upphandlingsmyndigheten (Hankintavirasto, Ruotsi 2015)



Valtion paikallis- ja aluehallinto voimakkaan muutoksen kohteena

- Paikallis- ja alueyksiköiden yhdistäminen
- Paikallis- ja alueyksiköiden lakkauttaminen ja yhdistäminen osaksi valtakunnallista virastoa
- Valtakunnalliset virastot päättävät omasta alueorganisaatiostaan → valtionhallinnon aluejaot poikkeavat toisistaan
- Digitalisaatio muuttaa kansalaisten asiointia hallinnon kanssa ja perinteisen palvelupisteverkoston tarve muuttuu

Ruotsin virastorakenteen kehittyminen kohti valtakunnallisia virastoja 1994-2016

1990-luvun alussa 1400 erillistä virastoa, joista iso osa paikallisia tai alueellisia virastoja. Nykyään valtakunnallinen virasto (enmyndighet) yleisin virastotyyppi.

- Puolustusvoimat (Försvarmakten) (1994)
- Tulli (Tullverket)
- Työterveyslaitos (Arbetsmiljöverket)
- Verohallinto (Skatteverket)
- Sosiaalivakuutusvirasto (vrt. Kela) (Försäkringskassan)
- Syyttäjävirasto (Åklagarmyndigheten)
- Rikosseuraamuslaitos (Kriminalvården)
- Metsähallitus (Skogsstyrelsen)
- Ulosottovirasto (Kronofogdemyndigheten)
- Työvoimahallinto (Arbetsförmedlingen)
- Maanmittauslaitos (Lantmäteriet)
- Valtionarkisto (Riksarkivet)
- Poliisi (Polisen) (2015)

Sekä hyviä että huonoja kokemuksia valtakunnallisista virastoista (Statskontoret 2010, 2016)

Hyödyt

- Viraston toiminnan johdonmukainen kehittäminen
- Sisäinen ohjaus ja resurssien kohdentaminen

Haitat

- Virastojen toisistaan poikkeavat aluejaot ongelmallisia sekä ohjauksen että loppukäyttäjien näkökulmasta
- Sektoriajattelu voimistuu

Valtionhallinnon toisistaan poikkeavat aluejaot ongelma ohjauksen ja loppukäyttäjien näkökulmasta

- Valtion yleinen aluehallinto (lääni tms) vs. valtionhallinnon muut aluejaot – entistä isompi poikkeavuus toisistaan
- Valtionhallinnon aluejakojen hajanaisuus ongelma kuntien ja yritysten näkökulmasta
- Ruotsin valmisteilla olevassa lääni- ja maakäräjäuudistuksessa läänijaon ja valtion muiden aluejakojen yhteensopivuus on nostettu keskustelun aiheeksi
- Valtion läsnäolo koko maassa. Tanskan *Bedre balance* –ohjelma.

(Puuttuva) poikkihallinnollisuus

- Virastorakenne seuraa ministeriö-/sektorijakoa
- Kehitys kohti valtakunnallisia virastoja on omalta osaltaan vahvistanut sektoriajattelua
- Norjan työvoima- ja hyvinvointihallinto NAV poikkeus. Lähtökohtana oli rakentaa asiakaslähtöinen hallinto, joka pystyy vastaamaan ilkeisiin ongelmiin

Yhteenvedo toimenpide-ehdotuksista

- Virastojen perustamista ja virastorakenteen muuttamista voisi keventää, nopeuttaa ja joustavoittaa siirtämällä se hallituksen päätettäväksi. Tämä mm. mahdollistaisi nykyistä nopeamman reagoinnin toimintaympäristön muutoksiin.
- Valtakunnallisia virastoja perustettaessa on tärkeä varmistaa, ettei uuden viraston perustaminen vahvista sektorikohtaisuutta ja heikennä monialaisuutta.
- Valtakunnallisia virastoja muodostettaessa on tärkeä koordinoida niiden itse päättämiä jakoja alueellisiin ja paikallisiin toimintayksiköihin. Eri virastojen hajanainen aluerakenne tuottaa ongelmia sekä valtionohjauksen että loppukäyttäjien, mm. kuntien ja yritysten näkökulmasta.

