



VALTIOVARAINMINISTERIÖ

Keskus- hallinnon virasto- rakenne- selvitys

Keskushallinnon
virastorakenne
– kartoitus nykytilasta



**VIRASTO
RAKENNE**

8/2014

Valtiovarainministeriön julkaisuja



VALTIOVARAINMINISTERIÖ

Keskushallinnon virastorakenneselvitys

Keskushallinnon virastorakenne
– kartoitus nykytilasta



VALTIOVARAINMINISTERIÖ
PL 28, 00023 VALTIONEUVOSTO
Puhelin 0295 16001 (vaihde)
Internet: www.vm.fi

Taitto: Mainostoimisto Visuviestintä Oy, Taina Ståhl
Paino: Juvenes Print - Suomen Yliopistopaino Oy, 2014

Kuvailulehti

Julkaisija ja julkaisu-aika	Valtiovarainministeriö, maaliskuu 2014	
Tekijät	Puheenjohtaja Katju Holkeri finanssineuvos, valtiovarainministeriö Sihteerit: hallintoasiantuntija Timo Moilanen, työmarkkina-analyttikko Anna Similä ja lainsäädäntöneuvos Markus Siltanen, valtiovarainministeriö	
Julkaisun nimi	Keskushallinnon virastorakenneselvitys Keskushallinnon virastorakenne – kartoitus nykytilasta	
Asiasanat	hallinnonalat, kehittäminen, keskushallinto, laitokset, rakenteet ja virastot	
Julkaisusarjan nimi ja numero	Valtiovarainministeriön julkaisuja 8/2014	
Julkaisun myynti/jakaja	Julkaisu on saatavissa pdf-tiedostona osoitteesta www.vm.fi/julkaisut . Samassa osoitteessa on ohjeet julkaisun painetun version tilaamiseen.	
Painopaikka ja -aika	Juvenes Print – Suomen Yliopistopaino Oy, 2014	
ISBN 978-952-251-543-8 (nid.) ISSN 1459-3394 (nid.) ISBN 978-952-251-544-5 (PDF) ISSN 1797-9714 (PDF)	Sivuja 96	Kieli Suomi

Tiivistelmä

Keskushallinnon virastorakenneselvitys perustuu hallituksen vuonna 2013 esittelemään rakennepoliittiseen ohjelmaan. Selvitys sisältää nykytilakatsauksen niistä valtion keskushallinnon virastoista ja laitoksista, jotka kuuluvat valtion budjettitalouden piiriin. Selvitys koostuu keskushallinnon historiakatsauksesta, hallinnonalojen virastoja ja laitoksia kuvaavista keskeisistä tunnusluvuista ja niitä koskeneista viime vuosien rakenneuudistuksista, ministeriöiden ja eräiden virastojen ylimmän johdon haastattelukierroksesta ja aihetta koskevasta kansainvälisestä selvityksestä. Selvitys sisältää myös työryhmän havaintoja vaikka varsinaisia toimenpidesuosituksia ei ole pyritty laatimaan.

Suomalainen virastorakenne on muotoutunut historiallisen kehityksen tuloksena. Kehitys alkoi suurten keskusvirastojen luomisella ja valtion tehtäväpiirin laajentuessa virastoja on rakennettu hoitamaan yhä laajempaa tehtäväjoukkoa. Kehitys näyttää pääpiirteissään samanlaiselta myös kansainvälisen selvityksemme piiriin kuuluvissa maissa. Kehittämisen myötä valtion budjettitalouden henkilöstömäärä on supistunut vuoden 1988 huippulukemasta 215 000 henkilöstä 81 200 henkilöön.

Virastojen vertailu on osoittautunut selvitystä tehdessämme varsin vaikeaksi. Tämä johtuu erityisesti siitä, että virastoja koskevat tiedot ovat hajallaan eri tietojärjestelmissä ja tietojen kokoaminen on vaikeaa ja aikaa vievää. Myös virastokäsite tai oikeammin sen puute aiheuttaa ongelmia.

Virastorakennetta kehitettäessä keskeisimpiä huomioitavia näkökohtia ovat toiminnan luonne, kansalais- ja asiakasnäkökulma, johtaminen, toimivat ohjausjärjestelmät sekä näitä seikkoja palveleva rakenne. Varmaa on, että toiminnan tehostaminen ja tuottavuuden kehittäminen täytyy sisällyttää osa-alueina rakenneuudistuksiin jatkossakin. Harkittavaksi jää, voidaanko pieniä virastoja koota osaksi isompia virastoja huomioiden niiden toiminnan luonne ja tehtävät. Myös erilaisia virastoluokitteluja on mahdollista pohtia.

Työn keskeiset havainnot on koottu kappaleeseen 10.1.

Sisältö

1	Johdanto	9
2	Työn organisointi ja käytetyt tietoaineistot	11
3	Valtion keskushallinnon ja virastorakenteen kehitys	13
4	Valtion keskushallinnon henkilöstömäärän kehitys	19
5	Keskushallinnon virastorakenteen uudistamisen suhde muihin keskeisiin uudistuksiin	23
6	Viraston määritelmä	29
6.1	Määritelmä ja sen ongelmallisuus	29
6.2	Virasto- ja laitosrakenteet toiminnallis-taloudellisena yksikkönä	30
6.2.1	Kirjanpitoyksiköiden ja muiden tulosohtajujen yksiköiden määrä	33
6.2.2	Johtopäätöksiä	40
7	Hallinnonalojen rakenne ja keskeiset tunnusluvut	41
7.1	Hallinnonalojen nykytila	41
7.2	Hallinnonalojen virastorakenne palvelussuhteiden lukumäärittäin tarkasteltuna	57
7.3	Talusanalyysi	62
8	Yhteenveto haastatteluista ministeriöiden ja virastojen johdon kanssa	69

9	Kansainvälinen vertailu	73
9.1	Havainnot kansainvälisestä tarkastelusta	73
9.2	Ruotsi	76
9.3	Norja	77
9.4	Tanska	79
9.5	Alankomaat	80
9.6	Iso-Britannia	81
9.7	Irlanti	82
9.8	Saksa	84
9.9	Itävalta	84
10	Havainnot jatkotyön pohjaksi	87
10.1	Havainnot	87
10.2	Virastojen luokittelusta lyhyesti	89
10.3	Henkilöstön tyytyväisyydestä virastoissa	91
10.4	Palkkausjärjestelmien haasteet ja mahdollisuudet organisaatiouudistuksissa	92
	Lisäaineisto	94
	Lähdeluettelo	95

1 Johdanto

Hallituksen rakennepoliittisessa ohjelmassa päätettiin, että keskushallinnon virastorakenteen selvittämiseksi asetetaan hanke, jota ohjaa kansliapäällikkökokous ja erityinen kansliapäälliköistä koostuva ohjaustiimi. Hanke perustuu hallituksen rakennepoliittiseen ohjelman kohtaan 3.9, jossa todetaan, että valtionhallinto on edelleen sekä rakenteellisesti että toiminnallisesti hajautunut, mikä vaikeuttaa voimavarojen tehokasta kohdentumista ja yhteisten linjausten läpiviemistä ja heikentää tätä kautta saavutettavaa vaikuttavuutta ja saa aikaan päällekkäistä työtä. Kansalaisille ja yrityksille tarjottavien sähköisten palvelujen osuutta on lisättävä siten, että palvelut voidaan jatkossa hoitaa laadukkaasti nykyistä tehokkaammin ja taloudellisemmin. Palvelurakenteita ja toimintoja uudistetaan sekä keskushallinnossa että aluehallinnossa valtionhallinnon tuottavuuden ja vaikuttavuuden parantamiseksi.

Keskushallinnon virastorakennehankkeen tavoitteena on tuottaa kokonaisvaltainen katsaus keskushallinnon virastokentästä, sen muotoutumisesta ja kokemuksista hallinnonaloilla tehtyjen uudistusten toteuttamisessa. Keskushallinnon virastorakennehanke jakautuu kahteen osaan siten, että nyt tehtävä katsaus toimii pohjana mahdolliselle myöhemmin käynnistettävälle keskushallinnon virastorakenteen selvitys- ja uudistustyölle.

Nykytilakatsaus koostuu hallinnonalojen virastoja kuvaavista keskeisistä tunnusluvuista, ylimmän johdon haastattelukierroksesta ja suppeasta kansainvälisestä selvityksestä. Katsauksen keskeisen osan muodostaa haastattelukierros, joka koostuu kansliapäälliköiden ja suppeammasta virastojen ylimmän johdon haastatteluista.

2 Työn organisointi ja käytetyt tietoaaineistot

Hankkeen toimikausi oli 30.1.2014–7.3.2014. Hanke toteutettiin valtiovarainministeriön johdolla ja hankkeen puheenjohtajana toimii finanssineuvos Katju Holkeri valtiovarainministeriöstä. Työryhmän jäsenet olivat liikenne- ja viestintähallinnon controller Marja Heikkinen-Jarnola liikenneministeriöstä, hallitusneuvos Heidi Nummela työ- ja elinkeinoministeriöstä, neuvotteleva virkamies Iiris Patosalmi opetus- ja kulttuuriministeriöstä, neuvotteleva virkamies Olli Suonio puolustusministeriöstä sekä hallitusneuvos Ilkka Turunen, työmarkkina-analyttikko Anna Similä, hallintoasiantuntija Timo Moilanen ja lainsäädäntöneuvos Markus Siltanen valtiovarainministeriöstä.

Hanke raportoi valmistelusta ja tuloksista kansliapäällikkökokoukselle ja sen työtä ohjaa kansliapäälliköistä koostuva ohjausryhmä, jonka puheenjohtajana toimii valtiosihtööri Olli-Pekka Heinonen valtioneuvoston kansliasta. Muita jäseniä ovat kansliapäälliköt Päivi Nerg sisäministeriöstä, Harri Pursiainen liikenne- ja viestintäministeriöstä, Martti Hetemäki valtiovarainministeriöstä, Jaana Husu-Kallio maa- ja metsätalousministeriöstä ja Tiina Astola oikeusministeriöstä.

Hallinnonalojen virastorakennetta koskevan näkemyksen luomiseksi työryhmän sihteeristö on haastatellut ministeriöiden kansliapäälliköitä. Lisäksi haastatteluja on käyty Maanmittauslaitoksen pääjohtaja Arvo Kokkosen, Suomen ympäristökeskuksen pääjohtaja Lea Kaupin, Patentti- ja rekisterihallituksen pääjohtaja Rauni Hagmanin, Valtiokonttorin pääjohtaja Timo Laitisen, Arkistolaitoksen pääjohtaja Jussi Nuortevan, Verohallinnon pääjohtaja Pekka Ruuhosen ja Viestintäviraston pääjohtaja Asta Sihvonen-Punkka kanssa. Taustakeskusteluja on käyty myös emeritusprofessori Markku Temmeksen, valtioneuvoston kanslian alivaltiosihtööri Timo Lankisen sekä valtiovarainministeriön neuvottelevan virkamiehen dosentti Seppo Tiihosen kanssa.

Selvitystyössä on huolehdittu yhteydenpidosta virastorakenneselvityksen kannalta keskeisiin hankkeisiin kuten keskushallinnon uudistustyöhön, aluehallinnon uudistamiseen ja vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelmaan.

Selvitystyön keskeisimpinä tietoaaineistoina on käytetty valtion raportointipalvelu Net-raa, valtiotyönantajan henkilöstötietojärjestelmä Tahtia ja vaikuttavuus ja tuloksellisuusohjelman (VATU) tietoaaineistoja.

3 Valtion keskushallinnon ja virastorakenteen kehitys

YHTEENVETO:

- Virastojen perustamisen ensimmäinen vaihe vuosina 1809-1880
- Hallinnon kasvaminen itsenäistymisen johdosta valtion tehtävien laajentuessa. Vastakkaista kehitystä edustivat virastokomitean esitykset keskusvirastojen lakkauttamisesta ja yhdistämisestä ministeriöihin
- Keskusvirastojen rinnalle yksittäisiä virastoja 1939–1980 (virastojen perustamisen toinen aalto)
- Hallintokulttuurissa tapahtui käänne 1980-luvun lopulla, jolloin ryhdyttiin korostamaan toimintojen hajautusta sekä soveltamaan palvelu- ja markkinaperiaatteita
- Hallinnon kehittämisen kansainväliset trendit toivat ns. new public managementin Suomeen 1990-luvulla
- 2000-luvulla keskusteluun ovat nousseet virastojen toiminnan kehittäminen, erilaiset ohjelmatyypiset kehittämishankkeet, aikaisempaa tarkempi käytettävien keinojen valinta ja analyysi, hierarkkisesta hallinnosta verkostomaiseen toimintaan siirtyminen sekä yksityisen ja julkisen vastakohdan korostamisen sijasta yksityisen ja julkisen yhteistoimintaa painottava kehittämisote

Ruotsin vallan aikaan Suomi ei ollut itsenäinen hallinnollinen kokonaisuus vaan muodostui kuudesta läänistä. Valtasuhteiden muututtua vuonna 1809 Venäjän keisari alisti Suomen asioiden ratkaisun suoraan itselleen. Keisarit hallitsivat Suomea Kustaa III:n säättämien perustuslakien hengessä hallitsijan vahvaa valtaa korostaen. Suomen hallinto järjestettiin yhä Ruotsin perinteitä noudattaen.

Keskushallinto alkoi muodostua kun senaatin alaisuuteen perustettiin virastoja ja keskusvirastoja 1800-luvun lopulla. Ensimmäisiä keskusvirastoja olivat Senaatin kirjapaino ja Rahapaja (1860), Rautatiejohtokunta (1862) ja Metsänhoitohallitus (1863). Itsenäistymisen ajalla virastojen nimiä muutettiin korostamaan uutta aikaa. Tuolloin senaatin talousosastosta tuli valtioneuvosto ja oikeusosastosta korkeimmat oikeudet.

Suomen itsenäistymisen jälkeen hallitusmuoto säätelä tarkasti valtionhallintoa ja virkamiesten nimitämisen perusteet. Itsenäistyneellä Suomella oli vuonna 1918 yksitoista ministeriötä: ulkoasiainministeriö, oikeusministeriö, sotaministeriö, sisäasiainministeriö, valtiovarainministeriö, kirkollis- ja opetusministeriö, maatalousministeriö, kulkulaitosten ja yleisten töiden ministeriö, kauppa- ja teollisuusministeriö, sosiaaliministeriö, elintarvikeministeriö ja valtioneuvoston kanslia. Myös virastojen muuttamisesta ja perustamisesta tuli säätää lailla. Itsenäisyyden ajan ensimmäisiä uusia virastoja olivat Metsätieteellinen koelaitos (1917), Sosiaalishallituksen lautakunta (1917) ja Geodeettinen laitos (1918). Hallinto alkoi kasvaa itsenäistymisen johdosta ja hallinnon laajentamista selvittämään perustettiin komitea. Keskushallinnon uudistamisen keskeisenä taustakysymyksenä oli kuinka turvataan hallinnon itsenäisyys suhteessa poliittiseen ohjaukseen.

Suomalaista hallintoajattelua ja -käytäntöjä ohjasivat aina 1980-luvun lopulle saakka keskitetyn ohjauksen ja johtamisen sekä hierarkkisen organisaation periaatteet. Valtiolla oli yhtenäinen hallintokulttuuri ja kunnat ja kunnallishallinto toimivat valtion ohjauksessa. Hyvinvointipalvelut tuotettiin virkakoneiston voimin. Valtioneuvoston päätös valtionhallinnon organisaation kehittämistä annettiin 28.1.1960. Päätöksen mukaan hallinnon kehittämisen keskeisiä periaatteita olivat tehokkuus, oikeusturva ja toimivallan siirtäminen alaspäin. Seuraavan kerran hallinnon kehittämisen periaatteet määriteltiin vuonna 1978 valtion keskushallintokomiteassa. Keskusvirastot olivat merkittäviä oman toimialansa itsenäisiä ohjaajia ja itsenäisiä suhteissa ministeriöihin. Keskusviraston ylin päättävä elin oli virastopäällikkö (ns. päällikkövirastot) tai istunto eli kollegio. Valtion keskushallintoon kuului noin 80 virastoa ja laitosta. Ne olivat tehtäviltään ja kooltaan erilaisia ja tehtävät saattoivat koskea hallinnollista päätöksentekoa, määrärahojen jakoa, hakemusten tai anomusten käsittelyä, palveluiden tai hyödykkeiden tuotannon ohjaamista tai tutkimusta.

Hallinnon hajauttamiskomitean mietintö vuodelta 1986 (KM 1986:12) sisäli ehdotuksia valtion keskushallinnon rakenteen kehittämiseksi ja tehtävien ja toimivallan siirtämiseksi keskushallinnosta alue- ja paikallishallintoon. Mietinnössä käsiteltiin myös keskusvirastojen asemaa. Mietinnön mukaan hallinnollisista keskusvirastoista tulisi siirtää toimivaltaa alue- ja paikallishallintoon. Keskushallintoon ehdotettiin uutta kehittämiskeskustyyppistä virastomallia. Hallinnonaloilla ammattikasvatushallitus ja kouluhallitus ehdotettiin yhdistettäväiksi, samoin sosiaalishallitus ja lääkintöhallitus. Muutosehdotukset koskivat myös Metsähallituksen valtion metsiä hoitavaa osaa, josta ehdotettiin muodostettavaksi liikelaitos. Myös muihin keskusvirastoihin ehdotettiin muutoksia.

Hallintokulttuurissa tapahtui käänne 1980-luvun lopulla, jolloin ryhdyttiin korostamaan toimintojen hajautusta sekä soveltamaan palvelu- ja markkinaperiaatteita. Liikelaitokset erotettiin budjettivaltion piiristä ja toimintoja yhtiöitettiin. Samalla uudistettiin budjetointia ja otettiin käyttöön tulosohtaus. Hallinnon kehittämisen kannalta oleellista oli irtautuminen yhtenäisestä organisaatiomallista ja keskitetystä johtamisesta. Samalla ministeriöiden ja virastojen itsenäisyyttä lisättiin ja hallinnon oikeudellista säätelyä kevennettiin. Uudistusten taustalla oli halu saada julkisen sektorin kasvu hallintaan, kasvanut byrokratiakritiikki ja hallinnon heikko tuottavuus.

Hallinnon kehittämisen kansainväliset trendit toivat kehittämisen uudet tuulet Suomeen 1990-luvulla. Ns. new public management -ajattelu (jäljempänä NPM) korosti tulosvastuuta

ja tehokkaampaa resurssiohjausta, kilpailun lisäämistä ja tehtävien markkinoille siirtämistä sekä ylipäänsä yritysmäisempää lähestymistapaa hallinnossa. Tulosohtaus, kehysohjaus, managerialismi ja asiakasnäkökulma korostuivat. Keskusvirastoja lakkautettiin mutta yksipuortaiseen keskushallintoon ei päästy. Ministeriöiden valtaa hallinnonalojensa johtajina lujitettiin ja valtionalouden järjestelmää hajautettiin ja kevennettiin. Myös kollegiot keskusvirastojen päätöksentekojärjestelminä purettiin. 1980-luvun lopussa ja 1990-luvun alussa organisaatioita liikelaitostettiin (esimerkiksi Valtion painatuskeskus, Valtion ravitsemuskeskus) ja lakkautettiin sekä yhdisteltiin (Valtion hevosjalostuslaitos, Maitotalouden tutkimuslaitos, Taloudellinen suunnittelukeskus, Valtion margariinitehdas). Toimintoja myös yhtiöitettiin (esimerkiksi Lapuan patruunatehdas, Suomen rahapaja).

Keskushallinnon kehittämisen ja virastorakenteen kannalta merkityksellinen on myös valtioneuvoston periaatepäätös toimenpiteistä keskushallinnon ja aluehallinnon uudistamiseksi vuodelta 1993. Periaatepäätös sisälsi monia toiminta-alueita mutta sen pääpaino oli hallinnon monipuortaisuuden vähentämisessä, hallinnon ohjauksen uudistamisessa (valtionalhallinto ja kunnat), markkinaperusteisten toimintamuotojen kasvattamisessa ja voimavarojen yhteiskäytön lisäämisessä. Virastojen osalta periaatepäätöksessä todettiin, että jatkossa budjettitalouteen kuuluvat virastot tulisi perustaa pääsääntöisesti asetuksella aiemman lakitason sijaan. Samalla ministeriöiden ja virastojen sisäinen organisaatiomuoto määriteltäisiin jatkossa organisaatioiden työjärjestyksessä. Periaatepäätös sisälsi myös rekisterihallinnon uudistamista, jossa yhdistysrekisteriä koskevat asiat ehdotettiin siirrettävän Väestörekisterikeskukselle ja säätiöasiat Patentti- ja rekisterihallitukselle. Periaatepäätöksen mukaan lääninhallituksia kehitettäisiin yleishallintoviranomaisina ja puolustushallinnossa rakennuslaitoksen toiminta nettobudjetoituna laitoksena käynnistyisi vuonna 1995. Valtion pukutehdas suunniteltiin yhtiöitettävän vuonna 1995. Edelleen päätöksen mukaan rakennushallinto organisoitaisiin uudelleen vuonna 1995 ja Valtionhallinnon kehittämiskeskuksen palvelut sovittiin liikelaitostettavan tai yhtiöitettävän. Lisäksi periaatepäätöksessä sovittiin, että Opetushallituksesta muodostettaisiin kehittämiskeskus, jolla ei olisi hallinnollisia tehtäviä. Maanmittaushallinnon eräitä toimintoja sovittiin yhtiöitettävän tai liikelaitostettavan, Karttakeskus yhtiöitettävän ja Metsähallitus liikelaitostettavan. Kauppa- ja teollisuusministeriön hallinnonalalla lisenssivirasto sovittiin lakkautettavan, Valtion hankintakeskus liikelaitostettavan ja useita muita yhtiöittämissä tai liikelaitostamisia tulisi jatkoselvittää. Vesi- ja ympäristöhallituksesta sovittiin muodostettavan vuonna 1995 tutkimus- ja kehittämiskeskus. Myös valtion ympäristöhallintoa koottiin alue-tasolla ja aluehallintoa koottiin ja kevennettiin.

Julkisen hallinnon kehittämistä koskeva keskustelu on 2000-luvulla korostanut uusia näkökantoja. Keskusteluun ovat nousseet erilaiset ohjelmatyypiset kehittämishankkeet, aikaisempaa tarkempi käytettävien keinojen valinta ja analyysi, hierarkkisesta hallinnosta verkostomaiseen toimintaan siirtyminen sekä yksityisen ja julkisen vastakohtaan korostamisen sijasta yksityisen ja julkisen yhteistoimintaa painottava kehittämisote. Painopiste on siirtynyt myös hierarkkisesta määrittämisestä keskustelevaa ja innostavaa johtamista painottavaan lähestymistapaan.

Valtio ryhtyi 2000-luvulla luomaan myös keskitettyjä konserniohjauksen käytäntöjä. Sen tavoitteena ovat yhtenäiset toiminta- ja menettelytavat (prosessit, tietojärjestelmät ja

tietorakenteet) sovituiilla toiminta-alueilla, joilla tavoitellaan mittakaavaetuja ja synergiaa sekä lisätään tuottavuutta ja kustannussäästöjä. Samalla valtion kokonaisuus voidaan varmistaa aiempaa paremmin. On myös syytä mainita, ettei yhtenäistä valtiokonsernin juridista määrittelyä ole tehty. Konsernipalvelut tuotetaan pääasiassa valtiovarainministeriön hallinnonalalla muun muassa Senaattikiinteistöissä, Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskuksessa (Palkeet), uudessa Valtorissa sekä Hansel ja HAUS Oy:ssä.

Kehityskulkuja virastoissa, liikelaitoksissa ja valtionyhtiöissä (Ari Salminen et al teoksessa Government Agencies)

	1989–1995	1996–2000	2001–2006	2007–2011
Virastosta liikelaitokseksi	12	2	2	0
Liikelaitoksesta valtionyhtiöksi	12	6	2	3
Valtionyhtiöstä yksityiseksi	10	13	6	2

Valtion keskushallinnon uudistamista on pohdittu kahdesti 2000-luvulla. Ensimmäisellä kerralla asiaa selvitettiin 2000-luvun alussa. Tuolloin asiaa pohtineen ministerityöryhmän loppuraportti valmistui 28.6.2002. Loppuraportissa esitettiin suosituksia kolmelle toiminta-alueelle, joista ministeriöiden työskentelyn tehostaminen koski myös virastoja. Loppuraportin lähtökohtana oli tältä osin, että ministeriöt olisivat pieniä ja strategisesti suuntautuneita kokonaisuuksia ja virastot huolehtisivat varsinaisista toimeenpanotehtävistä. Keskushallinnon yksiköiden ydintoiminnan tehostamiseksi ja rakenteiden keventämiseksi tukipalvelujen hoito keskitettäisiin siihen erikoistuneille palvelutuottajille. Valtionhallinnossa on käynnistetty myös muita merkittäviä keskushallintoa koskevia uudistuksia. Henkilöstön eläkepoistumaa hyödyntävä tuottavuusohjelma käynnistettiin vuonna 2003. Tuottavuusohjelman korvasi vuodesta 2011 alkaen valtion tuloksellisuus- ja vaikuttavuusohjelma (jäljempänä VATU). VATU-ohjelmalla vastataan julkisen talouden kestävyysvajeen supistamistarpeeseen sekä työmarkkinoiden muutokseen kirjastamalla valtionhallinnon roolia ja tehtäviä, tuottamalla rakenteellisia uudistuksia sekä ottamalla käyttöön valtionhallinnon uutta roolia tukevia toimintatapoja. Keskushallinnon uudistamistarpeiden selvittämistä jatkettiin toisen kerran 2000-luvulla vuonna 2012 käynnistämällä uusi hanke keskushallinnon kehittämiseksi (KEHU). Tavoitteena on nyt tehdä valtioneuvostossa tehtävä politiikka-, resurssi- ja lainsäädäntöohjaus yhtenäiseksi, tukea nykyistä paremmin hallituksen strategisen näkemyksen toimeenpanoa ja vaikuttavuutta julkisessa hallinnossa ja yhteiskunnassa, lisätä henkilöstö- ja taloudellisten resursien liikkuvuutta ja yhtenäisen toimintakulttuurin syntyä.

Kehityksen ja uudistusten myötä valtio ei ole enää niin yhtenäisesti organisoitu, samojen periaatteiden mukaisesti toimiva ja keskitetysti ohjattu hallintokone vaan aikaisempaa eriytyneempi kokonaisuus. Suomen keskushallinnon rakenteelle on ollut tyypillistä ministeriöiden pysyvyys ja aika-ajoin tapahtuneet ministeriöiden osien muodostamiset virastoiksi. Tällöin ministeriöiden luonne on lähinnä poliittista päätöksentekoa ja valmistelua palveleva ja virastot keskittyvät operatiivisiin toimeenpanotehtäviin. Virastot huolehtivatkin pääosin valtionhallinnon operatiivisista ydin-tehtävistä mutta toistaiseksi myös ministeriöissä on säilynyt toimeenpanotehtäviä. Virastojen markkinaehtoista toimintaa on voitu ohjata markkinoille yhtiöittämällä ja liikelaitostamalla. Ministeriöiden keskeisiä ohjausvälineitä ovat säädösohjaus, tulosohtaus sekä informaatio-ohjaus. Erillisistä johtoelementistä kuten johtokunnista on monilla hallinnonaloilla luovuttu. Hallinnonalojen väliset rajat ovat Suomessa osoittautuneet vaikeiksi ylittää.

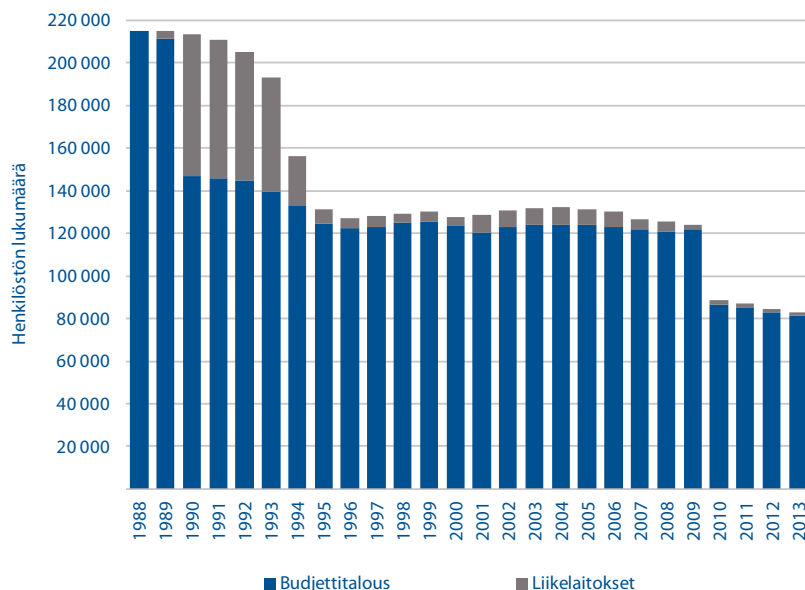
Taaksepäin suuntautuvan katsauksen lisäksi on ehkä syytä lyhyesti arvioida myös virastojen tulevaisuuden toimintaedellytyksiin vaikuttavia muutoksia. Julkisen talouden kestävyysaasteet ja tuottavuuspaineet aiheuttavat vääjäämättä taloudellisten resurssien niukkenemista. Nykyiset tehtävät ja palvelut tulee jatkossa hoitaa niukkenevin resurssein, toki myös supistamiset palveluiden sisältöön ovat mahdollisia. Keskushallinnon keskittelyssä uudistamisessa on painopiste viime vuosina ollut valtioneuvosto- ja ministeriörakenteen arvioinnissa. Tulevaisuudessa katseet suuntautuvat varmasti myös virastomaaailmaan. Näkyvissä olevat taloudelliset realiteetit aiheuttavat sen, ettei virastojen lukumäärä todennäköisesti kasva. Tuottavuuden kasvua haetaan tehokkuuden kasvattamisesta ja hallinnon keventämisestä sekä toimintojen rationalisoinnista. Myös virastojen ydintoimintojen osalta yhdessä tekemisen mahdollisuuksia on tutkittava aiempaa laajemmin. Vaikutuksia virastokenttään on aiheuttanut ja aiheuttaa myös Euroopan unionin kilpailupolitiikka ja erityisesti sen kilpailuneutraaliteettivaatimus. Suomea koskevat ratkaisut ovat ennen kaikkea koskeneet suomalaisia liikelaitoksia mutta ongelma on tunnistettavissa myös markkinoille palveluja tarjoavia virastoja koskevaksi. Valtion liikelaitokset ja virastot eivät saa saada kiellettyä valtiontukea esimerkiksi veroetujen tai konkurssisuojan muodossa. Pääsääntöisesti tämä tarkoittaa sitä, että virastojen markkinaehtoinen toiminta tulee eriyttää virastoista ja esimerkiksi yhtiöittää.

4 Valtion keskushallinnon henkilöstömäärän kehitys

YHTEENVETO:

- Valtion budjettitalouden henkilöstömäärä on supistunut vuoden 1988 huippulukemasta 215 000 henkilöstä 81 200 henkilöön
- Budjettitalouden henkilöstön vähentyminen on ollut pääosin seurausta virastojen ja laitosten liikelaitostamisesta, virastojen ja laitosten sisäisistä budjettileikkauksista, yhtiöittämisistä ja koulutus- ml. yliopistojärjestelmän uudistamisista

Valtion budjettitalouden henkilöstömäärä on supistunut vuoden 1988 huippulukemasta eli noin 215 000 henkilöstä noin 81 000 henkilöön, ks. kuvio seuraavalla sivulla. Laajemmassa valtiosektorikäsitteessä valtion henkilöstöön luetaan myös valtion liikelaitokset. Näin määriteltynä valtion henkilöstöä oli vuonna 2013 noin 83 000, josta liikelaitosten (Senaatti-kiinteistöt, Metsähallinto) henkilöstöä oli vajaat 2 000. Henkilöstövähennys on ollut merkittävä eli 62 % henkilöstöstä on poistunut seurantakaudella.

Kuvio 1: Budjettitalouden ja liikelaitosten henkilöstömäärä vuosina 1988–2013

Budjettitalouden henkilöstön vähentyminen on ollut pääosin seurausta virastojen ja laitosten liikelaitostamisesta (-78 700). Ensimmäisinä liikelaitostettiin vuonna 1989 Valtion ravitsemiskeskus (1 900 henkilöä), Valtion tietokonekeskus (1 000 henkilöä) ja Valtion painatuskeskus (550 henkilöä). Liikelaitostamisista merkittävimpiä ovat olleet vuonna 1990 tapahtuneet Posti- ja telelaitoksen (40 400 henkilöä) sekä Valtionrautateiden (19 300 henkilöä) liikelaitostamiset. Sitten Posti- ja telelaitos yhtiöitettiin vuonna 1994 ja Valtionrautatiet vuonna 1995. Tämä näkyy edellä esitetystä kuviosta ilmenevästä valtiosektorin (budjettitalous + liikelaitokset) henkilöstömäärän kehityksessä. Muita henkilöstömäärältään suuria liikelaitostamisia ovat olleet vuonna 1994 Metsähallitus (3 300 henkilöä) ja vuonna 2001 Tielaitoksen liiketoiminta (3 600 henkilöä). Usein liikelaitostamisen seuraava vaihe on ollut yhtiöittäminen.

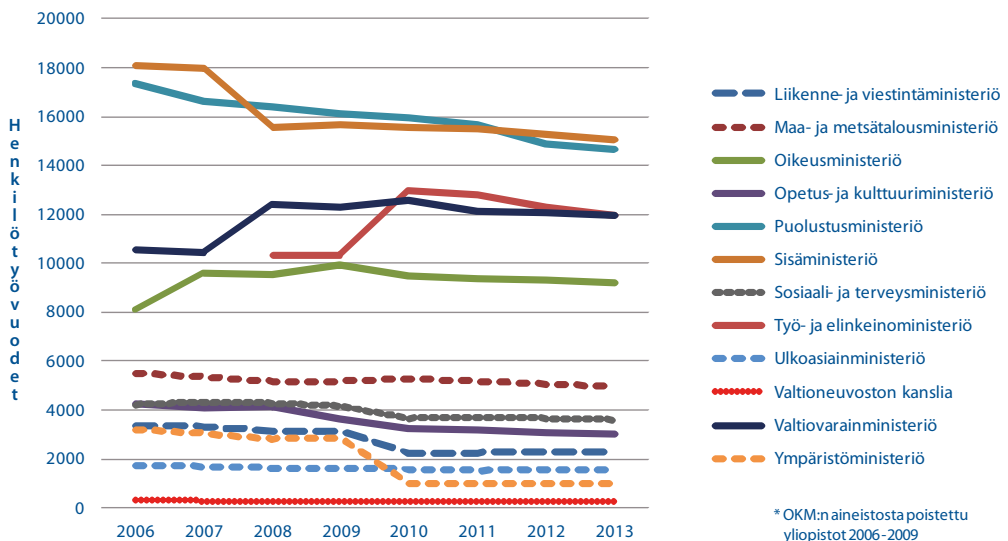
1990-luvun alun laman seurauksena budjettivaltion virastojen ja laitosten sisällä budjettileikkauksin vähennettiin noin 13 000 henkilöä. Vuonna 1993 yhtiöitettiin suoraan Valtion Rahapaja. Vuonna 2005 Rakennushallinnon rakennustuotanto, kiinteistöpalvelu ja siivous valtion tekemänä loppuivat ja palvelut ostettiin ulkoa. Henkilöstön vähennysvaikutus oli 3 400.

Valtion budjettitaloudessa olevia oppilaitoksia on kunnallistettu sekä yksityistetty, minkä johdosta budjettitalouden henkilöstö on vähentynyt arviolta noin 9 000 henkilöllä. Näistä pääosa on tapahtunut vuosina 1995–1997. Vuosien 2005–2011 tuottavuusohjelman ja sen jälkeisten toimintamenokehysten leikkausten seurauksena budjettitalouden henkilöstö on vuosina 2006–2013 vähentynyt edelleen noin 10 000 henkilöllä.

Vuonna 2010 yliopistosektori siirtyi budjettitalouden ulkopuolelle, minkä seurauksena valtion budjettitalouden henkilöstö väheni lähes 34 000 henkilöllä. Myös tämä näkyy selvästi edellisen sivun kuviosta. Valtion henkilöstömäärä on vuosina 1989–2013 myös hie- man lisääntynyt (yhteisvaikutus noin 14 000 henkilöä). Lisäystä on tapahtunut varsinkin 2000 -luvun alkupuolella.

Valtion henkilöstömäärä vuonna 2013 oli noin 81 000 henkilöä. Myös henkilötövuosien lukumäärä on pääasiallisesti laskenut viimeisten vuosien ajan tasaisesti jokaisella hallinnonalalla. Alla olevasta kuviosta käy ilmi henkilötövuosimäärän kehitys valtiolla hallinnonalakohtaisesti vuosien 2006–2013 välillä. Hallinnonalakohtaisessa tarkastelussa tulee huomioida myös virastojen siirrot hallinnonalalta toiselle.

Kuvio 2: Henkilötövuosien lukumäärän kehitys hallinnonaloittain vuosina 2006–2013



5 Keskushallinnon virastorakenteen uudistamisen suhde muihin keskeisiin uudistuksiin

Valtion aluehallinnon uudistus

Valtion aluehallintoa uudistettiin laajasti vuoden 2010 alusta lukien. Valtion aiempien keskeisten aluehallintoviranomaisten lääninhallitusten, työ- ja elinkeinokeskusten, alueellisten ympäristökeskusten, ympäristölupavirastojen, tiepiirien ja työsuojelupiirien työsuojelutoimistojen, tehtävät koottiin kahteen monitoimialaiseen viranomaiskokonaisuuteen. Aluehallintovirastot (AVIt – 6 virastoa) edistävät alueellista yhdenvertaisuutta hoitamalla lainsäädännön toimeenpano-, ohjaus- ja valvontatehtäviä alueilla. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset (ELYt – 15 virastoa) edistävät alueellista kehittämistä hoitamalla valtionhallinnon toimeenpano- ja kehittämistehtäviä alueellaan.

Hallitus antoi helmikuussa 2013 eduskunnalle selonteon aluehallintouudistuksen toteutumisesta ja toimeenpanosta. Selonteossa hallitus toteaa monialaisten virastojen toimintamallin jo osoittaneen vahvuutensa ja linjaa eräitä mallin jatkokehittämisen toimenpiteitä. Näitä ovat mm. kirjasto-, liikunta- ja nuorisotoimen tehtävien siirto ELY-keskuksista aluehallintovirastoille ja aluehallintovirastojen poliisin vastuualueiden lakkauttaminen v. 2014 alusta lukien, molempien viranomaisten ohjauksen kehittäminen ja hallinnollisten tehtävien kokoaminen molemmissa organisaatioissa sekä sen selvittäminen, missä muissa tehtävissä toimivallan tulisi olla alueellisen sijasta valtakunnallinen. Vuoden 2014 alussa tuli myös voimaan lainsäädäntömuutos, jonka nojalla aluehallintoviraston virkamies voidaan määrätä tekemään toiselle aluehallintovirastolle kuuluvia tehtäviä. Muutos mahdollistaa henkilöstöresurssien nykyistä joustavamman ja tehokkaamman käytön erityisasiantuntemusta vaativien hallintoasioiden käsittelyssä sekä tilapäisten ruuhkatilanteiden purkamisessa.

Rakennepoliittisen ohjelman toimeenpanoa koskevan päätöksen mukaan kansliapäällikköryhmä antaa esityksen aluehallinnon uudelleen järjestämiseksi 31.1.2014 mennessä. Kansliapäällikköryhmä ja sen apuna työskennellyt virkamiesryhmä on laatinut alustavan selvityksen aluehallinnon nykytilasta, muutoshankkeista sekä uudistuksen tavoitteista ja mahdollisista uusista rakenteista. Selvityksen perusteella käynnistyvä jatkotyö koskee

myös aluehallintoa ohjaavien tai aluehallinnon tehtäviin muutoin liittyvien keskushallinnon virastojen ja aluehallinnon välistä työnjakoa.

Vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelma

Vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelmalla vastataan osaltaan julkisen talouden kestävyysvajeen supistamistarpeeseen sekä työmarkkinoiden muutokseen kirkastamalla valtionhallinnon roolia ja tehtäviä, tuottamalla rakenteellisia uudistuksia sekä ottamalla käyttöön valtionhallinnon uutta roolia tukevia toimintatapoja.

Vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelma on pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelman kärkihanke ja korvaa hallitusohjelman mukaisesti aiemman valtionhallinnon tuottavuusohjelman. Vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelman hankekausi on 1.11.2011 – 30.4.2015. Talouspoliittinen ministerivaliokunta seuraa ja linjaa vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelman etenemistä.

Hallinnonalakohtaiset vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelmat muodostavat ohjelman toimeenpanon ytimen. Ne muodostuvat hallinnonalan VATU-hankkeista, inhimillisen pääoman kehittämisestä sekä ydintoimintoanalyysissä ehdotettujen toimenpiteiden toteuttamisesta.

Osana ydintoimintoanalyysia ministeriöt kuvasivat oman hallinnonalansa organisatiorakenteen, organisaatioiden tehtävät sekä keskeiset jo tapahtuneet tai suunnitellut muutokset. Ydintoimintoanalyysissa tehtävänä olivat asiakaslähtöisesti hallinnonalojen rajat ylittäen löytää keinoja priorisoida ja uudistaa valtionhallinnon toimintoja. Päätehtävänä oli arvioida ennakkoluulottomasti ja strategisesti koko valtionhallinnon näkökulmasta mitä toimintoja voidaan uudelleen järjestellä tai kehittää sekä mistä toiminnoista voidaan valtion rahoitus- ja järjestämisvastuulla luopua. Lisäksi arvioitiin mitä toimintoja voitaisiin hoitaa nykyistä enemmän yhteistyössä. Esityksissä tuli kiinnittää huomiota siihen, että ne edistävät vaikuttavuutta, palvelukykyä, aikaansaannoskykyä sekä tuottavuutta ja taloudellisuutta.

Ydintoimintoanalyysin kohteena olivat kaikki valtionhallinnon tehtävät, suoritteet ja palvelut, prosessit sekä valtionhallinnon toimintojen organisointi ja rakenteet. Analyysin kohteena olivat kaikki ministeriöt, virastot ja laitokset sekä valtion alue- ja paikallishallinnon organisaatiot. Ministeriöt ehdottivat vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelmaan lopulta yhteensä 230 ydintoimintoanalyysiehdotusta. Ehdotuksista 81 liittyi erityisesti hallinnonalojen toimintojen uudelleen järjestelyihin ja siirtoihin viranomaisten välillä, päällekkäisyyksien purkamiseen, toimintojen kokoamiseen yhteen tai toimintojen keventämiseen.

Hallinnonalakohtaiset vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelmat sisältävät runsaasti koko hallinnonalan (virasto)rakennetta ja yksittäisiä organisaatioita koskettavia kehittämis-toimia sekä poikkihallinnollista kehittämistä.

Tulosohjauksen uudistaminen

Valtionhallinnon tulosohjauksen kantava idea on aikaansaada, että voimavarat ja tavoitteet sekä toiminnan tehokkuus ja laatu ovat mahdollisimman hyvässä tasapainossa keskenään, ja että toiminnalla saadaan kustannustehokkaasti aikaan halutut vaikutukset.

Valtionhallinnon tulosohjausta uudistettiin vuonna 2012 tavoitteena nykyistä strategisempi, kevyempi, poikkihallinnollisempi ja yhtenäisempi tulosohjaus. Samalla tulosohjauksen uudet valtionhallinnon yhteiset periaatteet hyväksyttiin ja niiden toimeenpano hallinnonaloilla aloitettiin. Keskeisimmät uudet toimintaperiaatteet koskevat tulosohjauksen strategisuutta eli ohjauksen kohteena tulisi olla ministeriö-virasto-ohjaussuhteen kannalta keskeisimmät alueet. Samalla ohjausjärjestelmän linkkiä hallituksen tavoitteisiin on pyritty vahvistamaan siten, että tulosohjauksen aikajänne muutettaisiin nelivuotiseksi ja hallituskauden kanssa yhdenmukaiseksi, jolloin tulosohjausprosessissa huomioidaan hallitusohjelman tavoitteet ja linjaukset aikaisempaa paremmin. Tältä osin tulosohjausprosessia ja asiakirjoja on kehitetty vastaamaan uusia tavoitteita. Uudistuksen linjausten toimeenpanemiseksi on valmistunut uudistettu tulosohjauksen käsikirja (vm.fi/tulosohjaus). Käsikirjalla tuetaan konkreettista tulosohjauksen toteuttamista ja kehittämistyötä ministeriöissä ja virastoissa. Tulosohjauksen kehittämisideoita on myös laaja-alaisesti pilotoitu. Pilottiministeriöiden kanssa valtiovarainministeriö on toteuttanut ja jatkokehittänyt sovit-
tuja kehittämislinjauksia laajemminkin.

Valtiovarainministeriö selvitti viime keväänä tulosohjauksen kehittämisperiaatteiden toimeenpanon etenemistä hallinnonaloilla ja raportoi tuloksista kansliapäällikkökokoukselle kesäkuussa. Selvitys osoitti, että tulosohjauksen kehittämissankkeen 12 kehittämisohdotuksen ja tukitoimen toimeenpanopano on edistynyt huomattavasti hallinnonaloilla vaikkakin hallinnonalakohtaisia ero on havaittavissa. Useimmat ministeriöt ovat ottaneet käyttöön yhteisiä toimintatapoja ja kehittäneet muutenkin tulosohjausta ohjausjärjestelmänä.

Tulosohjauksen kehittämistyötä tehdään yhteistyössä kaikkien hallinnonalojen kanssa. Poikkihallinnollisia yhteistyömekanismeja ovat esimerkiksi tulosohjauksen työvaliokunta ja tulosohjausverkosto. Yhteistyössä HAUS:in kanssa toteutettava tulosohjauksen valmennusohjelma on otettu säännölliseksi osaksi HAUS:in koulutuskokonaisuutta.

Tulosohjauksen tavoite kohti strategisempaa, kevyempää, poikkihallinnollisempaa ja yhtenäisempää tulosohjausta tukee mahdollisuuksia uudistaa keskushallinnon virastorakennetta valtioyhteisön kokonaisedun näkökulmasta tarkoituksenmukaiseksi ja kilpailukykyiseksi tarvittaessa myös hallinnonalat ylittävien ratkaisuin. Uudistettu ohjausjärjestelmä parantaa ministeriö-virasto ohjaussuhdetta ja tuottaa yhtenäisiä ja tarkoituksenmukaisia prosesseja, työvälineitä ja tietojärjestelmiä strategisen ja operatiivisen tason päätöksenteon tueksi.

Julkisen hallinnon tietohallinto ja virastomuutokset

Tietojärjestelmät ovat muodostaneet merkittävän tarkastelukokonaisuuden ja sitä kautta kustannuserän, kun on tehty virastojen työnjaon uudelleen järjestelyjä. Valtion yhteisen perustietotekniikkapalvelukeskuksen, Valtorin (Valtorista katso tarkemmin kappale Virastojen luokittelusta lyhyesti), perustaminen yhtenäistää ensi vaiheessa näiden palveluiden hankinnan ja tuotannon. Pidemmällä aikavälillä se tulee yhtenäistämään myös palveluiden sisällöt. Vastaavasti Kieku yhtenäistää henkilöstö- ja taloushallinnon järjestelmät. Virastojen vastuulle jää edelleen heidän ydintoimintaansa tukevat tietojärjestelmät. Ydintoimintojen laajasta kirjosta johtuen myös tietojärjestelmien kirjo on väistämättä laaja, mutta todennäköisesti tarvittavien tietojärjestelmien määrä voisi olla pienempi, jos olisi tunnistettu samankaltaiset, mutta eri toimialoille tehdyt ratkaisut. Kokonaisarkkitehtuuri auttaa tunnistamaan nämä samankaltaisuudet.

Yhteentoimivuuden lisääminen tulee helpottamaan tietojen siirtoa tietojärjestelmien välillä. Tämä tarve voi tulla esiin myös yhdistettäessä virastojen toimintoja. Esimerkiksi meneillään on laaja peruskäsitteiden yhtenäistäminen sanastotyön kautta. Myös yhtenäiset metatiedot ja rajapinnat helpottavat tietojen siirtoa eri tilanteissa. Valtiovarainministeriön johdolla valmistellaan niin sanottua tietovirastoa, jonka vastuulle tulisi sekä yhteentoimivuuden kehittämiseen liittyvät toimenpiteet sekä kokonaisarkkitehtuurityö. Sen valmistelun yhteydessä tulee tarkastella, miten ja millä laajuudella nämä nyt hajanaiset tehtävät tullaan kokoamaan.

Organisaatioiden tarkastelun näkökulmasta kiinnostava uusi organisointi on turvallisuusverkkokokonaisuus (TUVE), jossa on päädytty yhtiömuotoiseen hallintomalliin. TUVE:ssa suunnitellaan ja toteutetaan valtion ylimmälle johdolle ja yli 30 000 turvallisuusviranomaiskäyttäjälle oma turvallinen, korkean varautumisen tietoverkko (TUVE:sta katso tarkemmin kappale Virastojen luokittelusta lyhyesti).

Keskushallinnon kehittämisen hankekokonaisuus

Osana keskushallinnon uudistamisen kokonaisuutta asetti valtioneuvoston 30.1.2014 parlamentaarisen komitean arvioimaan yhtenäisen valtioneuvoston rakennetta ja uudistamistarpeita. Komitea arvioi keinoja hallituksen strategisen päätöksenteon toimintaedellytysten parantamiseksi ja tekee tätä koskevat kehittämis ehdotukset. Komitean tehtävänä on selvittää ja tehdä tarvittavat ehdotukset perustuslakiin ja muuhun lainsäädäntöön

- 1) valtioneuvoston oikeudesta päättää organisaatiostaan ja resursseistaan
- 2) valtioneuvoston kokonaisuudesta ja tehtävärakenteesta
- 3) valtioneuvoston suhteesta eduskuntaan
- 4) valtioneuvoston ja sen ministeriöiden johtamismallista
- 5) pääministerin asemasta ja hallituksen johtamisesta
- 6) muiden ministereiden asemasta ja toimivaltasuhteista
- 7) poliittisen ja virkamiesjohtamisen suhteesta.

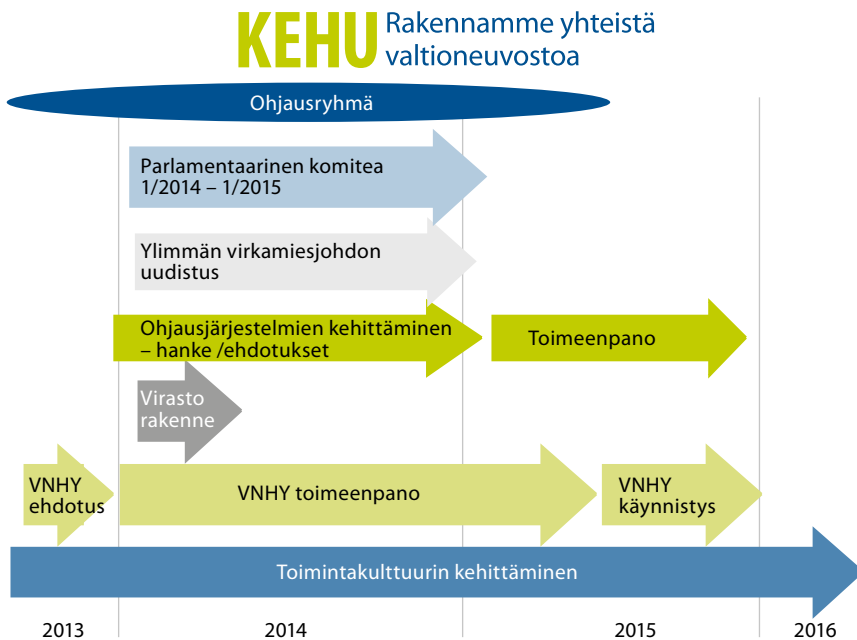
Komitean työllä ministeriörakenteen kehittämiseksi on suora yhteys myös virastorakenteen kehittämiseen.

Osana yhtenäisempää valtioneuvostoa valmistellaan myös esitystä valtion ylimmän johdon virka- ja tehtävärakenteen uudistamisesta. Tavoitteena on, että valtion ylimmät virat tulisivat valtioneuvoston yhteisiksi. Tämä uudistusmahdollisuus koskisi ministeriöissä osastopäälliköitä ja näitä ylempiä virkoja, kansliapäälliköitä sekä keskushallinnon virastojen pääjohtajia ja ylijohdajia, yhteensä noin 130 tehtävää. Tämäkin uudistus koskee siis myös virastokenttää ja linkittyy siten myös virastorakenteen mahdollisiin uudistuksiin.

Ohjausjärjestelmien kehittämistä on tehty aiemmin ohjausjärjestelmä kerrallaan. Nyt keskushallinnon uudistamisen osana käynnistyneessä hankkeessa on tavoitteena kehittää ohjausjärjestelmäkokonaisuutta. Tavoitteena on myös vahvistaa valtioneuvoston strategista ohjausta ja saada valtioneuvostossa tehtävä politiikka-, lainsäädäntö- ja resurssiohjaus yhtenäisemmäksi sekä vahvistaa niitä tukevaa tietopohjaa ja toimeenpanokykyä. Ohjausjärjestelmien kokonaisuuden kehittäminen vaikuttaa monin tavoin myös virastojen ohjaukseen ja sen kehittämiseen. Määräaika ohjausjärjestelmien kehittämistyölle on marraskuun loppu 2014. Työtä tukee myös käynnistynyt Suomen ja Viron yhteinen hallintopolitiikan OECD-arviointi.

Valtioneuvoston kanslia on asettanut joulukuun alussa 2013 valtioneuvoston hallintoyksikkö 2015 -hankkeen (VNHY 2015) valmistelemaan valtioneuvoston ja sen ministeriöiden hallinto- ja palvelutoimintojen kokoamista valtioneuvoston hallintoyksikköön 1.3.2015 lukien. Hanke on valtioneuvoston kanslian vastuulla. Valtioneuvoston hallintoyksikkö johtaa, sovittaa yhteen ja kehittää valtioneuvoston ja sen ministeriöiden yhteistä hallintoa, sisäistä toiminnan ja talouden suunnittelua ja toimintatapoja sekä tuottaa yhteisiä palveluja ja kehittää valtioneuvoston yhteistä toimintakulttuuria.

Kuvio 3: keskushallinnon kehittämisen hankekokonaisuus



6 Viraston määritelmä

6.1 Määritelmä ja sen ongelmallisuus

VIRASTON MÄÄRITELMÄSTÄ:

- Virastokäsitettä voi määritellä usealla eri tavalla
- Lähtökohtina esimerkiksi kansantalouden tilinpito tai lainsäädäntö (perustuslaki tai erityislainsäädäntö)
- Yhtenäistä ja yhdenmukaista virastomääritelmää ei valtioyhteisössä ole

Virastokäsitettä voi määritellä usealla eri tavalla. Esimerkiksi valtiontalouden tilinpito sisältää ainakin kolme erilaista virastokäsitettä. Myös eri tieteenalat kuten hallintotiede, tilastotiede ja oikeustiede sisältävät erilaisia virastokäsitelmäärittelyjä. Virastorakenteen määrittelyn hankaluus näyttää toistuvan myös kansainvälisesti kiinnostavissa vertailuissa (ks. tarkemmin luku Kansainvälinen vertailu). Tästä syystä käytössä olevia käsitteitä on useita ja ne ovat keskenään erisisältöisiä näkökulmasta riippuen.

Valtiontalouden tilinpito

Virastot voidaan jakaa valtiontalouden tilipidon näkökulmasta ainakin kirjanpitoyksiköihin (70 kpl; 1.1.2014), tulosohtuihin virastoihin (216 kpl) ja työnantajavirastoihin (302 kpl). Tarkastelunäkökulmasta riippuen virastokäsite voi pohjautua erityislainsäädäntöön kuten talousarviolakiin (423/1988), valtionhallinnon ohjausjärjestelmien ohjaussuhteisiin (tulosohtaus) tai työnantajapolitiikkaan (työnantajavirastot). Käsitteitä tilipidon näkökulmasta on kuvattu tarkemmin alaluvussa 6.2.

Perustuslaki

Perustuslain 119 §:n mukaan valtion keskushallintoon voi kuulua valtioneuvoston ja ministeriöiden lisäksi virastoja, laitoksia ja muita toimielimiä. Valtiolla voi lisäksi olla

alueellisia ja paikallisia viranomaisia. Eduskunnan alaisesta hallinnosta säädetään erikseen lailla. Lain esitöiden mukaan (HE 1/1998) valtion keskushallinnolla tarkoitetaan alueellisesti koko maan kattavaa hallintoa ja siihen liittyviä tehtäviä keskitetysti hoitavia hallintoyksiköitä. Säännöksen ilmaiseman peruslähtökohdan mukaisesti valtion keskushallinnon johdossa olisivat ministereiden välityksellä eduskunnalle vastuunalaiset valtioneuvosto ja ministeriöt, joiden lisäksi keskushallinnossa voisi olla ministeriöiden välittömään alaisuuteen tai niiden hallinnonalalle muuten kuuluvia virastoja, laitoksia ja muita toimielimiä. Keskushallintoon kuuluvia toimielimiä ei säännöksessä rajoitettaisi virastoihin ja laitoksiin, vaan ne voisivat olla myös muulla tavalla järjestettyjä yksikköjä.

Virastomääritelmä tässä työssä

Tässä työssä virastomäärittely on johdettu perustuslain mukaisesta yleisestä virastotulkinnasta. Sen ytimen tässä työssä muodostavat talousarviolain mukaiset kirjanpitoyksiköt. Kyse on siten valtionbudjettitalouden piiriin kuuluvista virastoista. Lisäksi tässä työssä virastoina ja laitoksina pidetään perustuslain tunnistamia muita hallinnonalojen virastomaisia toimielimiä. Tältä osin määrittely on jouduttu tekemään organisaation toiminnallis-taloudellisen analyysin perusteella ja siten arvioinnin tulos on osittain subjektiivinen.

Valtion alue- ja paikallishallinnon organisaatiot eivät sisälly työryhmän tehtäväksiantoon ja ne on siksi jätetty työn ulkopuolelle. Oikeuskanslerinvirasto, jonka toimintaa johtaa oikeuskansleri, on jätetty osana valtioneuvoston rakennetta valtion virastorakennetarkastelun ulkopuolelle. Myös eduskunnan alaiset viranomaiset kuten Kela on jätetty tämän työn ulkopuolelle koska ne eivät kuulu valtionhallinnon virastorakenteeseen eikä valtioneuvostolla ole valvonta- ja ohjaustoimivaltaa niiden osalta. Valtion liikelaitokset ja valtion omistamat yhtiöt on jätetty myös tarkastelun ulkopuolelle.

6.2 Virasto- ja laitosrakenteet toiminnallis-taloudellisena yksikkönä

Valtion taloushallinto-organisaatio kuvaa valtion virastojen ja laitosten toiminnallis-taloudellista vastuuta. Aikaisemmin käytössä ollut tilivirastokäsite muutettiin vuonna 2004 kirjanpitoyksiköksi (talousarviolain muutosta koskeva HE 2003/56). Seuraavassa on kuvattu hallituksen esityksen keskeiset perustelut, joiden avulla voidaan nähdä mikä on nykyisen nk. kirjanpitoyksikön määrittelyn taustalla. Kyseessä oli ennen kaikkea tilivelvollisuuden parantaminen ja tulosohtauksen terävöittäminen.

Tilivelvollisuus tarkoitti hallituksen esityksen perusteluiden mukaan ”vastuunalaisuuteen kuuluvaa velvoitetta selvittää julkisten hallintotehtävien ja talousenhoidossa tehtyjä toimia ja noudatettuja menettelyitä arviointia ja johtopäätösten tekemistä varten sekä antaa siinä oikeat ja riittävät tiedot toiminnasta ja sen tuloksellisuudesta sekä taloudesta.” Valtion talousarviotalous jakautui tuolloin taloushallinnon järjestämistä varten tilivirastoi-

hin. Tilinpäätöksen laatimisvelvollisuus oli talousarvioasetuksen mukaan tilivirastoilla eli tilivirastot olivat valtion talousarviotaloudessa tilinpäätösvelvollisia yksiköitä. Tilivirasto saattoi muodostua yhdestä virastosta tai laitoksesta tai olla taloushallinnon järjestämistä varten luotu kokonaisuus, joka pitää sisällään useita virastoja ja laitoksia.

Hallituksen esityksen mukaan ”korkea tuloksellisuus ja samalla tilivelvollisuuden toteuttaminen edellyttävät, että hallinnon rakenteet tukevat tuloksellista toimintaa ja tilivelvollisuutta.” Tärkeänä pidettiin erityisesti ohjaus- ja vastuusuhteiden selkeyttä. Ministeriöiden tulisi olla toimialansa hallintoa ohjaavia ja toimialan tason strategisiin kysymyksiin keskittyviä pieniä yksiköitä. Esityksen mukaan ”varsinaisten operatiivisten hallintotehtävien hoidon sekä julkisten palveluiden tuotannon ei yleensä tulisi olla organisoituna samaan yksikköön kuin ohjaus, koska tällöin tulohajauksen ja siihen kuuluvan tulostavastiin kannalta tärkeä ohjaajan ja ohjattavan välinen vuorovaikutus ja siihen kuuluva valvonta sekä kriittinen arviointi ja ohjaava palaute jäävät puuttumaan. Tältä osin valtionhallinnon ja sen hajauksen rakenteet eivät kaikissa tapauksissa ole tuloksellisuuden ja tulostavastiin kannalta parhaimmalla mahdollisella tavalla järjestettyjä.” Edellä mainituista syistä johtuen katsottiin, että valtionhallinnon rakenteita sekä taloutta ja tuloksellisuutta koskevia vastuusuhteita tulisi edelleen kehittää tuloksellisuuden ja tulostavastiin kannalta paremmin toimiviksi.

Esityksen mukaan tuolloin taloushallintoa varten muodostettu tiliviraston kokonaisuus ei sellaisenaan vastaa täysin viranomais-, virasto- ja laitosorganisaation rakennetta vaan on tilivirastoja, jotka käsittävät useita itsenäisen toimivallan ja johdon omaavia virastoja ja laitoksia. Tulohajauksessa olisi esityksen mukaan tarkoituksenmukaista käydä tulostavastiin ja tehdä niiden perusteella tulossopimus kaikkien niiden yksiköiden kanssa, jolla on itsenäinen johto ja toimivalta. Kaikkien näiden organisaatioiden johdolla tulisi myös olla itsenäinen tulostavastiin toiminnastaan, mikä edellyttää niiltä myös tulostavastiin. Kyseisten organisaatioiden tulisi siten olla tulostavastiin yksiköitä. Niiden kanssa tulisi tehdä tulossopimus sekä edellyttää niiltä tulostavastiin. Ministeriön tulisi myös antaa kannanotto jokaisen tulostavastiin yksikön tulostavastiin osalta.

Esityksen mukaan pieniltä virastoilta ja laitoksilta ei ole kuitenkaan järkevää edellyttää täydellisiä tilinpäätöslaskelmia vaan tällaiset laskelmat on eräissä tapauksissa perusteltua laatia selkeän toiminnallisen ja taloudellisen kokonaisuuden muodostavasta useamman viraston ja laitoksen kokonaisuudesta. Talousarviolain ja -asetuksen nykyisissä säännöksissä tilinpäätös- ja tuloksellisuusraportoinnista sekä sisäisen valvonnan järjestämisestä ei kuitenkaan ole riittävän selkeästi säännelty viraston ja laitoksen sekä niiden muodostaman taloushallinnollisen tilivirastokokonaisuuden välisiä vastuusuhteita. Säännöksiä olisi näiltä osin tarpeen selkeyttää.

Tilivelvollisuuden parantamiseksi esityksessä ehdotettiin määriteltäväksi lainsäädännössä nykyistä tarkemmin, mitä ovat vastuunalaisuuden toteuttamiseksi ja yhteiskuntapoliittisen suunnittelun ja päätöksenteon tueksi raportoitavaksi edellytettävät oikeat ja riittävät tiedot valtion taloudesta ja toiminnan tuloksellisuudesta ja millä tavoin toteutettuna raportointi antaa niistä oikean ja riittävän kuvan. Tietojen sisällön osalta erityisesti oli tarkeitus tuoda aiempaa selkeämmin esiin yhteiskunnallinen vaikuttavuus ja sen kehityksen suunta sekä julkisten palveluiden laatuun ja laadunhallintaan liittyvät seikat. Esityksellä pyrittiin luomaan menettelyt ja tuki tulostavastiin saavuttamisen kriittiselle arvioinnille.

Ministeriöiden tehtäviä hallinnonalansa tulosohjaajana ja tilivelvollisuuden toteuttamisen valvojana oli tarkoitus terävöittää. Ministeriöiltä ryhdyttiin edellyttämään perusteltua julkista kannanottoa toimialansa tilinpäätösvelvollisten virastojen ja laitosten sekä rahastojen tilinpäätöksistä ja niistä annetuista tilintarkastuskertomuksista sekä jokaisen tulosvastuullisen viraston ja laitoksen toimintakertomuksesta. Tulosvastuullisilla virastoilla ja laitoksilla tarkoitettiin kaikkia niitä valtionhallinnon yksiköitä, joiden kanssa ministeriö tekee tulossopimuksen.

Tulosohjaukseen liittyvien vastuiden ja eri vaikutustasojen selkeyttämiseksi, tulosvastuun terävöittämiseksi ja tilinpäätöksessä esitettävän tuloksellisuustiedon oikeellisuuden ja riittävyyden sekä hyödynnettävyyden lisäämiseksi tuloksellisuuden käsitteistö ja eri osa-alueet jaoteltiin ja ryhmiteltiin uudella tavalla. Tuloksellisuus kuvaasi toiminnan vaikutuksia ja onnistumista taloudellisesti mahdollisimman tehokkaalla tavalla ja optimaalisella taloudellisten ja henkisten voimavarojen käytöllä. Taustalla oli ajatus, jonka mukaan tuloksellisuudessa on kysymys tavoitteiden saavuttamisen eli aikaansaannosten ja siihen tarvittavien taloudellisten ja henkisten voimavarojen mahdollisimman optimaalisesta kohtaamisesta. Tulosohjauksessa olisi siten pyrittävä asettamaan tulostavoitteet ja niiden saavuttamiseksi käyttöön osoitettavat voimavarat mahdollisimman hyvään tasapainoon. Tällöin taloudellisten voimavarojen niukkuus toisaalta heijastuu tavoitteiden asettamiseen ja suuntaamiseen sekä niistä ilmenevään eri asioiden asettamiseen tärkeysjärjestykseen.

Yhteiskunnallinen vaikuttavuus kuvaasi yhteiskuntapolitiikan tai sen lohkon laaja-alaista onnistumista ja suhdetta kustannuksiin sekä käytetyistä keinoista ja menettelyistä seuranneisiin muihin vaikutuksiin. Vaikuttavuus kuvaasi näin korostetusti politiikalle asetettujen tavoitteiden saavuttamisen astetta ja aiheutuneita kustannuksia eli politiikan ja sen toimeenpanon onnistumisen astetta ja kustannustehokkuutta ja kustannusvaikuttavuutta. Yhteiskunnallinen vaikuttavuus on korostetusti valtioneuvoston ja ministeriön vastuulla.

Toiminnallisessa tuloksellisuudessa olisi puolestaan kysymys tietyn yksittäisen organisaation tai toimenpidesektorin aikaansaannoksista ja toiminnan onnistuneisuudesta sekä niiden suhteista aiheutuneisiin kustannuksiin. Toiminnalliseen tuloksellisuuteen voi viraston ja laitoksen johto selkeästi vaikuttaa ja sen tulee myös vastata siitä.

Vaikka pääsääntö oli ollut, että kirjanpitoyksikkö vastasi virasto- ja laitospäätöstä, mahdollistettiin se, että kirjanpitoyksikkö saattoi muodostua myös useiden virastojen ja laitosten kokonaisuudesta. Tämä oli tarpeen esim. sen takia että viraston alaisuudessa oli erilaisia epäitsenäisempiä tulosityksiköitä, joita ei ollut tarkoituksenmukaista nimetä varsinaisiksi kirjanpitoyksiköiksi. Toisaalta tarve oli muodostunut siitä, että valtionhallinnossa oli tiedossa palvelukeskusten perustamistarpeita. Nähtiin, että yksi kirjanpitoyksikkö voisi hoitaa taloudenpidon tehtävät keskitetysti. Näitä epäitsenäisiä kirjanpitoyksikköön kuuluvia yksiköitä alettiin kutsua nk. muiksi tulosohjatuiksi virastoiksi. Budjettitalouteen kuuluvat kirjanpitoyksiköt saattavat hoitaa myös budjetin ulkopuolisten rahastojen taloudenpitoa.

Voimassa olevassa valtion talousarviolaisissa (12 a§) on todettu valtion taloushallinto-organisaatio, joka muodostuu kirjanpitoyksiköistä. Valtio on talousarviotaloudestaan kirjanpitovelvollinen, joka jakautuu kirjanpitoyksiköihin. Kirjanpitoyksiköt vastaavat maksuliikkeestään ja kirjanpidostaan sekä laativat 21 §:ssä tarkoitetun viraston ja laitoksen tilinpäätöksen ja toimintakertomuksen. Kirjanpitoyksiköitä ovat tasavallan presidentin

kanslia ja ministeriöt sekä toiminnallisesti ja taloudellisesti tarkoituksenmukaisena kokonaisuutena virastot, laitokset ja muut toimielimet. Kirjanpitoyksikön muodostamisesta määrää valtiovarainministeriö asianomaista ministeriötä kuultuaan. Tilivirastoaikana valtiovarainministeriö kiinnitti huomiota mm. viraston itsenäisen toiminnan laajuuteen; esimerkiksi itsenäinen johto ja riittävä itsenäinen toiminta olivat kriteereinä. Myös viraston koolla oli merkitystä.

6.2.1 Kirjanpitoyksiköiden ja muiden tulosohtattujen yksiköiden määrä

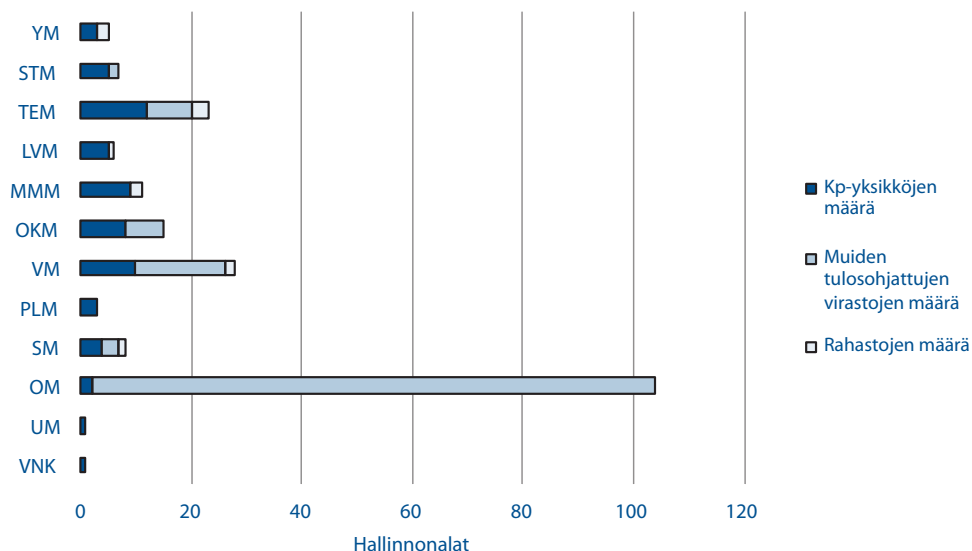
Vuoden 2012 lopussa varsinaisia kirjanpitoyksiköitä oli 67 kappaletta (kirjanpitoyksiköiden ja muiden tulosohtattujen yksiköiden käsittely perustuu vuoden 2012 lukuihin). Niin kutsuttuja muita tulosohtattuja virastoja, jotka siis kuuluivat johonkin kirjanpitoyksikköön, oli 138 kappaletta. Valtion budjetin ulkopuolisia rahastoja oli 11 kappaletta. Yhteensä siis oli 216 toiminnallis-taloudellista yksikköä. Hallinnonaloittain rakenteet vaihtelevat paljon.

Virastojen ja laitosten yksiköiden määrä hallinnonaloittain 31.12.2012

Hall.ala:	Kp-yksikköjen määrä	muiden tulosohtattujen virastojen määrä	rahastojen määrä	Yhteensä
EK	3			3
Tasav.pres.	1			1
VNK	1	0		1
UM	1	0		1
OM	2	102		104
SM	4	3	1	8
PLM	3	0		3
VM	10	16	2	28
OKM	8	7		15
MMM	9	0	2	11
LVM	5	0	1	6
TEM	12	8	3	23
STM	5	2		7
YM	3	0	2	5
Yht.	67	138	11	216
pl. OM	65	36	11	112

Seuraavassa kuviossa näkyy hallinnonalojen erot (mukana ei ole eduskuntaa eikä tasavallan presidenttiä).

Kuvio 4: Organisaatioyksiköiden määrä hallinnonaloittain (ml. ministeriöt)



Selvästi eniten nk. muita tulosohjattuja yksiköitä oli oikeusministeriön hallinnonalalla. Seuraavina oli TEM:n ja VM:n hallinnonalat, joilla kummallakin kaikkien yksiköiden yhteismäärä oli yli 20. OKM:llä ja MMM:llä oli kummallakin vastaavasti yli 10 yksikköä. Hallinnonaloista seitsemällä oli alle 10 yksikköä.

Seuraavassa tarkastellaan hallinnonalojen sisäisiä rakenteita (kirjanpitoyksikkö, nk. muu tulosohjattu virasto/yksikkö, budjetin ulkopuolinen rahasto).

Ulkoasiainministeriön hallinnonalalla on vain yksi kirjanpitoyksikkö eli UM. Näin ollen esimerkiksi kaikki edustustot kuuluvat ministeriö-kirjanpitoyksikköön. Niiden ei katsota olevan nk. muita tulosohjattuja yksiköitä.

Oikeusministeriön hallinnonalalla on vain kaksi kirjanpitoyksikköä (oikeusministeriö ja Rikosseuraamuslaitos). Oikeusministeriö-kirjanpitoyksikköön kuului kymmenittäin tulosohjattuja virastoja/yksiköitä:

Kirjanpitoyksikkö:	Muu tulosohjattu virasto:
<i>Oikeusministeriö</i>	YK:n yhteydessä toimiva Euroopan Kriminaalipoliitiikan Instituutti Kuluttajariitalautakunta Tietosuojavaltuutetun toimisto Onnettomuustutkintakeskus Konkurssiasiamiehen toimisto Oikeushallinnon tietotekniikkakeskus Oikeusrekisterikeskus Valtakunnanvoudinvirasto Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos Korkein oikeus Hovioikeuksia 6 Korkein hallinto-oikeus Hallinto-oikeuksia 8 Työtuomioistuin Vakuutus oikeus Markkinaoikeus Oikeusaputoimistoja 34 Ulosottovirastoja 22 Valtakunnansyyttäjänvirasto Käräjäoikeuksia 27
Rikosseuraamuslaitos	

Sisäasiainministeriön hallinnonalalla oli tuolloin seuraava tilanne:

Kirjanpitoyksikkö:	Muu tulosohjattu virasto:	Rahasto:
<i>Sisäasiainministeriö</i>	Rajavartiolaitos Hallinnon tietotekniikkakeskus Hätäkeskuslaitos	Palosuojelurahasto
Poliisihallitus		
Maahanmuuttovirasto		
Pelastusopisto		

Vuoden 2013 keväällä muut tulosohjatut virastot muutettiin omiksi kirjanpitoyksiköikseen.

Puolustusministeriön hallinnonalalla oli kirjanpitoyksikköinä ministeriön lisäksi puolustusvoimat sekä rakennuslaitos.

Valtiovarainministeriön hallinnonalalla oli 7 varsinaista itsenäistä kirjanpitoyksikkövirastoa. Lisäksi kirjanpitoyksikkönä toimi valtionhallinnon sisäinen palvelukeskus (Palkeet). Yhtenä kirjanpitoyksikkönä toimi Etelä-Suomen aluehallintovirasto, joka hoi-

taa oman taloudenpitonsa ohella kuuden muun aluehallintoviraston taloushallintotehtävät. Lisäksi se hoiti 11 maistraatin taloushallintotehtävät. Nämä muut aluehallintovirastot sekä maistraatit olivat kukin nk. muu tulosohtu yksikkö.

Kirjanpitoyksikkö:	Muu tulosohtu virasto:	Rahasto:
Valtiovarainministeriö		Valtion vakuusrahasto
Valtiokonttori		Valtion eläkerahasto (VER)
Ahvenanmaan valtionvirasto		
Tulli		
Verohallinto		
Valtion taloudellinen tutkimuskeskus		
Väestörekisterikeskus		
Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskus		
Tilastokeskus		
Etelä-Suomen aluehallintovirasto	Aluehallintovirastoja 5	
	Maistraatteja 11	

Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalla on ministeriön lisäksi 7 kirjanpitoyksikköä. Opetusministeriön alaisuudessa on 7 muuta tulosohtuttua virastoa/yksikköä.

Kirjanpitoyksikkö:	Muu tulosohtu virasto:
Opetus- ja kulttuuriministeriö	Kotimaisten kielten keskus Kansallinen audiovisuaalinen arkisto Mediakasvatus- ja kuvaohjelmakeskus Varastokirjasto Näkövammaisten kirjasto Taiteen edistämiskeskus Ylioppilastutkintolautakunta
Kansainvälisen liikkuvuuden ja yhteistyön keskus CIMO	
Kansallisarkisto	
Suomen Akatemia	
Museovirasto	
Suomenlinnan hoitokunta	
Valtion taidemuseo	
Opetushallitus	

Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalalla oli ministeriön lisäksi 8 kirjanpitoyksikköä. Muita tulosohtajtuja ei ollut lainkaan. Ministeriön alaisuudessa oli kaksi budjetin ulkopuolista rahastoa.

Kirjanpitoyksikkö:	Muu tulosohtajtu virasto:	Rahasto:
<i>Maa- ja metsätalousministeriö</i>		Maatilatalouden kehittämisorahasto (MAKERA) Maatalouden interventiorahasto (MIRA)
Maanmittauslaitos		
Metsäntutkimuslaitos		
Elintarvike- turvallisuusvirasto		
Maa- ja elintarviketalouden tutkimuskeskus		
Riista- ja kalatalouden tutkimuslaitos		
Geodeettinen laitos		
Maaseutuvirasto		
Maa- ja metsätalousministeriön tietopalvelukeskus		

Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalalla on ministeriön lisäksi neljä kirjanpitoyksikköä. Hallinnonalalla on tehty huomattava rakenneuudistus vuonna 2010, jolloin liikennehallinnon tehtäviä hoitavia virastoja laitettiin yhteen. Liikennevirasto on muodostettu kolmesta virastosta (Tiehallinto, Merenkulkulaitos, Ratahallintokeskus). Liikenteen turvallisuusvirasto on muodostettu myös kolmesta virastosta (Ajoneuvohallintokeskus, Rautatievirasto, Merenkulkulaitoksen viranomaisyksikkö). Viestintävirasto hoitaa valtion televisio- ja radiorahastoa.

Kirjanpitoyksikkö:	Muu tulosohtajtu virasto:	Rahasto:
<i>Liikenne- ja viestintäministeriö</i>		
Liikennevirasto		
Liikenteen turvallisuusvirasto		
Ilmatieteen laitos		
Viestintävirasto		Valtion televisio- ja radiorahasto

Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalalla on ministeriön lisäksi 10 kirjanpitoyksikköä. Yksi näistä on Etelä-Savon ELY-keskus, joka hoitaa omien lisäksi muiden ELY-keskusten taloushallintotehtävät. Muut ELY-keskukset ovat nk. muun tulosohtatun viraston/ yksikön asemassa. Ministeriöllä on alaisuudessaan kolme budjetin ulkopuolista rahastoa.

Kirjanpitoyksikkö:	Muu tulosohtattu virasto:	Rahasto:
<i>Työ- ja elinkeinoministeriö</i>		Valtion ydinjätehuolto- rahasto Valtiontakuurahasto Huoltovarmuusrahasto
Etelä-Savon elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus	Etelä-Pohjanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus Pohjois-Pohjanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus Kainuun elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus Lapin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus Pohjois-Savon elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus Pohjois-Karjalan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus Pohjanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus Kaakkois-Suomen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus, Etelä-Pohjanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus	
Teknologian tutkimuskeskus VTT		
Geologian tutkimuskeskus		
Matkailun edistämiskeskus		
Patentti- ja rekisterihallitus		
Tekes - teknologian ja innovaatioiden kehittämiskeskus		
Turvallisuus- ja kemikaalivirasto		
Mittatekniikan keskus		
Kuluttajatutkimuskeskus		
Energiamarkkinavirasto		
Kilpailu- ja kuluttajavirasto		

Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalla on ministeriön lisäksi neljä kirjanpitoyksikköä. Lisäksi ministeriön alaisuudessa on kaksi muutoksenhakulautakuntaa.

Kirjanpitoyksikkö:	Muu tulosohtjattu virasto:	Rahasto:
Sosiaali- ja terveysministeriö	Työttömyysturvan muutoksenhakulautakunta Sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunta	
Säteilyturvakeskus		
Lääkealan turvallisuus- ja kehittämiskeskus		
Terveiden ja hyvinvoinnin laitos		
Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto		

Ympäristöministeriön hallinnonalalla on ministeriön lisäksi kaksi kirjanpitoyksikköä. Omalla hallinnonalalla ei ole nk. muita tulosohtjattuja virastoja/yksiköitä. Sen sijaan hallinnonalalla on kaksi budjetin ulkopuolista rahastoa.

Kirjanpitoyksikkö:	Muu tulosohtjattu virasto:	Rahasto:
Ympäristöministeriö		Öljysuojarahasto (ÖSRA)
Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus		Valtion asuntorahasto (VAR)
Suomen ympäristökeskus		

6.2.2 Johtopäätöksiä

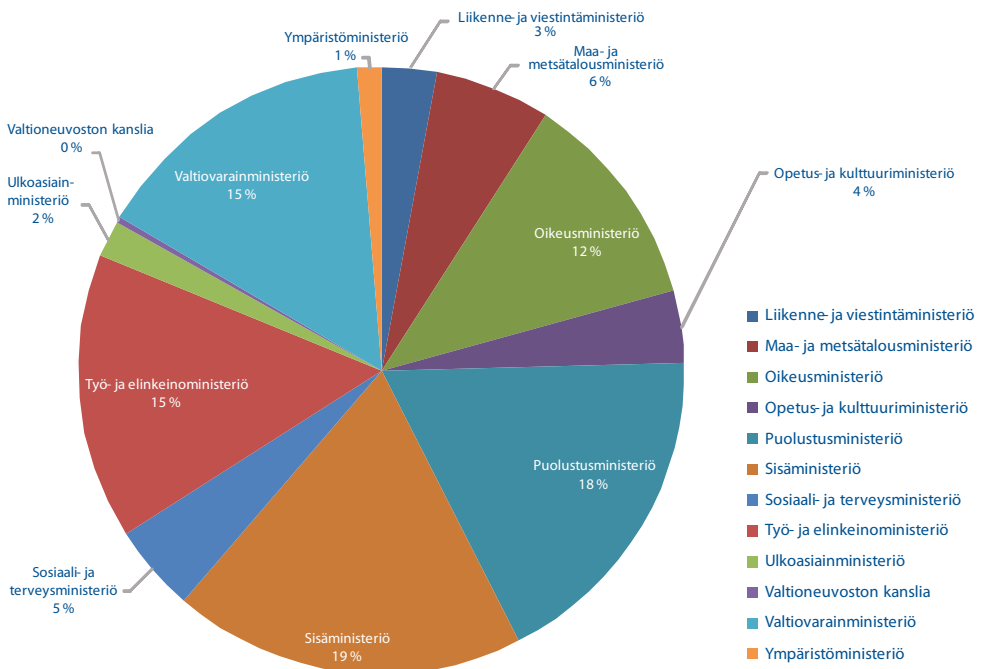
- Kun aiemmin oli tilivirastojen määrä noin 100, on kirjanpitoyksiköiden määrä vajaa 70. Vähennystä on tapahtunut noin 30.
- Aiemmin ei ollut käsitettä muu tulosohjattu yksikkö, nyt niiden määrä on 138 kappaletta. Vaikkakin niillä olisi itsenäinen johto ja vastuu omasta toiminnastaan ja taloudestaan, ne eivät tee omaa tilinpäätöstä eikä niiden varallisuutta ja velkoja pidetä erillään kirjanpidossa. Näiden suhde kirjanpitoyksikköön on epäselvä. Etenkin silloin kun koko hallinnonala muodostaa yhden (vrt OM)
- Kirjanpitoyksikön muodostamisen kriteereitä ei ole vaan yksikön perustaminen on valtiovarainministeriön määräyksen varassa
- Nk. muita tulosohjattuja yksiköitä on hyvin erilaisia, eikä myöskään niiden kriteerejä ole määritelty.
- Aluehallinnon uudistus vuonna 2010 muutti ohjaussuhteita, joiden muutoksia suhteessa toiminnallis-taloudellisena vastuulliseen yksikköön ei ole riittävästi arvioitu.
- Budjetin ulkopuolisten rahastojen asema organisatorisena yksikkönään tarvitsee arviointia ja etenkin mikäli jatkossa on tarkoitus ottaa käyttöön uusia rahastoja (esim. tienkäyttömaksut)
- Metropolihallinnon kehittäminen saattaa vaikuttaa valtion virastojen ja kuntien väliseen suhteeseen.
- Olisi hyödyllistä määritellä virasto-käsite toiminnallis-taloudellisten vastuiden kannalta.

7 Hallinnonalojen rakenne ja keskeiset tunnusluvut

7.1 Hallinnonalojen nykytila

Hallinnonalojen koot poikkeavat toisistaan suuresti palvelusuhteiden lukumäärien mukaan tarkasteltuna. Alla olevasta kuviosta selviää hallinnonalojen koko suhteessa koko valtiohallintoon (budjettitalous) palvelussuhteiden lukumäärän mukaan tarkasteltuna.

Kuvio 5: hallinnonalojen koko suhteessa koko valtiohallintoon palvelussuhteiden lukumäärän mukaan vuoden 2013 lopussa



Hallinnonalakuvauksien osalta on syytä huomioida, että kuvauksiin sisältyvien virastojen ja laitosten tehtäväalan (laaja/ suppea) ja tehtävien luonteen (viranomaistehtävä/ muu palvelutehtävä) arvioinnin ovat toteuttaneet hallinnonaloista vastaavat ministeriöt itsenäisesti. Arviointi perustuu vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelmassa tehtyyn ydintoiminto-analyysiin, joka toteutettiin syksyllä 2012. Tästä syystä käytetyt tiedot ovat pääosin vuodelta 2012.¹ Virastoselvitystä varten tiedot hallinnonalojen eri organisaatioista ja niiden asemoitumisesta nelikentässä on päivitetty helmikuussa 2014 ministeriöiden toimesta. Hallinnonalojen väliset arviointiperusteet saattavat tästä syystä vaihdella.

¹ Valtion talousarvion yhteydessä käytetty toimintameno-käsite on budjettitekkinen: Viraston toiminnasta aiheutuvat menot budjetoidaan yhtenä määrärahana menomomenteille 01—14. Toimintamenomäärä- rahaa saa käyttää viraston tai laitoksen laissa tai asetuksessa säädettyjen tehtävien hoidosta aiheutuviin palkkausmenoihin ja muihin kulutusmenoihin, koneiden ja kaluston sekä muun aineellisen tai aineet- toman käyttöomaisuuden hankintamenoihin sekä muihin viraston toiminnasta välittömästi aiheutuneisiin menoihin.

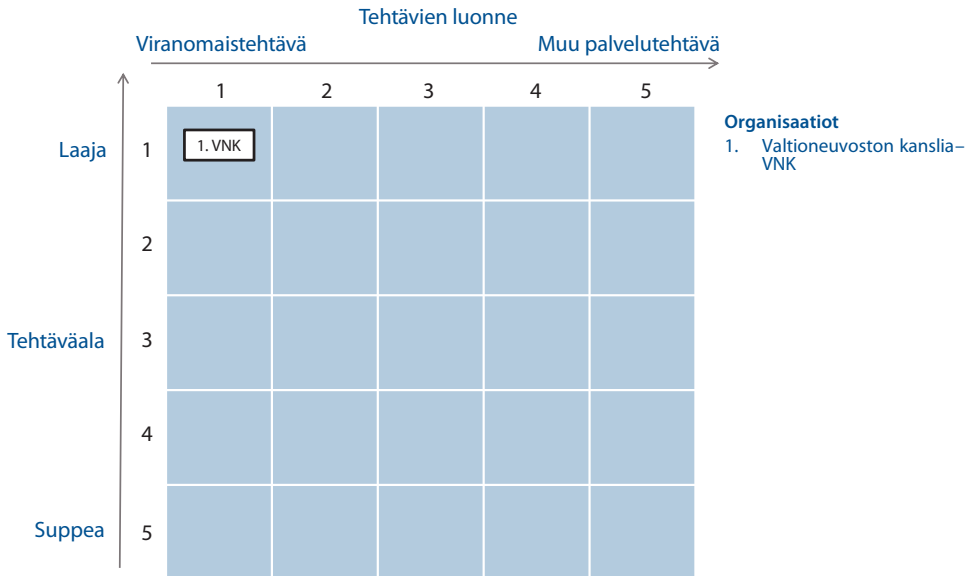
Valtioneuvoston kanslian hallinnonala

Valtioneuvoston kanslia on yksi kahdestatoista ministeriöstä. Vuonna 2013 valtioneuvoston kanslian henkilöstömäärä oli 275 ja henkilötyövuosia oli 272. Vuoden 2013 talousarviossa valtioneuvoston kanslian talousarviomenot ovat kaikkiaan 80,3 milj. euroa, josta toimintamäärärahat ovat 32,2 milj. euroa.

Pääministeri Jyrki Katainen asetti joulukuun alussa valtioneuvoston hallintoyksikkö 2015 -hankkeen (VNHY 2015) valmistelevaan valtioneuvoston ja sen ministeriöiden hallinto- ja palvelutoimintojen kokoamista valtioneuvoston hallintoyksikköön 1.3.2015 lukien. Hanke tekee hallintoyksikköön koottavista tehtävistä ja kokoamisen ajallisesta vaiheistamisesta linjausehdotukset 30.4.2014 mennessä. Tarvittavat säädös-, talousarvio- ja muut ehdotukset tehdään 30.8.2014 mennessä. Tämän jälkeen valmistellaan sisäinen organisointi ja hallintoprosessien uudistaminen siten, että yksikkö voi aloittaa toimintansa 1.3.2015 lukien.

Valtioneuvoston kanslian kirjanpitoyksikössä on mukana erillinen virasto eli Oikeuskanslerinvirasto. Kirjanpidollisesti valtioneuvoston kanslia ja oikeuskanslerinvirasto ovat nykyisin täysin erilliset. Keskuskirjanpidon siirroissa ja tilinpäätöksessä ne yhdistyvät teknisesti kirjanpitoyksikkötasolla.

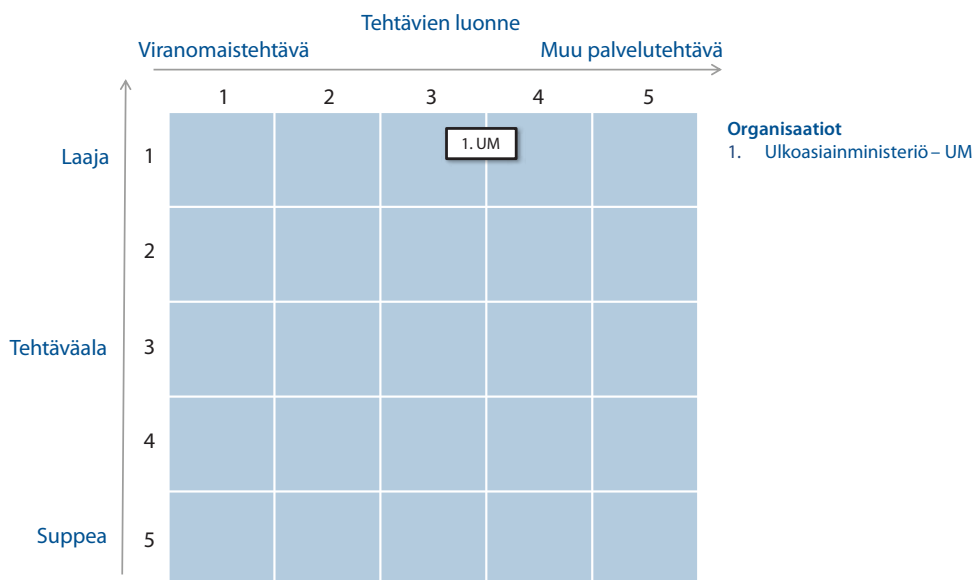
Kuvio 6: Valtioneuvoston kanslian hallinnonala



Ulkoasiainministeriön hallinnonala

Ulkoasiainministeriön hallinnonala muodostuu ulkoasiainministeriöstä sekä Suomen ulkomaanedustustoista. Vuonna 2013 ulkoasiainministeriön hallinnonalan henkilöstömäärä oli 1 558 ja henkilötyövuosia oli 1 561. Kun otetaan huomioon Suomen ulkomaanedustustojen asemamaasta palkatut työntekijät, hallinnonalan henkilötyövuodet olivat vuonna 2012 yhteensä 2 685. Vuoden 2013 talousarviossa ulkoasiainministeriön hallinnonalan talousarviomenot ovat kaikkiaan 1,3 mrd. euroa, josta toimintamenomäärärahat 200,3 milj. euroa.

Kuvio 7: Ulkoasiainministeriön hallinnonala



Oikeusministeriön hallinnonala

Oikeusministeriön hallinnonala muodostuu oikeusministeriöstä, tuomioistuinlaitoksesta (yleiset ja hallintotuomioistuimet), oikeusavusta ja yleisestä edunvalvonnasta, ulosotto-laitoksesta, syyttäjälaitoksesta, Rikosseuraamuslaitoksesta sekä hallinnonalan ns. eräistä virastoista (Konkurssiasiamiehen toimisto, Kuluttajariitalautakunta, Oikeushallinnon tietotekniikkakeskus (OTKK), Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos (Optula), Oikeusrekisterikeskus (ORK), Onnettomuustutkintakeskus ja Tietosuojavaltuutetun toimisto). Hallinnonalalla on yhteensä noin 130 virastoa. Vuonna 2013 oikeusministeriön hallinnonalan henkilöstömäärä oli 9 333 ja henkilötyövuosia oli 9223. Vuoden 2013 talousarviossa oikeusministeriön hallinnonalan talousarviomenot ovat kaikkiaan 870,2 milj. euroa, josta toimintamenomäärärahat 731,3 milj. euroa.

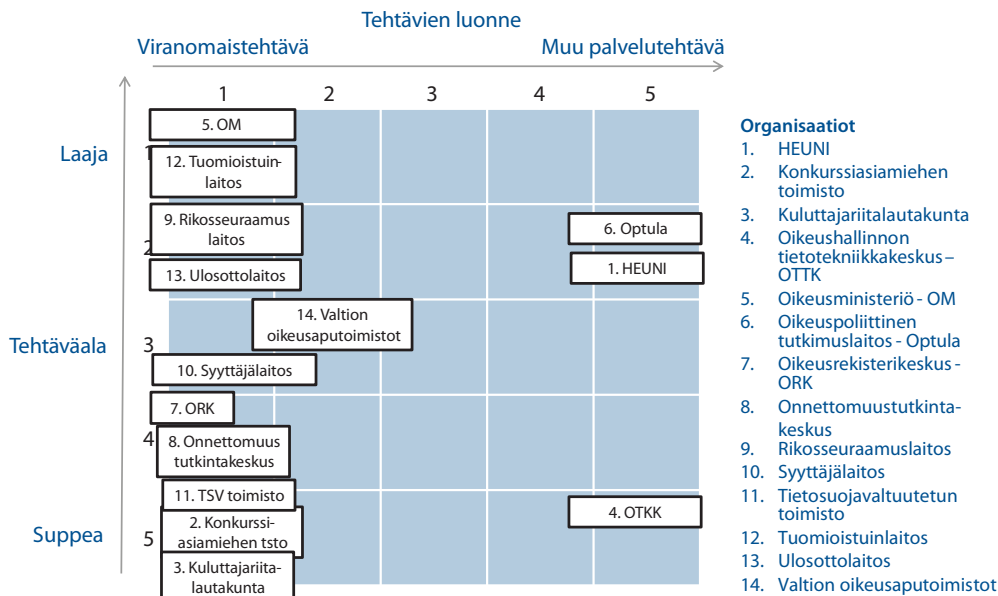
Hallinnonalalla virastorakennetta on kehitetty viimeisen kymmenen vuoden aikana merkittävästi. Virastojen määrä on vähentynyt virastojen yhdistymisten myötä ja joitain tehtäviä on siirtynyt tai ollaan siirtämässä myös hallinnonalan ulkopuolelle (esim. kiinteistöjä koskevien kirjaamisasioiden siirto MML:lle vuoden 2010 alussa, vankiterveydenhuollon siirto STM:n hallinnonalalle). Hallinnonalalle on tullut myös joitain kokonaan uusia tehtäviä.

Organisaatiouudistuksia on viime vuosina toteutettu tuomioistuin-, ulosotto- ja syyttäjälaitoksessa pienempiä yksiköitä suurempiin yhdistämällä. Lisäksi oikeusaputoimintojen hallintoa on keskitetty ja oikeusaputoimintoja yhdistetty sekä toimintojen vastuu on siirretty kunnilta valtiolle. Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos liitetään Helsingin yliopiston yhteyteen.

Syyttäjälaitoksessa toteutettiin keväällä 2007 laaja organisaatiouudistus. Aikaisemman 13 kihlakunnansyyttäjänviraston ja 50 kihlakunnanviraston tilalle perustettiin 15 syyttäjävirstoa. Virastojen määrää on myöhemmin vähennetty siten, että niitä on tällä hetkellä 11. Oikeusaputoimistoja on nyt 29 ja vuoden 2015 alusta 27. Toimipaikkoja on yhteensä noin 165. Vuoden 2013 alusta vähennettiin ulosottopiirien toimipisteitä 178:sta 66:een. Vuoden 2010 alusta Rikosseuraamusalan organisaatio uudistettiin siten, että Rikosseuraamusvirastosta ja sen ohjauksessa toimivista Kriminaalihuoltolaitoksesta ja Vankeinhoitolaitoksesta muodostettiin Rikosseuraamuslaitos-niminen viranomainen, jonka toimialueena on koko maa. Laitoksessa on keskushallintoyksikkö, terveydenhuoltoyksikkö ja koulutuskeskus. Rikosseuraamusalueita on kolme. Oikeusministeriön hallinnonalan tietohallinnon palvelutuotanto organisoitiin omaan virastoonsa nettobudjetoiduksi palvelukeskukseksi vuonna 2006. Vuonna 2013 toiminta jaettiin kahteen virastoon, OTTK ja ORK:iin. Ulosoton keskushallintoviranomainen, Valtakunnanvoudinvirasto, perustettiin vuoden 2010 alusta. Samalla ulosottotoimen hallinto muuttui kaksiportaiseksi. Valtakunnanvoudinviraston johdolla on käynnistetty ulosoton rakenneuudistushanke, jonka yhteydessä selvitetään muun muassa organisaation uudistamisen tarve sekä erilaisissa täytäntöönpanoasioissa tarvittava menettely ja sen edellyttämä henkilöstörakenne.

Hovi- ja hallinto-oikeuksien rakenneuudistus toteutetaan 1.4.2014. Tuolloin Itä-Suomen ja Kouvolan hovioikeudet yhdistetään ja hovioikeus lakkaa Kouvolaan. Hovioikeuksia on sen jälkeen viisi. Uudistuksen yhteydessä hallinto-oikeuksien määrä vähenee kahdeksasta kuuteen kun Kuopion ja Kouvolan hallinto-oikeudet yhdistetään Itä-Suomen hallinto-oikeudeksi sijoituspaikkana Kuopio ja Oulun ja Rovaniemen hallinto-oikeudet yhdistetään Pohjois-Suomen hallinto-oikeudeksi sijoituspaikkana Oulu.

Oikeusministeriön asettama oikeudenhoidon uudistamista selvittänyt neuvottelukunta esitti mietinnössään useita tuomioistuinlaitoksen rakenteisiin liittyviä uudistuksia. Käräjäoikeuksien samoin kuin hovi- ja hallinto-oikeuksien rakenneuudistusta tulisi jatkaa, ylimpien tuomioistuinten asemaa ja yhdistämistä tulisi selvittää, eri tuomioistuinlinjojen hyödyt ja haitat sekä tarve nykyisten tuomioistuinlinjojen yhdistämiseen tulisi selvittää. Samoin ehdotettiin tuomioistuinviraston perustamista. Ehdotusten mukaan uudistukset olisivat keskipitkän tai pitkän aikavälin tavoitteita.

Kuvio 8: Oikeusministeriön hallinnonalan organisaatiot

Sisäministeriön hallinnonala

Nykyisin sisäministeriö on sisäisen turvallisuuden ja maahanmuuton ministeriö. Sisäministeriön hallinnonala muodostuu sisäministeriöstä, Hallinnon tietotekniikkakeskuksesta (HALTIK), Hätäkeskuslaitoksesta, Maahanmuuttovirastosta (Migri), Pelastusopistosta, Poliisihallituksesta sekä Rajavartiolaitoksesta.

Sisäministeriön viimeisin suuri muutos tehtävissä tapahtui vuoden 2008 alusta, jolloin lääni- ja kunta-asiat siirtyivät valtiovarainministeriölle ja aluekehitysasiat uudelle työ- ja elinkeinoministeriölle. Tilalle tuli maahanmuuttoon ja kotouttamiseen liittyviä tehtäviä työministeriöstä. Vuoden 2012 alusta kotouttamisasiat siirrettiin takaisin työ- ja elinkeinoministeriölle. Muitakin organisaatiouudistuksia on toteutettu viimeisen kymmenen vuoden aikana.

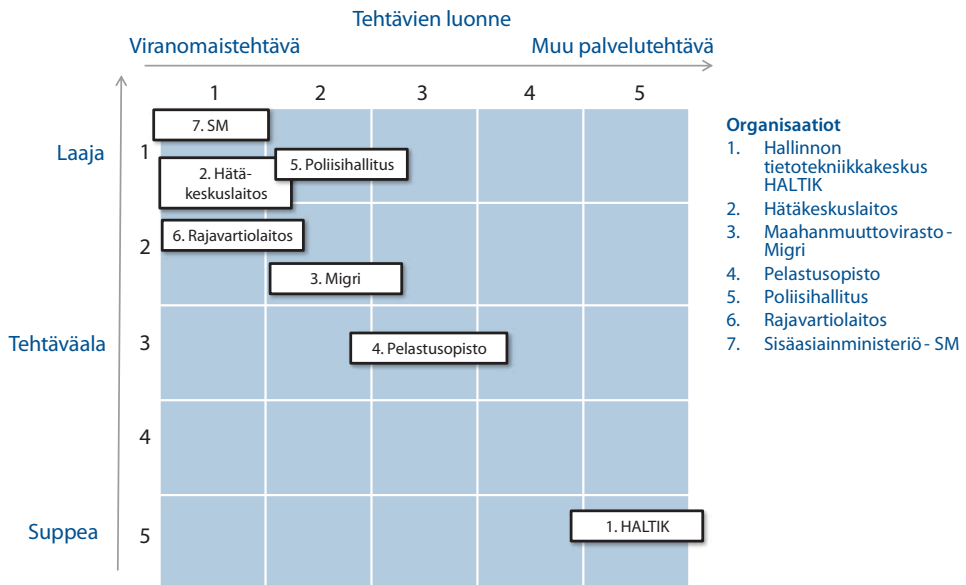
1.1.2010 toimintansa aloitti Poliisihallitus. Perustaminen pohjautui poliisin laajaan rakenneuudistukseen, jonka viimeisessä vaiheessa perustettiin Poliisihallitus. Poliisihallituksen perustamisessa oli kaksi pääperustetta. Sisäasiainministeriön tehtävät haluttiin erottaa poliisin toiminnallisen ohjauksen ja johtamisen tehtävistä. Toiseksi haluttiin siirtää kaksipuoliseen poliisin toiminnalliseen ohjaamiseen. Meneillään on myös PORA III-uudistus, joka käynnistyi 12.4.2012. Tavoitteena on yhtenäinen poliisihallinto, vahva paikallispoliisi, yhdistynyt liikennevalvonta sekä nykyistä kevyempi hallinto. Meneillään olevan uudistuksen taustalla ovat PORA I ja PORA II-uudistukset, joiden aikana muun muassa poliisilaitosten määrää vähennettiin 90:sta 24:ään ja perustettiin Poliisihallitus ohjaamaan

ja valvomaan poliisitoimintaa. PORA III:n keskeisenä tavoitteena on mm. poliisilaitosten määrän vähentäminen 24:stä 11:een, liikkuvan poliisin tehtävien siirtäminen paikallispoliisiin ja poliisihallituksen keventäminen ja keskittäminen. Useimmat uudistuksista astuvat voimaan vuoden 2014 alussa.

Hallinnon tietotekniikkakeskus HALTIK on perustettu 1.3.2008 ja se tarjoaa sisäisen turvallisuuden tarvitsemia tieto- ja viestintätekniisiä palveluja sekä yhteyspalveluja. HALTIK on nettobudjetoitu valtionhallinnon palvelukeskus sisäasiainministeriön hallinnonalalla. Käynnissä on ollut myös Rajavartiolaitoksen talouden ja toiminnan sopeuttamisohjelma.

Tulevia uudistuksia on valmistelussa useita. Uusien pelastustoimen alueiden (22:sta yhteentoista alueeseen) on tarkoitus aloittaa toimintansa vuoden 2016 alusta. Hätäkeskuslaitosuudistus on käynnissä 2011–2015 (6 hätäkeskusta). Käynnissä on selvitys myös Valtion vastaanottokeskusten (Oulussa ja Joutsenossa) hallinnollisesta yhdistämisestä Maahanmuuttovirastoon. Selvitys poliisin ulkomaalaislupien, EU-kansalaisten rekisteröinnin ja turvapaikanhaun alkuvaiheen sekä turvapaikkapäätösten tiedoksiannon tehtävien siirrostä poliisilta Maahanmuuttovirastolle.

Kuvio 9: Sisäministeriön hallinnonalan organisaatiot



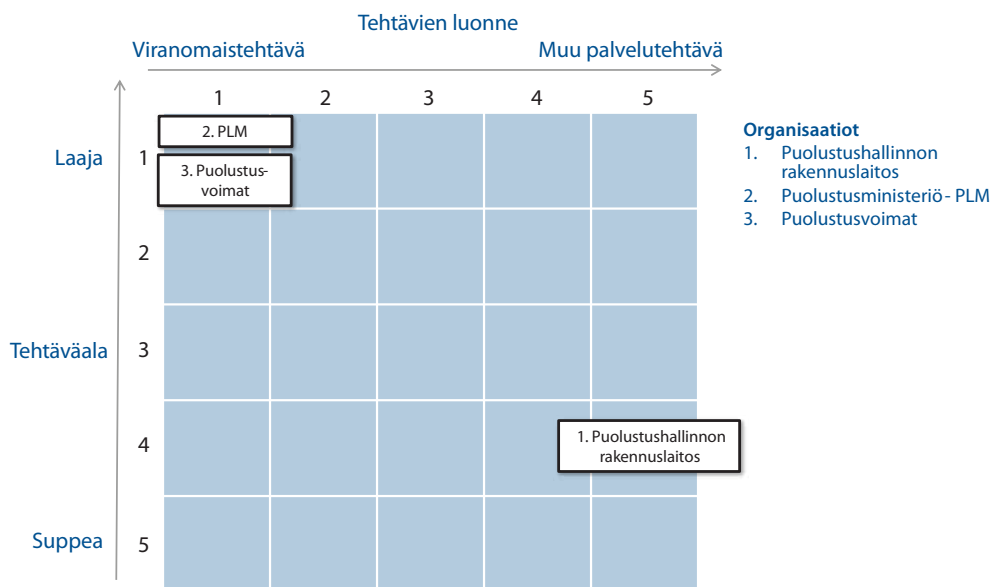
Vuonna 2013 sisäministeriön hallinnonalan henkilöstömäärä oli 15 108 ja henkilötyövuosia oli 15 038. Vuoden 2013 talousarviossa sisäministeriön hallinnonalan talousarvio-menot ovat kaikkiaan 1,3 mrd. euroa, josta toimintamenomäärärahat 1,1 mrd. euroa.

Puolustusministeriön hallinnonala

Puolustusministeriön hallinnonala muodostuu puolustusministeriöstä, Puolustusvoimista ja Puolustushallinnon rakennuslaitoksesta.

Puolustusvoimien organisaatiota ja toimintatapoja uudistetaan vastaamaan kriisiajan puolustusvoimien mitoitusta ja tehokasta toimintaa sekä suunnitteluperusteeksi annettua vuoden 2015 resurssitasoa. Uudistuksen toimeenpano käynnistyi vuonna 2012 ja jatkuu vuoteen 2015. Puolustusvoimauudistuksen myötä puolustusvoimien sodan ajan vahvuus pienenee 350 000 sotilasta 230 000:een. Vastaavasti rauhan ajan rakennetta kevennetään kolmiportaiseksi lakkauttamalla sotilasläänit ja sotilasläänien esikunnat sekä uudistamalla johtamisrakennetta. Johtoportaita, joukko-osastoja ja muita toimipisteitä vähennetään, tehtäviä kootaan ja tarpeettomista kiinteistöistä sekä toimitiloista luovutaan. Kokonaisuutena puolustusvoimien hallintoyksiköiden määrää vähennetään lähes 40 prosenttia. Uudistuksen myötä puolustusvoimien henkilöstön määrä on noin 2 100 henkeä pienempi vuonna 2015 kuin tällä hetkellä. Puolustusvoimauudistuksen toimeenpanoon liittyen myös Puolustushallinnon rakennuslaitos sopeuttaa toimintaansa puolustusvoimien uuteen organisaatioon ja vähentyneeseen kiinteistökantaan.

Kuvio 10: Puolustusministeriön hallinnonalan organisaatiot



Vuonna 2013 puolustusministeriön hallinnonalan henkilöstömäärä oli 14 742 ja henkilötyövuosia oli 14 547. Vuoden 2013 talousarviossa puolustusministeriön hallinnonalan talousarviomenot ovat kaikkiaan 2,9 mrd. euroa, josta toimintamenomäärärahat 1,8 mrd. euroa.

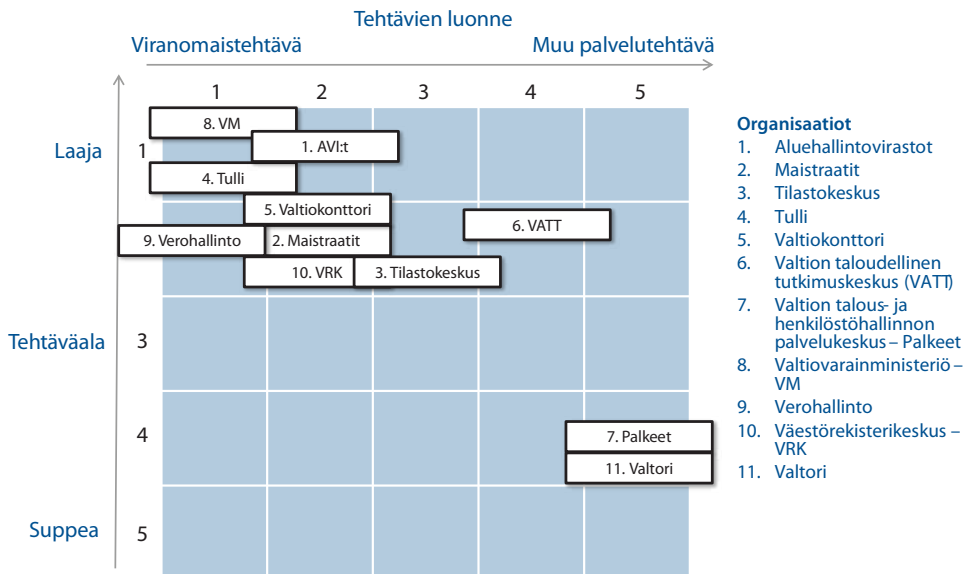
Valtiovarainministeriön hallinnonala

Valtiovarainministeriön hallinnonala muodostuu valtiovarainministeriöstä, aluehallintovirastoista, maistraateista, Tilastokeskuksesta, Tullista, Valtiokonttorista (VK), Valtion taloudellisesta tutkimuskeskuksesta (VATT), Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskuksesta (Palkeet), Verohallinnosta sekä Väestörekisterikeskuksesta.

Valtion IT-palvelukeskus perustettiin vuonna 2009 osaksi Valtiokonttoria ja 1.3.2014 lukien VIP ja VK:n omat toimialariippumattomat IT-tehtävät siirretään osaksi Valtoria. Valtion henkilöasiakkaiden eläkeasiat siirtyvät Valtiokonttorista Kevaan vuoden 2011 alusta. Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskus Palkeet perustettiin 2010. Palkeiden toiminta käynnistyi oikeushallinnon, puolustushallinnon, sisäasiainhallinnon ja Valtiokonttorin palvelukeskusten yhdistämisellä. Laki valtion yhteisten tieto- ja viestintäteknisten palvelujen järjestämisestä tuli voimaan 1.1.2014. Samaan aikaan perustettiin valtion yhteisiä perustietotekniikka- ja tietojärjestelmäpalveluja tuottava palvelukeskus (Valtori).

Valtion aluehallintoa on uudistettu laajalla kokonaisuudistuksella vuoden 2010 alusta lukien. Valtion aiempien keskeisten aluehallintoviranomaisten - lääninhallitusten, työ- ja elinkeinokeskusten, alueellisten ympäristökeskusten, ympäristölupavirastojen, tiepiirien ja työsuojelupiirien työsuojelutoimistojen- tehtävät on koottu 1.1.2010 lukien kahteen monitoimialaiseen viranomaiskokonaisuuteen, joita ovat aluehallintovirastot (6 virastoa) sekä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset (15 keskusta). Valtiovarainministeriö vastaa aluehallintovirastojen ohjauksen koordinoinnista ja yleishallinnollisesta ohjauksesta. Maistraattien toimialueita on laajennettu niin, että maistraatteja on tällä hetkellä 11.

Kuvio 11: Valtiovarainministeriön hallinnonalan organisaatiot



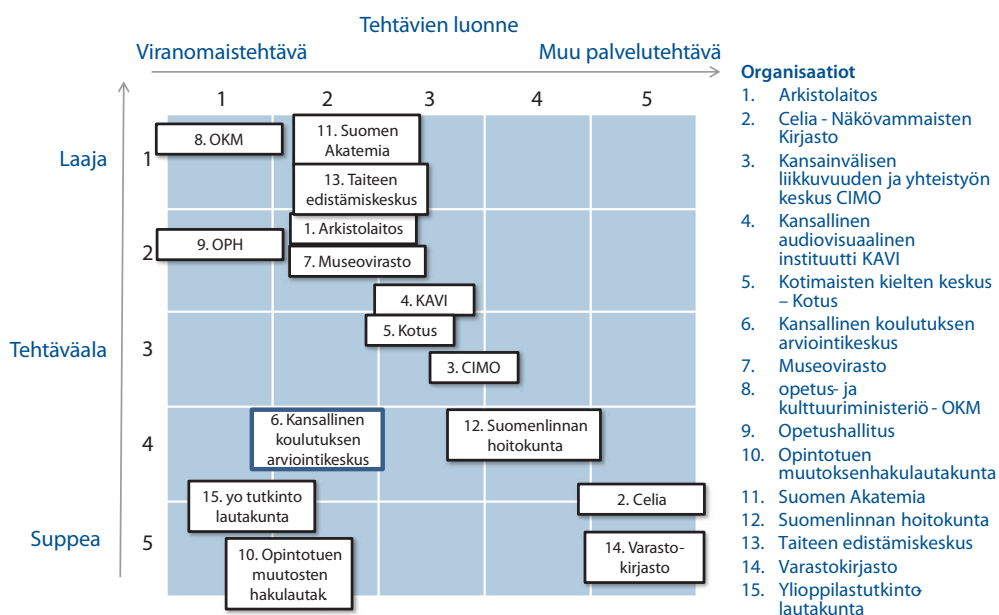
Vuonna 2013 valtiovarainministeriön hallinnonalan henkilöstömäärä oli 12 265 ja henkilötyövuosia oli 11 953. Vuoden 2013 talousarviossa valtiovarainministeriön hallinnonalan talousarviomenot ovat kaikkiaan 17,0 mrd. euroa, josta toimintamenomäärärahat 854,3 milj. euroa.

Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonala

Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonala muodostuu opetus- ja kulttuuriministeriöstä, Arkistolaitoksesta, Celia – näkövammaisten kirjastosta, Kansainvälisen liikkuvuuden ja yhteistyön keskukselta (CIMO), Kansallisesta audiovisuaalisesta instituutista, Kansallisesta koulutuksen arviointikeskuksesta, Kotimaisten kielten keskukselta (Kotus), Museovirastosta, Opetushallituksesta, Opintotuen muutoksenhakulautakunnasta, Suomen Akatemiasta, Suomenlinnan hoitokunnasta, Taiteen edistämiskeskukselta, Varastokirjastosta sekä Ylioppilastutkintolautakunnasta.

Yliopistouudistus toteutettiin 1.1.2010 alkaen. Uudistuksella lisättiin yliopistojen taloudellista autonomiaa muodostamalla valtion tilivirastoina toimineista yliopistoista itsenäisiä julkisoikeudellisia laitoksia tai säätiölain mukaisia säätiöitä. Kansallinen audiovisuaalinen arkisto (KAVA vuosina 2008-2013, Suomen elokuva-arkisto vuosina 1957-2007) ja Media-kasvatus- ja kuvaohjelmakeskus (entinen Valtion elokuvatarkastamo) ovat 1.1.2014 yhdistyneet Kansalliseksi audiovisuaaliseksi instituutiksi. Koulutuksen kansallinen arviointikeskus on perustettu 1.1.2014 ja se aloittaa toimintansa 1.5.2014. Arviointikeskuksessa on yhdistetty Korkeakoulujen arviointineuvoston, Koulutuksen arviointineuvoston ja Opetushallituksen arviointitoiminnot. Valtion taidemuseo muuttui säätiömuotoiseksi Kansallisgalleriaksi 1.1.2014 alkaen.

Kuvio 12: Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalan organisaatiot



Vuonna 2013 opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalan henkilöstömäärä oli 3 116 ja henkilötövuosia oli 3 039. Vuoden 2013 talousarviossa opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalan talousarviomenot ovat kaikkiaan 6,7 mrd. euroa, josta toimintamenomäärärahat 221,9 milj. euroa.

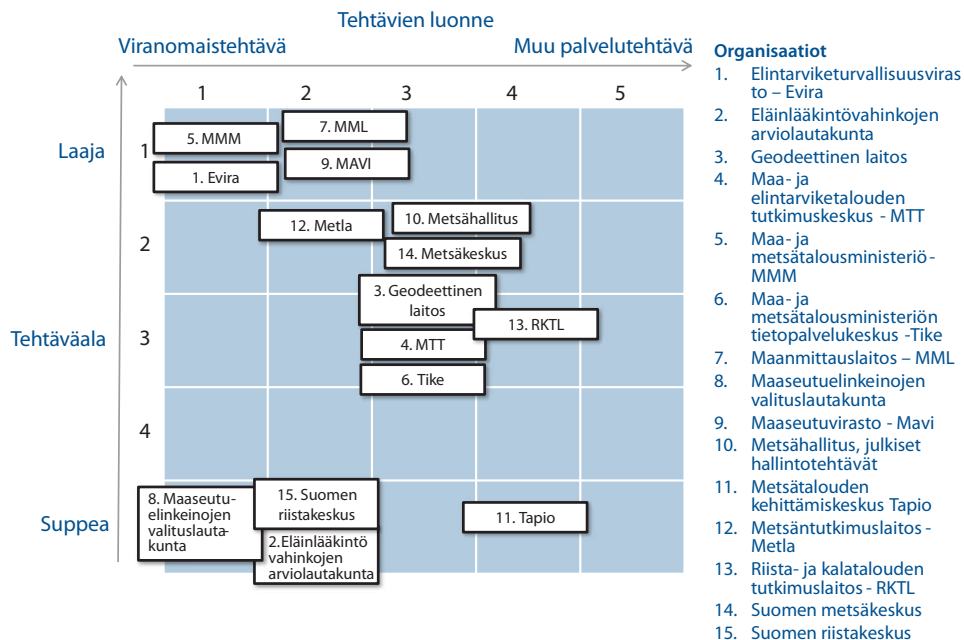
Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonala

Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonala muodostuu maa- ja metsätalousministeriöstä, Elintarviketurvallisuusvirastosta (Evira), Eläinlääkintävahinkojen arviolautakunnasta, Geodeettisesta laitoksesta (GL), Maa- ja elintarviketalouden tutkimuslaitoksesta (MTT), Maa- ja metsätalousministeriön tietopalvelukeskuksesta (Tike), Maanmittauslaitoksesta (MML), Maaseutuelinkeinojen valituslautakunnasta, Maaseutuvirastosta (Mavi), Metsähallituksesta (MH), Metsätalouden kehittämiskeskus Tapio:sta, Metsäntutkimuslaitoksesta (Metla), Riista- ja kalatalouden tutkimuslaitoksesta (RKTL), Suomen metsäkeskuksesta ja Suomen riistakeskuksista. Suomen ympäristökeskus SYKE toimii maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalalla vesitalousasioiden osalta.

Hallinnollisia rakenteita on uudistettu MMM:n hallinnonalalla aktiivisesti. Ministeriön organisaatiota uudistettiin vuonna 2013 uuden strategian mukaiseksi. Uudessa rakenteessa on kaksi substanssiosastoa ja yhteinen hallinto- ja suunnitteluosasto. Ministeriössä on myös kolme poikkileikkaavaa prosessia (EU-koordinaatio, Biotalous ja Tutkimus).

Muita merkittävimpiä rakenteellisia uudistuksia viime vuosilta ovat ainakin Eläinlääkintä- ja elintarviketutkimuslaitos, Elintarviketurvallisuusvirasto ja Kasvintuotannon tarkastuskeskuksen yhdistäminen 1.5.2006 lukien uudeksi Elintarviketurvallisuusvirastoksi, johon siirrettiin myös ministeriön Elintarvike- ja terveysosaston toimeenpanotehtävät. Maaseutuvirasto perustettiin 1.5.2007, johon siirrettiin tehtäviä ministeriöstä ja MMM:n tietopalvelukeskuksesta. Kiinteistöjen kirjaamisasiat siirrettiin 1.1.2010 lukien käräjäoikeuksilta Maanmittauslaitokselle. Riistanhoitoyhdistykset ja Suomen riistakeskus perustettiin 2011. Vuonna 2012 alueelliset metsäkeskukset (13 kpl) yhdistettiin valtakunnalliseksi Suomen metsäkeskukseksi vuonna 2012.

Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalalla on päätetty toteuttaa seuraavat muutokset vuoden 2015 alusta: Maaseutuelinkeinojen valituslautakunta lakkautetaan 1.9.2014 ja sen toimivaltaan kuuluvista asioista valitetaan jatkossa OM:n hallinnonalan hallinto-oikeuksiin. Eläinlääkintävahinkojen arviolautakunta liitetään Evira:aan 1.9.2014. Geodeettinen laitos ja pääosa Tike:stä liitetään Maanmittauslaitokseen 1.1.2015. Metla, MTT ja RKTL ja Tike:n tilastotehtävät muodostava 1.1.2015 lukien yhden organisaatio eli Luonnonvarakeskuksen. Metsähallituksen osien yhtiöittämistä suunnitellaan vuodelle 2015.

Kuvio 13: Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalan organisaatiot

Vuonna 2013 maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalan henkilöstömäärä oli 4 957 ja henkilötövuosia oli 4 929. Vuoden 2013 talousarviossa maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalan talousarviomenot ovat kaikkiaan 2,7 mrd. euroa, josta toimintamenomäärärahat 257,6 milj. euroa.

Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonala

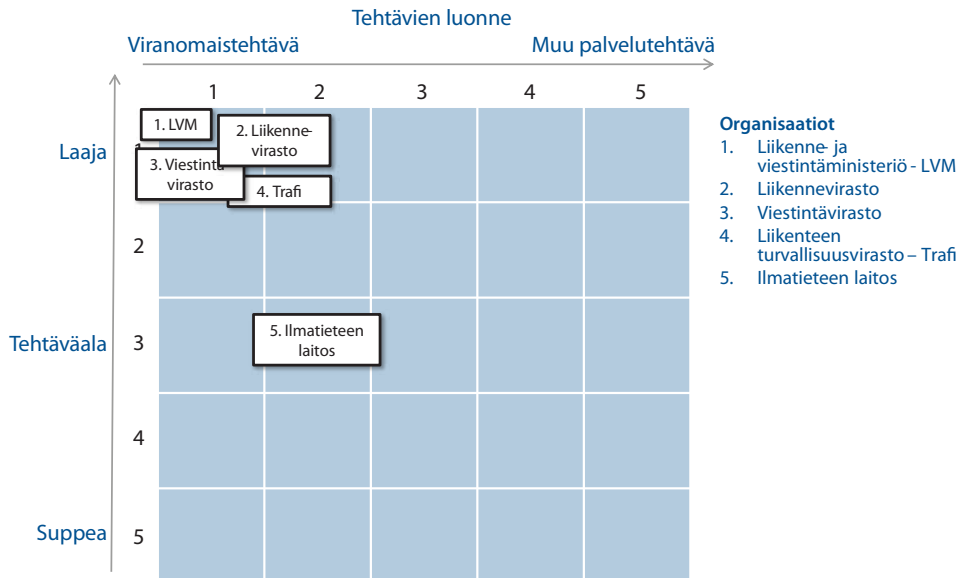
Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonala muodostuu liikenne- ja viestintäministeriöstä, Liikennevirastosta, Viestintävirastosta, Liikenteen turvallisuusvirastosta (Trafi) sekä Ilmatieteen laitoksesta.

Viimeisen kolmenkymmenen vuoden aikana hallinnonala on uudistettu mittavasti. Palvelussuhteiden määrä on laskenut 90.000 noin 3.000. Toteutetut organisaatiomuutokset ovat koskeneet niin virastoja kuin yhtiöittämisäkin.

Liikennevirasto aloitti toimintansa vuoden 2010 alussa. Liikennevirastoon yhdistyivät Merenkulkulaitoksen väylätoiminnot, Ratahallintokeskus sekä Tiehallinnon keskushallinto. Liikenteen turvallisuusvirasto Trafi muodostettiin yhdistämällä Ajoneuvohallintokeskus AKE, Ilmailuhallinto, Rautatievirasto sekä Merenkulkulaitoksen meriturvallisuustoiminto. Trafi aloitti toimintansa vuoden 2010 alussa. Yhtiöittämisistä mainitaan esimerkkinä Posti- ja telelaitoksen yhtiöittäminen (Itella Oyj, TeliaSonera-konserni) liikelaitosvaiheen jälkeen vuonna 1994. Finavia toimi valtion liikelaitoksena nimellä Ilmailulaitos Finavia vuoden 2009

loppuun asti. Ilmailulaitos Finavia muutettiin kokonaan valtion omistamaksi osakeyhtiöksi 1.1.2010 alkaen, ja yhtiön nimeksi tuli Finavia Oyj. Vuoden 2008 alussa Destiasta tuli valtion kokonaan omistama osakeyhtiö, joka perustettiin jatkamaan Tieliikelaitoksen liiketoimintaa.

Kuvio 14: Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan organisaatiot



Vuonna 2013 liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan henkilöstömäärä oli 2 354 ja henkilötöyvuosia oli 2 286. Vuoden 2013 talousarviossa liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan talousarvionmenot ovat kaikkiaan 3,0 mrd. euroa, josta toimintamenomäärärahat 205,5 milj. euroa.

Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonala

Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonala muodostuu työ- ja elinkeinoministeriöstä, Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista (ELY:t), Energiavirastosta, Geologian tutkimuskeskuksesta (GTK), Huoltovarmuuskeskuksesta, Kilpailu- ja kuluttajavirastosta (KKV), Kuluttajatutkimuskeskuksesta, Matkailun edistämiskeskuksesta (MEK), Mittatekniikan keskuksesta, Patentti- ja rekisterihallituksesta (PRH), Innovaatiokeskus Teke-sistä, Teknologian tutkimuskeskus VTT:stä, Turvallisuus- ja kemikaalivirastosta (Tukes) sekä työ- ja elinkeinotoimistoista (TE-toimistot).

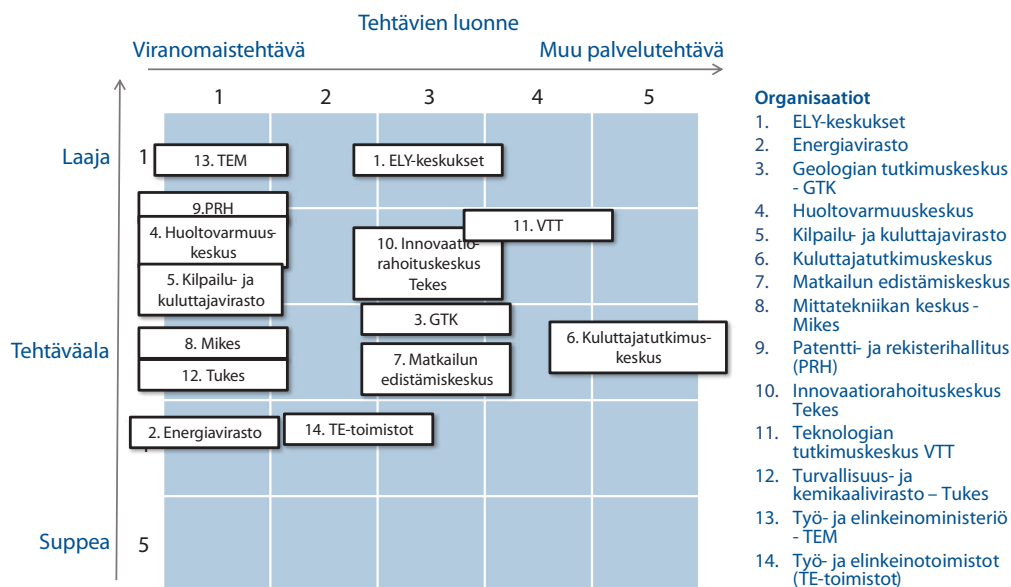
Valtion omistajaohjaus keskitettiin 1.5.2007 alkaen valtioneuvoston kansliaan ja tämän seurauksena kauppa- ja teollisuusministeriöstä siirrettiin vastaavat resurssit (11 htv) VNK:aan. Työ- ja elinkeinoministeriö aloitti toimintansa 1.1.2008, kun siihen

koottiin kauppa- ja teollisuusministeriön tehtävät, työministeriön tehtävät lukuun ottamatta lähinnä maahanmuutto- ja kotoutusasioita sekä sisäasiainministeriön alueiden ja hallinnon kehittämisosasto lukuun ottamatta alue- ja paikallishallintoyksikköä. Vuoden 2011 alusta ministeriöstä siirrettiin Turvallisuus- ja kemikaalivirastoon (Tukes) kaivoasioiden lupakäsittelyt. Vuoden 2012 alusta siirrettiin sisäasiainministeriöstä TEM:iin maahanmuuttajien kotouttamisasiat ja MMM:stä kansallisen maaseutupolitiikan koordinaatiotehtävät. Vuonna 2013 siirtyi ministeriöstä Tekesiin tulevaisuuden ennakointitoiminta (Team Finland Future Watch). Ministeriöstä siirtyi Energiavirastoon vuoden 2014 alusta energiatehokkuutta ja uusiutuvia energiamuotoja koskevia tehtäviä ja samalla Energiamarkkinaviraston nimi muutettiin Energiavirastoksi.

Turvatekniikan keskuksen Tukesiin keskitettiin vuoden 2011 alussa kemikaalien valvontatehtävät ja samalla viraston nimi muutettiin Turvallisuus- ja kemikaalivirastoksi. Kilpailu- ja kuluttajavirasto yhdistettiin vuoden 2013 alusta uudeksi Kilpailu- ja kuluttajavirastoksi. Vuoden 2014 alusta Tekesille siirtyi Finnverasta alkavien yritysten pääomasi-joitustoiminta, jota varten Tekes on perustanut erillisen yhtiön. Tekesin nimi muutettiin vuoden 2014 alusta Innovaattorahoituskeskus Tekesiksi.

Työ- ja elinkeinoministeriössä on lisäksi päätetty, että 2015 lakkautetaan Matkailun edistämiskeskus (MEK) ja sen toiminta siirretään Finpro ry:lle, joka ei kuulu valtionhallintoon vaan on rekisteröity valtionapua saava yhdistys. Lisäksi Mittatekniikan keskus (Mikes) yhdistetään vuoden 2015 alussa osaksi VTT:ä, joka pyritään samalla yhtiöittämään. Myös Kuluttajatutkimuskeskus lakkaa ja sen tehtävät siirretään vuoden 2015 alusta Helsingin yliopistoon.

Kuvio 15: Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan organisaatiot



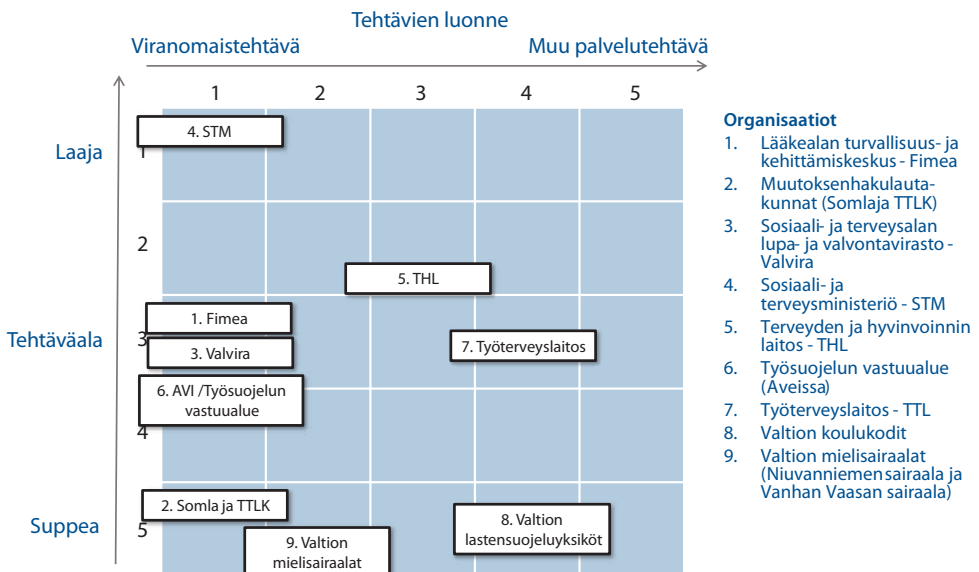
Vuonna 2013 työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan henkilöstömäärä oli 12 204 ja henkilötövuosia oli 11 950. Vuoden 2013 talousarviossa työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan talousarviomenot ovat kaikkiaan 3,8 mrd. euroa, josta toimintamenoa rahat 659,1 milj. euroa.

Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonala

Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonala muodostuu sosiaali- ja terveysministeriöstä, Lääkealan turvallisuus- ja kehittämiskeskuksesta (Fimea), Sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnasta (SOMLA), Työttömyysturvan muutoksenhakulautakunnasta (TTLK), Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirastosta (Valvira), Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksesta (THL), Työterveyslaitoksesta (TTL), valtion koulukodeista sekä valtion mielisairaaloista (Niuanniemen sairaala ja Vanhan Vaasan sairaala).

Lääkealan turvallisuus- ja kehittämiskeskus Fimea aloitti toimintansa marraskuussa 2009 samalla kun sen edeltäjävirasto Lääkelaitos lakkautettiin. Fimea alueellistettiin Kuopioon. Uudistuksen toteutusaikataulua on pidennetty vuoteen 2018. Fimea on sosiaali- ja terveysministeriön alainen keskusvirasto, joka toimii ihmisille tai eläimille tarkoitettujen lääkkeiden, veri- ja kudosalvaimien sekä lääkealan toimijoiden lupa- ja valvontaviranomaisena. Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskus Stakes ja Kansanterveyslaitos yhdistettiin uudeksi Terveiden ja hyvinvoinnin laitokseksi, joka aloitti toimintansa vuoden 2009 alussa. Vuonna 2009 terveydenhuollon oikeusturvakeskus (TEO) ja Sosiaali- ja terveydenhuollon tuotevalvontakeskus (STTV) yhdistettiin Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirastoksi (Valvira). Samalla se alueellistettiin Rovaniemelle.

Kuvio 16: Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan organisaatiot



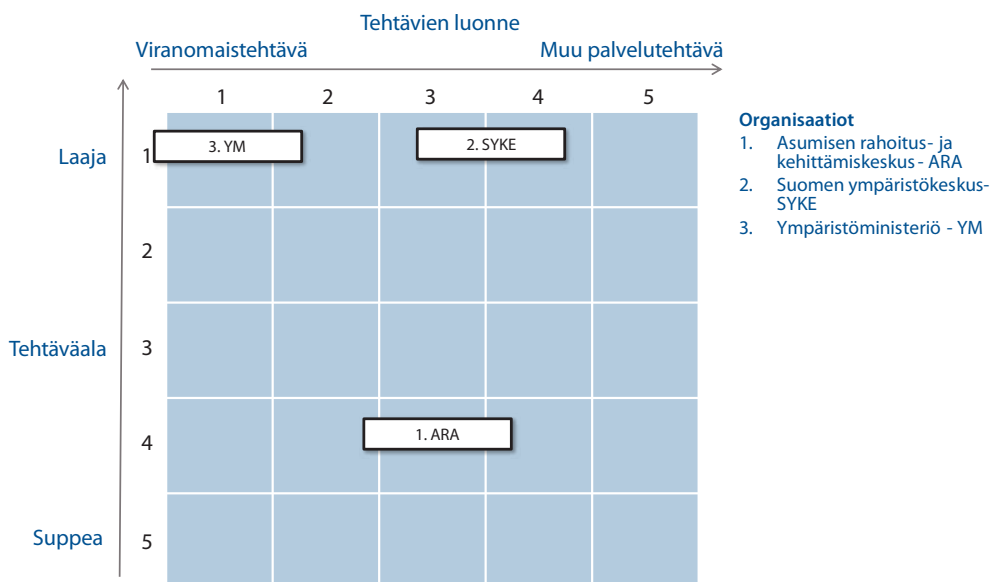
Vuonna 2013 sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan henkilöstömäärä oli 3 724 ja henkilötyövuosia oli 3 555. Vuoden 2013 talousarviossa sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan talousarviomenot ovat kaikkiaan 12,6 mrd. euroa, josta toimintameno- määrärahat 176,6 milj. euroa.

Ympäristöministeriön hallinnonala

Ympäristöministeriön hallinnonalaan kuuluvat ministeriön lisäksi Suomen ympäristökeskus (SYKE) ja Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus (ARA). Ympäristöministeriö ohjaa omalla toimialallaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksia ja aluehallintovirastoja. Lisäksi ministeriö ohjaa ja rahoittaa Metsähallituksen luontopalveluja.

SYKEN toimintaa on laajasti organisoitu uudelleen edellisellä hallituskaudella. Metsähallituksen osalta suunnitelmissa on yhtiöittää osa toiminnoista ja luontopalveluiden toiminta jäänee erityisliikelaitoksen tehtäväksi. ARA:n organisaatio uudistui vuoden 2011 alussa. Uusi organisaatio muodostuu kolmesta toimialasta, joita ovat asuminen, rahoitus ja yhteiset palvelut.

Kuvio 17: Ympäristöministeriön hallinnonalan organisaatiot



Vuonna 2013 ympäristöministeriön hallinnonalan henkilöstömäärä oli 1 023 ja henkilötyövuosia oli 997. Vuoden 2013 talousarviossa ympäristöministeriön hallinnonalan talousarviomenot ovat kaikkiaan 261,5 milj. euroa, josta toimintameno- määrärahat 70,4 milj. euroa.

7.2 Hallinnonalojen virastorakenne palvelussuhteiden lukumäärittäin tarkasteltuna

Hallinnonalat poikkeavat toisistaan suuresti hallinnonalan virastojen koon suhteen. Alla olevasta taulukosta käy ilmi eri hallinnonalojen virastot ja niiden palvelussuhteiden lukumäärä vuoden 2014 alussa. Värit kuvaavat kokoeroja – mitä punaisempi taulukko, sen pienemmistä virastoista koostuu kyseisen hallinnonalan virastorakenne. Mukana ovat kaikki valtion budjettitalouden virastot.

Hallinnonalojen virastojen palvelussuhteiden lukumäärä tammikuussa 2014

Liikenne- ja viestintäministeriö (hala)	2344
Ilmatieteen laitos	714
Liikenne- ja viestintäministeriö	174
Liikennevirasto	664
Liikenteen turvallisuusvirasto	567
Viestintävirasto	225
Maa- ja metsätalousministeriö (hala)	4855
Elintarviketurvallisuusvirasto	742
Geodeettinen laitos	88
Maa- ja metsätalousministeriö	286
Maa- ja elintarv.taloud.tutk.keskus	747
Maa- ja metsätal.minist. tietopalvke	206
Maanmittauslaitos	1668
Maas.elink. valit.lk ja el.lääk.vah	9
Maaseutuvirasto	211
Metsäntutkimuslaitos	645
Riista- ja kalataloudentutkimuslait	253
Oikeusministeriö (hala)	9264
Etelä-Suomen rikosseuraamusalue	795
Hallinto-oikeudet	440
Hovioikeudet	484
Itä- ja Pohjois-Suomen rikosseuraamusalue	805

Konkurssiasiamiehen toimisto	10
Korkein hallinto-oikeus	101
Korkein oikeus	76
Kriminaalipoliitiikan instituutti	7
Kuluttajariitalautakunta	33
Käräjäoikeudet	1936
Länsi-Suomen rikosseuraamusalue	817
Markkinaoikeus	44
Oikeusaputoimistot	960
Oikeushallinnon tietotekniikkakeskus	64
Oikeusministeriö	254
Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos	22
Oikeusrekisterikeskus	113
Onnettomuustutkintakeskus	14
Rikosseuraamusalan koulutuskeskus	25
Rikosseuraamuslaitoksen keskushallinto	80
Rikosseuraamuslaitoksen terveydenhuoltoyksikkö	189
Rikosseuraamuslaitoksen täytäntöönpanoyksikkö	33
Syyttäjänvirastot	512
Tietosuojavaltuutetun toimisto	21
Työtuomioistuin	9
Ulosottovirastot	1247
Vakuutusosikeus	107
Valtakunnansyyttäjänvirasto	40
Valtakunnanvoudinvirasto	26
Opetus- ja kulttuuriministeriö (hala)	2830
Ammatilliset koulut	98
Kansainvälisen liikkuvuuden ja yhteistyön keskus CIMO	120
Kansallinen audiovisuaalinen instituutti	89
Kansallisarkisto	127
Kotimaisten kielten keskus	87
Maakunta-arkistot	97

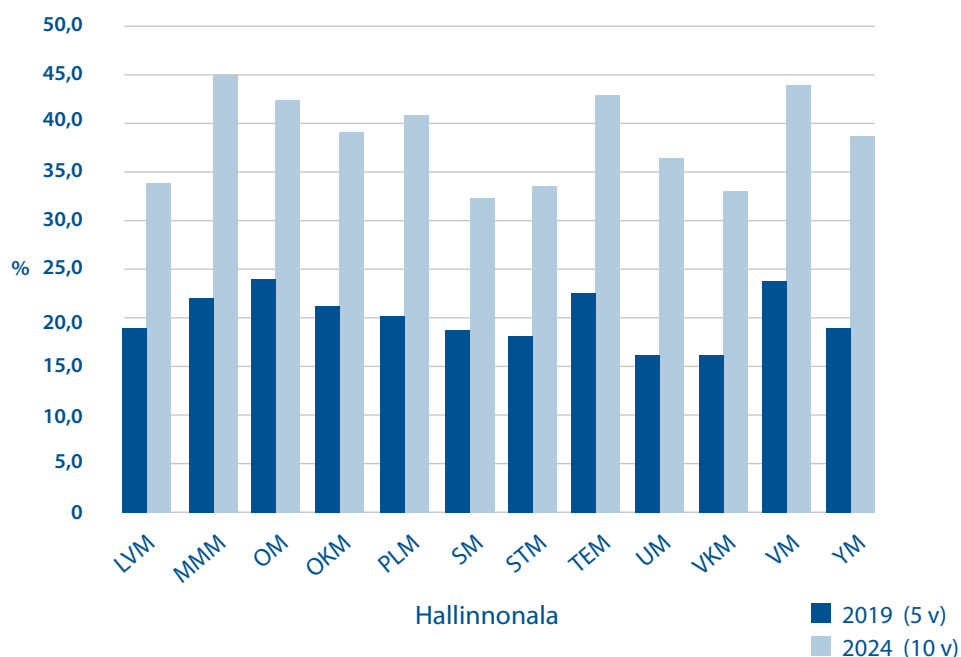
Museovirasto	254
Näkövammaisten kirjasto	54
Opetus- ja kulttuuriministeriö	302
Opetushallitus	327
Opintotuen muutoksenhakulautakunta	11
Suomen Akatemia	141
Suomenlinnan hoitokunta	91
Taiteen edistämiskeskus	99
Varastokirjasto	24
Yleissivistävät koulut	881
Ylioppilastutkintolautakunta	28
Puolustusministeriö (hala)	14207
Puolustushallinnon rakennuslaitos	838
Puolustusministeriö	145
Puolustusvoimat	13224
Sisäministeriö (hala)	14926
Hallinnon tietotekniikkakeskus	438
Hätäkeskuslaitos	688
Keskusrikospoliisi	687
Maahanmuuttovirasto	278
Paikallispoliisi	8938
Pakolaist ja turvapaik hak vastaano	80
Pelastushallinto	134
Poliisiammattikorkeakoulu	219
Poliisihallitus	224
Rajavartiolaitos	2749
Sisäministeriö	264
Suojelupoliisi	227
Sosiaali- ja terveysministeriö (hala)	3648
Lääkealan turvallisuus- ja kehittämiskeskus	233
Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto	186
Sosiaali- ja terveysministeriö	446

Sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunta	58
Säteilyturvakeskus	352
Terveysten ja hyvinvoinnin laitos	1177
Työttömyysturvan muutoksenhakulautakunta	30
Valtion koulukodit	343
Valtion mielisairaalat	823
Työ- ja elinkeinoministeriö (hala)	11923
Energiavirasto	67
Etelä-Pohjanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus	351
Etelä-Savon elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus	463
Geologian tutkimuskeskus	569
Hämeen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus	190
Innovaatiorahoituskeskus Tekes	289
Kaakkois-Suomen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus	262
Kainuun elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus	114
Keski-Suomen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus	247
Kilpailu- ja kuluttajavirasto	145
Koulutus- ja kehittämiskeskus Salvia	15
Kuluttajatutkimuskeskus	36
Lapin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus	277
Matkailun edistämiskeskus	33
Mittatekniikan keskus	105
Patentti- ja rekisterihallitus	415
Pirkanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus	314
Pohjanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus	120
Pohjois-Karjalan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus	158
Pohjois-Pohjanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus	362
Pohjois-Savon elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus	231
Satakunnan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus	84
Teknologian tutkimuskeskus VTT	2488
Turvallisuus- ja kemikaalivirasto	236
Työ- ja elinkeinoministeriö	571

Työ- ja elinkeinotoimistot	3013
Uudenmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus	413
Varsinais-Suomen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus	355
Ulkoasiainministeriö (hala)	1539
Ulkoasiainministeriö	977
Ulkoasiainministeriön edustustot	562
Valtioneuvoston kanslia (hala)	279
Oikeuskanslerinvirasto	36
Valtioneuvoston kanslia	243
Valtiovarainministeriö (hala)	12264
Etelä-Suomen aluehallintovirasto	445
Itä-Suomen aluehallintovirasto	189
Lapin aluehallintovirasto	61
Lounais-Suomen aluehallintovirasto	160
Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto	298
Maistraatit	766
Pohjois-Suomen aluehallintovirasto	142
Statens ämbetsverk på Åland	18
Tilastokeskus	956
Tulli	2324
Valtiokonttori	462
Valtion taloudellinen tutkimuskeskus	57
Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskus	748
Valtiovarainministeriö	401
Verohallinto	5112
Väestörekisterikeskus	125
Ympäristöministeriö (hala)	1003
Asumisen rahoit. ja kehitt. keskus	56
Suomen ympäristökeskus	659
Ympäristöministeriö	288

Virastojen henkilöstörakenteessa on myös eroja hallinnonaloittain ja rakennemuutokset tulevat lähitulevaisuudessa olemaan suuria eläkepoistuman takia. Jäljempänä olevasta graafista käy ilmi hallinnonaloittainen kumulatiivinen eläkepoistuma hallinnonaloittain 5 ja 10 vuoden aikajänteellä. Eläköitymistietoja voidaan hyödyntää mm. henkilöstösuunnittelussa ja eläkepoistumaa voidaan hyödyntää myös organisaatorakennemuutosten yhteydessä tarkoituksenmukaisella tavalla.

Kuvio 18: Kumulatiivinen vanhuuseläkepoistuma hallinnonaloittain vuosina 2019 ja 2024



7.3 Talousanalyysi

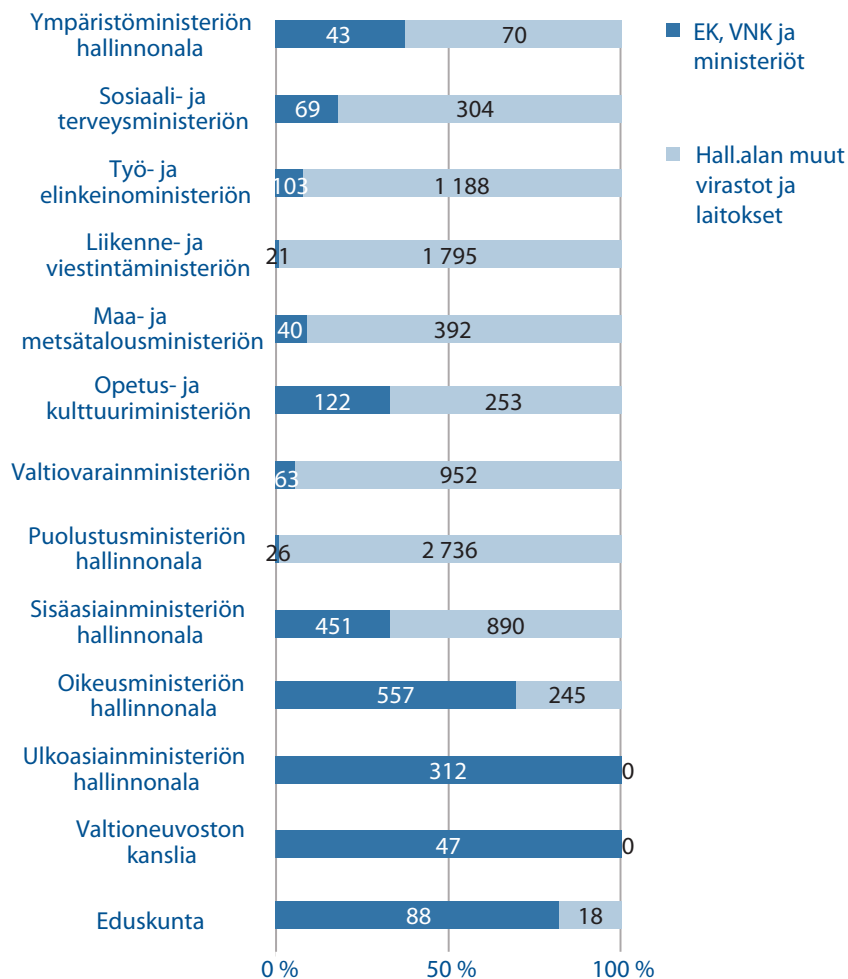
Tarkasteltaessa hallinnon rakenteita, voidaan analysoida virastojen talouden laajuutta ja miten taloudellinen vastuu on yhteydessä toiminnalliseen vastuuseen. Yhteensä toimintakulujen määrä oli vuonna 2012 10,8 mrd. euroa.

Ministeriöt kirjanpitoyksikkönä muodostivat noin 1,9 miljardia euron osuuden (18 %). Tämä ei tarkoita sitä, että valtioneuvostoon kuuluvat ministeriöt vastaisivat tuosta euro-määrästä, koska kirjanpitoyksikköön voi kuulua myös hallinnonalan operatiivista toimintaa harjoittavien yksiköiden talous (suurin on OM). Varsinaisten ministeriöiden osuus on siten pienempi. Hallinnonalojen muiden kirjanpitoyksiköiden osuus oli 8,8 miljardia euroa

(72 %). Tässä taulukossa ei ole mukana budjetin ulkopuolisia rahastoja lainkaan eli luvut kattavat valtion talousarviotalouden piiriin kuuluvien yksiköiden toimintakulut. Nk. muiden tulosohtattujen talouden suuruutta ei voida saada tietää valtion keskuskirjanpidosta, koska kirjanpidossa entiteettikäsitel on kirjanpitoyksikön tasolla. Nk. muilla tulosohtatuilla yksiköillä ei ole itsenäistä taloudenpitoa vaan niiden menoihin osoitettava rahoitus ja sen seuranta tapahtuu kirjanpitoyksikön sisäisenä budjetointina ja seurantana.

milj. eur. v. 2012	Hallinnon- ala	EK, VNK ja ministeriöt	Hall.alan muut kp-yksiköinä olevat virastot ja laitokset
Eduskunta	106	88	18
Valtioneuvoston kanslia	47	47	0
Ulkoasiainministeriön hallinnonala	312	312	0
Oikeusministeriön hallinnonala	801	557	245
Sisäasiainministeriön hallinnonala	1 340	451	890
Puolustusministeriön hallinnonala	2 762	26	2 736
Valtiovarainministeriön hallinnonala	1 014	63	952
Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonala	375	122	253
Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonala	433	40	392
Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonala	1 816	21	1 795
Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonala	1 291	103	1 188
Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonala	373	69	304
Ympäristöministeriön hallinnonala	113	43	70
Yhteensä	10 785	1 942	8 843

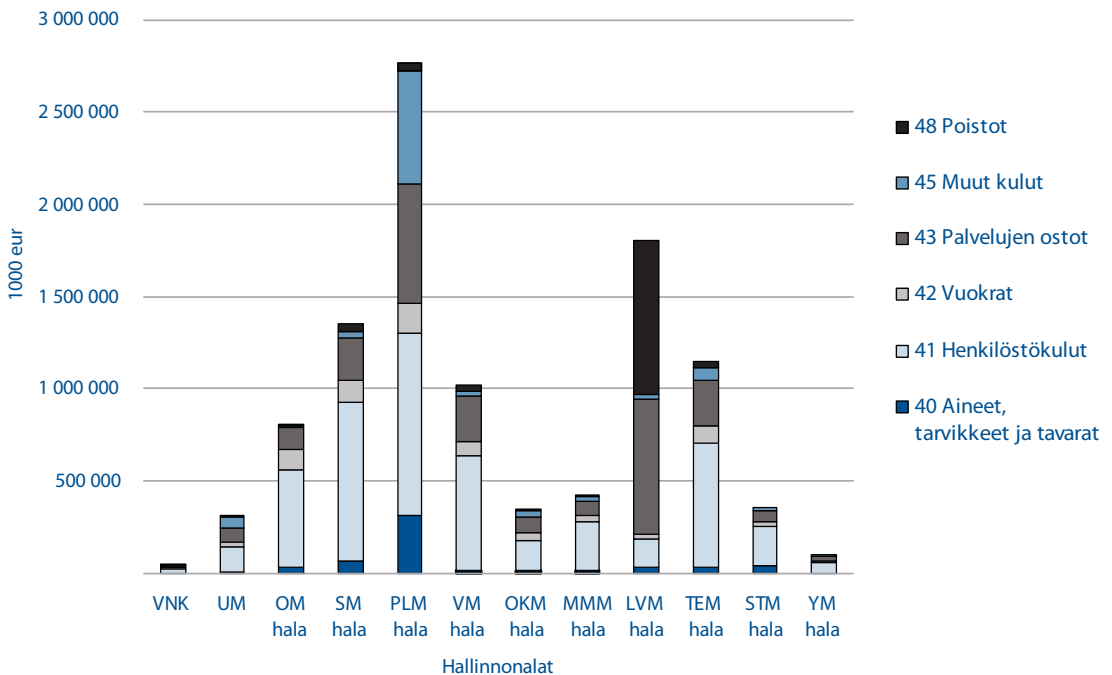
Kuvio 19: Vastaava taulukko kuviona



Hallinnonaloittain tarkasteltuna suurimmat toimintakulut olivat PLM:n hallinnonalalla 2,7 miljardia euroa. Seuraavaksi suurin on LVM (1,8 miljardia euroa). SM:n ja TEM:n hallinnonalalla ne ovat noin 1,3 miljardia euroa. OM:n hallinnonalalla toimintakulut ovat noin 800 milj. euroa. UM, OKM, MMM ja STM ovat 300-400 milj. euron suuruusluokan hallinnonaloja. YM:n hallinnonala on ministeriöistä pienin eli 113 milj. euroa.

Toimintakulujen rakenne kululajeittain vaihtelee hallinnonaloilla. Henkilöstökulut ovat yleensä huomattavat. Palvelujen ostojen merkitys on suuri PLM:n ja LVM:n hallinnonalalla. Lisäksi LVM:n hallinnonalan luonne pääomavaltaisena palvelutuotantona valtion väylistä vastaavana näkyy suurina poistoina. Väyläomaisuuden arvo oli noin 20 miljardia.

Kuvio 20: Toimintakulujen rakenne hallinnonaloittain vuonna 2012



Valtion talousarvion tultua vahvistetuksi ministeriöt vahvistavat nk. tilijaottelun, jolla annetaan momentin käyttöoikeudet kirjanpitoyksikölle. Virastot voivat antaa myös toisilleen käyttöön määrärahoja joko nk. momentin kirjausoikeudella taikka muulla käyttöoikeudella (esim. tilitysoikeudella). Erona menettelyillä on se, että mikäli käyttäjävirastolla on kirjausoikeus momentille, meno tulee ao. käyttäjäviraston kirjanpitoon menoksi. Sen sijaan tilitysoikeudella annettu määrärahan käyttö merkitsee sitä, että saajavirasto voi maksaa menojen sovittuun määrään asti, mutta tilityksen perusteella myöntäjävirasto kirjaa menot omaan kirjanpitoonsa menoksi.

Seuraavassa taulukossa on kirjanpitoyksiköittäin kokoluokittain kuvattu miten toimintakulujen määrä vuonna 2012 jakaantui. Taulukko osoittaa, että melkein 80 prosenttia valtionhallinnon toimintakuluista aiheutui 11 kirjanpitoyksikön kuluiksi kirjatuista toimintakuluista. Pieniä kirjanpitoyksiköitä puolestaan oli 24 kpl (35 % kirjanpitoyksiköistä), jotka aiheuttivat valtion toimintakuluista noin 3 prosenttia.

kp-yksiköiden kokoluokka	toimintakulujen yhteismäärä (milj.eur)	kp-yksiköiden määrä
yli 200 milj.	8 017	11
100-200 milj.	1 210	9
50-99milj	794	12
30-50	443	11
10-	287	15
alle 10	44	9
Yhteensä	10 796	67

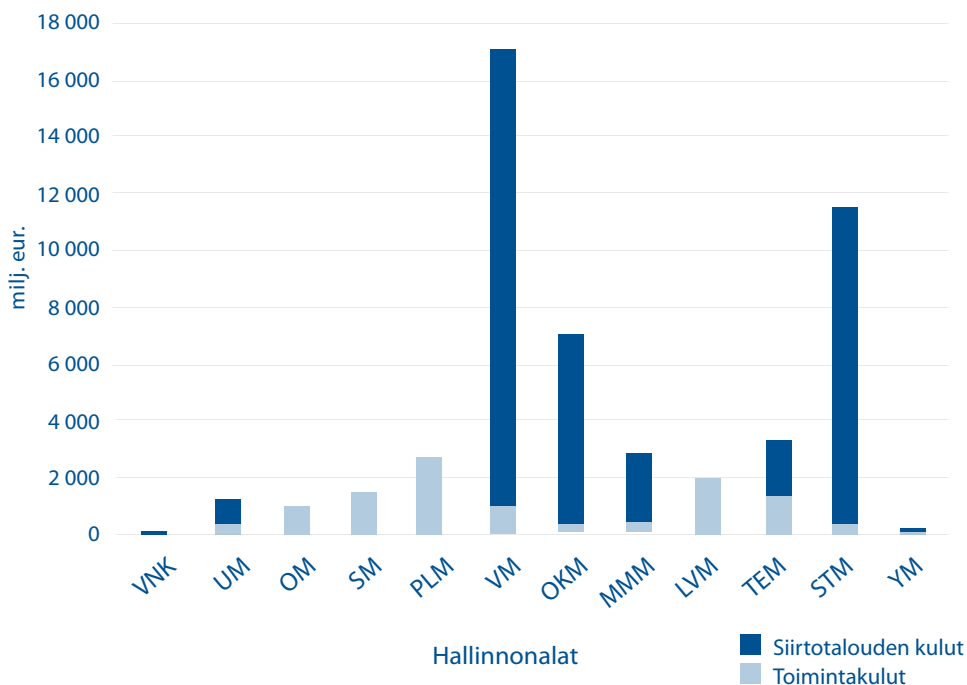
Liitteessä ovat kaikkien kirjanpitoyksiköiden toimintakulujen määrä. Suurimmat kirjanpitoyksiköt olivat vuonna 2012:

Kirjanpitoyksikkö:	milj. eur.
251 Puolustusvoimat	2 573
456 Liikennevirasto	1 554
224 Poliisihallitus	814
380 Etelä-Savon elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus	595
150 Oikeusministeriö	557
240 Sisäasiainministeriö	451
305 Verohallinto	406
130 Ulkoasiainministeriö	312
503 Teknologian tutkimuskeskus VTT	288
151 Rikosseuraamuslaitos	245
561 Terveyden ja hyvinvoinnin laitos	222
302 Tullihallitus	170
252 Puolustushallinnon rakennuslaitos	163
360 Etelä-Suomen aluehallintovirasto	143
509 Tekes - teknologian ja innovaatioiden kehittämiskeskus	133
457 Liikenteen turvallisuusvirasto	133
402 Maanmittauslaitos	125
600 Opetus- ja kulttuuriministeriö	122
660 Opetushallitus	119
540 Työ- ja elinkeinoministeriö	103

Kirjanpitoyksikkökohtaisten lukujen tulkinnassa on otettava huomioon, että ELY-keskukset käyttävät mm. Liikenneviraston perusväylänpidon määrärahoja. Vuonna 2012 ELY-keskusten toimintakulut olivat 595 milj. euroa (Etelä-Savon elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus). Lisäksi ne käyttivät Liikenneviraston perusväylänpidon määrärahoja noin 550 milj. eurolla. Koska väyläomaisuus on Liikenneviraston taseessa, myös sen ylläpito-kulut ovat viraston tuotto-kululaskelmassa. ELY-keskusten tilinpäätöksessä ei ole edes tietoja muiden virastojen käyttöön antamilla määrärahoilla rahoitettujen toimintakulujen määrästä.

Toimintakulut kuvaavat valtion omaa toimintaa. Lisäksi kirjanpitoyksiköillä on muitakin kuluja. Yksi merkittävimmistä ovat siirtotalouden kulut (erilaiset valtionavustukset). Seuraavassa kuviossa on kuvattu hallinnonaloittain toimintakulujen ja siirtotalouden kulujen määrää v.2012.

Kuvio 21: Toimintakulut ja siirtotalouden kulut hallinnonaloittain vuonna 2012



Johtopäätöksenä voidaan todeta, että virastojen toiminnallis-taloudellisen vastuun edistämiseksi tulisi selkeyttää valtionhallinnon sisäisen tuotannon periaatteita. Nykyinen menettely, jossa määrärahoja annetaan erilaisin käyttöoikeuksin on hankala ja ongelmallinen vastuiden kannalta. Ruotsissa noudatetaan valtion sisällä tilaaja-tuottajamallia, jossa virastot voivat ostaa toisiltaan palveluita.

8 Yhteenveto haastatteluista ministeriöiden ja virastojen johdon kanssa

HAVAINTOJA HAASTATTELUKIERROKSELTA:

- Haastatteluissa nousi esille hallinnonalojen erilaiset tavat organisoida hallinnonalansa virastoja ja laitoksia. Hallinnonalat ovat myös hyvin erilaisia tehtäväkentältään ja myös hallinnonalojen koko vaihtelee. Näistä syistä joillakin hallinnonaloilla virastojen kehittämistyö on säännöllisempää ja systemaattisempaa
- Pääasiallisena tarkoituksena organisaatiouudistuksille oli toimintojen kehittäminen ja toisaalta taloudellisten säästöjen aikaansaaminen tuottavuutta parantamalla
- Säästöpäätösten toteuttamista arvioitiin helpottavan valtiolla käynnissä oleva merkittävä eläköityminen
- Virastomalli toimii pääsääntöisesti hyvin ja takaa hyvät toimintatiedellytykset virastoille
- Nykyisen virastomallin haasteena on todettu olevan pitkäaikaisten investointihankkeiden rahoittaminen, koska lainanotto ei ole virastoille mahdollista. Tällöin rahoitus jää budjetin ja budjettiprosessin mukaisen menettelyjen varaan. Tuottavuusraha on helpottanut tätä ongelmaa.
- Toimintoja uudelleen organisoitaessa keskittämällä on tärkeää luoda organisaatio, jolla on kyky nopeasti oppia ja vastaanottaa uusia tehtäviä sekä kyky integroida ne hallituiksi kokonaisuuksiksi
- Virastorakenteita uudistettaessa tulisi varmistaa, että tehtävien siirtojen toteuttamisen tulee sisältää myös vastaavien resurssien siirtämisen
- Rakennetta tärkeämpää ovat toimivat ohjausmekanismit ja keskitetyt budjetit
- Valtioyhteisön yhteisiä ratkaisuja kehitettäessä on syytä huomioida myös virastojen aidosti erilainen tilanne

Ministeriöiden ja eräiden virastojen johdon kanssa on keskusteltu virastorakenteen nykytilasta (keskustelukumppaneista katso tarkemmin kappale Työn organisointi ja käytetyt tietoaaineistot). Haastattelujen viitekehystenä käytettiin seuraavia kysymyksiä:

1. Minkälaisia merkittäviä muutoksia hallinnonalalla/ virastossanne on tehty viimeisen kymmenen vuoden aikana ja mitä on menossa?
2. Mitä edellä mainituilla muutoksilla on tavoiteltu ja miten tavoitteet ovat käytännössä toteutuneet?
3. Virastoilla, liikelaitoksilla ja osakeyhtiöillä on erilaisia ominaisuuksia (esimerkiksi koskien perustamista, toiminnan rahoitusta, investointimahdollisuuksia, johtamisjärjestelmää, hallintomallia, ohjausta) organisointimuotoina. Mitä toimivia ominaisuuksia virastolla organisointimuotona on ja mitä ominaisuuksia pitäisi kehittää?
4. Miten virastokenttää kokonaisuutena tulisi uudistaa ottaen huomioon julkisen talouden tilanne?
5. Hallinnonaloilla toteutetut merkittävimmät viimeaikaiset rakenneuudistukset on kuvattu luvussa Hallinnonalojen rakenne ja keskeiset tunnusluvut.

Haastatteluissa nousi esille hallinnonalojen erilaiset tavat organisoida hallinnonalansa virastoja ja laitoksia. Hallinnonalat ovat myös hyvin erilaisia tehtäväkentältään ja myös hallinnonalojen koko vaihtelee. Näistä syistä joillakin hallinnonaloilla virastojen kehittämistyö on säännöllisempää ja systemaattisempaa. Haastatteluissa nousi esille se, että yhtä yhtenäistä virastomallia ei kaivata eikä sellaisen onnistuneeseen kuvaamiseen uskottu. Toiminnan yhteisiä periaatteita ja linjauksia sen sijaan uskottiin löytyvän. Kehittämisen tulee lähteä toiminnan lähtökohdista tiukan taloudenpidon varmistuen.

Virastot ovat eri vaiheissa koskien toimintojensa ja organisaatorakenteensa kehittämistä. Osa virastoista on toteuttanut jo merkittävästi toimenpiteitä mutta osassa toimintojen laajemmat arvioinnit ja tehostamistoimenpiteet eivät ole vielä valmiita. Virastomalli, jos sellaista edes voidaan katsoa Suomessa olevan, toimii pääsääntöisesti hyvin kunhan ymmärretään, että virastojen toimintaympäristö on huomattavasti monimuotoisempi kuin yhtiöillä joissa taloudellinen tulos on ratkaiseva ja yhteiskunnallisia vaikuttavuustavoitteita ei käytännössä ole. Nykyinen virastomalli- ja rakenne takaavat asialliset toimintaedellytykset virastoille. Virkavastuujärjestelmä korostaa toiminnan luotettavuutta ja oikeusvarmuutta.

Virastojen kanssa käydyissä keskusteluissa pääasiallisena tarkoituksena organisaatio-uudistuksille oli toimintojen kehittäminen ja toisaalta taloudellisten säästöjen aikaansaaminen tuottavuutta parantamalla. Myös osaamisen parantamista toimintoja keskittämällä on tavoiteltu. Haastattelut painottivat julkisen talouden vaikeaa taloudellista tilannetta ja näkivät toimintaympäristön vaikeana myös tulevana vuosina. Säästöpäätösten toteuttamista arvioitiin helpottavan valtiolla käynnissä oleva merkittävä eläköityminen. Tämän myös todettiin mahdollistavan pehmeämpien keinojen valikoiman säästöjä tavoiteltaessa. Nykyisen virastomallin haasteena on todettu olevan pitkäaikaisten investointihankkeiden rahoittaminen, koska virastot eivät voi rahoittaa hankintoja lainanoton avulla. Tällöin

rahoitus jää budjetin ja budjettiprosessin mukaisien menettelyjen varaan. Tätä puutetta on hoidettu jossain määrin kehyksessä olevalla tuottavuusmäärärahalla, jota on kohdennettu kehittämishankkeisiin. Investointien helpottamiseksi voitaisiin harkita esimerkiksi valtion sisäistä rahoitusjärjestelyä, jossa valtiotoimija lainaisi valtion rahaa sen omille virastoille ja laitoksille. Mekanismi tulisi rakentaa niin, että järjestely ei loukkaisi eduskunnan budjettivaltaa. Virastorakenteita uudistettaessa tulisi myös varmistaa, että tehtävien siirtojen toteuttamisen tulee sisältää myös vastaavien resurssien siirtämisen. Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalla säätiö- ja yhtiöpohjaiset hallintomallit ovat tuoneet toivottua joustavuutta rahoituksen ja johtamisen näkökulmasta.

Keskusteltaessa virastojen toimintamallista on syytä huomioida, että laillisuusvalvontatehtäviä hoitavien virastojen pitäisi olla huomattavan itsenäisiä ja riippumattomia poliittisesta ohjauksesta. Tämä saattaa aiheuttaa ongelmia esimerkiksi tulosoikeuden näkökulmasta jos strategiset tulostavoitteet ovat tarkoituksenmukaisuusharkintaan perustuvia.

Toimintoja uudelleenorganisoitaessa keskittämällä on tärkeää luoda organisaatio, jolla on kyky nopeasti oppia ja vastaanottaa uusia tehtäviä sekä kykyä integroida ne hallituiksi kokonaisuuksiksi. Tämä edellyttää hallinnon joustavuutta, jota voidaan tukea esimerkiksi modulaarisella rakenteella. Yhtä tärkeää ovat toimivat ohjausmekanismit ja keskitetyt budjetit. On tärkeää huomata, että toimintakulttuurin muuttaminen kestää kauemmin kuin rakenteiden muuttaminen. Hallinnonalojen välisissä toimintojen organisoinneissa on mietittävä löytyykö samanlaisia toimintoja eri hallinnonaloilla ja onko niitä järkevää toiminnallisesti yhdistää. On myös todettu, että nykyään toimintojen uudelleen organisoinnissa pitää lähteä toimintojen keskittämisestä yhteiskunnallisten tavoitteiden lähtökohdista ennemmin kuin yksittäisten tehtävien organisoinnista. Muutosten toteuttamiseksi on tärkeää luoda kannustimia. Samalla edelläkävijöitä ei tule rangaista siitä, että he ovat toteuttaneet uudistuksia vapaaehtoisesti ja varhaisessa vaiheessa eli myöhemmissä hallinnonalojen yhteisissä harjoituksissa tämä tulee huomioida tehostamistoimenpiteitä arvioitaessa ja kohdennettaessa.

Ainakin muutamilla suurilla virastoilla (Verohallinto, Maanmittauslaitos) on hyviä kokemuksia ns. valtakunnallisesta toimintamallista, jossa tehtäviä voidaan joustavasti siirtää alueiden välillä resurssitarpeiden mukaisesti.

Valtioyhteisön yhteisiä ratkaisuja kehitettäessä on syytä huomioida myös virastojen aidosti erilainen tilanne. Suurissa virastoissa valtioyhteisön yhteisillä ratkaisuilla tuotettava palvelu saattaa olla jo tehokkaasti tuotettu ja siirtyminen yhteiseen malliin saattaa merkitä palveluiden heikentymistä ja tuottavuuden laskua. Myös ministeriöiden erilainen tehtäväkenttä ja rakenne on huomioitava yhteisiä toimintatapoja, palveluja ja rakenteita kehitettäessä. Konsolidointi nähtiin siten pääasiassa hyvänä kehityskulkuna mutta perustellusta syystä virastojen erityiset tarpeet pitäisi pystyä nykyistä paremmin huomioimaan.

Tulevien säästöjen on arvioitu löytyvän sektoritutkimuslaitosten kehittämisestä, valtionhallinnon yhteisestä asianhallinnan kehittämisestä, pienimpien virastojen konsolidoinnista ja aluehallinnon toimintojen kehittämisestä.

9 Kansainvälinen vertailu

Hankkeen aikataulun puitteissa on toteutettu kansainvälinen vertailu, joka perustuu laajan eurooppalaisen tutkimushankkeen tuottamaan aineistoon (Cost, Government Agencies – Practices and Lessons from 30 Countries). Vertailun tarkoituksena on tukea hankkeen mahdollista jatkotyötä ja nostaa esiin kysymyksiä muista maista, joita jatkotyössä voidaan tarvittaessa selvittää syvällisemmin.

Viraston määritelmä ei ole kansainvälisessä hallintotieteessäkään kovin selvä (Government Agencies s. 213). Virastoja määrittelee kuitenkin yleensä yhteys ministeriöihin sekä jonkin asteinen autonominen asema.

9.1 Havaintoja kansainvälisestä tarkastelusta

KANSAINVÄLINEN TARKASTELU:

- Ei ole olemassa yhtä parasta virastomallia
- Virastomallin valinta tapahtuu useimmissa maissa hyvin ad hoc
- Virastomallin valinnan tulisi olla läpinäkyvämpää ja virastomalleja tulisi olla rajattu määrä
- Selkeät tilivelvollisuuskäytännöt ovat ensiarvoisen tärkeitä, mutta ministeriöt eivät aina havaitse omia puutteitaan tässä
- Tieto virastojen tuloksista on edelleen liian rajoittunutta. Tietoa tarvittaisiin enemmän myös koko hallinnon osalta, ei vain virastokohteisesti
- Uudistuksissa pitäisi katsoa, ei vain hallinnollista tilivelvollisuutta, vaan myös laajempaa poliittista tilivelvollisuutta
- Virastojen yhdistämiset voivat olla todella hitaita ja niistä voi tulla yllättäviä kustannuksia, jotka vesittävät alkuperäisen tavoitteen, joka usein nykyään on säästää resursseja. Siksi uudistukset on suunniteltava erityisen huolella
- Koordinaatioon on panostettava
- Samalla on vältettävä liiallista koordinaatiota, siellä missä se ei ole välttämätöntä, sillä koordinaatio syö resursseja

Virastojen tarkastelussa keskeisiä osa-alueita ovat niiden autonomia, niiden ohjaus ja kontrolli, virastojen hallinto sekä yhteistyö ja koordinaatio. Näiden viiden alueen yhteistarkastelun ja kokonaisuuden ymmärryksen puute on ehkä suurin aukko useimpien maiden virastopolitiikassa, jos sellaista politiikkaa ylipäättään on olemassa. Itse asiassa tällaisen virastopolitiikan puute maissa on itsessään ongelma. Yhtenäinen virastopolitiikka näyttäisi olevan hyvin harvinainen ilmiö eikä sellaisen luominen myöskään ole helppoa.

Virastot ja niistä saadut opit ovat hyvin kiinteästi sidoksissa siihen kontekstiin, johon ne kuuluvat. Ei siis ole olemassa mitään parasta mahdollista virastomallia, vaikka NPM-vuosina haluttiinkin ehkä nähdä, että juuri NPM-ideaalittyyppinen virasto voisi olla tuollainen malli. Tuossa mallissa virastot ovat erillään hallinnon ytimeistä, ministeriöistä, mikä mahdollistaa niiden yritysmäisemmän hallinnon ja johtamisen, tuloksista ohjautuvuuden ja vahvan autonomian. Iso-Britannian Next Steps -virastot on usein nähty tämän virastotyyppin puhtaimpana ilmentymänä. Osin tätä mallia on yritetty kopioida liian suoraan muihin maihin. Tämä on johtanut toimeenpano-ongelmiin. Kansainvälinen vertailu osoittaa kuitenkin, että puhtaita NPM-mallisia virastoja ei oikeastaan ole olemassa.

Virastojen mallit eri maissa ovat todellisuudessa entistä monimutkaisempia yhdistelmiä ja hybridimalleja. Nämä koostuvat useimmiten osista perinteisiä hallintomalleja, NPM-mallia ja uudempiä elementtejä, jotka kaikki saattavat olla hiukan erisuuntaisia.

Monissa maissa on pitkä virastohallinnon perinne. Monissa virastoja on perustettu, koska niille voidaan antaa ministeriötasoa suurempia vapauksia resurssien käytön ja organisoinnin suhteen. Joissain maissa virastojen perustaminen on ollut tapa kosmeettisesti vähentää hallinnon ytimen eli ministeriöiden kokoa. Virastoja on eri maissa ja maiden sisällä hyvin erilaisia. Myös periaatteessa samaa tyyppiä olevat virastot ovat usein samassa maassakin hyvin erilaisia, niin itsenäisyydeltään, kontrolliltaan kuin hallinnollisilta järjestelyiltään. Tutkimus on myös osoittanut, ettei löydy selvää yhteyttä viraston mallin ja viraston itsenäisyyden välillä.

Suurimmassa osassa maita virastojen perustaminen näyttäisi tapahtuvan joka kerta omalla laillaan, ilman suurempaa järjestelmällistä pysyvää otetta tai kriteeristöä. Tällainen monimuotoisuus voi johtaa ongelmiin, jossa se on läpinäkyvyyden tiellä. Läpinäkyvyys kärsii, jos viraston mallien kirjo aiheuttaa sen, etteivät tilivelvollisuus ja vastuut ole selkeitä. Tämä saattaa johtaa myös asiakkaiden epätasa-arvoiseen kohteluun.

Pitkään tulosbudjetointia toteuttaneet maat ovat varsin tyytyväisiä tulosohtaukseen talouden ohjausjärjestelmänä. Monissa maissa maksullista toimintaa harjoittavat virastot ovat asemassa, jossa niiden menojen määrää säätelee niiden saamat tulot (autonomia valitsee siis tulojen ja menojen kytkennässä).

Kansainvälisessä tutkimuksessa on todettu, että hallituksilla tulisi olla visio hallinnon rakennepolitiikasta ja visio koko hallinnon rakenteesta, johon virastojen rooli olisi suhteutettu. Tämän lisäksi olisi hyvä olla ajateltuna virastokehikko, joka pitäisi sisällään rajallisen määrän virastomalleja. Vaikka syntyisi tarve muodostaa erityyppisiä virastoja myös tämän rajallisen kehikon ulkopuolelta, niin kehikko pakottaisi hallinnot kuitenkin perustelemaan nykyistä paremmin poikkeamisen syyt ja niiden välttämättömyyden.

Virastojen autonomia

Virastojen itsenäisyys on usean tekijän summa. Samaakin tehtävää hoitavilla virastoilla voi olla hyvin erilainen autonomian taso. Ongelmia saattaa aiheuttaa se, jos ei ole selvää, miksi jollakin virastolla on enemmän autonomiaa kuin toisella. Kyse on kuitenkin myös itsenäisyyden hyödyntämisestä ja tässä virastojen oma toiminta poikkeaa paljonkin eli toiset hyödyntävät laajamittaisemmin niillä olevaa autonomiaa. Tämän vuoksi on tärkeää pitää myös mielessä, että virallinen malli ja todellisuus ovat kaksi eri asiaa.

Maat, joiden virastoilla on pidempi historia, kuten Pohjoismaat, antavat virastoilleen enemmän itsenäisyyttä kuin muut. Tutkimuksissa ei ole havaittu, että laajempi itsenäisyys korreloisi esimerkiksi taloudellisten ongelmien kanssa. Sen sijaan on voitu havaita, että finanssikriisillä on ollut negatiivisia vaikutuksia autonomiaan. Tarve leikata resursseja on johtanut rajoituksiin. Virastojen autonomian rajoittaminen tai sahaavat muutokset siinä on johtanut epävarmuuteen, liialliseen riskien välttämiseen sekä innovatiivisuuden ja motivaation laskuun. Näillä kaikilla voi olla negatiivinen vaikutus virastojen tuloksiin.

Ministeriöiden rooli

Useimmissa maissa virastoja ohjataan ministeriöstä, jonka toimialalla virasto on. Monissa maissa ministeriöiden ohjausote on kuitenkin havaittu liian heikoksi. Koska suhde ei enää nykyään ole puhtaan hierarkkinen, vaatii se ministeriöiltä enemmän. Suhde on muuttunut poikkihallinnollisemmaksi ja perinteiset hierarkkiset ohjauksen ja kontrollin muodot ovat vähemmän tehokkaita. Selvää on kuitenkin, että tasapaino autonomian ja kontrollin välillä on oltava, jotta molemminpuolinen luottamus mahdollistuu.

Virastojen hyvä tulos ei ole vain talouteen tai tehokkuuteen perustuva, vaan keskeistä on myös laatu, tuloksellisuus, tasapuolisuus ja responsiivisuus. Myös perusarvot kuten puolueettomuus, luottamus, osallisuus, poliittinen kontrolli ja oikeusvaltioperiaatteet ovat tuloksen keskeisiä elementtejä. Nämä tekijät on huomioitava ohjauksessa. ”The fundamental purpose of public service is government not management” (Government agencies s.451).

Virastojen yhdistämiset voivat olla todella hitaita ja aiheuttaa yllättäviä kustannuksia, jotka vesittävät alkuperäisen tavoitteen, joka usein nykyään on säästää resursseja. Siksi uudistukset on suunniteltava erityisen huolella. Miksi hallitukset sitten lähtevät tällaisiin uudistuksiin? Yksi syy on, että monissa maissa virastokenttä on hyvin hajanainen ja virastot pieniä kooltaan ja erityisesti tukitoimintojen yhdistäminen nähdään mielekkääksi. Toinen merkittävä syy uudistuksille on koordinaation puute ja toisaalta se, että eri sektoreilla on samaa tehtävää hoitavia virastoja. Lisäksi NPM:n uudistusten jälkeen syntyi tarve keskittää liian hajautunutta hallintoa ja lisätä kontrollia. Tällöin on kuitenkin vaarana myös liian monien toimialojen liian laaja koordinaatio, johon uppoaa paljon resursseja.

9.2 Ruotsi

Ruotsissa viraston määritelmään luetaan ministeriöt, lainsäädännöllisesti itsenäiset elimet kuten oikeuslaitos, kansallisen tason, alueellisen tason ja paikallishallinnon virastot. Määritelmään ei lueta yksityisiä järjestöjä, tutkimuslaitoksia, yliopistoja tai rahastoja ja säätiöitä.

Tässä tarkastellaan virastoista niitä, jotka ovat valtion tason ja lainsäädännöllisesti itsenäisiä julkisen hallinnon virastoja, ja jotka raportoivat poliittiselle tasolle. Vuonna 2009 Ruotsissa oli tällaisia virastoja 289 kappaletta. Luku ei pidä sisällään määräaikaaisia komiteoita tai muita toimielimiä, jotka on perustettu jotain yksittäistä rajallista tehtävää varten.

Virasto on useimmiten Ruotsissa perustettu valtioneuvoston asetuksella, jota seuraa määräys (laki), jolla määritellään viraston päätehtävät ja hallinnollinen muoto. Yleensä poliittinen taso voi organisoida hallinnon haluamallaan tavalla, muutamaa poikkeusta lukuun ottamatta. Näitä poikkeuksia on Oikeuskanslerin virasto, joka on suoraan määritetty perustuslaissa. Myös yliopistot ovat erityislainsäädännön alaisia. Yhteensä Ruotsissa virastoissa oli töissä 240 600 henkeä (205 970 htv:tä vuonna 2007). Ministeriöiden henkilöstöä on yhteensä 4500.

Suurin osa virastoista raportoi hallitukselle ja vain kymmenkunta suoraan eduskunnalle. Jälkimmäiset ovat niitä, joilla on suoraa tekemistä parlamentin kanssa. Jotkut virastot, lähinnä kuitenkin alueelliset, raportoivat toisille virastoille. Näissä tapauksissa viraston pääjohtaja on nimittänyt alueellisten virastojen johdon. On kuitenkin olemassa myös alueellisia virastoja, jotka raportoivat suoraan hallitukselle.

Hallituksella on yhteisvastuu, joten ministeri tai ministeriö ei voi tehdä yksin päätöksiä oman hallinnonalansa koskien vaan kaikki asiat tuodaan hallituksen yhteiseen käsittelyyn. Päivittäisessä kanssakäymisessä yhteyttä virastoihin pidetään kuitenkin hallinnonalakohtaisesti ministeriöistä.

Eniten virastoja Ruotsissa on opetusministeriön alaisuudessa. Lukumäärä on 65. Luvussa ovat kuitenkin mukana myös yliopistot ja oppilaitoksia. Pääministerin kanslian alaisuudessa puolestaan on vain kaksi virastoa.

Virastoja on Ruotsissa ollut jo 1600-luvulta. Virastoilla on myös vahva asema, joka on taattu perustuslaissa. Määräyksien antamista virastolle on myös rajoitettu ensiksikin sillä, että virastoja koskevat päätökset tehdään koko hallituksen toimesta ja toiseksi sillä, että mikään hallinnon toimija ei saa sekaantua virastonpäätökseen, joka koskee yksittäisen kansalaisen tai organisaation oikeuksia tai velvollisuuksia.

Ruotsissa tulos- ja ohjelmaperusteinen budjetointi nousi esille jo 1960-luvulla ja 1970-luvulla. Nämä ajatukset vietiin täytäntöön 1980-luvulla eli kun New Public Management-ajattelu valtasi alaa muualla Euroopassa, Ruotsissa samantyyppisiä uudistuksia oli jo viety eteenpäin. Hallintoa muun muassa hajautettiin tavoitteena siirtää painopistettä keskushallinnosta alue- ja paikallishallintoon, jotta palvelut olisivat lähempänä asiakasta.

Ruotsin hallinnon uudistusten tavoitteena oli tehostaa ja pienentääkin hallintoa. Tähän pyrittiin etenemään kahta kautta. Ensimmäinen keino oli avata toimintaa kilpailulle ja yksityistää osa toiminnoista, kuten esimerkiksi Telelaitos. Toinen keino oli eriyttää valvontatehtävät, niin että virastot eivät enää itse valvoisi omaa toimintaansa.

Uudistamisen suunta on muuttunut julkisen hallinnon pienentämistavoitteesta enemmän kohti uudelleenorganisointia. Tehokkaampi hallinto on edelleen tavoitteena, mutta välineet tavoitteen saavuttamiseen ovat muuttuneet IT-teknologian hyödyntämiseen ja paljon laajempaan virastojen toiminnan keskinäiseen koordinointiin. Virastoja ei juurikaan lakkauteta, mutta niitä yhdistetään toisiinsa tai niiden tehtäviä siirretään toisille virastoille. Virastojen määrä väheni 15 % vuosina 2000–2005, mutta samana aikana niiden yhteenlaskettu budjetti väheni vain 1 %:lla.

Itsenäisiä alueellisia virastoja on myös yhdistetty valtakunnallisiksi virastoiksi, joilla on alueellista toimintaa. 1980-luvun hajauttamistrendi on siis kääntynyt. Nyt uudelleenorganisoinneilla tavoitellaan selkeämpää ohjausta, tehokkuutta ja oikeusvaltioperiaatteiden vahvistamista, vähentämättä kuitenkaan alueellista joustavuutta.

Puolustus- ja opetustoimialat ovat olleet vahvimmin uudelleenorganisoinnin kohteena, mutta kehitys on niillä ollut toisistaan poikkeavaa. Puolustusmenoja on leikattu rajusti ja opetuspuolelle puolestaan on tullut lisäpanostuksia.

Ruotsin virastoja johdetaan kolmella vaihtoehtoisella tavalla. Ensimmäinen on, että virastolle nimitetään pääjohtaja. Näitä virastoja ovat pääasiassa ne, jotka lainsäädännön pohjalta hoitavat palvelutehtäviä. Kun tarvitaan suurempaa läpinäkyvyyttä, kuten silloin kun viraston työ pitää sisällään arempia ja suurempaa integriteettiä vaativia asioita tukee pääjohtajaa neuvottelukunta. Sen nimittää hallitus. Itsenäisempiä virastoja johtaa pääjohtaja tukenaan johtokunta. Myös sen nimeää hallitus, mutta jäsenet ovat intressitahoista riippumattomampia kuin neuvottelukunnassa.

Ruotsin virastot ovat suhteellisen autonomisia niin taloushallinnossa kuin tavoitteiden ja strategisen johtamisen osalta. Perustuslain pohjalta virastot ovat mukana myös politiikan muotoilussa. 43 % virastoista ilmoittaa olevansa laajasti mukana muotoilemassa toiminta-alueensa toimintapolitiikka. Tutkimusten mukaan vanhemmat virastot, jotka on perustettu jo ennen NPM-tyyppisiä uudistuksia ovat enemmän mukana politiikkojen muotoilussa. Tätä on tulkittu niin, että kerran annettua autonomiaa on vaikea purkaa. Ruotsin virastot ovat aktiivisesti mukana myös EU-politiikan muotoilussa.

9.3 Norja

Virastoja ja vastaavia ministeriöistä erillään olevia laitoksia on ollut Norjassa jo pitkään. Näitä voidaan nähdä jo 1800-luvun puolivälin hallinnossa.

Norjassa hallinto on jakaantunut suhteellisen pieniin ministeriöihin ja erityyppisiin virastoihin, jotka ovat irrallaan ministeriöistä, mutta raportoivat niille. Ministeriöiden lukumäärä on pysynyt aika lailla vakiona 1980-luvulta. Määrä on vaihdellut 16 ja 18 välillä.

Suhteellisesti hyvin pieni osuus keskushallinnon virkamiehistä eli noin 4 300 työskentelee ministeriöissä. Keskushallinnon virastoissa työskentelee noin 150 000 henkeä. Lukumäärä on laskenut 1990-luvun alun jälkeen samasta syystä kuin Suomessakin eli liikelaitostamisen ja yhtiöittämisen seurauksena.

Norjassa virastot luokitellaan kolmeen kategoriaan: ministeriöiden hallinnonaloilla olevat virastot, valtionyhtiöt ja valtion säätiöt. Valtion virastot kansallisella tasolla sijoit-

tuvat suoraan ministeriöiden alaisuuteen, ja ovat osa keskushallintoa. Niiden työntekijät ovat virkamiehiä ja rahoitus niille tulee valtion budjetista. Virastoilla on jonkin verran itsenäisyyttä ministeriöistä sekä politiikan määrittelyssä että talous- ja henkilöstöasioissa. Organisaatiomuodoltaan variaatioita on runsaasti eikä vain siihen liittyen, millä politiikka-sektorilla ne toimivat, vaan myös organisoinnin ja koon, sisäisen organisoinnin ja alaisten yksikköjen osalta. Suurin ero on virastojen ja valtionyhtiöiden välillä. Virastot ovat suoraan tilivelvollisia ministeriölle ja ovat valtion budjetissa sekä keskitetyn työnantajatoiminnan piirissä kuin myös julkisuuslain ja hallintolain piirissä.

Virastoista Norjassa voidaan hahmottaa kolme tyyppiä. Ensimmäinen on yksittäinen valtion virasto, joka toimii kansallisella tasolla, ja jolla ei ole alaisia organisaatioita. Toinen tyyppi on yhdistelmä, jossa on kansallisen tason virasto, jolla on alueellisia tai paikallisia yksiköitä. Kolmas on alueilla toimiva, joka raportoi suoraan yhdelle tai useammalle ministeriölle.

Ensimmäiset autonomiset virastot syntyivät Norjassa 1850-luvulla. 1870-luvulla seurasi toinen aalto, jolla kopioitiin Ruotsin mallia. Kolmas virastoaalto tuli 1950-luvulla. Tuolloin virastojen perustamisen tausta-ajatuksena oli vapauttaa ministeriöitä siirtämällä teknistä ja rutiinityötä virastoihin. Kuten muissakin Pohjoismaissa myös Norjassa tämä kehitys osui yksiin hyvinvointivaltion laajenemisen kanssa ja kesti useita vuosikymmeniä, kunnes laantui 1980-luvulla. 1970-luvulla, vaikka virastojen perustaminen jatkui vielä, alkoi painopiste kuitenkin jo siirtyä enemmän alue- ja paikallistasolle.

1980-luvun loppupuolella virastojen määrä alkoi laskea ja laski parissa vuosikymmenessä huomattavasti. Taustasyinä olivat uudelleenorganisoinnit ja virastojen yhdistämiset sekä hallinnon hajauttaminen. Norjassa virastojen tehtävät eivät ole keskittyneet johonkin tiettyyn osa-alueeseen, vaan hallinnolliset tehtävät, valvontatehtävät ja palvelujen tarjonta ja -tuotantotehtävät ovat olleet integroituna samoihin yksiköihin. Ajatus, että pitäisi olla erillisiä virastoja eri tehtävätyypeille, on Norjassa uudehko.

Norja ei ole hallinnon uudistajana radikaaleimmasta päästä. Uudistuksia on tästä huolimatta leimannut tiettyyn pisteeseen asti myös New Public Management-ajattelu (NPM). Virastomallin on eriytyminen useammanlaisiksi erityyppisiksi virastoiksi viime vuosikymmeninä ja taustalla tässä on nähty vaikutteita NPM-ajattelusta, joka korostaa muun muassa tuloksellisuutta. Tämä ajattelu on kuitenkin tullut vain vanhan hallintoperinteen rinnalle eikä korvannut sitä. Uudistustyötä on myös leimannut hallinnonalakohtaisuus laajempien koko hallintoa koskevien yleisten uudistusten sijaan.

Norjan virastojen oma arvio on, että niillä on vahva autonominen asema. Yli puolet virastoista toteaa, että ne voivat tehdä päätöksiä siitä, mitä tehtäviä virastoissa tehdään yksin tai kuultuaan ministeriötä. Kolmannes virastoista sanoo samaa koskien keinojen valintaa. Sen sijaan taloudellinen autonomia ei ole niin suuri. Autonomia vaihtelee paljon virastosta toiseen eri osa-alueilla.

Virastojen mukaan 20 % virastoista asettaa tavoitteensa yksin ja 45 % yhteistyössä ministeriön kanssa. Sen sijaan henkilöstöhallinnon kysymyksissä virastot ovat laajalti itsenäisiä. Tämä on seurausta pyrkimyksestä purkaa aiemmin melko keskitettyä ja standardisoitua palkkaus- ja henkilöstöjärjestelmää. Isommilla virastoilla näyttäisi lisäksi olevan enemmän autonomiaa esimerkiksi henkilöstöasioissa kuin pienemmillä.

Vaikka norjalaiset virastot vaikuttavat itsenäisiltä, niihin kohdistuu myös paljon kontrollia. Uudemmat tilivelvollisuusvaatimukset (tulokset, palkkiot, sanktiot) lisääntyvät samalla kun vanhat tilivelvollisuusmekanismit (lakiin perustuvat) eivät ole poistuneet.

Norjan uudistukset ovat osoittaneet, että uudistusvisioiden ja -ohjelmien sekä uudistustoimenpiteiden ja varsinaisten muutosten yhteys ei aina ole kovin tiivis. Vaikutusten arviointi on vaikeaa, osin koska luotettavaa tietoperustaa eri organisaatiomuotojen vaikutuksista ei ole.

9.4 Tanska

Tanskan virastojen lukumäärä oli vuonna 2009 yhteensä 262 kappaletta. Osa näistä virastoista on hyvin pieniä yksiköitä. Noin 60 % näistä virastoista voidaan määritellä puoliautonomisiksi organisaatioiksi, jotka eivät ole itsenäisiä, mutta joilla on jonkin verran hallinnollista autonomiaa. 35 % määritellään itsenäiseksi ja hallinnollisesti autonomisiksi. Loput organisaatioista ovat liikelaitostyyppisiä.

Ministeriöiden määrä Tanskassa on vaihdellut viimeisen 60 vuoden aikana 16 ja 22 välillä. Melkein kolmannes virastoista (87 kappaletta) on kulttuuriministeriön alaisuudessa. Suurin osa näistä virastoista on kuitenkin museoja, teattereita ja musiikkialan laitoksia. Seuraavaksi eniten virastoja eli 30 kappaletta on hyvinvointiministeriön alaisuudessa. Seuraavana on oikeusministeriö, jonka alaisuudessa on 26 virastoa. Tähän lukuun kuuluvat tosin myös poliisin alueelliset organisaatiot. Pääministerin kanslian, ulkoministeriön ja kirkkoministeriön alaisuudessa ei toimi virastoja.

Kaikista virastoista 60 voidaan luokitella sellaisiksi, joiden autonomian aste on korkea. Vanhin virasto on vuodelta 1586. Viime vuosina muutokset virastokentässä ja uusien virastojen muodostamiset ovat tulleet vanhojen virastojen yhteenliittämisestä. Poikkeuksena ainoastaan hallinnon it-palveluvirasto, joka on kokonaan uusi.

Erityisen paljon virastoja Tanskassa syntyi 1960-luvulla. Taustasyynä tälle kehitykselle oli hyvinvointivaltion laajeneminen. Tällöin syntyi myös virastokentän kahtiajako. Osa virastoista on lähempänä ministeriötä ja poliittista päätöksentekoa ja niiden pääasiallinen tehtävä on toimeenpano. Toisella osalla ministeriöistä on regulaatiotehtävä ja ne ovat irti päivänpolitiikasta.

Tanskassa ministeriöt ovat hyvin itsenäisiä ja siksi myös virastojen organisointi eri hallinnonaloilla poikkeaa kovasti toisistaan.

1970-luvulla kuntien tehtävät lisääntyivät ja hyvinvointivaltion rakentamisesta johtunut tehtävien ja sitä kautta organisaatioiden lisääntyminen kohdistui kuntiin. 1980-luvulla tavoitteena Tanskassa oli vähentää julkisen sektorin kasvua uudelleen organisoimalla ja siirtymällä entistä enemmän markkinaohjaukseen. Kehitys jatkui 1990-luvulla, jolloin virastokenttää organisoiitiin rajusti uudelleen ja monista virastoista tehtiin erityyppisiä valtion liikelaitoksia tai vastaavia. Näin pienennettiin valtionhallinnon virallista kokoa. Muun muassa valtion henkilöstö väheni 45 % kun uudelleenjärjestelyjen johdosta julkisen sektorin henkilöstöä siirtyi yksityiselle puolelle.

Viimeisten vuosikymmenten aikana tapa organisoida ministeriö-virastosuhde on vakiintunut pohjautumaan tulosohtaukseen. Näkyvä trendi on ollut myös pyrkimys lisätä valtionhallinnon koordinoitavuutta. Tärkeänä syynä tähän on Tanskassa nähty digitaalijalan hallinnon vaatimukset. Toinen tekijä on ollut New Public Management -kehityksen paradoksi. Tältä osin kehityspiirteet ovat Suomen kanssa yhteneväisiä.

Heikko koordinaatiokyky on johtanut yrityksiin uudelleenorganisoida virastokenttää ja löytää vahvempia kokonaisuuksia. Viime vuosikymmeninä trendi useimmilla hallinnonaloilla on ollut virastoista pois päin. Esimerkiksi alueellisten virastojen määrää on karsittu, samoin esimerkiksi opetuspuolella on virastoja yhdistetty isompiin kokonaisuuksiin.

Tanskassa virastoilla on suhteellisen korkea autonomian aste tavoitteiden määrittelyssä ja sen päättämisessä, miten tehtävät hoidetaan. Sen sijaan niiden autonomia on vähäisempi strategisessa henkilöstöhallinnossa. 85 % virastoista ilmoittaa, että niillä on sopimus (Suomen tulossopimusta vastaava, ei laillisesti sitova) ministeriön kanssa. 78 % sopimuksia on mitattavia indikaattoreita tavoitteiden saavuttamiselle. 13 % virastoista ilmoittaa, että tulee palkituksi hyvistä tuloksista ja 6 % ilmoittaa, että virastoa rangaistaan paljon tai erittäin paljon, mikäli tulokset ovat huonoja. Tavoitteiden määrittely virastoille on ikuisuusongelma ja vaihtelee Tanskassa hallinnonaloittain.

Virastojen välisen koordinaation ongelmaan on yritetty löytää ratkaisua muun muassa vahvistamalla valtiovarainministeriötä ja lisäämällä urakiertoa. Viimeaikainen kehitys vähentää virastojen määrää on myös yksi yritys ratkaista koordinaatio-ongelmaa.

9.5 Alankomaat

Virastoilla on pitkä historia Alankomaissa. Viime vuosina kuitenkin keskustelu virastojen olemassaolosta ja asemasta on ollut vähemmän positiivista. Toistaiseksi keskustelu ei kuitenkaan ole johtanut virastojen määrän laskuun. Virastojen yhdistämisistä on kuitenkin tapahtunut jonkin verran.

Alankomaissa virastoihin luettavia organisaatioita on enimmäkseen kahta tyyppiä. Näistä ensimmäinen ovat toimeenpanovirastot, toinen ryhmä ovat ZBO:t (zelstandig bestuurorganen) eli itsenäiset hallinnolliset elimet. Nämä ovat yleisin ja suosituin muoto ja ne perustuvat aina lakiin. Ne voivat olla muodoltaan myös komiteoita, neuvostoja tai oppilaitoksia. Noin 40 % näistä on yksityisen sektorin puolelle laskettavia, esimerkiksi säätiöitä. Näiden ZBO:iden määrä nousi vahvasti 1970- ja 1980-luvuilla, Hyvin harvat niistä ovat poistuneet kartalta, mutta monia on uudelleen organisoitu tai liitetty toisiin. ZBO:ita on kaikilla politiikkalohkoilla ja niitä kontrolloi aina asiaankuuluva ministeriö. On arvioitu, että yhteensä ZBO:issa on työntekijöitä enemmän kuin niitä ohjaavissa ministeriöissä, mutta tarkkoja lukuja ei ole.

ZBO:iden tilivelvollisuus ministeriöille on rajoitettu. Selkeästi on kuitenkin määritelty, mikä on ministerin vastuulla ja mikä ei. Yleisesti ottaen ministeri on vastuussa toimeenpantavasta politiikasta, siitä, että tehtävä toimeenpanna sitä on annettu ZBO:lle ja ZBO:n valvonnasta. ZBO:ita on monentyyppisiä ja niitä on lukumäärältään paljon (vuonna 2000 431 kpl).

Toimeenpanoviraston malli kehitettiin Alankomaissa 1990-luvulla osana taloushallinnon uudistusta. Vuoden 1994 lakiin taloushallinnosta perustuen virastot voivat, toisin kuin ministeriöt, käyttää liikekirjanpitoa. Näin virastoista tuli osin itsenäisiä, vaikka ne ovatkin ministeriölle tilivelvollisia. Toimeenpanovirastojen luominen on paljon tiukemmin kontrolloitu kuin ZBO:n perustaminen. Kun ministeriön ehdotus täyttää vaatimukset, se menee parlamenttiin, josta virastolle voidaan antaa toimeenpanoviraston status. Koko prosessi vie usein useita vuosia ja sitä ohjaa osaltaan myös valtiovarainministeriö.

Vuonna 2010 Alankomaissa oli yli 40 toimeenpanovirastoa. Työntekijät niissä ovat virkamiehiä. Virastoissa heitä on töissä 65 000, mikä on noin puolet kansallisen tason virkamiehistä. Ministeriöissä on vielä valmisteilla useiden virastojen perustamisia, joten määrän arvellaan vielä kasvavan runsaasti.

Vuosien 1980 ja 1990 välillä perustettiin erityisesti ZBO-tyyppisiä virastoja. Vuoden 1990 jälkeen puolestaan toimeenpanovirastoja. Yleistäen voi sanoa, että virastojen perustaminen liittyy NPM-ajattelun tuloon ja monopolien purkuun. Vuonna 1994 ilmestynyt tarkastusraportti, jossa todettiin, että ZBO:illa ei ollut kunnollisia tilivelvollisuusmekanismeja oli tärkeä käännekohta. Alankomaiden hallitus katsoi myös Iso-Britannian uudistusta (Next Steps Agencies) ja myös se vaikutti toimeenpanovirastomallin syntyyn 1994.

Virallisesti ZBO:illa on itsenäisempi asema kuin toimeenpanovirastoilla. Todellisuudessa tilanne ei kuitenkaan ole yhtä selkeä.

Virastojen tehtävät on määritelty lailla tai asetuksella. Tavoitteet ja tehtävät selkeytetään ministeriön ja viraston välisellä sopimuksella. 75% toimeenpanovirastoista ilmoittaa, että niillä on tällainen sopimus. Nämä sopimukset eivät kuitenkaan ole julkisia. Hallinnollinen ja taloudellinen kontrolli ministeriöistä virastoihin kulkee lähinnä budjetin kautta.

9.6 Iso-Britannia

Iso-Britannian julkisella sektorilla on merkittävä määrä puoli-autonomisia virastoja. Iso-Britannian hallinnossa oli vuonna 2008 noin 1150 tällaista organisaatiota. Luku pitää tosin sisällään Skotlannin, Walesin ja Pohjois-Irlannin virastot. Lukuun kuuluu monenlaisia organisaatioita. Viimeisten kahden vuosikymmenen aikana toimeenpanovirastot ovat olleet se virastomuoto, joka on vallannut alaa. Noin 50 % Iso-Britannian julkisen sektorin työntekijöistä on töissä näissä virastoissa. Toimeenpanovirastoja on luonnehdittu puoli-autonomisiksi organisaatioiksi, joilla on hallinnollista mutta ei lainsäädännöllistä itsenäisyyttä.

Next Steps-raportin julkistamisen jälkeen vuonna 1988 alkoi laajamittainen uudistus, joka muutti melko perusteellisesti julkisten palvelujen tuotantoa. Next Steps- virastot luotiin keskushallintoon, jotta niiden kautta voitaisiin hoitaa julkista palvelutuotantoa. Ajan mittaan niihin siirtyi ministeriöistä suuri joukko virkamiehiä. Virastojen johdossa on pääjohtaja, joka on suoraan tilivelvollinen ministerille. Pääjohtajalla on päivittäisessä työssään suurehko toimintavapaus ja osittain myös henkilöstön ja hallinnon osalta sääntely on höllempää, kunhan ministeriöiden virastoille asettamat tavoitteet saavutetaan. Pääjohtajalla

on vahva tilivelvollisuus tavoitteiden saavuttamisesta. Tavoitteet on useimmiten asetettu tuotoksille. 1990-luvun puoliväliin mennessä tästä virastotyyppistä oli tullut pääsääntö.

Next steps- virastoissa työskenteli vuonna 2009 noin 239 000 virkamiestä kun virkamiehistön määrä kokonaisuudessaan oli noin 478 000. Näiden virastojen toimialat kattavat kaikki merkittävimmät alueet, kuten puolustuksen, sosiaaliturvan, terveyshallinnon, ympäristön, maahanmuuton jne. Näitä virastoja ei kuitenkaan tarvitse perustaa lailla, vaan ne ovat lainsäädännön näkökulmasta edelleen osa ministeriötä.

Omat budjetit näillä virastoilla kuitenkin on ja rahoitusta virastoille tulee kolmesta lähteestä, joko suoraan budjetista parlamentin päätöksellä, nettobudjetoinnin kautta tai rahastosta.

Jokaisella virastolla tulee olla ministeriössä eräänlainen ”uskottu mies” eli henkilö, joka nauttii sekä ministerin että viraston johdon luottamusta. Tämä nimetty henkilö on virastolle merkittävä ulkopuolinen asiantuntijatuki viraston tulosohjauksessa ja auttaa viraston tulosojhauskehikon luomisessa ja auttaa ministeriä reagoimaan tulostietoihin.

Yksi vaihtoehto viraston hallintoon on myös neuvottelukunta, jota johtaa joko ministeri tai ylempi virkamies. Neuvottelukunnan tehtävänä on neuvoa ministeriä strategias- ja tavoitteiden asettelussa virastolle.

Vuonna 1998 Next Steps- virastoja oli 139, sittemmin määrä on laskenut lähelle 90. Virastojen toiminta arvioidaan säännöllisesti joka viides vuosi ja arviointi saattaa johtaa myös viraston lakkauttamiseen tai toiminnan muodon muuttamiseen, jos virasto ei enää täytyy sille asetettua tehtävää. Jos virasto lakkautetaan, se voidaan tehdä siirtämällä toiminta takaisin ministeriöön, yhdistämällä virasto toiseen, lakkauttamalla sen toiminta kokonaan tai muuttamalla se toisenlaiseksi julkiseksi organisaatioksi.

9.7 Irlanti

Virastot eivät ole uusi ilmiö Irlannissakaan mutta kuten monessa muussakin OECD- maassa viimeisten kahdenkymmenen vuoden aikana virastojen määrä on ollut vahvassa kasvussa. Virastoja on syntynyt eri hallinnon aloilla hyvin erityyppisiä, eri toimintoja varten. Niillä on keskenään erityyppinen asema lainsäädännössä, erilainen autonomian aste ja erilaiset tilivelvollisuusjärjestelmät. Virastoja ei ole perustettu muutenkaan min- kään suuren yhteisen suunnitelman pohjalta, vaan enemmän ad hoc ja tapauskohtaisesti.

Irlannin hallinto pohjaa Westminster- ja Whitehall -traditioihin, mutta kuitenkin niin, että Irlannissa on sekä vaaleilla valittu presidentti ja kirjoitettu perustuslaki. Perustuslain mukaan Irlannissa saa olla enintään 15 ministeriötä. Hallinto on hyvin keskitettyä ja virastot sijoittuvat 15 ministeriön alaisuuteen. Irlannissa virastoihin lasketaan paitsi ne virastot, jotka ovat erillisiä ministeriöistä, niin myös sellaisia organisaatioita, jotka kuuluvat ministeriöihin, mutta joilla on ministeriöiden muita yksiköjä itsenäisempi asema.

Irlannissa oli vuonna 2005 näin laskien 211 virastoa kansallisella tasolla, mutta niillä on hyvin erityyppisiä raportointi- ja tilivelvollisuussuhteita ministeriöihin. Noin 60 % näistä yksiköistä oli perustettu vuoden 1990 jälkeen. Vuoden 2007 päivitetty tieto oli 259 virastoa, joka sitten 2010 tehdyssä tutkimuksessa näytti laskeneen hieman lukuun 249. Vuosien

2007-2010 välillä syntyi kyllä kahdeksan uutta virastoa, mutta vastavuoroisesti niitä lakautettiin samaan aikaan 18. Virastojen määrä on uusimpien uudistusten myötä laskussa.

Irlannin virastojen perustamiskausi osuu aikaan, jolloin Irlannin talous kukoisti ja uusien virastojen perustamiseen oli paljon varoja. Myös yhteiskunnan kasvaneet odotuksen valtiota kohtaan vaikuttivat. Virastoilla haluttiin poliittisesti osoittaa, että tartuttiin ratkaisua vaativiin asioihin yhteiskunnassa.

Noin kolme neljästä Irlannin virastosta on ministeriöiden ulkopuolella. Suurimmassa osassa näitä virastoja on johtokunta tai vastaava. Yleensä se koostuu noin 12 hengestä, mutta lukumäärä voi vaihdella 2 ja 37 välillä. Myös muodoltaan ne voivat olla johtokuntia, neuvottelukuntia tai hallintoneuvostoja. Myös työntekijöiden status saattaa vaihdella virastosta virastoon. Osassa työntekijät on palkattu suoraan virastoon, osassa työnantaja on ministeriö ja vain sijoituspaikka on virasto.

Eniten virastoja on terveys- ja lapsiasioita hoitavan ministeriön alaisuudessa (34 kpl), seuraavaksi eniten on oikeusministeriön (31) ja yritys-, kauppa- ja innovaatioministeriön (29). Vähiten virastoja on puolustuksen (3), ulkoasiain (4) ja sosiaaliturvan (5) alla.

Virastot on yleensä perustettu lailla, jossa on määritelty sen olemassaolo, johtokunnan rakenne ja toiminta-alue. Virastojen perustamiselle on nähty Irlannissa erilaisia selittäviä tekijöitä. Näitä ovat taloudelliset ja tehokkuussyyt, yhteiskunnan muuttuvat odotukset, poliittiset syyt ja erikoistuminen. Virastoja on perustettu 2005 tehdyn tutkimuksen mukaan neuvontaan (23 %), toimeenpanotehtäviin (15 %), sääntelyyn (13 %), tiedonvälitykseen (13 %), edistämään jotain tiettyä asiaa (6 %), koordinaatioon (4 %), kaupallisen kehityksen edistämiseen (3 %) ja muihin tarpeisiin (18 %).

Irlannin virastojen rooli ja suhde ministeriöihin ovat epäselviä OECD:n vuonna 2008 toteutetun maa-arvion perusteella. Joihinkin ministeriöihin on nyt syntynyt konserniohjausyksiköitä, jotta voitaisiin paremmin huolehtia virastojen työn yhteensovittamisesta. Monissa linkki ministeriöön on kuitenkin edelleenkin yksittäinen virkamies ja suhteen laatu vaihtelee tai muuttuu esimerkiksi sen mukaan, jos virkamies vaihtuu tai muuttaa toiseen yksikköön ministeriön sisällä. Valtiovarainministeriö on julkaissut asiaa koskevan ohjeistuksen (Code of Practice for the Governance of State Bodies). Siinä määritellään tulosohjauksen reunaehdot, kuten tarvetta sopia rooleista, resursseista ja tavoitteista.

Poliittinen vastuu virastosta kuuluu ministerille, jonka ministeriön alaisuudessa virasto toimii. Ministeri voi joutua vastaamaan parlamentin komitealle viraston toimista. Parlamenttiin voidaan kutsua myös viraston edustaja, jos on kyse suoraan viraston toiminnasta esimerkiksi henkilöstöhallinnosta. Parlamentissa on nähty hankalaksi seurata systemaattisesti virastojen työtä, niiden suuren lukumäärän vuoksi. Siksi raportointia on vaadittu parannettavaksi.

Irlannin poliittiset puolueet ovat olleet suhteellisen yksimielisiä virastokentän uudistamisen tarpeesta. Rationalisointia pidetään tarpeellisena, muun muassa julkisen velan vähentämisen näkökulmasta. Irlannissa uudistustoimia on vaadittu myös ohjauksen epäselvyyksien takia. Tällöin ei ole puhuttu vain vertikaalisesta suhteesta ministeriön ja viraston välillä vaan erityisesti myös horisontaalisesta koordinaatiosta virastojen välillä. Virastot saattavat hoitaa tehtäviä, jotka ovat hyvin lähellä toisiaan. Painavin syy uudistuksille näyttävät kuitenkin olevan taloudelliset syyt.

9.8 Saksa

Saksa on liittovaltio, jossa politiikkojen toimeenpano on yleensä annettu osavaltioille (länder) tai paikallishallintoon. Vain muutamilla liittovaltion virastoilla on paikallistason tai osavaltiotason yksiköitä.

Yleensä ministeriön ja viraston välinen hierarkkinen suhde on selkeä. Ministeri voi uudelleenorganisoida vastuualueensa uudelleen esimerkiksi yhdistämällä virastoja toisiinsa ilman, että siihen tarvitaan hallituksen tai liittokanslerin suostumusta. Jokaisella ministerillä on myös mahdollisuus kontrolloida virastoja laajamittaisesti, niin hallinnollisen rakenteen, henkilöstön, budjetin, raportoinninkin osalta kuin poliittisesti tavoitteiden ja strategisen suunnittelun osalta.

Saksan perustuslaki mainitsee erityisesti ne alueet, joilla politiikan toimeenpanoa ei voi delegoida osavaltio- tai paikallistasolle. Näihin kuuluvat muun muassa vesistöjen hallinto, tulli- ja verohallinto, puolustusvoimain siviilihallintopuoli, rajavartiosto ja ulkomaan edustustot. Tämä niin kutsuttu pakollinen liittovaltion hallinto koostuu useimmiten isoista virastoista, joilla on myös paikallisia yksiköitä. Liittovaltion tasolle voidaan perustaa myös muita kuin tähän nk. pakolliseen hallintoon kuuluvia virastoja.

Saksalla on pitkä historia asioiden delegoinnista ministeriöistä virastoihin. Ensimmäiset liittovaltion virastot perustettiin 1870-luvulla varmistamaan toimeenpanon yhtenäisyys maan eri osissa. Vuonna 1949 toimeenpanon delegointi liittovaltion virastoille varmistettiin perustuslaissa. 1950-luvulla virastojen määrä nousi merkittävästi, mutta sen jälkeen kehitys oli tasaista 1990-luvulle. Viimeisen kahden vuosikymmenen aikana virastojen lukumäärä on laskenut tasaisesti. Yhtenä keskeisenä syynä ovat olleet virastojen yhdistämiset.

Ministeriöiden ohjausote virastoihin näyttää Saksassa kohdistuvan enemmän hallinnollisiin kysymyksiin kuin politiikka-asioihin. Tämä näkyy laajassa autonomiassa, joka virastoilla on toimeenpanossa. Tulosohjausta näyttäisi olevan vain noin joka kolmannen viraston kohdalla, sillä vain kolmanneksella on jonkinasteinen tulossopimus ministeriön kanssa. Tulosohjausta hyödynnetään enemmänkin virastojen sisällä.

9.9 Itävalta

Itävalta poikkeaa hieman muista tarkastelluista maista siinä, että hallinnon ydin on edelleen tiukemmin byrokratian ja hierarkian perinteisiin pohjautuva. Tämä tarkoittaa, että tulosten sijaan fokus on edelleen muita maita enemmän prosessien oikeudellisuudessa.

Itävallan hallinnossa on pitkä perinne virastoista ja viranomaisista, jotka ovat hallinnollisesti ministeriöiden ulkopuolella, mutta kuitenkin liittovaltiotasolla. Näitä virastoja on ollut jo Itävalta-Unkarin valtakaudelta. Kuitenkin kuten muissakin maissa se vahvistui voimakkaasti 1980- ja 1990-luvuilla. Itävallalle on tyypillistä, että erilaisia virastomuotoja on lukuisia. Tämä juontuu siitä, että ei ole mitään rajoitteita sille, millaisia virastoja voi perustaa, kunhan virastolla on lainsäädäntöpohja. Lainsäädännöllisestikin samantyyppisillä virastoilla voi olla hyvin erilaisia oikeuksia ja vapausasteita suhteessa ministeriöön ja ministeriön kontrolli saattaa vaihdella huomattavasti.

Tutkijoiden mukaan Itävallan virastotyyppit voidaan kuitenkin jakaa karkeasti esimerkiksi neljään kategoriaan. Ensimmäinen näistä kategorioista on alaiset virastot. Näistä on monella jo pitkä historia Itävalta-Unkarin ajalta (meteorologian laitos, Tiedeakatemia, maa-rekisteri). Ne ovat usein osa ministeriötä, mutta niillä on myös jonkin verran hallinnollista autonomiaa. Toinen kategoria ovat ”joustavat virastot”. Tämä uusi muoto tuli vuonna 1999 liittovaltion budjettilakiin. Tämä virastotyyppi muistuttaa hieman NPM-tyyppistä virastoa, jota ohjataan kolmivuotisin tulossopimuksin. Näin niillä on enemmän vapauksia ja joustoa, mutta ne ovat silti vielä osa ministeriöiden hallintoa ja liittovaltion budjettia. Vuonna 2009 tällaisen statuksen omaavia virastoja oli 18, muun muassa valtion arkisto, jotkut vankilat, rekisteriviranomainen. Kolmas tyyppi virastoja ovat sellaisia lakiin perustuvia julkisyyhteisöjä kuin yliopistot, tilastolaitos ja kansalliskirjasto. Neljänteen kategoriaan kuuluvat ovat suurin osa liikelaitostyyppisiä. Monessa tapauksessa näillä on tehtäväalueenaan palvelutuotanto, jota on aiemmin tehty virastomuotoisemmassa organisaatiossa.

Itävallassa virastojen merkitys näyttäisi oleva kasvussa. Tällä on ollut positiivista vaikutusta virastojen autonomiaan ja tuloksiin, mutta se on nostanut myös uusia kontrolli- ja ohjaushaasteita. Itävallassa on jo muutamia vuosia ollut käynnissä mittava tulosbudjetointiuudistus ja tätä kautta uudesta joustavien virastojen mallista on tulossa entistä tärkeämpi.

10 Havainnot jatkotyön pohjaksi

10.1 Havaintoja

1. **Suomalainen virastorakenne on muotoutunut historiallisen kehityksen tuloksena.** Kehitys alkoi suurten keskusvirastojen luomisella ja valtion tehtäväpiirin laajentuessa virastoja on rakennettu hoitamaan yhä laajempaa tehtäväjoukkoa. Tästä huolimatta yksittäisen viraston tehtäväkenttä saattaa olla varsin suppeakin. Hallinnonaloilla kehitys on ollut vaihtelevaa ja hallinnonalat ovat kehittyneet ilman keskitettyä ohjausta yksilöllisesti omista lähtökohdistaan. Kehitystä on usein tapahtunut myös virastokohtaisesti. Kehitys näyttää pääpiirteissään samanlaiselta myös selvityksemme piiriin kuuluvissa maissa. Yksittäiset virastot saattavat hoitaa varsin tehokkaasti omat tehtävänsä mutta niiden vaikuttavuus koko valtioyhteisön näkökulmasta saattaa jäädä vähemmälle huomiolle. Virastojen vaikuttavuuden merkittävä lisääminen ja valtioyhteisön kokonaisedun varmistaminen edellyttävät, että on katsottava myös laajempaa kokonaisuutta kuin yhtä hallinnonala tehtäviä hoidettaessa.
2. Virastojen hallinnonalaperusteista organisointia mietittäessä esiin nousee kysymys myös muista organisointitavoista. Yhtenä **näkökulmana tästä on virastokentän tehtäväperustainen organisointi.** Tällöin jaottelu perustuisi virastojen tehtäviin, jolloin eri toimialueita muodostaisivat esimerkiksi rahoittajaorganisaatiot, lupa- ja valvontaorganisaatiot tai asiakaspalveluorganisaatiot. Pohdintaa voi jatkaa myös asiakasnäkökulmaa miettimällä, jolloin asiakkaina voidaan nähdä ainakin yksityisiä henkilöitä ja yrityksiä. Mietittäväksi jää, vastaako nykyinen virastorakenne muuttuneen toimintaympäristön tarpeita ja niukkenevaa resurssitilannetta.
3. Virastojen vertailu on osoittautunut selvitystä tehdessämme varsin vaikeaksi. Tämä johtuu erityisesti siitä, että virastoja koskevat tiedot ovat hajallaan eri tietojärjestelmissä ja tietojen kokoaminen on vaikeaa ja aikaa vievää. **Myös virastokäsité tai oikeammin sen puute aiheuttaa ongelmia.** Hallinnonaloilla eri toiminnoissa, lainsäädännössä ja tietojärjestelmissä saatetaan operoida erilaisilla virastokäsitteillä. Virastokäsité vaikuttaa olevan epäyhtenäinen myös kansainvälisen vertailun piiriin kuuluvissa maissa. Yhdessä nämä seikat tekevät virastojen toiminnan arvioinnista hankalaa ja aikaa vievää.
4. **Virastorakennetta kehitettäessä keskeisimpiä huomioitavia näkökohtia ovat toiminnan luonne, kansalais- ja asiakasnäkökulma, johtaminen, toimivat ohjausjärjestelmät sekä näitä seikkoja palveleva rakenne.** Lähtökohtana on toiminnan luonne, jota rakenteiden tulee tehokkaasti palvella.

5. Taloudellisilla resursseilla ja henkilömäärällä arvioituna ns. pieniä virastoja on verrattain paljon valtionhallinnossa. Ne on perustettu hoitamaan jotakin tiettyä tehtävää valtioyhteisössä. Pienestä koosta huolimatta viraston on tuotettava ydintehtävänsä lisäksi tarvittavat hallinnolliset palvelut toimintansa ja henkilökuntansa turvaamiseksi. Tällöin hallinnolliset kustannukset saattavat suhteellisesti olla suurempia kuin kookkaammissa virastoissa. **Tällöin harkittavaksi jää, voidaanko pieniä virastoja koota osaksi isompia virastoja huomioiden niiden toiminnan luonne ja tehtävät.** Kiintoisa kysymys on se, voiko virasto olla myös kooltaan liian suuri eli aiheuttaako viraston suuri koko ongelmia viraston itsensä tai kokonaisuuden kannalta.
6. Harkittavaksi jää, tarvitaanko yhteistä mallia virastorakenteen kehittämiseksi vai palvelevatko case by case ratkaisut myös tulevaisuudessa virastokentän kehittämistä. Todennäköisesti jonkinlainen **virastojen toiminnan luokittelu ja mallintaminen voi auttaa virastojen toiminnan kehittämisessä.** Varmaa on, että toiminnan tehostaminen ja tuottavuuden kehittäminen täytyy sisällyttää osa-alueina jokaiseen rakenneuudistukseen jatkossakin. Tulevien vuosien mittavat eläköitymiset tarjoavat pehmeitä ratkaisuja toiminnan tehostamiseen. Rakennemuutostilanteissa tulisi lisäksi huolehtia, että valittava organisointimalli kykenee nopeasti oppimaan ja vastaanottamaan uudet tehtävät sekä integroimaan ne toimintaansa hallituiksi kokonaisuuksiksi.
7. **Virastojen rahoituksen joustavuuden lisäämisen** puolesta on esitetty argumentteja. Joustavammat rahoitusmallit voivat helpottaa toiminnan suunnittelua ja sen rahoitusta. Yhtenä vaihtoehtona on esitetty valtion sisäistä rahoitusjärjestelyä, jossa valtiotoimija lainaisi valtion rahaa sen omille virastoille ja laitoksille. Myös budjettiperusteisen rahoituksen on todettu toimivan hyvin, erityisesti mikäli toiminta on huolellisesti ja pitkäjänteisesti suunniteltua.
8. Virastojen kehittämisen näkökulmasta voidaan miettiä myös nykyistä laajempaa virastojen välistä palvelujen tuottamista. Tällöin virastot voisivat keskittyä osaamisalueeseensa siten, että ne voisivat **tuottaa palveluja toimeksiannosta maksua vastaan toisille virastoille.**
9. **Virastojen hoitamia tehtäviä ajatellen on tärkeää huomioida myös yhteiskunnassa laajalti tapahtuva palvelujen sähköistäminen ja sähköinen asiointi.** Sähköiset palvelut voidaan tuottaa tehokkaasti ja ne palvelevat asiakkaita esimerkiksi aika- ja paikkariippumattomuudellaan. Toki myös muita palvelukanavia on harkittava silloin kun se on tarpeellista ja perusteltua. Palvelujen sähköistäminen edellyttää, että aluksi arvioidaan tuotettavien palveluiden tarve ja sitten mietitään miten palveluprosessia tulee kehittää jotta se voidaan optimaalisesti ja tehokkaasti tuottaa asiakkaalle sovitulla laatutasolla.
10. Virastojen tehtäväkentän osalta on jatkossa myös pohdittava **miltä osin tuotettavat palvelut kuuluvat valtion tuottamisvastuulle ja milloin palveluja voivat tuottaa myös kolmannen sektorin toimijat tai yksityiset yritykset.** Julkisten hallintotehtävien tuottamisen osalta on kuitenkin huomioitava perustuslain (124 §) asettamat ehdot ja rajoitukset.
11. On myös syytä mainita, että virastojen säännönmukainen arviointi eri hallinnonaloilla on puutteellista. Tältä osin **on tarpeellista, että hallinnon alat säännöllisesti itse arvioisivat tai hankkisivat ulkopuolisen arvion virastojensa toiminnasta.** Tämä tulisi huomioida esimerkiksi osana ministeriöiden tulosohjausta.

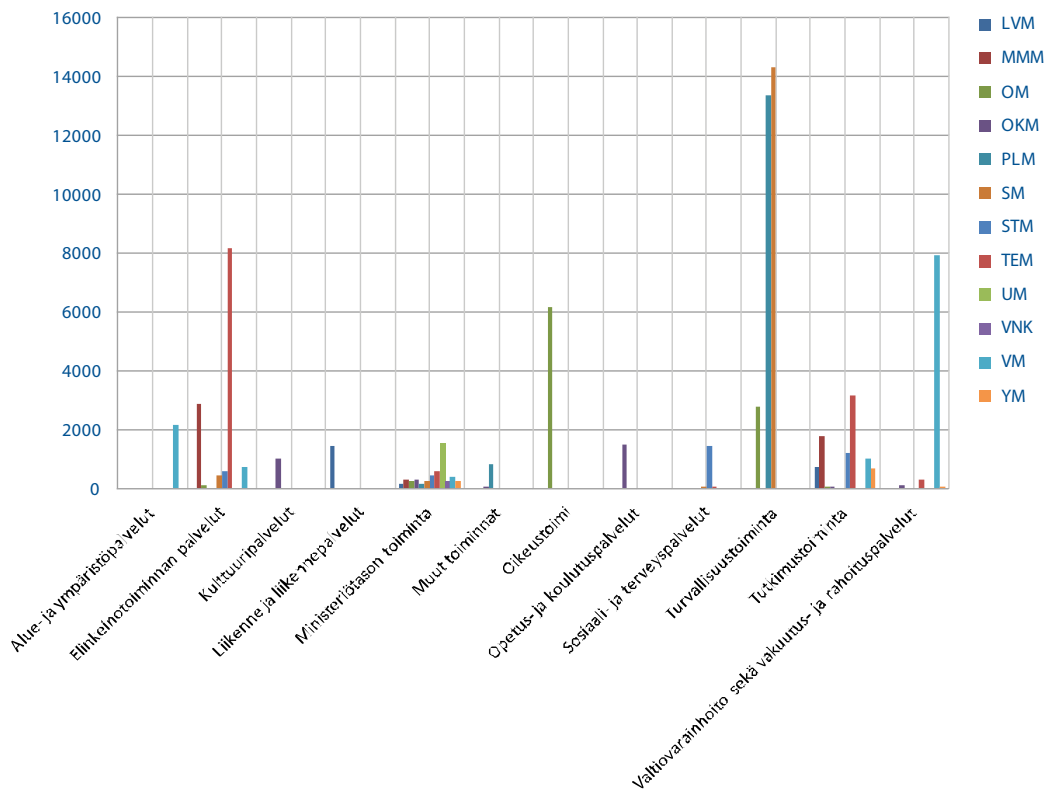
12. Organisaatiomuutoksissa, joissa virastoja lakkaa tai perustetaan uusia taikka henkilöstöä siirretään virastosta toiseen, **herää aina kysymys uuden valtion palkkausjärjestelmän (vpj) käyttöönottamisesta tai ainakin soveltamisesta**. Näihin tilanteisiin liittyy myös usein kysymys siirtyvän henkilöstön palkkatason turvaamisesta mistä aiheutuu merkittäviä lisäkustannuksia.
13. **Alueellistamisten vaikutusta virastokenttään on jossain määrin tutkittu**. Hallinnonalojen näkökulmasta alueellistamiset aiheuttavat muutosprosesseina lisätyötä virastoille ja lisäävät henkilöstön epävarmuutta.
14. Lopuksi, vaikka alue- ja paikallishallinto ei tämän selvityksen piiriin kuulukaan, niin toteamme kuitenkin, että perinteinen valtion virastojen (ennen kaikkea alue- ja paikallistasolla) **toimivallan rajaaminen alueellisesti määriteltyn toimialueeseen (esim. kunta- tai maakuntapohjaisesti) on menettämässä merkitystään**. Tähän on varmasti monia syitä, mutta siihen on vaikuttanut ainakin resurssien ja asiantunteumuksen tehokkaamman käytön mahdollistaminen, paikallishallinnon viranomaisten määrän aika merkittävä väheneminen, Verohallinnon, Tullin ja MML:n organisaatio-uudistuksissa toteutetut virastomallit ja sähköisen asioinnin lisääntyminen. Valtion tehtäviä on edelleen tarpeen hoitaa alueellisesti (esim. työsuojelutarkastus, poliisitoiminta, maanmittaus). Myös nämä tehtävät on kuitenkin mahdollista hoitaa ilman, että ko. viranomaisen toimivalta on kytketty maantieteellisesti määriteltyn toimialueeseen.

10.2 Virastojen luokittelusta lyhyesti

Virastojen keskeisiä tehtäviä ja toiminnan luonnetta arvioimalla suomalaisessa virastorakenteessa voidaan nähdä ainakin viiden tyyppisiä virastoja. Ensimmäisen virastotyyppin muodostaa perinteinen **hallintovirasto** (Tulli, VRK), jossa keskeinen tehtäväkenttä liittyy julkisten hallintotehtävien suorittamiseen operatiivisena organisaationa ministeriön ohjauksessa. Toinen virastotyyppi voidaan nähdä **valvonta- ja lupaviranomaisena** (Valvira), jolloin tietyn yhteiskuntasektorin valvontatehtävät ja niihin liittyvät lupatehtävät muodostavat viranomaisen keskeisen tehtäväkentän. Tähän virastotyyppiin voitaneen sisällyttää myös valtuutettujen virastot (tietosuojavaltuutettu, tasa-arvovaltuutettu, vähemmistövaltuutettu ja näiden toimistot). Kolmantena tyyppinä mainitsemme **tiedon tuottamiseen ja analysointiin keskittyvät tutkimuslaitokset** (Tilastokeskus, THL). Neljäntenä virastotyyppinä voidaan nähdä ns. **kehittämisvirastot** (Tekes, Opetushallitus). Ja lopuksi viidentenä tyyppinä **palvelukeskukset**, jotka tuottavat valtiosyhteisölle tai sen merkitykselliselle osalle palveluja tietyltä palvelualueelta. Myös muunlaisia virastotyyppisiä voidaan perustellusti havaita. Tässäkin ajattelussa haasteeksi muodostuu käytettävä virastomäärittely.

Tilastointitarkoituksessa virastot jaetaan 11 eri tyyppiin sen pääasiallisen toiminnan tyyppin mukaisesti. Jäljempänä olevasta kuviosta käy ilmi palvelussuhteiden lukumäärä virastotyypeittäin ja hallinnonaloittain. Luokittelua käytetään muun muassa Työnantajan henkilöstötietojärjestelmä Tahtissa. Huomattavan suuri osa valtion henkilöstä (27 000) on turvallisuustoiminnan virastotyyppien palveluksessa. Elinkeinotoiminta ja valtionvarainhoito sekä vakuutuspalvelut työllistävät molemmat n. 8000 henkilöä.

Kuvio 22: Palvelussuhteiden lukumäärä virastotyypeittäin ja hallinnonaloittain, joulukuun 2013



Virastoluokittelulla on yhteys myös muihin käytettävissä oleviin toiminnan hallintomalleihin. Tässä suhteessa keskusteluun on noussut aikaisempaa laajemmin osakeyhtiömallin hyödyntäminen valtioyhteisön toimintoja tuottaessa. Osakeyhtiömallin on mainittu mahdollistavan ainakin toiminnan joustavamman organisoimisen ja ketterämmän rakenteen, kansainvälisesti tunnetun ja vakiintuneen hallintomallin, tehokkaan johtamisjärjestelmän, liikekirjanpidon tarkempi tilannekuva kustannuksista, helpommin hoidettavan henkilöstöhallinnon sekä joustavammat rahoitusmekanismit. Käytännössä virasto- ja osakeyhtiömallien etuja ja haittoja on punnittu viime aikoina ainakin hallinnon turvallisuusverkkohankkeessa (TUVE) ja perustettaessa uutta valtion yhteisiä perustietotekniikka- ja tietojärjestelmäpalveluja tuottava palvelukeskus (Valtori).

TUVE:n osalta hallintomalliksi on valittu osakeyhtiö. Valtioneuvosto antoi 23.5.2013 eduskunnalle hallituksen esityksen laeiksi julkisen hallinnon turvallisuusverkkotoiminnasta ja viestintämarkkinalain 2 §:n muuttamisesta. Lait ehdotettiin tulevan voimaan mahdollisimman pian. Tulevassa laissa julkisen hallinnon turvallisuusverkkotoiminnasta säädettäisiin mm. turvallisuusverkon palvelujen tuotannosta ja käytöstä sekä turvallisuusverkkotoiminnan rahoituksesta ja ohjausmallista. Valtioneuvoston 12.5.2011 tekemän periaatepäätöksen mukaan hallinnon turvallisuusverkon infrastruktuurista tulee vastamaan valtion omistama Suomen Erillisverkot Oy, jonka tytäryhtiö Suomen Turvallisuus-

verkko Oy (STUVE) ottaa vastuulleen turvallisuusverkon verkko- ja infrastruktuuripalvelujen tuottamisen vuoden 2014 loppuun mennessä. Siirtymäkaudella verkon ylläpidosta vastaisi Puolustusvoimat ja palveluista Hallinnon tietotekniikkakeskus HALTIK.

Valtorin osalta hallintomalliksi on valittu palvelukeskus eli valtion virasto. Eduskunta hyväksyi 13. joulukuuta lain valtion yhteisten tieto- ja viestintätekniisten palvelujen järjestämisestä. Lain 5 §:n mukaan yhteisiä perustietotekniikka- ja tietojärjestelmäpalveluja tuottaa ja kehittää valtiovarainministeriön hallinnonalalla toimiva palvelukeskus. Valtioneuvosto täsmensi 20. helmikuuta 2014 antamallaan asetuksella säännöksiä Valtion tieto- ja viestintätekniikkakeskus Valtorin tehtävistä ja asiakasneuvottelukunnasta. Samalla valtioneuvosto teki päätöksen ensimmäisistä virastojen toimialariippumattomien tieto- ja viestintätekniisten toimintojen ja tehtävien siirroista Valtoriin. Tehtävien ja toimintojen siirtoihin on varattu laissa määritelty 1.1.2014 alkanut kahden vuoden siirtymäaika. Ensimmäiset toimintosiirrot virastoista ja laitoksista Valtoriin tehdään 1. maaliskuuta 2014 samalla kun asetus tulee voimaan. Silloin alkaa myös palvelukeskuksen varsinainen palvelutuotanto.

10.3 Henkilöstön työtyytyväisyydestä virastoissa

Kun verrattiin henkilöstötilinpäätöksen tunnuslukujen valossa hyvät ja huonot työtyytyväisyysindeksit saaneista virastoista muodostettuja ryhmiä, havaittiin, että hyvän työtyytyväisyyden virastoissa:

- käytettiin enemmän aikaa johtamiseen,
- viraston koko henkilöstömäärällä mitaten oli pienempi,
- henkilöstökoulutukseen panostettiin sekä työaikana että kustannuksina keskimääräistä enemmän,
- terveysprosentti oli korkeampi,
- ulkoisissa rekrytoinneissa hakijamäärä oli suurempi,
- virkistystoimintaan investointiin suhteellisesti enemmän ja
- henkilökohtaisen työtuloksen perusteella palkittiin suhteellisesti useampia.

Analysoitaessa regressioanalyysillä viraston koon yhteyttä henkilöstötyytyväisyyteen (VMBaron työtyytyväisyys yhteensä) vuonna 2012, virastoon koon kasvaessa työtyytyväisyys hieman laski. Riippuvuus ei kuitenkaan ollut tilastollisesti merkitsevä.

Työtyytyväisyyden muodostumisen taustalla olevia tekijöitä valtiolla on avattu yksityiskohtaisemmin julkaisussa: Veli-Matti Lehtonen, Motivoiva johtaminen sekä innovatiivinen ja hyvinvoiva työyhteisö valtion työpaikkojen tuloksellisuuden perustana vuonna 2012, Tilanneanalyysi ja kehitysehdotukset perustuen työtyytyväisyystutkimuksiin ja muuhun henkilöstöinformaatioon vuosilta 2006-2012, 3/2013, Huhtikuu 2013:

http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/01_julkaisut/06_valtion_tyomarkkina_laitos/20130410Motivo/Motivoiva_johtaminen.pdf

10.4 Palkkausjärjestelmien haasteet ja mahdollisuudet organisaatiouudistuksissa

Organisaatiomuutoksissa, joissa virastoja lakkaa ja/tai perustetaan taikka henkilöstöä siirretään virastosta toiseen, herää aina kysymys uuden valtion palkkausjärjestelmän (vpj) käyttöönottamisesta tai ainakin soveltamisesta. Näihin tilanteisiin liittyy myös usein kysymys siirtyvän henkilöstön palkkatason turvaamisesta.

Tässä tarkastellaan valtion palkkausjärjestelmiin organisaatiomuutostilanteissa liittyviä, huomioon otettavia seikkoja. Tarkastelu koskee valtionhallinnon sisäisiä muutoksia, ei siis toimintojen siirtämisiä valtionhallinnon ulkopuolelle tai ulkopuolelta valtionhallinnon piiriin.

Vpj:t ovat virasto- tai virastoryhmäkohtaisia. Valtionhallinnolle ei ole laadittu eikä todennäköisesti laadita kaikki virastot kattavaa yhtä vpj:tä. Liikkeenluovutussäännöstö ja siihen sisältyvä kollektiivisopimusten sopimusseuraanto uuteen virastoon (sopimuksen jäljellä olevaksi voimassaoloajaksi) eivät koske valtionhallinnon sisäisiä organisaatiomuutoksia. Lakkaavan tai henkilöstöä luovuttavan viraston vpj:tä ei sovelleta siirtyvään henkilöstön enää organisaatiomuutoksen jälkeen. Näin ollen nyt kysymyksessä olevissa tapauksissa, joissa perustetaan uusi virasto, on sille valmisteltava ja sovittava uusi, oma vpj.

Keskustason sopimuksessa kehoitetaan aloittamaan palkkausjärjestelmän valmistelu mahdollisimman pian sen jälkeen kuin organisaatiomuutoksesta on hallitustasolla päätetty. Valmistelu ja neuvottelut tulee ajoittaa siten, että vpj:stä voidaan saavuttaa neuvottelutulos ja jopa sopimus ennen organisaatiomuutoksen voimaantuloa tai ainakin pian sen jälkeen. Kertaakaan ei uutta vpj:tä ole saatu valmiiksi näin pian. Pitkään kestävät valmistelu- ja neuvotteluprosessit johtuvat tarpeesta varmistaa, että uusi vpj on uudelle organisaatiolle sopiva, huolellinen edunvalvonta puolin ja toisin sekä myös uuden viraston tehtävien yksityiskohtainen määrittäminen vasta organisaation oltua jonkin aikaa olemassa. Yleensä neuvottelut siis jatkuvat uuden viraston olemassaoloajanakin, ja palkkaukset ovat sinä aikana euromääräisiä ilman palkkausjärjestelmää.

Keskustason sopimuksessa on niin ikään kehoitus tarkastella vpj:n valmistelun alussa, voidaanko jokin lakkaavissa virastoissa noudatettava vpj-järjestelmä ottaa uuden viraston vpj-järjestelmän kehittämisen lähtökohdaksi. Tämä ei yleensä ole johtanut helppoihin ratkaisuihin. Ainoastaan kerran on toimittu siten, että on sovittu entisen palkkausjärjestelmän jatkamisesta sellaisenaan. Tämä tapahtui rikosseuraamusalalla muutama vuosi sitten rakennemuutoksessa, jossa keskusyksikkö erotettiin omaksi yksikökseen, mutta rakenteet ja tehtävät eivät muutoin merkittävästi muuttuneet. - Kuitenkin jo olemassa olevan vpj:n hyödyntämistä ja uuden organisaation vpj:n mahdollisimman nopeasti aikaansaamista on syytä tavoitella edelleenkin. Uuden palkkausjärjestelmän valmistelu- ja neuvotteluprosessi on siis näissä muutostilanteissa yleensä välttämätön ja perusteellinen, resursseja vaativa vaihe.

Organisaatiomuutoksessa saattaa virastojen lakkauttamisen ja perustamisen vaihtoehtona olla, että jokin virasto vain sulautetaan toiseen ja jälkimmäisen olemassaolo joskin muuttuneena jatkuu. Valinta näiden vaihtoehtojen välillä perustuu pääosin muuhun kuin vpj-näkökulmaan. Mutta sulautumisvaihtoehdossa sen viraston, johon sulaututaan, vpj

jatkuu ja sitä sovelletaan uuteen henkilöstöön. Se on uuden vpj:n laatimista helpompi tie, mutta voi tilanteesta riippuen aiheuttaa merkittäviäkin lisäkustannuksia.

Uuden viraston vpj:ssä on keskeinen sisältöhaaste palkkataulukoiden asettaminen siten, että ratkaisu palvelee työnantajan palkkapolitiittisia tavoitteita, ettei liian moni saati etteivät kaikki jää vanhan palkan varaan, että lisäkustannukset voidaan pitää matalina ja että neuvotteluissa saadaan intressit yhteen sovitettua. Usein tulos on pakostakin arkinen kompromissi. Mutta sellaisenakin vpj on parempi kuin ilman palkkausjärjestelmää.

Uuden viraston palkkausjärjestelmää koskevat yleiset, tiukat kustannus- ja sopimuspoliittiset reunaehdot. Lyhyesti sanottuna, uuden viraston vpj-sopimuksen aiheuttamat kustannukset, jos niitä syntyy, ja ainahan niitä syntyy, tulee kattaa virastokohtaisilla erillä ja toteutus vaiheistaa näiden erien määrien ja toteuttamisajankohtien mukaisesti. Kustannuksia ei saa jättää kattamatta eikä työnantaja saa kohdentaa sopimuksen kustannusten kattamiseen erien lisäksi muuta varallisuutta. Tässä ei kuvata, miten kustannukset tarkkaan ottaen lasketaan ja kuinka tällainen siirtymäkausi sovitaan. Nyt eletään työmarkkinoiden sopimustoiminnassa matalien korotusten kautta, eikä esimerkiksi kuluvan, vuoteen 2017 ulottuvan kauden valtion sopimuksessa ole yleensä virastokohtaisia eriä. Sen vuoksi on odotettavissa hyvin pitkiä siirtymäkausia, ja niihin liittyvää työläämpää palkkausten ylläpitoa siirtymäkauden kunkin vaiheen tasolla. Tätä ongelmaa ei voida ilman rahaa ratkaista, eikä rahaa ole näköpiirissä. Rahalla ratkaiseminen aiheuttaisi myös perusteetonta ansiokehitystä aikana, jolloin valtionhallinnon ei tule näyttäytyä ansiokehityksen palkkajohtajana.

Vanhan palkan turvaaminen tällaisissa muutoksissa on vakiintunut sopimuskäytäntö. Sitä koskevat sopimusmääräykset ovat ensi silmäyksellä mutkikkaita, mutta käytännön tilanteissa kuitenkin ilmeisesti sovellettavissa.

Mahdollisesti tulevaisuudessa kysymys palkansaajien yhdenvertaisesta kohtelusta näissä tapauksissa nousee nykyistä konkreettisemmaksi ongelmaksi. Kysymys on siitä, että toisaalta vanhojen palkkojen turvaaminen ja toisaalta siirtymäkaudella vähitellen kohti täysimääräisiä vpj-palkkauksia eteneminen luovat tilanteita, joissa samoista tai samanarvoisista töistä maksetaan eri palkkaa.

Lisäaineisto

Aineisto 1:

Virastoyhteenvedo (VATU:n YTA-tilauskoko)

Aineisto 2:

Vuoden 2012 toimintakulut kirjapitoyksiköittäin (suurusjärjestyksessä)

Aineisto 3:

Aikasarja Valtion budjettitalouden virastojen palvelussuhteiden lukumääristä vuosien 2006–2014 alussa

Lähdeluettelo

Viranomaisjulkaisut

- HE 1/1998 Hallituksen esitys Eduskunnalle uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi
- HE 56/2003 Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi valtion talousarviosta annetun lain muuttamisesta
- Komitean mietintö 1986:12: Hallinnon hajauttaminen, Valtiovarainministeriö. 1965.
- Ministerityöryhmän loppuraportti: Valtion keskushallinnon uudistaminen. Valtioneuvosto. 2002.
- Valtioneuvoston periaatepäätös toimenpiteistä keskushallinnon ja aluehallinnon uudistamiseksi. Valtiovarainministeriö. 1993.

Muut lähteet

- Motivoiva johtaminen sekä innovatiivinen ja hyvinvoiva työyhteisö valtion työpaikkojen tuloksellisuuden perustana vuonna 2012, Tilanneanalyysi ja kehitysehdotukset perustuen työtyytyväisyystutkimuksiin ja muuhun henkilöstöinformaatioon vuosilta 2006-2012, Veli-Matti Lehtonen (VM):
- Seppo Tiihosen esitys: Suomen hallintohistorian pitkä linja ja viime vuosikymmenten myllerrykset. Luento valtiontalouden tarkastusvirastossa maalikuussa 2013
- Oma hallinto, Kansakuntaa rakentamassa 1809-2009. Toimittanut Raimo Savolainen. 2009
- Governance of Public Sector Organizations ed. By Per Laegreid (COST, Palgrave Macmillan 2010)
- Government Agencies – Practices and Lessons from 30 countries ed. by Koen Voehoest et al (COST, Palgrave Macmillan 2012)



**VM:N
JULKAISUSARJAN
TEEMAT:**

Budjetti
Hallinnon kehittäminen
ICT-toiminta
Kunnat
Ohjaus ja tilivelvollisuus
Rahoitusmarkkinat
Taloudelliset ja
talouspoliittiset
katsaukset
Valtion työmarkkinalaitos
Verotus

VALTIOVARAINMINISTERIÖ
PL 28, 00023 VALTIONEUVOSTO
Puhelin 0295 160 01
Telefaksi 09 160 33123
www.vm.fi

8/2014
Valtiovarainministeriön julkaisu
maaliskuu 2014

ISSN 1459-3394 (nid.)
ISBN 978-952-251-543-8 (nid.)
ISSN 1797-9714 (pdf)
ISBN 978-952-251-544-5 (pdf)