



VALTIOVARAINMINISTERIÖ

TAUSTAMUISTIO

# Alueellistamisesta alueelliseen läsnäoloon

*Strategia alueellistamisen uudistamisesta*

## Sisällys

Johdanto.....	3
1 Alueellistamisen ja toimintaympäristön nykytilan kuvaus .....	4
1.1 Nykyinen lainsäädäntö ja toimintamalli .....	4
1.2 Valtion henkilöstö ja työn tekemisen organisoituminen .....	5
1.3 Alueiden väestö, työllisyys, talous ja osaaminen 2007-2018 .....	7
2 Toimintaympäristön analyysi ja johtopäätökset.....	8
2.1 Alueiden kehitys sekä valtion henkilöstö ja työn tekemisen organisoituminen .....	8
2.2 Kehittämistarpeet .....	10
3 Linjaukset ja tavoitteet.....	11
3.1 Alueellisen läsnäolon tavoitteet uudistetaan .....	11
3.2 Suunnitelmallisuutta ja kokonaisuuden koordinaatiota vahvistetaan .....	13
3.3 Koordinaatioryhmän rooli ja tehtävät uudistetaan .....	13
4 Toimeenpanosuunnitelma ja jatkotyössä huomioon otettavat asiat.....	14
4.1 Toimeenpanon kokonaisuus .....	14
4.2 Jatkotyössä huomioitavaa.....	15

Lähteet

## Johdanto

Valtiovarainministeriö asetti alueellistamisen uudistamisen strategiahankkeen ajalle 25.10.2019-31.3.2020. Hankkeen tavoitteena oli laatia **strategiset linjaukset siitä, millaista valtion toimintaa ja läsnäoloa alueilla tavoitellaan 2020-luvulla virastojen tehtävien toteuttamiseksi ja kansalaisten ja yritysten palvelemiseksi eri asiakas- ja kieliryhmien tarpeet huomioiden, sekä mitä alueellistamisen tavoitteiden ja toimintaperiaatteiden muutoksia tämä edellyttää.**

Lähtökohtana työssä oli hallitusohjelman kirjaus siitä, **että valtion työtehtäviä organisoidaan monipaikkaisesti ja älytekniikan mahdollistamaa paikkariippumattomuutta hyödyntäen.**

Hankkeen ohjausryhmänä toimi alueellistamisen koordinaatioryhmä puheenjohtajanaan erityisavustaja Valter Aaltonen. Hankkeen strategian valmistelusta on vastannut valmisteluryhmä puheenjohtajanaan finanssineuvos Anu Nousiainen.

Strategian valmistelu on ollut osallistavaa ja avointa. Valmistelussa on käytetty monimuotoisia työskentelytapoja: järjestetty neljä alueellista ja yksi valtakunnallinen vuorovaikutteinen tilaisuus, nuorille suunnattu työpaja sekä verkkotyöskentely. Strategian taustaksi Aluekehittämisen konsulttitoimisto MDI tuotti kattavan tilastotietopohjan maakuntien toimintaympäristön kehityksestä, nykytilasta ja muutoksesta. Valtiokonttori tuotti tietopohjan valtion henkilöstöstä.

Alueellistamisen uudistaminen toteuttaa hallitusohjelmaa ja julkisen hallinnon strategiaa, visiona maailman paras julkinen hallinto. (Kuva)



Strategiatyötä varten määriteltiin etättyö, monipaikkainen työ ja paikkariippumaton työ, koska näitä ei ole valtion yhteisissä ohjeistuksissa tai sopimuksissa tällä hetkellä etättyötä lukuun ottamatta määritelty. Jatkotyössä termistöä tarkastellaan uudelleen.

**Etätyö** (virallisen etätyöohjeen mukainen määritelmä VM/2510/00.00.00/2015)

Etätyö on tapa organisoida työtä. Sen keskeisiä tunnusmerkkejä on, että työ, jota voitaisiin tehdä työnantajan tiloissa, tehdään varsinaisen työpaikan ulkopuolella ja että tässä työssä tai sen organisoinnissa käytetään apuna tietotekniikkaa. Etätyötä voidaan tehdä kotona tai esimerkiksi kunnan järjestämissä tiloissa, joissa on työskentelypaikat ja tietoliikenneyhteydet etätyötä varten. Etätyötä voidaan tehdä säännöllisesti tai vain satunnaisesti. Etätyötä ei ole työ viraston omassa tai useamman viraston yhteisessä palvelukeskuksessa tai asiakaspalvelupisteessä taikka viraston sivutoimipaikassa, koska nekin ovat työnantajan tiloja.

**Monipaikkainen työ**

Monipaikkaisella työllä tarkoitetaan tapaa organisoida työtä niin, että työntekijällä on useampi kuin yksi työnantajan (oman viraston) osoittama työpiste, jossa hän työnantajan määräyksen mukaan voi suorittaa työtään. Tehtävän luonne sitoo työn työpisteeseen esimerkiksi työvälineiden, asiakkaiden tai turvallisuusmääräysten perusteella. Jokaisella on määrätty virkapaikka.

Tilaratkaisu: yleisimmin viraston oma toimitila tai virastojen yhteiskäyttöinen toimitila.

Muita mahdollisuuksia: toisen viraston toimitila (sovittu virastojen kesken), tai julkisen hallinnon yhteinen asiointipiste.

**Paikkariippumaton työ**

Paikkariippumattomassa työssä *työsuorituksen sijainnilla ei ole merkitystä. Tehtävän luonne ei muutenkaan sido työtä tiettyyn työpisteeseen.* Jokaisella on omassa virastossa sijaitseva virkapaikka. Sen lisäksi työnantaja ilmaisee esimerkiksi turvallisuusohjeissaan, millaisissa puitteissa työntekijä voi valita työskentelypaikkansa. Työn tekemisen paikan valitsemista rajoittavat viraston ohjeiden lisäksi muut säädökset ja sopimukset, jotka esimerkiksi liittyvät työaikaan ja matkustamiseen. Paikkariippumatonta työtä ei ole mahdollista tehdä ulkomailla.

**1 Alueellistamisen ja toimintaympäristön nykytilan kuvaus****1.1 Nykyinen lainsäädäntö ja toimintamalli**

Nykyisenkaltaisesta alueellistamisesta säädetään valtion yksikköjen ja toimintojen sijoittamista koskevasta toimivallasta annetussa laissa (362/2002) sekä sen nojalla annetussa valtioneuvoston asetuksessa (349/2008).

Lain tavoitteena on järjestää sijoittamista koskeva toimivalta siten, että sijoittamispäätökset turvaavat valtion tehtävien tuloksellista hoitamista, edistävät maan tasapainoista alueellista kehitystä, tukevat työllisyyttä maan eri osissa ja turvaavat työvoiman saantia valtion tehtäviin. Lain mukaan toimivalta sijoittamisesta kuuluu asianomaiselle ministeriölle, jollei asiaa sen laajakantoisuuden tai periaatteellisen tärkeyden vuoksi siirretä valtioneuvostosta annetun lain 14 §:n nojalla valtioneuvoston yleisistunnolle.

Valtioneuvoston asetuksessa säädetään alueellistamisen koordinaatioryhmän tehtävistä. Alueellistamisen koordinaatioryhmä ei valmistele tai tee sijoittamispäätöksiä. Koordinaatioryhmän keskeisin tehtävä on lausunnon antaminen ministeriöiden hallinnonaloilla päätettävistä ja toimeenpantavista sijoittamisista tai lakkauttamisista.

Koordinaatioryhmän käsiteltäväksi tulevat asiat ovat lainsäädäntöön (asetukseen) määritellyn prosessin ohjausvaikutuksesta johtuen yksittäisiä tapauksia. Ministeriöillä ei ole velvoitetta hakea lausuntoa muusta kuin yksittäisistä sijoittamisista tai lakkauttamisista sitä mukaa, kun niitä ryhdytään valmistelemaan.

## 1.2 Valtion henkilöstö ja työn tekemisen organisoituminen

Vuoden 2019 lopussa valtiolla työskenteli 75.350 henkilöä. Vuodesta 2010 henkilöstömäärä on pienentynyt yli 10.000 henkilöllä. Henkilöstömäärä on pienentynyt käytännössä kahta reittiä: 1) Toimintoja on yhtiötetty, jolloin kyseinen henkilöstö on siirtynyt ns. budjettitalouden ulkopuolelle, mikä näkyy valtion luvuissa siten vähenemänä. 2) Toimintaa on kehitetty ja tehostettu, jolloin henkilöstömäärää on voitu vähentää ja tuottavuutta parantaa, vaikka tehtävät sinänsä ovat säilyneet pääsääntöisesti ennallaan. (Lähde: VM/VKO, [www.tutkihallintoa.fi](http://www.tutkihallintoa.fi))

Valtion henkilöstömäärä vuonna 2019 on vain noin 3,1 prosenttia koko Suomen työllisten kokonaismäärästä. Valtion sisäisellä toimialajaolla tarkasteltuna noin 41 prosenttia valtion henkilöstöstä työskentelee turvallisuusviranomaisissa. Seuraavaksi suurimmat sektorit ovat elinkeinotoiminnan palvelut (11,6 prosenttia) ja valtiovarainhoito sekä vakuutus- ja rahoituspalvelut (10,9 prosenttia). Valtion henkilöstö on keskimäärin verrattain korkeasti koulutettua. Vuoden 2020 alussa noin 72 prosentilla henkilöstöstä on korkea-asteen koulutus ja noin 26 prosentilla keskiasteen koulutus.

Valtion nykyisestä henkilöstöstä eläköityy 33 prosenttia vuoteen 2030 mennessä. Vuosittain eläköityminen on keskimäärin 3 prosenttia nykyisestä henkilöstöstä. (Lähde: VM/VKO, [www.tutkihallintoa.fi](http://www.tutkihallintoa.fi))

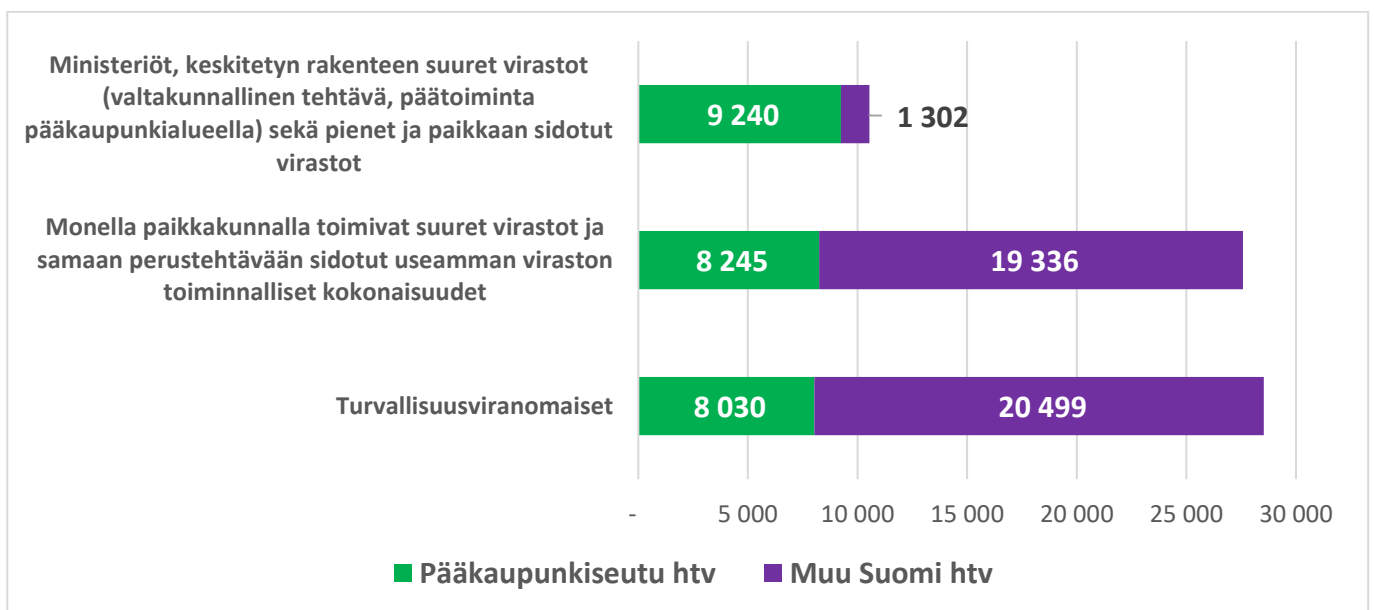
Noin 3-4 prosenttia valtion henkilöstöstä puhuu äidinkielenään ruotsia. Tämä on noin viidennes vähemmän kuin ruotsinkielisten osuus koko väestön tasolla.

Valtion henkilöstö jakautuu alueellisesti siten, että noin 40 prosentilla henkilöstöstä virkapaikka sijaitsee Uudellamaalla ja loppuilla muualla maassa. Osuudet ovat pysyneet lähes samoina koko 2010-luvun Uudenmaan osuuden ollessa kuitenkin hienoisessa kasvussa. Työikäiseen väestöön suhteutettuna valtion henkilöstöä oli vuonna 2018 maakunnista eniten Kanta-Hämeessä (3,2 prosenttia) ja vähiten Ahvenanmaalla ja Päijät-Hämeessä (0,8 prosenttia molemmissa). (Lähde: VM/VKO)

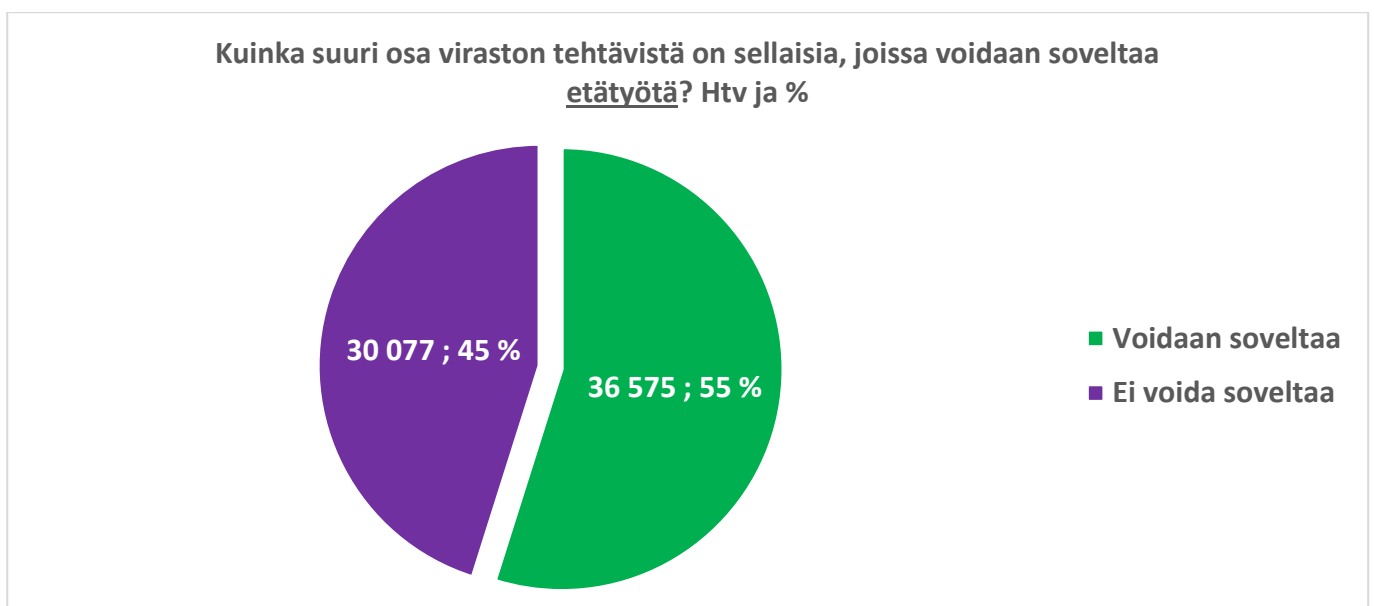
Vain virkapaikkanäkökulmasta tehty tarkastelu antaa kuitenkin rajoittuneen näkökulman työn organisointiin valtiolla. Etätyötä sovelletaan ministeriöissä ja virastoissa jo hyvinkin laajasti. Valtionhallinnossa on olemassa kohtuullisen hyvät valmiudet sekä mahdollisuudet monipaikkaisen ja paikkariippumattoman työn soveltamiseen ja kehittämiseen. Valmiudet ja mahdollisuudet vaihtelevat tehtävien, toimialojen, virastotyyppien ja yksittäisten virastojenkin mukaan. Digitaalisuus tuo monipaikkaisuuteen ja paikkariippumattomuuteen uusia mahdollisuuksia, joita ei vielä ole kaikissa

organisaatioissa edes harkittu, vaikka etätyötä sovelletaan jo laajasti. (Lähde: VM/Virastokysely 2020).

Turvallisuusviranomaisissa monipaikkaisuutta on jo aktiivisesti kehitetty. Kehittäminen tapahtuu pääosin virastojen sisällä omissa toimitiloissa, mutta turvallisuusviranomaiset voivat tietyillä edellytyksillä tehdä myös yhteistyötä. Myös monella paikkakunnalla toimivat henkilöstömäärältään suuret valtakunnalliset virastot ja aluehallinnon viranomaiset työskentelevät jo hyvin joustavasti ja monipaikkaisesti. Näiden virastotyyppien henkilöstöstä noin 70 prosenttia työskentelee tällä hetkellä muualla kuin pääkaupunkiseudulla, kuten kuviosta 1 voidaan nähdä. Kuviot 2-4 antavat puolestaan käsityksen siitä, kuinka suuri osa työstä olisi valtiolla tällä hetkellä mahdollista tehdä etätyönä, monipaikkaisesti tai paikkariippumattomasti.

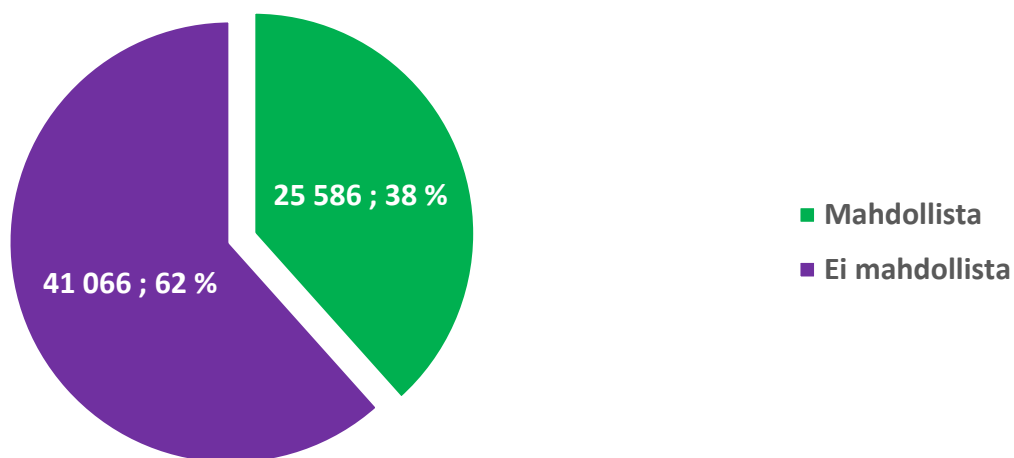


Kuvio 1. Virastojen henkilöstön sijoittuminen pääkaupunkiseudulle ja muualle Suomeen virastotyypeittäin (lähde: virastokysely)



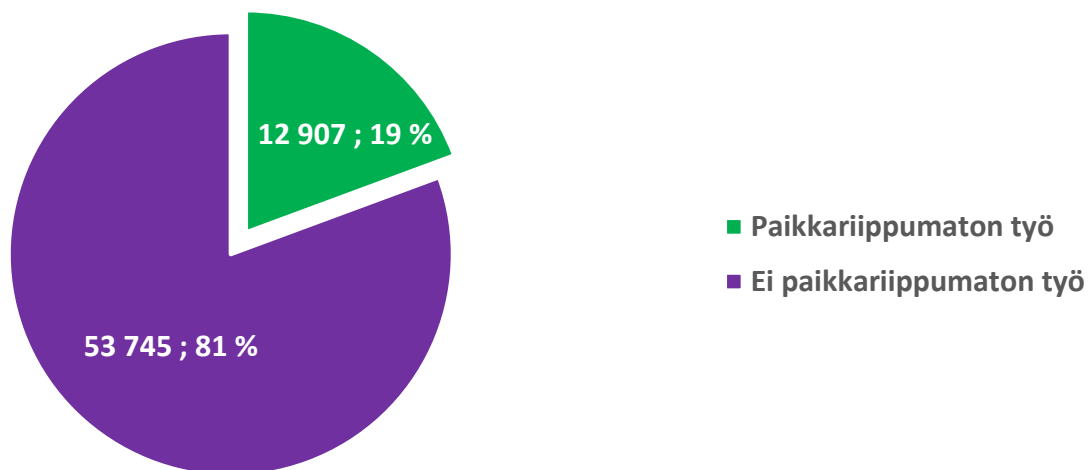
Kuvio 2. Etätyö valtionhallinnossa (lähde: virastokysely)

Kuinka suuri osa työstä olisi tällä hetkellä mahdollista järjestää monipaikkaisesti (nimenomaan työtehtävien hoidon kannalta)? Htv ja %



Kuvio 3. Monipaikkainen työ valtionhallinnossa (lähde: virastokysely)

Kuinka suuri osa työstä tehdään tällä hetkellä aidosti paikkariippumattomana (työn suorituspaikalla ei ole merkitystä)? Htv ja %



Kuvio 4. Paikkariippumaton työ valtionhallinnossa (lähde: virastokysely)

### 1.3 Alueiden väestö, työllisyys, talous ja osaaminen 2007-2018

Osana strategiatyötä on tuotettu maakuntakohtainen tietopohja viidestä toimintaympäristöteemasta ja näiden teemojen keskeisistä muuttujista. Tarkastellut teemat ovat olleet väestö, aluetalous, osaaminen, työllisyys ja työpaikkakehitys sekä alueellinen liikkuminen. Tarkat maakuntakohtaiset toimintaympäristökuvaukset sekä teemakohtaiset analyysit ovat saatavilla erillisinä raportteina valtiovarainministeriön verkkosivuilta ([www.vm.fi/alueellistaminen](http://www.vm.fi/alueellistaminen)). Tietopohjan on tuottanut Aluekehittämisen konsulttitoimisto MDI.

Maakuntatasolla väestönkehitys on ollut vuosien 2007-2018 aikana voimakkaasti eriytynyttä etenkin suurten korkeakoulutusmaakuntien ja muiden maakuntien välillä. Samaan aikaan kuntatasolla väestönkehityksen polarisaatio on korostunut voimakkaasti. Väestö on kasvanut etenkin suurissa

yliopistokaupungeissa ja näitä ympäröivissä kehyskunnissa, jotka ovat integroituneet osaksi keskuskaupungin asumisen ja työssäkäynnin ratkaisuja. Useimmissa muissa maakuntakeskuksissa väestönkasvu on ollut maltillista. Maaseutumaiset kunnat ja seutukaupungit taas ovat lähinnä supistuneet vuosien 2007-2018 aikana ja väestönkehitys on ollut erityisen heikkoa maakuntien reunoilla. Käytännössä kaikissa maakunnissa maakuntakeskuksen väestönkehitys on ollut selvästi muuta kyseistä maakuntaa vahvempaa.

Suomenruotsalaisen väestön keskuudessa tapahtuu kaupungistumista myös, mutta kehitys ei ole yhtä nopeaa kuin muun väestön osalta. Kokonaisuudessaan ruotsinkielisen väestön osuuden ennakoitaan lisääntyvän jonkin verran vuoteen 2040 mennessä. (Saarela 2020)

Erot työllisyysasteessa olivat vuonna 2018 huomattavan suuria sekä maakuntien että kuntien välillä. Työllisyysaste kasvoi tarkastelujakson aikana lähes koko maassa. Samalla kuitenkin työllisten määrä laski koko maan tasolla ja useimmissa maakunnissa. Työllisten määrän kasvua oli merkittävästi lähinnä Helsingin, Tampereen ja Oulun vaikutusalueilla. Erityisesti maakuntien reunoilla ja useimmissa seutukaupungeissa työllisten määrät vähenivät voimakkaasti vuosien 2007-2018 aikana. Työllisyyden näkökulmasta erot tarkastelujaksolla ovat tasaantuneet, joskin erot ovat yhä suuria alueiden välillä. Useimmilla alueilla aluetalouden potentiaali on kehityksen tuloksena heikentynyt työllisen väestön ja työvoiman supistuessa. Työllisen väestön määrä ja työpaikkakehitys on korostanut keskuskaupunkien asemaa.

Väestön koulutustaso on kasvanut käytännössä kaikilla aluetasoilla. Erot maakuntien, seutujen ja kuntien välillä ovat kuitenkin tästäkin näkökulmasta suuria ja etenkin korkeakoulutettujen työpaikkojen keskittyminen suuriin kaupunkeihin sekä vastavalmistuneiden muuttoliike ylläpitää näitä eroja. Uusimaa ja vähäisessä määrin Pirkanmaa ovat ainoat korkeakoulutetuista muuttovoittoja saavia alueita. Etenkin merkittävää korkeakoulutusta tarjoavat maakunnat ovat kärsineet suuria muuttotappioita. Inhimillisen pääoman kasaantuminen suurille kaupunkiseuduille kiihdyttää aluetalouden kehityseroja ja entisestään keskittää korkeakoulutettuja tietyille alueille.

Lähivuosikymmenien kehitystä ennakoitaessa riskinä on, että Suomeen muodostuu entistä voimakkaammin eriytyneitä alueellisia toimintaympäristöjä, mikäli nykyinen väestönkasvuun ja muuttoliikkeeseen perustuva kehityskulku pysyy samana. Väestönkehityksen dynamiikka toimii tämän polarisaation ajurina. Erityisesti erot kaupunkialueiden ja muiden alueiden välillä korostuvat voimakkaasti ja lähes kaikissa maakunnissa maakuntakeskusten asema korostuu. Suurimmassa osassa maata toimintaympäristöä leimaa supistuminen niin väestön kuin aluetalouden näkökulmasta. Maakuntien välisten erojen lisäksi erot maakunnan sisällä toimintaympäristöissä ovat suuria, ja osassa tapauksia suurimmat erot toimintaympäristössä löytyvät maakuntien sisältä.

## **2 Toimintaympäristön analyysi ja johtopäätökset**

### **2.1 Alueiden kehitys sekä valtion henkilöstö ja työn tekemisen organisoituminen**

Väestökehitystä ja aluetalouden kehitystä on maakunnittain ja myös maakuntien sisäisesti luonnehtinut voimakas polarisaatio ja kehitys tulee arvioiden mukaan myös jatkumaan tämänkaltaisena tulevana vuosina. Valtion toimintojen ja henkilöstön sijoittamisella ei tähän kehitykseen pystytä oleellisesti vaikuttamaan johtuen siitä, että valtion henkilöstömäärä on vain 3,1 prosenttia



työllisten kokonaismäärästä. Valtion henkilöstömäärä on kaiken kaikkiaan noin 75.000 henkilöä ja tästä yli 2/3-osaa työskentelee jo nyt pääkaupunkiseudun ulkopuolella.

Valtion henkilöstö eläköityy vuoteen 2030 merkittävää vauhtia. Tilanne haastaa valtiota erityisesti sitä kautta, miten se pystyy säilyttämään läsnäolonsa ja palvelurakenteensa eri puolella Suomea, tai sopeuttamaan niitä hallitusti ja perusoikeudet turvaten. Osaavan työvoiman saanti valtion tehtäviin muodostuu todennäköisesti nykyistä suuremmaksi haasteeksi.

Valtion viranomaisten palvelu- ja toimipaikkaverkkoon vaikuttavat 2020-luvulla monet muutostekijät. Yksi suurimmista tekijöistä on sähköisten palvelujen ja niiden käytön lisääntyminen. Verkkoon vaikuttavat myös väestömuutokset ja kaupungistuminen, asiakaspalvelun osalta käyntiasiointimäärien merkittävä vähentyminen, paikkariippumattoman työn lisääntyminen ja niukkenevat taloudelliset resurssit.

Valtion viranomaiset tarjoavat tällä hetkellä asiointipalvelujaan yli 700 palvelupisteessä ja lisäksi osa viranomaisista on mukana vajaassa 200 yhteisessä asiakaspalvelupisteessä. Asiointikäyntien määrä on pudonnut viimeisen kymmenen vuoden aikana yhdeksästä miljoonasta puoleen, ja määrän arvioidaan jatkavan laskuaan edelleen noin kolmeen miljoonaan 2020-luvun aikana. Voimakkaasti vähentyvän käyntiasioinnin myötä on entistä enemmän tarvetta suunnitella ja toteuttaa asiakaspalvelua koko julkisen sektorin yhteistyönä.

Monipaikkaisuus ja paikkariippumattomuus voivat vastata uusien virkamiesten rekryointitarpeeseen ja polarisaation asettamaan haasteeseen kahdella tavalla. Palvelujen tuottaminen monikanavaisesti mahdollistaa palvelujen saatavuuden kaikille asiakkaille sijainnista riippumatta. Paikkariippumattomasti toimiva valtionhallinto on houkutteleva työnantaja, joka mahdollistaa työntekijälleen työn tekemisen ja elämän haluamalleen seudulle. Alueiden näkökulmasta monipaikkaisuuden ja paikkariippumattomuuden hyödyt eivät välttämättä jakautuisi tasaisesti. Voidaan ennakoida, että erityisesti isojen keskusten lähellä sijaitsevat hyvien kulkuyhteyksien varrella olevat maakunnat ja maakunnissa maakuntakeskukset olisivat hyötyjiä.

Turvallisuusviranomaisten osalta sijoittuminen ja läsnäolon tarve määrittävät ensisijaisesti toiminnan tarpeiden mukaisesti. Turvallisuusviranomaisissa sovelletaan jo tällä hetkellä monipaikkaisuutta ja paikkariippumattomuutta hyvin suunnitelmallisesti tehtävien ja toiminnan lähtökohdista.

Monipaikkaisen ja paikkariippumattoman työn kehittäminen voidaan rakentaa lähtien parhaista monipaikkaisen työn ja etätöiden käytännöistä edeten toimintatapojen, osaamisen, johtamisen ja fyysisen työinfraan kehittämiseen. Kehittämisen tulee perustua palvelutarpeeseen ja viranomaistoiminnan tehtävien tulokselliseen järjestämiseen.

Valtionhallinnon työ on suurelta osin (yli 2/3) sijoittunut pääkaupunkiseudun ulkopuolelle. Suuret monella paikkakunnalla toimivat virastot muodostavat alueilla toimivan verkoston, jonka varaan monipaikkaisuutta voidaan nopeastikin lähteä soveltamaan esimerkiksi yksittäisinä rekryointiratkaisuin. Suurempi ja koko hallintoa koskettava muutos edellyttää:

- valtion yhteisiä tavoitteita, koordinaatiota ja ohjausta sekä seurantaa

- strategista ajattelua ja tiiviimpää yhteistyötä valtion ja muun julkisen hallinnon alueellisten toimijoiden kesken (julkisen hallinnon strategia on valmisteilla)
- uudenlaisia yhteiskäyttöisiä tilaratkaisuja, joita valmistellaan sekä käytännössä että valtion toimitilastrategian uudistamisen yhteydessä
- Toimintakulttuurin, johtamisen ja osaamisen kehittämistä, joita valmistellaan henkilöstöjohtamisen uudistusohjelmassa
- hallinnollisten esteiden purkamista, joita valmistellaan monipaikkaisen ja paikkariippumattoman työn edistäminen -projektissa
- ICT-ympäristön kehittämistä

Valtionhallinnossa on organisaatioita, jotka toimivat pääkaupunkiseudulle keskitettyinä. Näiden osalta muutos lähtee syvemmillä: toiminnan perusteista ja luonteesta saakka on analysoitava, kuinka hyvin monipaikkainen ja paikkariippumaton työ näille virastoille sopii.

## 2.2 Kehittämistarpeet

Alueellistamislainsäädännöllä pyrittiin vuosituhannen alussa vastaamaan valtion yksikköjen ja toimintojen sijoittamistoimivaltaa ja valmistelumekanismia koskevan säännösten puutteeseen. Valtion yksikköjen ja toimintojen sijoittamista koskevasta toimivallasta annetun lain perusteluissa (HE 237/2001) todettiin, että ministeriöissä tai niiden alaisissa virastoissa, laitoksissa ja muissa yksiköissä erillisinä tehdyt sijoituspäätökset eivät olleet johtaneet eri hallinnonalojen yksikköjen ja toimintojen sijoittamisen yhtäläiseen valtakunnalliseen punnintaan esimerkiksi alueellisen kehityksen, valtion työvoiman saannin ja muiden hallituksen tavoitteiden kannalta. Toimenpiteiden koordinoimattomuus arvioitiin tuolloin ongelmalliseksi hallituksen yhteiskuntapoliittisten tavoitteiden toteuttamiselle.

Ongelmat, joihin alueellistamislainsäädännöllä pyrittiin vaikuttamaan, eivät ole hyvistäkään kokemuksista huolimatta täysin poistuneet. Hallinnonalakohtaista erityissäätelyä on runsaasti. Eri hallinnonalojen yksikköjen ja toimintojen sijoittaminen perustuu pitkälti yksittäistapaukselliseen harkintaan yhtäläisen, pitkäjänteisen ja vaikuttavan valtakunnallisen punninnan sijasta. Lisäksi lainsäädännössä, joka laadittiin vastaamaan 2000-luvun alun tilanteeseen, on nähty tarpeelliseksi tehdä muita muutoksia.

Alueellistaminen kiinnittyy nykyllä lainsäädännössä määritelmällisesti tarkasteluun pääkaupunkiseudun ja muun maan välillä. Ennakoitavissa olevan kehityksen perusteella hahmottuu kuitenkin entistä vahvemmin erityisesti kahtiajako maakuntien sisäisiin kasvukeskuksiin ja taantuviin alueisiin sekä valtakunnallisesti vahvoihin kasvukeskuksiin ja muihin alueisiin. Nykyinen lainsäädäntö ja sen perusteella rakentunut koordinaatio- ja suunnittelujärjestelmä ei ota tätä kehitystä selkeästi huomioon. Nykyiset valtion toimintojen sijoittumista koskevat tavoitteet eivät myöskään tunnista palveluita tai palvelurakennetta eivätkä kokonaisturvallisuusnäkökulmaa. Kyseiset teemat ovat nousseet strategiaan valmistelutyössä käydyissä keskusteluissa ja kuulemistilaisuuksissa keskeisiksi tavoitteiksi.

Alueellistamislainsäädännön soveltamisalan piirissä olevan kokonaisuuden henkilöstömäärä on verrattain pieni sektorien välisessä vertailussa ja siten vaikutusmahdollisuudet aluekehityksen näkökulmasta ovat rajalliset. Lisäksi nykyinen alueellistamisen toimintamalli keskittyy yksittäisiin si-

joittamisiin ja lakkauttamisiin ja on siten vaikuttavuudeltaan heikko. Alueellistamisen koordinaatioryhmän rooli lausuntoja antavana toimielimenä ei ole riittävä kokonais kuvan muodostamiseksi, eikä siten tarjoamaan valtioneuvostolle kattavaa tietopohjaa valtion alueellisen läsnäolon kokonaisuuden ohjaamiseksi.

Vaikuttavuuden lisäämiseksi valtion alueellisen läsnäolon koordinaatiota ja ohjausta tulisikin vahvistaa nykyisestä. Tämä ei kuitenkaan edellytä muutosta siihen koko järjestelmän peruslähtökohtaan, että päätösvalta sijoittamisasioissa on valtioneuvoston ohjesäännön mukaisesti kullakin ministeriöllä. Ensisijaista olisi suunnitella ja seurata sekä siten tehdä näkyväksi ja myös valtioneuvoston koordinoitavaksi valtion alueellista läsnäoloa nykyistä strategisemmalla tasolla ja pidemmällä aikavälillä.

Alueiden osallistuminen perustuu voimassa olevassa järjestelmässä määräajoin maakuntien liitoilta pyydettäviin esityksiin valtion yksikköjen sijoittamisesta maakunnan alueelle. Suunnitelmallisuus ja kokonaisuuden tarkastelu aluetasolla kaipaa vahvistamista samoin kuin alueiden näkökoh- tien välittyminen selkeinä, priorisoituina ja vaikuttavina kannanottoina valtakunnallisen tason päätöksenteossa huomioitaviksi.

### 3 Linjaukset ja tavoitteet

Strategian linjaukset vastaavat kysymykseen *”Minkälaista valtion toimintaa ja läsnäoloa alueilla tavoitellaan 2020-luvulla virastojen tehtävien toteuttamiseksi ja kansalaisten ja yritysten palvelemiseksi eri asiakas- ja kieliryhmien tarpeet huomioiden sekä mitä alueellistamisen tavoitteiden ja toimintaperiaatteiden muutoksia tämä edellyttää.”* Lähtökohdana on pääministeri Marinin hallitusohjelman kirjaus siitä, että valtion työtehtäviä organisoidaan monipaikkaisesti ja älyteknologian mahdollistamaa paikkariippumattomuutta hyödyntäen. Linjaukset toimivat alueellistamista koskevan lainsäädännön uudistamisen pohjana.

Alueellistamisen käsitteestä lainsäädännössä ja toiminnan suunnittelussa luovutaan. Jatkossa käytämme termiä *valtion alueellinen läsnäolo*.

Luovutaan koordinaatiossa nykyiseen lainsäädäntöön perustuvasta yksittäisten yksikköjen ja toimintojen sijoittamisiin ja lakkauttamisiin perustuvasta toimintatavasta. Luodaan uusi toimintamalli nykyistä vahvempaa ja pitkäjänteisempää valtioneuvostotasosta poikkihallinnollista suunnittelua, ohjausta ja seurantaa varten.

Luovutaan nykyisestä pääkaupunkiseutu - muu maa –vertailusta. Läsnäoloa tarkastellaan koko maan kattavasti.

#### 3.1 Alueellisen läsnäolon tavoitteet uudistetaan

***Lainsäädännön ja suunnittelun lähtökohdaksi otetaan koko maan kattavasti valtion läsnäoloon liittyvät tarpeet ja hyödyt. Valtion läsnäolo alueilla perustuu ennen kaikkea palveluiden ja viranomaistoiminnan järjestämisen tarpeeseen. Lisäksi vahvistetaan alueiden elinvoimaisuutta, turvallisuutta, yhdenvertaisuutta kaikki asiakas- ja kieliryhmät huomioiden ja valtion kilpailukykyä työnantajana. Monipaikkaisuus ja paikkariippumattomuus tukevat useita strategian tavoitteita.***

Valtion läsnäolo alueilla perustuu ennen kaikkea palveluiden ja viranomaistoiminnan järjestämisen tarpeeseen. Valtion palveluja tarjotaan kansalaisille ja yrityksille monikanavaisesti ja yhteistyössä muiden julkishallinnon toimijoiden kanssa eri asiakas- ja kieliryhmille. Valtion läsnäololla vahvistetaan yhdenvertaisuuden, kielellisten oikeuksien ja muiden perusoikeuksien toteutumista. Lähtökohtana on ensisijaisesti kattavat sähköiset asiointipalvelut. Niitä tukee muu monikanavainen asiakaspalvelu mukaan lukien käyntiasioinnin palvelut koko maassa. Tehtävän tai toiminnan luonne voi edellyttää alueellista läsnäoloa. Tyypillisiä tällaisia tehtäviä on turvallisuusviranomaisten tehtävät ja lupa-, valvonta- ja tarkastustehtävät sekä muut kenttä- ja asiakaspalvelutehtävät.

Valtion virastojen toiminnan suunnittelu, raportointi ja tilivelvollisuus kytkeytyvät vahvasti toiminnan tuloksellisuuden tavoittelemiseen, arviointiin ja todentamiseen. Tuloksellisuus käsitteenä kattaa sekä toiminnan vaikuttavuuden, että toiminnallisen tuloksellisuuden eri osatekijöineen (tehokkuus, tuotokset ja laatu sekä voimavarojen hallinta).

Toimintaa ohjaavan lainsäädännön ja suunnittelun lähtökohdaksi otetaan tarpeet valtion läsnäololle sekä hyödyt, joita sillä voidaan saavuttaa, edistäen koko maan tasapainoista kehittymistä. Hyötyjä tarkastellaan ennen kaikkea asiakkaiden (kansalaiset, yritykset ja muut yhteisöt) palvelutarpeeseen vastaamisen sekä valtion toiminnan ja tehtävien tuloksellisen järjestämisen kautta, mutta myös alueiden elinvoimaisuuden, turvallisuuden ja valtiotyönantajan kilpailukyvyyn edistämisen näkökulmista.

Alueellisen läsnäolon tavoitteet ovat tiivistetysti seuraavat:

### ***Valtio vastaa palvelutarpeeseen***

Tarjoamme palveluja monikanavaisesti ja yhteistyössä muiden julkishallinnon toimijoiden kanssa. Tarjoamme palveluja eri asiakasryhmille siten että yhdenvertaisuus, kielelliset oikeudet ja muut perusoikeudet toteutuvat.

### ***Viranomaistoiminnan tehtävien järjestämiseen tuloksellisesti***

Hyödynnämme osaamisen ja resurssit tehokkaasti sijainnista riippumatta. Lisäämme julkishallinnon yhteiskäyttöisiä tiloja. Tehostamme julkishallinnon yhteistyötä ja uudistamme työskentelytapojamme

### ***Valtio vahvistaa alueiden elinvoimaisuutta ja turvallisuutta***

Valtio on aktiivinen toimija ja kumppani alueilla. Toimintamme alueilla tukee elinvoimaisuutta ja vahvistaa osaamiskeskittymiä. Läsnäolo alueilla vaikuttaa kokonaisturvallisuuteen ja turvallisuuden tunteeseen.

### ***Valtio vahvistaa kilpailukykyään työnantajana***

Olemme joustava ja mahdollistava työnantaja sekä suunnannäyttäjä, joka luo monipaikkaisia ja paikkariippumattomia työnteon mahdollisuuksia.

### 3.2 Suunnitelmallisuutta ja kokonaisuuden koordinaatiota vahvistetaan

***Luodaan uusi toimintamalli nykyistä vahvempaa ja pitkäjänteisempää valtioneuvostotasoista poikkihallinnollista suunnittelua, ohjausta ja seurantaa varten. Yksittäisten yksikköjen ja toimintojen sijoittamisiin ja lakkauttamisiin perustuvasta toimintatavasta ja nykyisestä pääkaupunki-seutu - muu maa –vertailusta luovutaan. Koordinaatio laajennetaan koskemaan kokonaisuutena valtion toimipisteverkostoa ja palveluiden saatavuutta koko maassa.***

Laaditaan vaalikauden mittainen alueellisen läsnäolon suunnitelma, jonka valtioneuvosto hyväksyy. Kokonaisuuden hallitsemiseksi ja vaikuttavuuden parantamiseksi yhdistetään suunnitelman laadinta ajallisesti julkisen talouden suunnitelman laatimisen aikatauluun. Suunnitelmaa päivitetään tarvittaessa vuosittain.

Suunnitelman tekemisestä säädetäisiin laissa. Näin prosessi vakiintuisi hallituskauden ylittäväksi toiminnaksi.

Suunnitelmassa linjattaisiin kulloisenkin hallituksen tahtotilan mukaisesti toimipisteverkosta ja läsnäolosta maan eri osissa. Suunnitelmassa voidaan linjata myös palvelutarpeesta ja siihen vastauksesta, ja siinä voidaan ottaa huomioon myös muu julkisen sektorin toiminta ja palvelut, vaikka suunnitelmalla ei olisikaan näihin nähden varsinaista ohjausvaikutusta.

Suunnitelmassa voi olla yleisten tavoitteiden ja linjausten lisäksi myös mitattavia tavoitteita, joita voidaan asettaa esimerkiksi hallinnonaloittain. Tavoitteet voidaan ottaa osaksi tulossuunnittelu-prosessia ja niiden toteuttamisen vaatimat määrärahat tulisi käsitellä osana JTS-prosessia. Laissa voidaan säätää nykyistä tarkemmin tavoitteista, jotka on otettava huomioon valtioneuvostotason ja alemman tason suunnittelussa sekä konkreettisissa hallinnollisissa sijoittamispäätöksissä. Laissa voidaan säätää, ja valtioneuvoston suunnitelmassa täsmentää, miten esimerkiksi kumppanuus, elinvoima-ajattelu ja osaamiskeskittymät tai miten kokonaisturvallisuuteen liittyvät näkökohdat on päätöksenteossa otettava huomioon.

Alueiden näkemysten välittymistä valtakunnan tason suunniteluun ja sitä kautta päätöksentekoon vahvistetaan osana prosessia. Säännönmukaisessa vuorovaikutuksessa pyritään muodostamaan nykyistä yhtenäisempi alueellinen näkemys valtion läsnäolon tarpeista. Asiassa hyödynnettäisiin uudistuvia aluekehittämisen prosesseja esim. mahdollisia aluekehittämiskeskusteluja valtion ja alueiden välillä.

Valtion läsnäoloa koskevien tavoitteiden toteutumisen seurantaa vahvistetaan ja siitä tehdään säännönmukainen osa prosessia.

Päätösvalta yksittäisissä sijaintia koskevissa päätöksissä olisi kuten nykyäänkin ministeriöissä, ellei erityislainsäädännössä nimenomaisesti toisin säädetä. Yhteiskunnallisesti merkittävimmät yksittäiset päätökset tulee viedä yleisistuntoon.

### 3.3 Koordinaatioryhmän rooli ja tehtävät uudistetaan

***Alueellistamisen koordinaatioryhmän rooli (ml. nimi) muutetaan valtioneuvoston tukena toimivaksi, nykyisestä yksittäisistä asioista lausuvasta ryhmästä strategisemmaksi suunnitelman valmistelijaksi, seuraajaksi ja arvioijaksi. Koordinaatioryhmän tehtäviä uudistetaan siten, että se toimisi valtion alueellisen läsnäolon strategisen tason valmistelu-, seuranta- ja arviointiryhmänä.***

Koordinaatioryhmän tehtävät olisivat:

- vastata valtioneuvoston tukena alueellisen läsnäolon suunnitelman valmistelusta ja tehdä ehdotuksia suunnitelman päivittämiseksi
- seurata suunnitelman toteutumista ja valtion läsnäolon ja palveluiden kehittymistä, ottaen huomioon myös muun julkisen sektorin järjestämät palvelut
- arvioida valtion alueellisen läsnäolon vaikutuksia suhteessa laissa määriteltäviin tavoitteisiin.

Koordinaatioryhmällä olisi oikeus saada eri viranomaisilta riittävät tiedot tehtävänsä toteuttamiseksi. Ryhmän kokoonpano tulee tarkastella ja uudistaa uuden roolin mukaisesti.

## **4 Toimeenpanosuunnitelma ja jatkotyössä huomioon otettavat asiat**

### **4.1 Toimeenpanon kokonaisuus**

Strategiatyön pohjalta käynnistetään alueellistamislainsäädännön uudistaminen.

Lainsäädännön uudistamisen lisäksi strategiatyössä on hahmoteltu, miten linjaukset ja tavoitteet viedään toteutukseen hanketyönä. Alueellistamisen strategia vaikuttaa muihin hankkeisiin ja vastaavasti muut hankkeet vaikuttavat siihen, miten strategian linjauksia toteutetaan.

Strategiassa on linjattu, että valtion läsnäolo maan eri osissa perustuu palvelutarpeeseen ja viranomaistoiminnan tulokselliseen järjestämiseen. Palveluja tarjotaan monikanavaisesti ja yhteistyössä muiden julkishallinnon toimijoiden kanssa eri asiakas- ja kieliryhmille. Tämän strategisen tavoitteen toteuttamiseksi on jo käynnistetty hanke valtionhallinnon toimitilaverkon ja julkisen hallinnon yhteisen asiakaspalveluverkon kehittämiseksi 2020-luvulla. Hanke tuottaa ensimmäisessä vaiheessa tietopohjan, jonka perusteella on tarkoitus muodostaa palveluiden saatavuuden turvaamiseen ja valtion toimipisteverkon uudistamiseen liittyvät keskeiset periaatteet julkisen hallinnon strategiassa vahvistettavaksi. Toisessa vaiheessa hanke laatii alueellistamisen uudistamisen strategian ja julkisen hallinnon strategian perustalta valtion toimitilaverkkoa ja julkisen sektorin yhteistä asiakaspalvelua koskevat kehittämislinjaukset ja toimeenpanosuunnitelman 2020-luvulle.

Valtion henkilöstöjohtamisen uudistusohjelman tavoitteena on hallitusohjelman mukaisesti huolehtia valtion työnantajakilpailukyvystä niin, että jatkossakin valtio pärjää työmarkkinoilla kilpailussa osaavasta työvoimasta. Ohjelma uudistaa valtion henkilöstöjohtamista ja kehittää valtion työntekijäkokemusta ja sitä kautta parantaa valtion kilpailukykyä työnantajana. Valtiolla tarvitaan osaavia, tulevaisuuteen katsovia, yhteisiin tavoitteisiin sitoutuneita ja monipuolisesti verkostoituneita työntekijöitä. Henkilöstöjohtamisen uudistusohjelmaan sisältyy monipaikkaisen ja paikkariippumattoman työn edistämisen projekti. Projekti tuottaa valtionhallinnon toimijoille konkreettista

tukea erilaisten ratkaisuehdotusten ja paikkariippumattoman työn tavoitteisiin liittyvien tietojen, ohjeiden ja yhteisen kehittämisen muodossa.

Kevään 2020 aikana käynnistyvä toimitilastrategia määrittelee valtion toimitilahallinnon strategiset painopisteet ja tavoitteet. Se tulee olemaan työväline valtion työympäristöjen ja toimitilojen käytön kehittämiseen ja tarkoituksenmukaiseen yhtenäistämiseen.

#### **4.2 Jatkotyössä huomioitavaa**

Valmistelun aikana kuulemistilaisuuksissa ja verkkokuulemissa kartoitettiin tekijöitä, jotka voivat vaikuttaa strategialle asetettujen tavoitteiden toteutumiseen.

Palautteen perusteella strategian tavoitteiden toteutumisen kannalta tärkeintä on onnistuminen suunnitelmallisuuden vahvistamisessa. Koordinaatioryhmän tehtävien uudistaminen nähdään tarpeellisena. Mahdollista riskiä nähtiin valtioneuvoston suunnitelman sitomisessa nelivuotiseen hallituskauteen. Aikajänne arvioitiin liian lyhyeksi suhteessa tavoitteiden kokonaisuuteen ja asian vaatimaan pitkäjänteiseen suunnitteluun. Hallituskausittain tehtävän suunnitelman riskiksi arvioitiin vaihtelu tavoitteiden asettamisessa poliittisten valtasuhteiden muuttuessa. Toisaalta myös pitkässä, usean hallituskauden mittaisessa suunnitelmassa nähtiin riskinsä. Ajallisesti pitkä suunnitelma, jota usean eri hallituksen tulisi voida toteuttaa, saatetaan laatia liian yleispiirteiseksi, jolloin sen vaikuttavuus heikkenee. Saadussa palautteessa kiinnitettiin huomiota myös asiaa valmistelevan toimielimen kokoonpanon määrittelemisen tärkeyteen ja kansanvaltaisen vaikuttamisen varmistamiseen asiaan liittyvässä päätöksenteossa.

Saadun palautteen perusteella tulee jatkovalmistelussa tarkentaa, miten pitkäjänteinen suunnittelu ja ylihallituskautiset tavoitteet voidaan toteuttaa vaikuttavalla ja kansanvaltaa turvaavalla tavalla ja miten jatkuva suunnitteluprosessi koordinoidaan ja toimeenpannaan tehokkaasti eri hallinnonaloilla.

## Lähteet

Aro, Rasmus. 2020. Alueellistamisstrategian tilastopohjan esittely. Aluekehittämisen konsulttitoimisto MDI.

<https://vm.fi/documents/10623/16264889/Tietopohja+15.1.2020/62b828f4-c0ae-43e0-a018-142dab8b44d7/Tietopohja+15.1.2020.pdf>

Saarela, Jan. 2020. Befolkningsanalys – hur ser Svenskfinland ut år 2040? Magma och Folktinget.

<https://magma.fi/wp-content/uploads/2020/04/Den-svenskspråkiga-befolkningen-i-Finland-1990-2040.pdf>

Valtiokonttorin analyysipalvelut.

VM/Valtionhallinnon kehittämissosasto (VKO).

<https://vm.fi/documents/10623/16264889/Uusin+pp-esitys+Saarinen/fe0bb041-cdda-96f8-77e2-13781c0a5cd6/Uusin+pp-esitys+Saarinen.pdf>

<https://vm.fi/documents/10623/16264889/Virastokyselyn+tuloksia/de4e8540-1c92-b84f-824b-fb81e964aedc/Virastokyselyn+tuloksia.pdf>

Aineistoa:

[www.vm.fi/alueellistaminen](http://www.vm.fi/alueellistaminen)

<https://www.tutkihallintoa.fi/>