



VALTIOVARAINMINISTERIÖ

Selvitys maistraattien mahdollisen aluehallinto- virastoihin liittämisen vaikutuksista



28/2013

Hallinnon kehittäminen



VALTIOVARAINMINISTERIÖ

Selvitys maistraattien mahdollisen aluehallintovirastoihin liittämisen vaikutuksista

Valtiovarainministeriön julkaisuja

28/2013

Hallinnon kehittäminen



VALTIOVARAINMINISTERIÖ
PL 28 (Snellmaninkatu 1 A) 00023 VALTIONEUVOSTO
Puhelin 0295 16001 (vaihde)
Internet: www.vm.fi
Taitto: Pirkko Ala-Marttila /VM-julkaisutiimi

Juvenes Print - Suomen Yliopistopaino Oy, 2013

Kuvailulehti

Julkaisija ja julkaisu-aika	Valtiovarainministeriö, lokakuu 2013	
Tekijät	Selvityshenkilö Matti Korkealehto	
Julkaisun nimi	Selvitys maistraattien mahdollisen aluehallintovirastoihin liittäminen vaikutuksista	
Asiasanat	Maistraatit, aluehallintovirastot, vaikutukset	
Julkaisusarjan nimi ja numero	Valtiovarainministeriön julkaisuja 28/2013	
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, 2013	
ISBN 978-952-251-511-7 (nid.) ISSN 1459-3394 (nid.) ISBN 978-952-251-512-4 (PDF) ISSN 1797-9714 (PDF)	Sivuja 42	Kieli Suomi
Tiivistelmä Valtiovarainministeriö antoi valtiotieteen maisteri Matti Korkealehdolle 24.4.2013 toimeksiannon tehdä selvitys maistraattien mahdollisen aluehallintovirastoihin liittäminen vaikutuksista. Selvityshenkilön toimenpide-ehdotus on, että - maistraattien toiminnot liitetään osaksi aluehallintovirastojen toimintaa, aikaisintaan vuoden 2015 alusta - kuhunkin aluehallintovirastoon perustetaan vastuualue nimeltä Maistraatti - aluehallintoviraston Maistraattiin sijoitetaan nykyisten maistraattien tehtävät ja henkilökunta lukuun ottamatta kuluttajaneuvontaa, joka sijoitetaan peruspalvelut, oikeusturva ja luvat -vastuualueelle - maistraattien yhtenäistä ohjausta koordinoimaan siirretään nykyisestä ohjaus- ja kehittämissyksiköstä kaksi henkilöä valtiovarainministeriön alaisuuteen muiden sijoituksessa aluehallintoviraston keskitettyyn hallinnon kehittämis- ja palveluyksikköön - maistraatteja ohjataan aluehallintovirastoja koskevan yleisen strategisen suunnitteluohjausjärjestelmän mukaisesti - maistraattien virat täytetään aluehallintovirastoista annetun lain mukaisesti - aluehallintovirastoille keskitetysti tuotettavat palvelut otetaan täysimääräisesti käyttöön Maistraattien osalta.		

Presentationsblad

Utgivare och datum	Finansministeriet, oktober 2013	
Författare	Matti Korkealehto, utredare	
Publikationens titel	Selvitys maistraattien mahdollisen aluehallintovirastoihin liittämissä vaikutuksista	
Publikationsserie och nummer	Finansministeriet publikationer 28/2013	
Beställningar/distribution	Publikationen finns på finska i PDF-format på www.vm.fi/julkaisut . Anvisningar för beställning av en tryckt version finns på samma adress.	
Tryckeri/tryckningsort och -år	Juvenes Print - Suomen Yliopistopaino Oy, 2013	
ISBN 978-952-251-511-7 (hft.) ISSN 1459-3394 (hft.) ISBN 978-952-251-512-4 (PDF) ISSN 1797-9714 (PDF)	Sidor 42	Språk Finska

Sammandrag

Finansministeriet gav den 24 april 2013 politices magister Matti Korkealehto till uppgift att utreda konsekvenserna av en eventuell anslutning av magistraterna till regionförvaltningsverken.

Utredaren föreslår följande åtgärder:

- magistraternas funktioner ansluts till en del av regionförvaltningsverkens verksamhet, tidigast vid ingången av 2015
- inom varje regionförvaltningsverk grundas ett ansvarsområde som heter Magistraten
- nuvarande magistraternas uppgifter och personal placeras i regionförvaltningsverkets enhet som kallas Magistraten, med undantag av konsumentrådgivningen, som ska placeras till ansvarsområdet basservicen, rättsskyddet och tillstånden
- magistraternas enhetliga styrning ska koordineras genom att två personer från den nuvarande styrnings- och utvecklingsenheten överförs till finansministeriet och de övriga till regionförvaltningsverkets centraliserade administrativa utvecklings- och serviceenhet
- magistraterna styrs i enlighet med det allmänna strategiska planeringsstyrningssystem som gäller regionförvaltningsverken
- tjänsterna vid magistraterna tillsätts i enlighet med lagen om regionförvaltningsverken
- tjänster som produceras centraliserat åt regionförvaltningsverken används fullt ut även för Magistratens del.

Description page

Publisher and date	Ministry of Finance, October 2013	
Author(s)	Rapporteur Matti Korkealehto	
Title of publication	Selvitys maistraattien mahdollisen aluehallintovirastoihin liittämissä vaikutuksista	
Publication series and number	Ministry of Finance publications 28/2013	
Distribution and sale	The publication can be accessed in pdf-format in Finnish at www.vm.fi/julkaisut . There are also instructions for ordering a printed version of the publication.	
Printed by	Juvenes Print - Suomen Yliopistopaino Oy, 2013	
ISBN 978-952-251-511-7 (print.) ISSN 1459-3394 (print.) ISBN 978-952-251- (PDF) ISSN 1797-9714 512-4 (PDF)	No. of pages 42	Language Finnish
Abstract <p>Rapporteur Matti Korkealehto was mandated on 24 April 2013 by the Ministry of Finance to undertake a review of the impacts of the possible merger of Local Register Offices with Regional State Administrative Agencies.</p> <p>The rapporteur proposes that</p> <ul style="list-style-type: none">- Local Register Offices' functions are integrated as part of the services provided by Regional State Administrative Agencies, from the beginning of 2015 at the earliest- each Regional State Administrative Agency shall include an area of responsibility called Local Register Office- the Local Register Office under Regional State Administrative Agencies shall have the same personnel and responsibility for the same functions currently undertaken by Local Register Offices, with the exception of consumer advice, which will be transferred to the division of base public services, legal rights and permits- two personnel shall be transferred from the Local Register Offices' Steering and Development Unit to the Ministry of Finance, while the remaining Steering and Development Unit personnel shall be assigned to the centralised Administrative Development and Services Unit under the Regional State Administrative Agency- governance of Local Register Offices shall be based on the Regional State Administrative Agencies' general strategic planning and governance system- posts at Local Register Offices shall be filled in accordance with the Act on Regional State Administrative Agencies- Local Register Offices shall make full use of services provided centrally for Regional State Administrative Agencies.		

Valtiovarainministeriölle

Valtiovarainministeriö kutsui minut huhtikuussa 2013 tekemään selvityksen maistraattien mahdollisen aluehallintovirastoihin liittämisen vaikutuksista.

Hallitus antoi 27.2.2013 eduskunnalle selonteon aluehallintouudistuksen toimeenpanosta ja toteutumisesta. Aluehallinnon kehittämistarpeiden arvioinnin yhteydessä selonteossa kiinnitettiin huomiota siihen, että maistraattien toimialueet vastaavat vuoden 2012 alussa tapahtuneen toimialueiden laajentumisen jälkeen suuressa osassa maata aluehallintovirastojen toimialueita. Osana hallinnon rakenteiden arviointia onkin selonteon mukaan tarpeen selvittää, mitä toiminnallisia ja taloudellisia vaikutuksia maistraattien toimintojen liittämällä aluehallintovirastoihin olisi.

Toimeksiannon mukaisesti tehtävänäni oli

- selvittää, millaisia toiminnallisia, taloudellisia ja mahdollisia muita vaikutuksia maistraattien toimintojen liittämällä aluehallintovirastoihin olisi sekä
- tehdä selvitykseen perustuen ehdotus siitä, tulisiko maistraatit tai osa niiden tehtävistä liittää osaksi aluehallintovirastoja ja jos tulisi, miten liitettävät tehtävät organisoitaisiin osana näitä virastoja ja miten näiden tehtävien ohjaus järjestettäisiin.

Selvitystä tehtäessä tuli ottaa huomioon myös muut maistraattien toimintaan tulevaisuudessa kohdistuvat muutokset kuten Asiakaspalvelu2014-hankkeen aiheuttamat asiakaspalvelua koskevat muutokset sekä vesikulkuneuvorekisteritehtävien siirto Liikenteen turvallisuusvirasto Trafille. Lisäksi tuli ottaa huomioon aluehallintovirastoihin esimerkiksi aluehallintouudistuksesta annetun selonteon perusteella kohdistuvat vaikutukset.

Selvityksen toimikausi oli 1.5.–31.10.2013.

Saatuani työni valmiiksi luovutan selvitykseni kunnioittavasti valtiovarainministeriölle.

Helsingissä 25.10.2013



Matti Korkealehto

Sisältö

	Valtiovarainministeriölle.....	9
1	Johdanto	13
	1.1 Toimeksianto.....	13
	1.2 Selvityksen tausta-aineistoa.....	14
2	Organisaatioiden nykytila	15
	2.1 Maistraatit.....	15
	2.2 Aluehallintovirastot.....	16
	2.3 Toimialueiden vastaavuus.....	18
	2.4 Kehitysnäkymiä.....	18
3	Eri osapuolten näkemyksiä	21
4	Vaikutusarvio	25
	4.1 Yleistä.....	25
	4.2 Taloudelliset vaikutukset.....	25
	4.3 Toiminnalliset vaikutukset.....	27
	4.4 Muut vaikutukset.....	28
5	Johtopäätökset ja toimenpide-esitys	31
	5.1 Johtopäätökset.....	31
	5.2 Toimenpide-ehdotus.....	32
Liite 1	33
	Haastatteluja.....	33
	Yhteistyökokouksia, joissa selvitystyötä on käsitelty.....	34
Liite 2	35
	Yhteenveto maistraattiselvityksen kyselyn vastauksista.....	35

1 Johdanto

1.1 Toimeksianto

Valtiovarainministeriö antoi minulle 24.4.2013 toimeksiannon tehdä selvitys maistraattien mahdollisen aluehallintovirastoihin liittämisen vaikutuksista.

Toimeksiannon taustana on hallituksen 27.2.2013 antama selonteko aluehallintouudistuksen toimeenpanosta ja toteutumisesta. Aluehallinnon kehittämistarpeiden arvioinnin yhteydessä selonteossa kiinnitettiin huomiota siihen, että maistraattien toimialueet vastaavat vuoden 2012 alussa tapahtuneen toimialueiden laajentumisen jälkeen suuressa osassa maata aluehallintovirastojen toimialueita. Osana hallinnon rakenteiden arviointia onkin selonteon mukaan tarpeen selvittää, mitä toiminnallisia ja taloudellisia vaikutuksia maistraattien toimintojen liittämällä aluehallintovirastoihin olisi. Asiaa koskeva selvitys tulee toimeksiannon mukaan tehdä sellaisella aikataululla, että selvitykseen perustuvat johtopäätökset voidaan tehdä vuoden 2013 aikana.

Toimeksiannon mukaan tehtävänä on

- selvittää, millaisia toiminnallisia, taloudellisia ja mahdollisia muita vaikutuksia maistraattien toimintojen liittämällä aluehallintovirastoihin olisi sekä
- tehdä selvitykseen perustuen ehdotus siitä, tulisiko maistraatit tai osa niiden tehtävistä liittää osaksi aluehallintovirastoja ja jos tulisi, miten liitettävät tehtävät organisoitaisiin osana näitä virastoja ja miten niiden tehtävien ohjaus järjestettäisiin.

Selvitystä tehtäessä tulee toimeksiannon mukaan ottaa huomioon myös muut maistraattien toimintaan tulevaisuudessa kohdistuvat muutokset kuten Asiakaspalvelu2014-hankkeen aiheuttamat asiakaspalvelua koskevat muutokset sekä vesikulkuneuvorekisteritehtävien siirto Liikenteen turvallisuusvirasto Trafille. Lisäksi tulee ottaa huomioon aluehallintovirastoihin esimerkiksi aluehallintouudistuksesta annetun selonteon perusteella kohdistuvat vaikutukset.

Selvitystyön aikana on myös käynyt ilmi, että työ- ja elinkeinoministeriöllä ja Patentti- ja rekisterihallituksella on varsin selkeä suunnitelma kauppa- ja yhdistysrekisteriin liittyvien tehtävien siirtämiseksi pois maistraattien tehtäväkentästä muulla tavoin hoidettavaksi.

1.2 Selvityksen tausta-aineistoa

Selvityksen tausta-aineistona on ollut runsaan kirjallisen materiaalin (suunnitelmia, raportteja, tilinpäätösaineistoa) lisäksi maistraatin päälliköille, vastualueiden päälliköille ja luottamushenkilöille suunnatun kyselyn vastaukset sekä erilaisissa yhteistyötalouksissa ja haastatteluissa saatu suullinen informaatio ja palaute. Erilaisten tilaisuuksien ja haastateltujen henkilöiden luettelo on liitteenä 1.

2 Organisaatioiden nykytila

2.1 Maistraatit

Valtion vuoden 2014 talousarvionesityksen (TAE 2014) luvun ”valtion alue- ja paikallis-hallinto” selvitysosassa mainitaan maistraattien toiminta-ajatuksista ja tehtävistä seuraavaa:

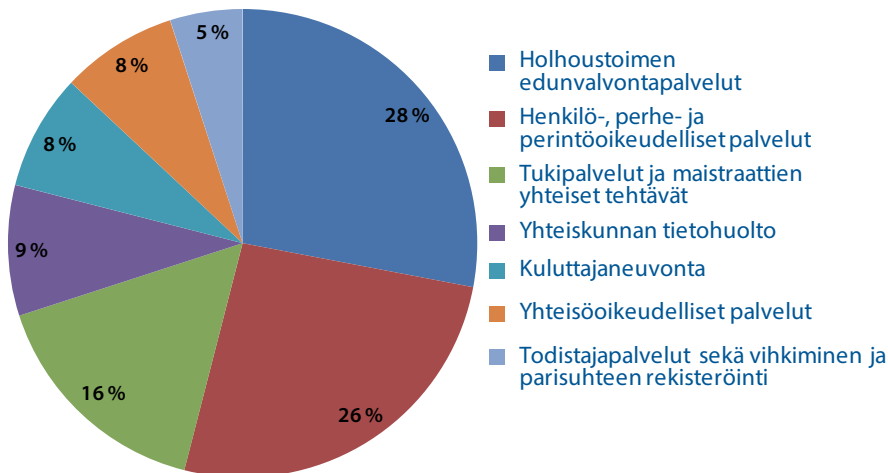
Maistraatit tuottavat laadukkaita oikeusturva- ja yhteiskunnan tietohuoltopalveluja. Maistraattien tehtävänä on varmistaa järjestyneen yhteiskunnan toimivuutta ja yhteiskäyt-töisen tiedon saatavuutta eri asiakkaiden tarpeisiin huolehtimalla maistraattien vastuulla olevista rekistereistä ja niiden tietosisällöstä sekä turvata asiakkaiden perusoikeuksien toteutumista suomalaisessa yhteiskunnassa. Maistraatit vastaavat toimialueensa väestötiedoista, holhousasioista, kauppa- ja yhdistysrekisteristä ja valtakunnallisesta kuluttajaneuvonnasta. Maistraateissa suoritetaan myös julkisen notaarin tehtäviä ja hoidetaan siviilivihkimisiä ja parisuhteen rekisteröintejä, kaupanvahvistuksia sekä vaaleihin ja kansanäänestyksiin liit-tyviä tehtäviä. Muita maistraatin tehtäviä ovat muun muassa nimenmuutosasiat, avioliiton esteiden tutkinta ja perukirjojen osaksluetteloiden vahvistaminen.

Maistraattien ohjaus

Maistraatit ovat nykyisin aluehallintovirastojen alaisia virastoja. Maistraattien tuloso-hjauksesta huolehtii Itä-Suomen aluehallintoviraston yhteydessä toimiva maistraattien ohjaus- ja kehittämissyksikkö. Maistraatit toimivat tehtäviään hoitaessaan asianomaisen toimialan keskusviranomaisen ohjauksessa. Näitä viranomaisia ovat oikeusministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö ja sen alaiset Patentti- ja rekisterihallitus, Kilpailu- ja kulutta-javirasto, liikenne- ja viestintäministeriö sekä valtiovarainministeriö ja sen alainen Väes-törekisterikeskus. Maistraatteja varten laaditaan strategia-asiakirja ja siihen tukeutuvat strategiset tulossopimukset. Maistraattien tietohallintopalvelut hoidetaan aluehallintovi-rastojen järjestelmässä: palvelujen järjestämisestä huolehtii aluehallintovirastojen ja elin-keino-, liikenne- ja ympäristökeskusten yhteinen AHTI-yksikkö ja palvelujen tilaamisesta aluehallintovirastojen tietohallintoyksikkö. Maistraattien tarvitsemien tietohallintopalve-lujen kehittämisestä, suunnittelusta ja koordinoinnista huolehtii maistraattien ohjaus- ja kehittämissyksikkö yhteistyössä toiminnan ohjauksesta vastaavien tahojen ja aluehallin-non tietohallinto-organisaation kanssa. Maistraatit saavat palveluja myös muilta aluehal-lintovirastojen erikoistumisyksiköiltä.

Maistraatteja on yhteensä 11. Maistraattien henkilöstömäärä oli vuonna 2012 yhteensä 797 henkilöä. Henkilötyövuosien lukumäärä oli 782 htv.

Maistraattien työaika jakaantui työaikalaskennan mukaan (palkalliset vapaat pois lukien) seuraavasti:



Maistraatit ovat kooltaan n. 40 - 100 henkilön virastoja.

Maistraattien kokonaismenot olivat vuonna 2012 yhteensä 44,9 miljoonaa euroa. Rahoituksesta 32 % tulee maksullisesta palvelutoiminnasta ja 68 % budjettirahoituksena.

Budjettirahoituksen kehitys on seuraava:

2014 talousarvio	32 084 000 euroa
2013 talousarvio	32 836 000 euroa
2012 tilinpäätös	33 636 000 euroa

2.2 Aluehallintovirastot

Aluehallintovirasto toteuttaa alueellista yhdenvertaisuutta edistämällä oikeusturvaa, hyvinvointia ja turvallisuutta yhteistyössä muiden tahojen kanssa.

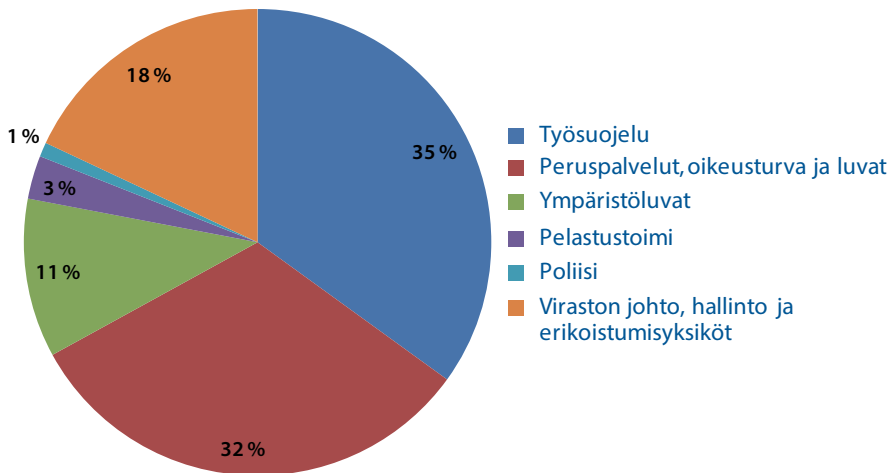
Aluehallintovirastot hoitavat tehtäviä seuraavilla toimi- ja tehtäväaloilla: sosiaali- ja terveydenhuolto, ympäristöterveydenhuolto, koulutus- ja sivistystoimi, kuluttaja- ja kilpailuhallinto, ympäristönsuojelu- ja vesilainsäädännön alaan kuuluvat lupa- ja muut hakemusasiat, työsuojelun valvonta ja kehittäminen, työssä käytettävien tuotteiden tuotevalvonta sekä työsuojelulainsäädännön noudattamisen valvonta työsuojeluviranomaisena, pelastustoimi, varautumisen yhteensovittaminen alueella, peruspalvelujen alueellisen saatavuuden arviointi ja maistraattien ohjaus, valvonta ja kehittäminen. (TAE 2014)

Aluehallintovirastoja on 6. Lisäksi Ahvenanmaalla on Ahvenanmaan valtionvirasto, joka huolehtii maakunnassa myös maistraatin tehtävistä. Aluehallintovirastojen henkilöstömäärä vuonna 2012 oli 1250 henkilöä. Aluehallintovirastojen henkilötövuosien lukumäärä oli 1195 htv.

Henkilötövuodet virastoittain toimintakertomuksen 2012 mukaan:

Aluehallintovirasto	Htv
Etelä-Suomen aluehallintovirasto	393,5
Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto	273,3
Itä-Suomen aluehallintovirasto	182,7
Lounais-Suomen aluehallintovirasto	158,1
Pohjois-Suomen aluehallintovirasto	132,4
Lapin aluehallintovirasto	54,9
YHTEENSÄ	1194,9

Työaika jakaantui työaikalaskennan mukaan vastuualueittain seuraavasti:



Aluehallintovirastojen kokonaismenot ilman työsuojelun menoja olivat vuonna 2012 yhteensä 63,6 miljoonaa euroa. Rahoituksesta 16 % tulee maksullisesta palvelutoiminnasta ja 84 % budjettirahoituksena.

Aluehallintoviraston toimintamenomomentin kehitys on seuraava:

2014 talousarvio	57 689 000 euroa
2013 talousarvio ja I lisätalousarvio	56 070 000 euroa
2012 tilinpäätös	54 257 000 euroa

Vuoden 2014 talousarviolukuun sisältyy lisäyksenä 3 511 000 euroa opetus- ja kulttuuriministeriön alaisten, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista siirtyvien tehtävien johdosta.

Työsuojelun aluehallinnon toimintamäärärahat ovat noin 27,7 miljoonaa euroa vastaavina vuosina.

2.3 Toimialueiden vastaavuus

Etelä-Suomen aluehallintoviraston alueella toimii viisi maistraattia. Helsingin, Hämeen, Itä-Uudenmaan, Kaakkois-Suomen ja Länsi-Uudenmaan maistraattien henkilöstömäärä on n. 338 henkilöä (vuoden 2012 toimintakertomustieto). Lounais-Suomen aluehallintoviraston alueella toimii Lounais-Suomen maistraatti, jonka henkilöstömäärä on n. 100 henkilöä. Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston alueella toimii kaksi maistraattia. Länsi-Suomen ja Sisä-Suomen maistraattien henkilöstömäärä on n. 159 henkilöä. Itä-Suomen aluehallintoviraston alueella toimii Itä-Suomen maistraatti, jonka henkilöstömäärä on n. 89 henkilöä. Pohjois-Suomen aluehallintoviraston alueella toimii Pohjois-Suomen maistraatti, jonka henkilöstömäärä on n. 78 henkilöä. Lapin aluehallintoviraston alueella toimii Lapin maistraatti, jonka henkilöstömäärä on n. 43 henkilöä.

Jos maistraattien liittäminen aluehallintovirastoihin toteutettaisiin, suurimman aluehallintoviraston, Etelä-Suomen aluehallintoviraston henkilöstömäärä kasvaisi n. 730 henkilöön ja pienimmän, Lapin aluehallintoviraston henkilöstömäärä hiukan yli sataan henkilöön.

2.4 Kehitysnäkymiä

Maistraattien palvelurakenne on osana julkisen hallinnon asiakaspalvelun uudistamista (Asiakaspalvelu2014-hanke) ja sähköisen palvelun lisääntymisen johdosta voimakkaan muutoksen kohteena. Muutaman vuoden siirtymäajan jälkeen maistraatit ovat nykyistä selvästi kevytrakenteisempia, ne eivät ole yhtä sidottuja paikkaan palvelujen järjestämisessä. Henkilöstöjärjestelyjen tarve riippuu asiakaspalvelun kehittämishankkeen toteutuksen laajuudesta ja aikataulusta. Maistraattien tehtäväkenttää on vuosien varrella laajennettu merkittävästi, mutta nyt on tehtäväkentässä tiedossa supistumista. Vesikulku-neuvorekisterin tehtävät on suunniteltu siirtyvän vuoden 2014 aikana Liikenteen turvallisuusvirasto Trafille. Tehtävät Patentti- ja rekisterihallituksen paikallisviranomaisena loppuvat suunnitelmien mukaan vuoden 2015 aikana. Täten maistraattien yhteisöoikeudellisen vastuualueen tehtävät lakkaisivat parin vuoden kuluessa kokonaan. Näihin tehtäviin käytetään tällä hetkellä yhteensä noin 60 henkilötyövuotta.

Aluehallintovirastoihin liitetään eduskunnalle annetun hallituksen esityksen mukaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista siirtyvät opetus- ja kulttuuriministeriön alaiset kirjasto-, liikunta- ja nuorisotoimen tehtävät, kulttuurin toimialan peruspalvelujen arviointitehtävät ja oppilaitosrakentamiseen liittyvät tehtävät vuoden 2014 alusta. Tehtävien laajuus on 53 henkilötyövuotta. Samasta ajankohdasta lakkaavat aluehallintovirastoissa poliisin tehtävät.

Laajempänä kehitysnäkymänä voidaan nähdä muun muassa hallituksen rakennepoliittisen ohjelman linjaus, jonka mukaisesti valtionhallinto on edelleen sekä rakenteellisesti että toiminnallisesti hajautunut. Kansalaisille ja yrityksille tarjottavien sähköisten palvelujen osuutta on lisättävä siten, että palvelut voidaan hoitaa laadukkaasti nykyistä tehokkaammin ja taloudellisemmin. Palvelurakenteita ja toimintoja on uudistettava sekä keskushallinnossa että aluehallinnossa valtionhallinnon tuottavuuden ja vaikuttavuuden parantamiseksi.

3 Eri osapuolten näkemyksiä

Seuraavassa selostetaan yhteenvedon omaisesti eri osapuolten näkökantoja selvityksen kohteena olevaan organisatoriseen muutokseen. Tiedot perustuvat maistraattien päälliköille, vastuualueiden päälliköille ja luottamushenkilöille tehtyyn kyselyyn, tehtyihin haastatteluihin ja erilaisten yhteistyötilaisuuksien antiin. Kirjallisen kyselyn vastausten yhteenvedo on liitteenä 2.

Maistraatin päälliköt

Kyselyyn vastanneet maistraatin päälliköt ovat varsin voimakkaasti maistraatin organisatorisen aseman muuttamista vastaan. Päälliköt perustavat vastustuksensa erityisesti viraston rooliin, jonka he näkevät poikkeavana aluehallintoviraston perustehtävästä. Maistraatin tehtävänä he näkevät palvelujen tarjoamisen suoraan kansalaisille, aluehallintoviraston tehtävä painottuu viranomaisten valvontaan. Monet päälliköt korostavat sitä, että lääninhallitusten toiminnan lakattua yhteys aluehallintoon on ollut vähäinen. Aluehallintoviraston kanssa ei juuri asioida muuten kuin maistraattien ohjau- ja kehittämisyksikön kanssa ja välityksellä.

Maistraatin vastuualueiden päälliköt

Vastuualueiden päälliköt suhtautuvat niin ikään kriittisesti mahdolliseen organisaatiomuutokseen suurin piirtein samoin perustein kuin päällikötkin. Muutamat vastuualueen päälliköt kuitenkin näkevät asiakaspalvelukonseptin kehittämisessä mahdollisuuksia toiminnan järjeistämiseen.

Luottamushenkilöt

Luottamushenkilöiden suhtautuminen mahdolliseen organisaatiomuutokseen on epäilevä. Luottamushenkilöt korostavat erityisesti henkilöstön asemaa ja ovat huolissaan henkilöstön jaksamisesta muutosten kourissa. Luottamusmiesten tapaamisissa heidän koulutuspäivillään syyskuussa täsmentyi heidän yleiseksi kannakseen kuitenkin se, että henkilöstö heidän mielestään kaipaisi pitkäjänteisiä ratkaisuja sen sijaan, että pieniä ja suuria muutoksia tulee peräjälkeen ja siksi muutos aluehallintoviraston osaksi olisi hyväksyttävissä, jos se takaisi pitemmän työrauhan. Toimialueiden jatkuva laajentaminen ja palvelupisteiden karsiminen nykyorganisaation puitteissa ei olisi ihannetila.

Ohjaavat viranomaiset

Kaikkien ohjaavien viranomaisten yhteinen näkemys on, että maistraatit toimivat nykyisin pääsääntöisesti hyvin ja ohjaus on maistraattien ohjaus- ja kehittämissyksikön johdolla ja välityksellä toiminut hyvin. Ongelmat ovat lähinnä yksittäisiä.

Oikeusministeriö suhtautuu varauksella nykyorganisaation ja ohjausmallin muutokseen. Oikeusministeriö ei halua itselleen nykyistä suurempaa ohjaustaakkaa. Ohjauksen ongelmakohtana on lähinnä substanssiohjaus. Käytännöt vaihtelevat maistraateissa jonkin verran. Tilannetta on korjattu koulutuksella, ohjeistuksella ja mm. prosessien kehittämis-yhteistyöllä. Yhteistyö maistraattien ja maistraattien ohjaus- ja kehittämissyksikön kanssa on ollut luontevaa. Oikeusministeriön näkemyksen mukaisesti resurssiohjaus on valtiovarainministeriön vastuulla ja saisi näin jäädäkin.

Väestörekisterikeskus on niin ikään pääosin hyvin tyytyväinen maistraattien toimintaan sekä ohjausmalliin. Maistraattien erikoistumista ja työn tasaista jakamista maistraattien kesken voitaisiin Väestörekisterikeskuksen mielestä edelleen kehittää. Ongelmakohtana on, että kun maistraatit ovat itsenäisiä virastoja, eräät valtakunnallisesti epäyhtenäiset käytännöt maistraateissa vaarantavat kansalaisten samanarvoisen kohtelun. Tähän ei voida pelkästään maistraattien organisatorisen aseman muutoksella vaikuttaa. Väestörekisterikeskuksen suhtautuminen mahdolliseen organisaatiomuutokseen on neutraali. Virasto pitää vain tärkeänä, että maistraateilla on tehtäviensä suorittamiseksi riittävät resurssit.

Kilpailu- ja kuluttajavirasto on tyytyväinen siihen aktiiviseen tapaan, jolla maistraatit ja maistraattien päälliköt ovat ottaneet vastaan kuluttajaneuvonnan tehtävät. Yhteistyö on ollut hyvää niin maistraattien kuin maistraattien ohjaus- ja kehittämissyksikön kanssa. Kuluttajaneuvonta on valtakunnallisesti järjestettyä toimintaa eikä sen yhtenäisyydessä ole merkittäviä ongelmia. Yhtenäisyydestä huolehditaan tietojärjestelmien, koulutuksen ja toiminnan kehittämis-yhteistyön avulla. Kilpailu- ja kuluttajavirasto näkee toisaalta aluehallintoviraston merkittävänä yhteistyökumppanina. Sillä on ohjauksessaan voimavaroja aluehallintovirastossa. Aluehallintovirastojen ohjausjärjestelmä on tuttu. Kilpailu- ja kuluttajaviraston näkökulmasta olisikin etua sillä, että ohjaus yhtenäistyisi yhteen kanavaan sekä sillä, että yhdistämällä saataisiin aluehallintovirastossa olevat ja maistraatissa olevat resurssit tarkoituksenmukaiseen yhteiskäyttöön.

Valtiovarainministeriö on tämän selvityksen tilaaja ja sen vuoksi ministeriön edustajat ovat tapaamisissa varoneet vahvoja kannanottoja puoleen tai toiseen. Valtiovarainministeriön kunta- ja aluehallinto-osasto kantaa kuitenkin huolta hallinnon rakenteiden yhtenäisyydestä ja selkeydestä ja toteuttaa siinä suhteessa tarkoin hallituksen rakennepoliittisia linjauksia.

Aluehallintovirastot

Maistraattien ohjaus- ja kehittämissyksikkö on huolissaan hyvin alkaneen kehittämistyön jatkuvuudesta mahdollisessa yhdistämistilanteessa. Yhteistyö maistraattien ja ohjaavien viranomaisten kanssa on ollut hyvää. Yksikön perustamisesta lähtien kehitys on ollut ripeää ja paljon uudistuksia on saatu aikaan: avustettu toimialueiden laajentami-

sen toteuttamisessa, taloudellisen ja toiminnallisen seurannan parantamisessa, prosessityön käynnistämässä ja prosessiorganisaation ja prosesseihin perustuvan toimintatavan omaksumisessa. Tulosneuvottelukäytäntö on vuosittainen tehtävä ja sen hallitsemiseksi on kehitetty mm. tulosohjauksen vuosikello. Parhailaan on käynnissä mm. valmistautuminen toimipisteiden supistamiseen.

Itä-Suomen aluehallintoviraston johto jakaa saman huolen eikä sen vuoksi kannata maistraattien liittämistä aluehallintovirastoihin.

ALKU-uudistuksesta Eduskunnalle annettu valtioneuvoston selonteko pohjautui työryhmäraporttiin (VM julkaisuja 28/2012). Työryhmäraportti oli lausunnoilla 10.9.-8.10.2012 ja raportti sisälsi ehdotuksen, jonka mukaan osana hallinnon rakenteiden arviointia on tarpeen selvittää, mitä toiminnallisia ja taloudellisia vaikutuksia maistraattien aluehallintovirastoihin liittämällä olisi. Työryhmäraportista saaduissa lausunnoissa Lounais-Suomen, Länsi- ja Sisä-Suomen, Pohjois-Suomen ja Lapin aluehallintovirastot kannattivat maistraattien liittämistä aluehallintovirastoihin. Itä-Suomen aluehallintovirasto vastusti tuolloinkin liittämistä. Etelä-Suomen aluehallintovirasto ei ottanut launnossaan asiaan kantaa.

Aluehallintovirastojen talous- ja henkilöstöhallinnon asiantuntijat näkevät mahdollisessa liitoksessa etuja: prosesseja voidaan yhdistää ja päällekkäistä hallintoa poistaa ja maistraateille voisi henkilöstöpoliittisesti olla eduksi olla osa isompaa kokonaisuutta.

4 Vaikutusarvio

Tässä käsitellään tilannetta, jossa maistraatin toimintoja liitettäisiin aluehallintovirastoon ja tehdään sen jälkeen päätelmä, olisiko tämä tilanne nykyistä toimintatapaa suositeltavampi.

4.1 Yleistä

Tehdyn selvitystyön perusteella näyttää ilmeiseltä, että yksittäisiä maistraatin tehtäviä ei ole tarkoituksenmukaista liittää aluehallintovirastoon, vaan maistraattien tehtäviä on tarkasteltava kokonaisuutena.

Maistraatit ovat aluehallintovirastojen vastuualueisiin verraten suurehko ja monin tavoin omaleimainen kokonaisuus. Luontevimmin maistraattien toimintojen liittäminen aluehallintovirastoihin tapahtuisi perustamalla aluehallintovirastoon uusi vastuualue, jota voitaisiin tässä kohdassa kutsua maistraattivastuualueeksi.

Maistraattivastuualueelle voitaisiin siirtää maistraattien nykyiset (siirtoajankohtana olemassa olevat) tehtävät lukuun ottamatta kuluttajaneuvonnan tehtäviä, jotka voitaisiin liittää Kilpailu- ja kuluttajaviraston ohjauksessa oleviin aluehallintoviraston tehtäviin peruspalvelut, oikeusturva ja luvat -vastuualueelle.

Maistraattitoimintojen järjestely Ahvenanmaalla, jossa valtionvirasto jo huolehtii maistraatin tehtävistä, ei muuttuisi.

4.2 Taloudelliset vaikutukset

Siirtymäkustannukset

Organisaatiomuutoksen yhteydessä syntyvät ylimääräiset kustannukset ovat yleensä kertaluonteisia ja arvion mukaan niin on tässäkin tapauksessa. Poikkeuksena olisi organisaatioiden yhdentymisen seurauksena aluehallintovirastolle syntyvä uusi velvoite järjestää aluehallintoviraston yhtenäisen käytännön mukainen sisäinen tarkastus koskemaan myös maistraattien toimintoja. Tämä aiheuttaisi noin yhden henkilötyövuoden vahvistamistarpeen aluehallintovirastojen keskitettyyn sisäiseen tarkastukseen. Lisäkustannus aiheutuisi maistraattitoiminnoille annettavan palvelun paranemisesta, eikä se näin ollen olisi rationalisointihaitta.

Useissa organisaatiomuutoksissa suurimmat siirtymäkustannukset muodostuvat tietojärjestelmä- ja toimitilakustannuksista. Tässä tapauksessa ylimääräisiä tietojärjestelmämenoja ei syntyisi, koska perustietotekniikka ja siihen liittyvät tukipalvelut on jo yhdenmukaistettu. Puhepalveluiden mahdollisesta uudelleen järjestelystä aiheutunee lähinnä tiedotuskuluja. Toimitiloihin ei tarvitsisi tehdä organisaatiomuutoksen johdosta mitään muutoksia. Toimitilojen mahdollinen järjestelytarve syntyy yleisestä kehityksestä, joka on riippumaton tässä harkitusta organisaatiomuutoksesta.

Siirtymäkustannuksiksi jää kylttien ja opasteiden uusimistarve, erilaisten painatusten ajan tasalle saattaminen, joka voitaneen suurelta osin koordinoida muutenkin uusien painatusten tilaamiseen sekä tiedotuksen järjestäminen, johon tulee panostaa riittävästi asiakaspalvelun sujumisen takaamiseksi.

Tiedotuksen ja muun siirtymävaiheen tarpeellisten toimenpiteiden kertakustannukset voisivat olla noin 40.000 - 50.000 euron luokkaa.

Johtamistoiminnot

Maistraatin päällikköä vastaisi uudessa organisaatiossa maistraattivastuualueen päällikkö. Vastuualueen päällikön virkanimi olisi johtaja aluehallintovirastojen käytännön mukaisesti. Maistraattivastuualueita olisi kuusi verrattuna nykyiseen yhteentoista maistraattiin. Koska maistraatin päälliköt eivät tee yksinomaan johtamistoiminnon tehtäviä, ei organisaatiomuutoksessa voitaisi luopua kaikista viroista, joille ei voi osoittaa vastuualueen päällikön tehtävää. Osaa yli jäävistä viroista tarvittaisiin edelleen asiantuntijatehtäviin (erityisesti lakimiestehtäviin) ja lähiesimiestehtäviin. Vuosittainen säästö siirtymävaiheen jälkeen olisi 2 - 3 htv.

Substanssitehtävät

Substanssitehtäviin panostamisen tarpeessa ei tapahtuisi muutoksia. Maistraattien kuluttajaneuvonnan voimavarat yhdistettyinä aluehallintoviraston nykyisiin kilpailu- ja kuluttajatehtäviin toisivat selvän synergiaedun. Koska kuluttajaneuvonta on organisoitu valtakunnallisesti eikä alueellisesti, synergiaetua ei ole mielekästä tarkastella aluehallintovirastojen ja maistraattien rationalisointinäkökulmasta. Näiden tehtävien ohjaus kuitenkin yhtenäistyisi, mikä näyttää ohjaavan viranomaisen näkökulmasta tarkoituksenmukaiselta.

Hallinto- ja tukitehtävät

Talous- ja henkilöstöhallinnon rutiinien kannalta on ilmeistä, että yhdistäminen toisi prosesseihin yhden käsittelyportaan vähenemisen. Aluehallintovirastoilla on keskitettyjä talous- ja henkilöstöhallinnon toimintoja, jotka tarjoavat palveluja myös maistraattikentälle. Sen lisäksi aluehallintoviraston sisällä on virastokohtaista talous- ja henkilöstöhallintoa. Vastaavasti maistraattien ohjaus- ja kehittämisyksikkö huolehtii monista maist-

raattien talous- ja henkilöstöhallinnon keskitetyistä tehtävistä ja maistraateissa on virastokohtaista hallintoa sekä päätoimisina että varsinkin osa-aikaisina tehtävinä.

Yhdistämisellä saataisiin hallintoa kevennettyä ja hyödynnettäisiin koon ekonomiaa rutiinotoiminnoissa. Koska hallintoa on johdonmukaisesti pyritty rationalisoimaan vuosien varrella, on vaikeaa saada enää aikaan kovin huomattavia lisäsäästöjä pelkästään organisaatiota kokoamalla. Kuitenkin sisäisessä hallinnossa on yhä niin paljon voimavaroja sidottuna, että yhdistetty rationalisointihyöty uudessa aluehallintovirastoympäristössä voisi olla 10 htv luokkaa.

Toimitilat

Kuten edellä on todettu, toimitiloihin ei tarvita organisaatiomuutoksen johdosta muutoksia. Mahdollisia tulevia säästöjä toimitilakustannuksissa voitaisiin uuden organisoinnin avulla ajatella saavutettavan tehostuvan toimitilahallinnon avulla. Toimitilojen tarpeeseen vaikuttavat ensi sijassa muut kuin organisaatiomuodon näkökohdat. Etulinjassa on toiminnan sisäinen organisointi, tilastandardit ja toimipaikkojen lukumäärä. Jo nykyisin toimitilastrategia ja siihen sisältyvät päämäärät ovat aluehallintovirastoissa ja maistraateissa yhteisiä. Uudella organisaatiolla ei voida suoraan olettaa saatavan säästöjä toimitilamenoissa. Jos lähtökohdaksi otetaan mm. aluehallintovirastojen erikoistumistehtävien kokoaminen, näin syntyvä uusi ohjaus- ja asiantuntijajyksikkö olisi kuitenkin entistä vahvempi toimeenpanemaan yhteistä toimitilastrategiaa yhteistyössä Senaatti-kiinteistöjen kanssa.

4.3 Toiminnalliset vaikutukset

Ohjaus

Maistraattien nykyinen ohjausmalli, jossa maistraattien ohjaus- ja kehittämissyksiköllä on keskeinen rooli, saa kiitosta sekä maistraateilta että maistraatteja ohjaavilta viranomaisilta. Nykyisessä mallissa maistraatit ovat itsenäisiä virastoja, jotka viime kädessä päättävät itse toiminnastaan. Ohjaus on ohjaus- ja kehittämissyksikön koordinoimaa resurssi- ja tulosoajusta. Substanssikysymyksissä ohjaavat viranomaiset pyrkivät huolehtimaan valtakunnallisesti yhtenäisistä käytännöistä lähinnä yhteistyömenetelmien avulla.

Voimavara- ja tulosoajaus ei suuresti eroa aluehallintovirastoissa ja maistraateissa, koska maistraattienkin tulosoajaus perustuu mm. yhteisesti hyväksytyihin strategioihin. Aluehallintovirastojen ohjausmalli on kuitenkin tarkemmin säädelty ja perustuu erityisesti ministeriöiden välisen yhteisymmärryksen luomiseen.

Aluehallintovirastojen hallinnon erikoistumistehtävät on tarkoitus keskittää. Maistraattien osalta keskitettyyn yksikköön sijoittuisivat kehittämissihtävät. Ohjaustehtävät eriytettäisiin ja sijoitettaisiin uudelleen ministeriötasolle.

Kuluttajaneuvonnan tehtävät olisi tarkoituksenmukaista siirtää maistraattivastuualueen sijasta peruspalvelut, oikeusturva ja luvat -vastuualueelle, jossa jo on Kilpailu- ja kuluttajaviraston ohjaamia tehtäviä.

Maistraattivastuualueen päällikön nimittäisi aluehallintovirastoista annetun lain (896/2009) mukaan vastuualueen toiminnallisesta ohjauksesta päävastuussa oleva ministeriö. Tämä olisi joko oikeusministeriö tai valtiovarainministeriö sen mukaan, millainen tehtävien laajuuden tilanne siirtymähetkellä vallitsee.

Tässä kohdassa oletan, että suunnitelmat liikenne- ja viestintäministeriön alaisten vesikuluneuvokisteritehtävien siirtämisestä Trafin ja suunnitelmat kauppa- ja yhdistysrekisteritehtävien siirrosta maistraateilta Patentti- ja rekisterihallitukseen, toteutuvat.

Asiakaspalvelu

Organisaatiouudistuksen johdosta asiakaspalveluun ei tarvitse tehdä muutoksia. Maistraattien kannalta vähäisenä, mutta aluehallintoviraston kannalta jossain määrin olennaisempaan tekijänä voisi olla, että aluehallintovirastoilla vielä historiallisena rasitteena olevia pieniä henkilökohtaisen palvelun tehtäviä (esimerkiksi käteismaksun tai käteisen talletuksen vastaanoton tehtäviä) voitaisiin joustavasti siirtää maistraattivastuualueen luukulta hoidettavaksi. Asiakaspalvelu 2014-uudistuksen aiheuttama koordinaatio yksinkertaistuisi aluehallintovirastojen ja maistraattien osalta.

4.4 Muut vaikutukset

Määrärahat ja henkilöstön sijoittelu

Maistraattien perusrahoitukseen muutoksella ei olisi vaikutuksia. Maistraattien määrärahat siirtyisivät voimassa olevan kehyspäätyksen mukaisena aluehallintovirastojen määrärahojen osaksi siten, että sovitun tehtäväjaon ja yhteisen käytännön mukaisesti yhteisen hallinnon määrärahat tulisivat strategisessa tulossopimuksessa hallinnon alle ja substanssitoiminnan määrärahat maistraattivastuualueen käyttöön ja päätösvaltaan.

Maistraattien taloudellinen tilanne on ollut viime vuosina verrattain hyvä mm. maksullisen palvelutoiminnan suotuisan kehityksen ja hallitun menotalouden ansiosta. Myös kahtena seuraavana vuonna taloustilanne olisi todennäköisesti hallittava, jos sopeutustarpeena olisi vain vanhan tuottavuusohjelman mukainen henkilöstövähennyksen tavoite (-17 htv ja -17 htv vuosina 2014 ja 2015). Maistraattien henkilöstön ikärakenteesta johtuen määrärahavähennyksiin voitaisiin vastata eläkkeelle siirtyvien henkilöiden virkojen osittaisella täyttämättä jättämisellä.

Trafin ja PRH:n suunnitelmat muuttavat kuitenkin lähtökohtaisia määrärahoja huomponpaan suuntaan. Saamatta jää vuodesta 2014 lähtien Trafin tuloja noin 800.000 euroa vuodessa ja vuodesta 2015 lähtien PRH:n tuloja noin 2.200.000 euroa vuodessa.

Tämä aiheuttaa vähintäänkin sellaisen tilanteen, että nykyisessä organisaatiomuodossa tulee olemaan vaikea sopeuttaa tehtäviä ja henkilökunnan määrää maistraatin puitteissa toisiinsa. Todennäköisesti henkilöstöpoliittiseksi eduksi olisi mahdollisuus uudelleen sijoittaa henkilökuntaa aluehallintoviraston suuremmassa kokonaisuudessa.

Maistraattivastuualueen nimi

Vastuualueen nimessä on kaksi mahdollisuutta: pitäytyä vanhassa tai yrittää löytää organisaatioyksikön tehtäviä kuvaileva uusi nimi. Viime mainittu on nykyään yleinen pyrkimys. Se johtaa kuitenkin toisinaan kömpelöihin nimiin. Koska maistraattien tehtävät ovat monitahoiset, vaara olisi erityisen suuri. Maistraatti-nimellä on pitkät juuret, tosin se historiassa on ollut erilaisten organisaatioiden käytössä. Nykyisellä käytännöllä on 17 vuoden perinteet. Ainakin vihkimisviranomaisena ”maistraatti” lienee tuttu suurelle yleisöllekin.

Perusteltua olisi pitäytyä vastuualueen nimessä maistraatti-sanaan. Yksinkertaisimmin se käy antamalla uuden vastuualueen nimeksi ”maistraatti” (ei siis aluehallintoviraston maistraatti-vastuualue).

Tämä korostaisi myös sitä, että maistraatit siirtyisivät tehtävineen uuden katto-organisaation alle, minkä ei tarvitse vaikuttaa asiakaspalveluun juuri mitenkään. Paljon suurempi merkitys on yleisillä asiakaspalvelun konseptia koskevilla uudistuksilla, kuten Asiakaspalvelu2014-hankkeen ehdotuksilla.

Kielelliset vaikutukset

Muutoksella ei olisi kielellisiä vaikutuksia. Muutoksella ei ole vaikutusta Ahvenanmaan valtionviraston toimintaan.

5 Johtopäätökset ja toimenpide-esitys

5.1 Johtopäätökset

Edellä on selostettu organisaatiomuutoksen vaikutuksia siinä tapauksessa, että maistraatit liitettäisiin tehtävineen aluehallintoviraston yhteyteen.

On korostettava, että maistraatit ovat saavuttaneet tulostavoitteensa ja toimineet ohjauksen viranomaisten näkökohdasta hyvin. Muutamat ongelmakohtia koskevat huomautukset liittyvät maistraattien ajoittain epäyhtenäiseen toimintaan eli sellaisiin tapauksiin, että kansalainen ei saa aivan samanlaista palvelua eri puolilla Suomea. Suuri osa näistä tilanteista on sellaisia, että niihin on vapaaehtoisella yhteistyöllä ja informaation vaihdolla saatu tai niihin on saatavissa paranemista. Jäljelle jäävät kiistakohdat ovat sellaisia, että pelkkä organisaatiomuutos ei niihin kokonaan vaikuta, koska kysymys on itsenäisten virastojen erillisestä päätöksenteosta. Etelä-Suomessa ja Länsi- ja Sisä-Suomessa toimialueen laajeneminen voi kuitenkin osaltaan vaikuttaa päätösten yhtenäisyyteen.

Maistraatin päälliköt ja henkilökunta kokevat sisäisen kehittämistyön myönteiseksi ja hyviä tuloksia tuottaneeksi ja kehitystyön jatkuvuudesta kannetaan huolta. Yleinen muutoksen nopeus aiheuttaa myös stressiä eikä uusia muutoksia heti kaivattaisi sen jälkeen kun 11 maistraatin mallissa on toimittu vajaa kaksi vuotta. Muutosvastarinnassa on kuitenkin jonkin verran vaihtelua, esimerkiksi luottamushenkilöt asettaisivat etusijalle mieluummin vakaan tulevaisuudennäkymän kuin vähittäiset jatkuvat pienet ja suuret muutokset.

Maistraattien organisatorisen aseman muuttamiseen ei siten ole sisältä syntyvää painetta eikä sellaista ulkoistakaan painetta, joka suorastaan pakottaisi muutokseen, vaan nykyiselläänkin organisoitumisella voitaisiin mennä eteenpäin, toimintaa johdonmukaisesti kehittäen.

Maistraattien toiminta on, kuten maistraattien puolelta on huomautettu, monessa suhteessa erilaista kuin aluehallintovirastojen. Virastojen toiminnot eivät kuitenkaan ole siten eriäviä, että mahdollisessa yhdistymisessä syntyisi intressiristiriitaa. Voidaan myös ajatella, että henkilökohtaisen asiakaspalvelun osaaminen toisi aluehallintovirastoon uudenlaista asiantuntemusta ja monipuolistaisi viraston julkikuvaa. On myös huomattava, että maistraattien ja aluehallintovirastojen strategia-asiakirjojen mukaan virastojen toiminta-ajatuksessa ja tavoitteissa on merkittäviä yhtenevyyksiä. Molemmat virastot edistävät kansalaisten oikeusturvaa.

Maistraattien ulkoinen ympäristö on voimakkaassa muutoksessa.

Maistraattien tehtävät ovat vähenemässä vesikulkuneuvo- ja kauppa- ja yhdistysrekisteritehtävien poistuessa. Asiakaspalvelu2014-hanke tuo toteutuessaan suuria haasteita

julkisten palvelujen järjestelylle ja henkilökunnan tehtäväkuville. Yhdistämisellä on mahdollista saada johto- ja hallintorutiineissa rationalisointihyötyä, joka ei näy ylimääräisinä vähennyskirjauksina talousarviolukuihin, mutta joka auttaa sekä aluehallintovirastoja että maistraatteja selviytymään niille jo asetetuista säästövelvoitteista.

Maistraatit ovat virastoina verraten pieniä, enintään 100 henkilön virastoja. Henkilöstön kehittämiseksi, mm. tehtäväkierron edistämiseksi viraston henkilökunnalle olisi eduksi olla osa suurempaa kokonaisuutta. Myös mahdollisissa talouden ja henkilöstön sopeuttamistilanteissa suurempi virasto on todennäköisesti helpommin johdettava ja joustavammin sopeuttava kuin pieni.

Hallituksen yleisenä linjauksena on koota hallintoa entistä yhtenäisemmiksi kokonaisuuksiksi. Alue- ja paikallishallinnon rajat ovat jo suurelta osin murtuneet.

5.2 Toimenpide-ehdotus

Edellä esitettyihin johtopäätöksiin perustuen ehdotukseni on, että:

- maistraattien toiminnot liitetään osaksi aluehallintovirastojen toimintaa, aikaisintaan vuoden 2015 alusta,
- kuhunkin aluehallintovirastoon perustetaan vastuualue nimeltä Maistraatti,
- aluehallintoviraston Maistraattiin sijoitetaan nykyisten maistraattien tehtävät ja henkilökunta lukuun ottamatta kuluttajaneuvontaa, joka sijoitetaan peruspalvelut, oikeusturva ja luvat -vastuualueelle,
- maistraattien yhtenäistä ohjausta koordinoimaan siirretään nykyisestä ohjaus- ja kehittämisyksiköstä kaksi henkilöä valtiovarainministeriön alaisuuteen, muiden sijoittuessa aluehallintoviraston keskitettyyn hallinnon kehittämis- ja palveluyksikköön. Ohjaus ja kehittäminen säilytetään kuitenkin fyysisesti ja työtavoiltaan mahdollisimman läheisenä ja toimintaa yhteen sovittavana,
- maistraatteja ohjataan aluehallintovirastoja koskevan yleisen strategisen suunnittelun ohjausjärjestelmän mukaisesti, ilman erillisiä poikkeuksia,
- maistraattien virat täytetään aluehallintovirastoista annetun lain mukaisesti, ilman erillisiä poikkeuksia,
- aluehallintovirastoille keskitetysti tuotettavat palvelut otetaan täysimääräisesti käyttöön Maistraattien osalta, mikä merkitsee mm. sisäisen tarkastuksen palvelujen tehostamista ja laajentamista koskemaan maistraattikenttää. Lisäpanostuksen tarve aluehallintovirastossa on 1 htv.

Liite 1

Haastatteluja

Maistraattien ohjaus- ja kehittämissyksikkö 18.6.2013

Yksikön päällikkö Merja Koponen
Lakimies Aila Heusala
Ylitarkastaja Marja-Leena Martikainen
Osastosihteeri Outi Kiiskinen

Maistraatin päällikkö Eino Haarala, Lapin maistraatti, 11.6.2013

Etelä-Suomen aluehallintovirasto, Hämeenlinna, 23.8.2013

Ylijohtaja Anneli Taina
Johtaja Tuula-Kaarina Isosuo
Talouspäällikkö Pasi Katajisto

Väestörekisterikeskus, 12.8.2013

Ylijohtaja Hannu Luntiala
Johtaja Lea Krohns
Johtaja Tytti Ronkainen

Itä-Suomen aluehallintovirasto, Mikkeli, 7.8.2013

Ylijohtaja Elli Aaltonen
Johtaja Teijo Mustonen (hallintopalvelut)
Yksikön päällikkö Merja Koponen

Yksikön päällikkö Timo Kähärä, aluehallintovirastojen henkilöstöpolitiikka- ja työnantajayksikkö, 2.10.2013

Hallitusneuvos Maaria Rubanin, oikeusministeriö, 12.9.2013

Kilpailu- ja kuluttajavirasto, 13.9.2013

Ylijohtaja Päivi Hentunen
Johtaja Maija Puomila
Ylitarkastaja Jonna Harju

Kehittämisjohtaja Marko Puttonen, valtiovarainministeriö, 25.4.2013

Yhteistyökouksia, joissa selvitystyötä on käsitelty

20.5.2013 Maistraattien päällikkökokous

23.5.2013 Maistraattien yhteinen yhteistyökomitea

31.5.2013 Aluehallintovirastojen ylliohtajakokous

19.9.2013 Maistraattien luottamusmiespäivät, edunvalvontajärjestö ProUnioni

24.9.2013 Aluehallintovirastojen hallintopäivät

Liite 2

Yhteenvedo maistraattiselvityksen kyselyn vastauksista

Osana maistraattiselvitystä järjestettiin maistraattien päälliköille, vastualueen päälliköille ja luottamushenkilöille kirjallinen kysely. Kyselyyn tuli yhteensä 31 vastausta, joista kaksi oli useamman henkilön yhteisvastauksia. Maistraattien päälliköistä kyselyyn osallistui 9 henkilöä. Yksi vastauksista sisälsi myös maistraatin muiden vastuuhenkilöiden mielipiteet. Tämän lisäksi yksi maistraatin päällikkö on haastateltu puhelimitse. Vastualueen päälliköiden vastauksia saatiin 16 ja luottamushenkilöiden 5.

Kyselyn kysymykset olivat avovastausta vaativia. Vastaukset olivat lähes poikkeuksetta hyvin huolellisesti perusteltuja.

Eri vastaajaryhmien välillä ei vastauksissa ole suuria eroja. Maistraattien päälliköiden vastauksissa painottuvat selvityksen kohteena olevan uudistuksen vastustamiseen liittyvät näkökohdat. Vastualueiden päälliköiden vastaukset ovat tässä suhteessa hiukan avoimempia. Luottamushenkilöiden vastauksissa kannetaan erityisesti huolta henkilöstön asemasta ja jaksamisesta.

Maistraattien tehtäväkenttä

Maistraattien vahvuutena nähdään pitkä henkilökohtaisen asiakaspalvelun osaamisen perinne. Samoin painotetaan vahvaa substanssiosaamista. Maistraattien nykyinen palveluverkko nähdään kattavana ja tarpeellisena. Monipuolista tehtäväkenttää hoitaa mm. suuri joukko lakimiehiä. Tämä voimavara nähdään edellytyksenä sille, että maistraattien tehtäväkenttää on voitu laajentaa nykyisen kaltaiseksi. Se sallii myös voimavarojen joustavan käytön tehtäväkentässä tapahtuvien muutosten mukana.

Myös monialaisuus on voimavara ja etu. Maistraattiyksiköiden nykyinen koko nähdään sopivana.

Myös kuluttajaneuvonta, joka on uusin huomattava lisäys maistraatin tehtäväkenttään, on saatu maistraattien näkemysten mukaan toimimaan hyvin maistraateissa ja nähtävissä on toimintatapojen valtakunnallista yhtenäistämistä.

Holhustoimessa erityisenä etuna nähdään maistraattien riippumaton asema. Yleinen edunvalvonta on järjestetty oikeusministeriön alaisille oikeusaputoimistoille. Maistraatin asema holhousviranomaisena on vakiintunut.

Maistraattien tehtäväkenttää pidetään hyvänä synergisenä kokonaisuutena. Vesikulkuneuvorekisteritehtävien poistumista ei nähdä periaatteellisena heikentymisenä. Jotkut vastaajat katsovat vesikulkuneuvorekisteritehtävien poistumisen jopa selkeyttävän maistraatin tehtävänkuvaa. Sen sijaan asunto-osakeyhtiöasioiden katsotaan kuuluvan maistraattien tehtävien kokonaisuuteen ja niitä koskevien suunnitelmien toteutumista haluttaisiin harkittavan uudelleen. Tietohuolto- ja oikeusturvapalveluiden tuottaminen tukevat toisiaan hyvin. Peruspalvelut "kehdosta hautaan" nähdään hyvänä iskulauseena. Kuluttajaneuvonnan katsotaan puolestaan sopivan maistraattien tehtäviin asiakaspalveluvirastona.

Tehtäväkentästä monet toteavat, että se on tietynlainen historiallinen kompromissi, jolle maistraatit yleishallintoviranomaisina ovat tarjonneet hyvän pohjan.

Aluehallintovirastojen ja maistraattien tehtäväkentässä ei juuri nähdä yhteneväisyyksiä, vaan painotetaan toiminnan luonteen eroja. Maistraatit nähdään yksityisen kansalaisen palvelijana oikeusturva-asioissa, kun taas aluehallintovirastot nähdään muiden viranomaisten ja yhteisöjen ohjaajana ja valvojana. Muun muassa huomautetaan, että maistraateilla ei ole ollut erityistä yhteistyötä aluehallintovirastojen kanssa. Poikkeuksena on luonnollisesti maistraattien ohjaus- ja kehittämisyksikkö Itä-Suomen aluehallintoviraston yhteydessä. Maistraatteja pidetään myös leimallisesti paikallishallintoviranomaisina. Henkilökohtainen asiakaspalvelu maistraateissa erottaa sekin maistraatit aluehallinnosta.

Asiakaspalvelu2014-hanke

Asiakaspalvelu 2014 -hankkeen ehdotusten mukaan kunnat perustaisivat julkisen hallinnon yhteisiä palvelupisteitä. Niissä tarjottaisiin aina kunnan omat asiakaspalvelut ja ne valtion viranomaisten palvelut, joissa käyntiasiointia on eniten. Palveluiden tuottamisessa hyödynnettäisiin ja edistettäisiin tietotekniikan käyttöä mahdollisimman tehokkaasti. Hanke koskettaa maistraatteja hyvin vahvasti.

Kyselyyn vastanneista valtaosa suhtautuu varauksellisesti hankkeen tavoitteiden toteutumiseen. Pelkona on, että asiakaspalvelussa otetaan askeleita taaksepäin: sähköisten palvelujen kehittäminen hidastuu ja yhteisissä palvelupisteissä asiakaspalvelu jää neuvonnan ja hakemusten vastaanottamisen tasolle. Pelätään myös, että hanke on kallis ja vie varat muilta kehittämistarpeilta. Jos kuitenkin hanke lähtee toteutumaan, vastaajien mielestä tarve valtakunnalliselle toiminnan organisoimiselle korostuu. On luotava yhteiset toimintamallit palveluiden tuottamiselle ja varmistettava asiakaspalveluneuvojien koulutus. Sähköistä työtä tulisi voida entistä tehokkaammin jakaa valtakunnallisesti eli alueellista toimialuejakoa tulisi vähentää. Asiantuntijuuden säilyttäminen asiakaspalvelussa on suuri haaste. Palveluverkon tiheyden ja palvelutarpeen kohtaaminen näyttää ongelmalliselta. Yhteisiä palvelupisteitä perustettaisiin paikkakunnille, joissa nykykokemuksen mukaan ei ole juurikaan maistraattien palvelujen kysyntää.

Monet vastaajat näkevät toisaalta hankkeessa mahdollisuuden järjestää palvelut uudella, tarkoituksenmukaisella tavalla. Tämä edellyttää mm. hyvin toimivaa sähköistä asiointia ylipäätään. Tämän näkemyksen mukaan suurin osa maistraatin työstä tehdään taustalla ja tämä työ on paikkariippumatonta. Sen organisointi helpottuu, kun ei olla sidottuja käyntiasiakkaiden palveluun.

Tulosohjaus

Maistraatin päälliköiden mielestä maistraattien ohjausjärjestelmää on kehitetty järjestelmällisesti. Tulosohjaus on keskitetty vuonna 2010 Itä-Suomen aluehallintovirastossa toimivaan maistraattien ohjaus- ja kehittämisyksikköön. Yksikön toimintaan ollaan varsin tyytyväisiä. Yksikköön on kertynyt maistraattien toiminnan asiantuntemusta ja ohjaus-

ja kehittämistoiminta on organisoitu asiantuntevasti ja tehokkaasti. Ohjausmallia ei ole syytä radikaalisti muuttaa. Jonkun verran kaivataan substanssiohjauksen ja voimavaraohjauksen suurempaa yhteyttä, jolloin tulostavoitteet voitaisiin asettaa konkreettisemmin.

Myös vastuualueiden päälliköt pitävät tulosohtausta hyvin toimivana. Huomautetaan kuitenkin prosessikohtaisen tulosohtauksen kehittämisestä ja säilyttämistarpeesta eri organisaatiovaihtoehdoissa.

Mahdollisessa maistraattien ja aluehallintovirastojen yhdistämisessä nykymalli tulisi vastaajien suuren enemmistön mukaan periaatteessa säilyttää, ainakin jos maistraatti säilyy yhtenäisenä vastuualueena. Eräänä huomiona todetaan, että yksi aluehallintoviraston vastuualue ei voi ohjata toista vastuualuetta.

Epäilynä esitettiin lisäksi, että maistraattien ja aluehallintovirastojen yhdistäminen lisäisi organisaatioportaita maistraattien ohjausjärjestelmään. Tämä olisi paluuta menneeseen aikaan.

Määrärahat

Mahdollisen aluehallintovirastoihin liittäminen yhteydessä osa määrärahojen käytön päätöksistä siirtyisi maistraatin päälliköltä ja maistraattien ohjaus- ja kehittämissyksiköltä aluehallintoviraston johdolle. Tällä tarkoitetaan aluehallintovirastojen yhteistä osuutta. Mahdollisen aluehallintovirastoihin liittäminen yhteydessä osa määrärahojen käytön päätöksistä siirtyisi maistraatin päälliköltä ja maistraattien ohjaus- ja kehittämissyksiköltä aluehallintoviraston johdolle. Tällä tarkoitetaan aluehallintovirastojen yhteistä osuutta, yhteisesti järjestettyjä toimintoja, kuten kiinteistömenot, työterveyshuolto ja yhteiset hallintotehtävät. Aluehallintovirastoissa varsinaiset substanssitehtävät rahoitetaan tehtäväalueille osoitetusti ohjaavien viranomaisten yhteistyössä hyväksymien strategisten tulosopimusten mukaisesti. Kyselyssä kysyttiin, olisiko käytännön muutoksista haittaa maistraattien toiminnalle tai asemalle? Toisiko laajempi ja suurempi määrärahojen kokonaisuus puskuriturvaa tulevaisuuteen ajatellen esimerkiksi maistraattien tehtäväkentän muutosten ja määrärahojen ja henkilöstön muutostarvetta tulevaisuudessa?

Varsinkin maistraattien päälliköt epäilevät erityisesti määrärahojen puskuriturvaa aluehallintovirastojen yhteydessä. Monissa vastauksissa viitataan aluehallintovirastojen talousvaikeuksiin. Vastauksissa huomautetaan monien menokokonaisuuksien jo olevan valtakunnallisesti kilpailutettua ja ohjattua. Joissakin vastauksissa pidetään tärkeänä, että maistraattitehtävien asiantuntemus painottuu kaikkien menojen suunnittelussa. Esimerkkinä huonosti toimivasta mallista mainitaan kihlakunnanvirastot, joista maistraateilla on kokemusta.

Johtoryhmätyöskentely

Yleisesti pidetään luontevana, että vastuualueen päällikkö osallistuu viraston johtoryhmän työskentelyyn ja siitä voi olla molemminpuolista hyötyä, mm. maistraattiasioiden ymmärtämiseen viraston muilla vastuualueilla. Huomautetaan tosin, että yhteisiä asioita

ei todennäköisesti ole paljon, jolloin johtoryhmätyöskentely vie työaikaa enemmän kuin antaa hyötyä. Erään vastaajan kokemuksen mukaan kihlakunnanviraston johtoryhmässä vain 10- 20 prosenttia asioista koski suoraan tai välillisesti maistraattia.

Maistraatti-nimi

Kyselyssä kysyttiin, että jos aluehallintovirastoon perustetaan uusi vastuualue maistraattien nykyisten tehtävien hoitamiseksi ja organisoimiseksi olisiko vastuualue nimettävä esimerkiksi maistraattivastuualueeksi tai olisiko mahdollista tai toivottavaa, että vastuualueelle pyritäisiin etsimään nimi sen mukaan, mitkä ovat sen konkreettiset tehtävät.

Pieni osa vastaajista ei näe vastuualueen nimellä sinänsä suurta merkitystä, koska ihmiset hakevat palveluja toiminnon, ei organisaation mukaan. Valtaosa vastaajista kannattaa varsin voimakkaasti maistraatti-nimen säilyttämistä. Perusteluna on ennen kaikkea se, että maistraatti-nimi on toisaalta erittäin vanha ja nykyisessä käytössäänkin se on ollut jo 17 vuotta. Vastaajien kokemuksen mukaan se on toiminut verraten hyvin kattonimikkeenä laajalle joukolle erilaisia palveluita.

Maistraattivastuualueen tehtävät

Kyselyssä tiedusteltiin onko maistraatilla tehtäviä, jotka sopisivat pääsäännöstä poiketen sijoitettavaksi Peruspalvelut, oikeusturva- ja luvat -vastuualueelle.

Pääsääntöisesti vastaajat eivät pidä suotavana - tai edes mahdollisena - maistraatin nykyisten tehtävien hajottamista muille vastuualueille. Joissakin vastauksissa mainitaan kuluttajaneuvonta, mutta kuluttajaneuvonnan edustajat maistraateissa ovat tätä näkemystä vastaan ja pitävät parempana asiakaspalvelusyistä maistraattiyhteyttä.

Ratkaisu- ja nimitysvalta

Vastaajat eivät pidä mahdollisena, että viraston päällikkö voisi edes poikkeustapauksessa pidättää itselleen päätösvaltaa yksittäisessä maistraattia koskevassa asiassa. Perusteluna viitataan maistraatin päätösten yksityisoikeudelliseen luonteeseen ja maistraatin päätöksentekijöiden kelpoisuusvaatimukseen (juristin tutkinto).

Myös nimitysvallassa vierastetaan aluehallintoviraston pääsääntöistä menettelyä, jossa viraston päällikkö nimittää vastuualueen päällikköä lukuun ottamatta vastuualueen virkamiehet. Tätä pidetään vanhanaikaisena ja tulosjohtamiseen huonosti sopivana käytäntönä. Muutamia viittauksia on myös toiminnan riippumattomuuteen, joka puoltaisi poikkeuskäytäntöä. Muutamissa vastauksissa pääsäännössä ei nähdä vaaraa, kun nimitysperusteet ovat joka tapauksessa samat.

Vastuualueen päällikön nimitys määräaikaisena saa mainintana kannatusta.

Muita näkökohtia

Muina selvitettävänä kysymyksinä, jotka eivät välttämättä kuulu toimeksiantoon, mainitaan muun muassa:

- prosessien jatkokehittäminen
- Patentti- ja rekisterihallituksen maistraatteja koskevien suunnitelmien uudelleen arviointi
- yhden maistraatin mallin tarkempi selvittäminen, maistraattikeskusvirasto
- keskitetyn resurssiohjauksen vahvistaminen ja kehittäminen
- erikoistumistehtävien laaja käyttöön otto
- henkilökunnan jaksamisesta huolehtiminen, kehittämissaikataulu (edellisestä huomattavasta organisaatiouudistuksesta vasta runsas vuosi)
- organisaation selkeys kansalaisiin päin
- kuluttajaneuvonnan ja edunvalvonnan mahdollinen kokoaminen muiden oikeus- suojapalveluiden alle (OM hallinnonalalla)
- nykyiset vastualueet erikoistumistehtäviksi aluehallintovirastossa (jos maistraatit liitetään).



**VM:N
JULKAISUSARJAN
TEEMAT:**

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

VALTIOVARAINMINISTERIÖ
Snellmaninkatu 1 A
PL 28, 00023 VALTIONEUVOSTO
Puhelin 0295 160 01
Telefaksi 09 160 33123
www.vm.fi

28/2013
Valtiovarainministeriön julkaisuja
Lokakuu 2013

ISSN 1459-3394 (nid.)
ISBN 978-952-251-511-7 (nid.)
ISSN 1797-9714 (pdf)
ISBN 978-952-251-512-4 (pdf)