



VM046:00/2018
VM/528/00.01.00.01/2018



VIRASTO 2020-LUVULLA TYÖRYHMÄN LOPPURAPORTTI

Valtion virastojen ja laitosten toiminnallisen joustavuuden lisäämiseksi ja toimintakyvyn parantamiseksi



20. MAALISKUUTA 2019
VALTIOVARAINMINISTERIÖ

Sisällysluettelo

1 Tausta, tavoitteet, tehtävät ja organisointi	3
1.1 Organisointi	3
1.2 Kokoontumiset	4
1.3 Tehtävien suorittaminen	4
2 Virastojen rahoitus ja investoinnit	5
2.1 Liikkumavaran löytäminen resurssien ja tarpeiden kohtaannon parantamiseksi kehityksen puitteissa ..	8
2.2 Virastojen toimintaan ja sen kehittämiseen käytettävien määrärahojen käyttöajan pidentäminen ja kokoaminen suurempiin kokonaisuuksiin	10
2.3 Strategisuuden, vaikuttavuuden ja poikkihallinnollisuuden vahvistaminen virastojen resurssiohjauksessa	10
3 Virasto-organisaatio	11
4 Virastojen asiakaspalveluverkostot	12
4.1 Aukioloasetuksen kumoaminen	12
4.2 Asiakaspalveluverkoston kehittäminen	13
5 Jatkoselvitettävät kehittämisteemat	14
5.1 Virkavastuu	14
5.2 Henkilöstöpolitiikka	15
5.3 Valtion yhteiset palvelut	15
6 Kehittämisehdotukset, jotka eivät edellytä muutoksia virastomuotoon	16
Liitemateriaali	16

1 Tausta, tavoitteet, tehtävät ja organisointi

Virasto 2020-luvulla –selvitystyö on osa keskushallinnon uudistuksen muutosohjelmaa. Pääministeri Juha Sipilän hallitusohjelmassa sovittiin käynnistettäväksi valtion keskushallinnon uudistus. Lähtökohdiana 2020-luvun virastomallin laadinnassa on hallitusohjelman tavoite keskushallinnosta, jonka rakenne, ohjaus ja johtamisjärjestelmät ovat selkeät ja jolla on kyky muutokseen ja riskienhallintaan. Valtion palveluiden tulee olla asiakaslähtöisiä ja ensisijaisesti sähköisiä. Ehdotuksissa on huomioitu viraston mahdollisuudet toiminnan ja toimintatapojen ja johtamisen joustavaan uudistamiseen, hallinnonalarajat ylittävään yhteistyöhön sekä mahdollisuudet digitalisoinnin hyödyntämiseen. Keskushallinnon uudistamisen muutosohjelman valmisteluryhmä asetettiin 18.11.2016. Uudistuksen ensimmäisen vaiheen tehtävänä oli valmistella uudistuksen muutosagenda. Yhdeksi muutosagendan osa-alueeksi nostettiin tarve tunnistaa uudistustarpeet ja laatia kehittämis ehdotukset valtion virastojen ja laitojen toiminnallisen joustavuuden lisäämiseksi. Virasto 2020-luvulla –työ vastaa tähän tarpeeseen.

Virasto 2020-luvulla –selvitystyön tavoitteena oli tunnistaa uudistustarpeet ja laatia kehittämis ehdotukset valtion virastojen ja laitojen toiminnallisen joustavuuden lisäämiseksi ja toimintakyvyn parantamiseksi. Työssä on tarkasteltu erityisesti virastomuodon juridiikassa, ohjauksessa, rahoituksessa, johtamisessa ja menettelyissä olevia uudistustarpeita. Lisäksi työn aikana on tunnistettu ja tehty kehittämis ehdotuksia toimenpiteistä, jotka eivät edellytä muutoksia virastomuotoon. Näitä on käsitelty liitteessä 1. Kehittämis ehdotukset valmisteltiin vuoden 2018 loppuun mennessä ja niiden toimeenpanosuunnitelma 15.3.2019 kokoukseen.

1.1 Organisointi

Virasto 2020-luvulla työryhmä 1.8.2018-31.3.2019

Puheenjohtaja: Ylijohtaja Juha Sarkio, valtiovarainministeriö

Varapuheenjohtaja: Finanssineuvos Anu Nousiainen, valtiovarainministeriö

Jäsenet:

Osastopäällikkö Janne Kerkelä, valtioneuvoston kanslia
 Neuvotteleva virkamies Anna Similä, liikenne- ja viestintäministeriö
 Neuvotteleva virkamies, Iiris Patosalmi, opetus- ja kulttuuriministeriö
 Osastopäällikkö, budjettipäällikkö Hannu Mäkinen, valtiovarainministeriö, budjettiosasto
 Kaupallinen neuvos Eeva-Liisa Koltta-Sarkanen, työ- ja elinkeinoministeriö
 Konserniohjausyksikön johtaja Sanna Poutiainen, puolustusministeriö
 Talousjohtaja Tapio Laamanen, oikeusministeriö
 Ylijohtaja Eero Mantere, Patentti- ja rekisterihallitus
 Asiakaspalvelujohtaja Marja Koskimäki, Verohallinto
 Johtava hallintovouti Elina Arpiainen, Valtakunnanvoudinvirasto
 Johtaja Veli-Pekka Nurmi, Onnettomuustutkintakeskus
 Ylijohtaja Marja Rantala, Maanmittauslaitos
 Henkilöstöpäällikkö Janne Luomala, Terveiden ja hyvinvoinnin laitos
 Poliisiylitarkastaja Jorma Laitinen, Poliisihallitus
 Hallintopäällikkö Matti Arola, Sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakunta SAMU
 Hallintojohtaja Terhi Wainio-Biese, Suomen ympäristökeskus
 Ylijohtaja Marjatta Kimmonen, Valtiontalouden tarkastusvirasto
 Neuvottelupäällikkö Markku Nieminen, Juko ry
 Neuvottelupäällikkö Harri Sirén, Ammattiliitto Pro
 Sopimustoimitsija Minna Salminen, JHL ry

Valtiovarainministeriön valtionhallinnon kehittämisosaston virkamiehistä koottu sihteeristö:

Neuvotteleva virkamies Hanna-Maria Paakkolanvaara, finanssineuvos Markus Siltanen, neuvotteleva virkamies Hannu Koivurinta, finanssineuvos Mari Näätsaari, lainsäädäntöneuvos Jaska Siikavirta, neuvotteleva virkamies Mikko Saarinen, kehittämisjohtaja Marko Puttonen ja hankeassistentti Silvast Pirjetta. Lisäksi sihteeristössä oli edustaja valtion työmarkkinalaitoksesta: hallitusneuvos Anna Käärinä Piepponen (8-10/2018) ja neuvotteleva virkamies Ulla Westermarck (11/2018-3/2019).

Virasto 2020-luvulla –työryhmän ohjausryhmänä on toiminut Keskushallinnon uudistuksen muutosohjelman poikkihallinnollinen ohjausryhmä, joka on asetettu kaudeksi 1.8.2018-31.3.2019. Työryhmä on kuullut työssään ulkopuolisia asiantuntijoita, teettänyt tarvittavia lisäselvityksiä ja järjestänyt syventäviä työpajoja. Selvitystyölle syötteitä, ideoita ja kommentteja on antanut laaja-alainen Virasto 2020-luvulla -kumppanuusverkosto.

1.2 Kokoontumiset

Työryhmän kokoukset:

Kick off- tilaisuus: maanantai 27.8.2018 klo 13-16, VM. Käsitellyt aiheet: Kumppanuusverkoston ennakokyselyn esittely, ryhmätyöskentelynä kehittämisteemojen priorisointi ja merkittävimpien kehittämiskohteiden haarukointi, alustava keskustelu tavoitteista ja työsuunnitelmasta sekä odotuksista työryhmän työlle, ohjausryhmän puheenjohtajan terveiset työryhmälle.

1. kokous: tiistai 11.9.2018 klo 9-11.30, YM. Käsitellyt aiheet: työsuunnitelman hyväksyminen, kehittämisteemat: rahoitus ja investoinnit, virastorakenne ja -koko sekä palveluverkko ja asiakaspalvelu sekä kumppanuusverkoston työpajojen pohdinta, terveiset ohjausryhmälle.

2. kokous: tiistai 23.10.2018 klo 13-15.30, SM. Käsitellyt aiheet: Ohjaus, johtaminen ja osaamisen joustava käyttö, viraston oikeudellinen asema, kumppanuusverkoston työpajojen anti, ohjausryhmän terveiset työryhmälle, foorumin 23.11 ohjelma.

3. kokous: maanantai 12.11.2018 klo 13-15.30, VM. Käsitellyt aiheet: loput teemat (Toiminnan ja toimintatapojen kehittäminen sekä digitalisaatio, Konsernipalvelut ja toimitilat) peilaten juridiikkaan, talouteen, ohjaukseen, rakenteeseen ja johtamiseen. Aiempien teemojen) jatkotarkastelu, foorumin aiheiden työstö, virastomallin kehittämisväitteet foorumiin.

Virasto 2020-luvulla –foorumi 23.11.2018 Scandic Hotel Park, Helsinki.

4. kokous: maanantai 3.12.2018 klo 13-15.30, SM. Käsitellyt aiheet: Foorumin anti ja virastomallia koskevat kehittämis ehdotukset (versio 2) ja väliraportti ohjausryhmälle.

Työryhmässä tehdyt kehittämis ehdotukset käsiteltiin 10.12.2018 ohjausryhmässä ja 21.1.2019 kansliapäällikkökokouksessa.

5. kokous: keskiviikko 16.1.2019 klo 13–15.15, SM. Käsitellyt aiheet: Virasto 2020-luvulla kehittämis ehdotusten toimeenpanon suunnittelu.

6. kokous: perjantai 15.2.2019 klo 13–15.15, VM. Käsitellyt aiheet: Alueellistamispolitiikka ja -periaatteet 2020-luvulla –selvityshenkilöhankkeen kehittämis ehdotukset ja niiden suhde Virasto 2020-luvulla –työhön, toimeenpanosuunnittelun eteneminen, esitys aukioloasetuksen kumoamisen toimeenpanosuunnitelmaksi, valtion yhteisten palveluiden kehittämistyö, Virasto 2020-luvulla viestintätoimenpiteet.

7. kokous: perjantai 15.3.2019 klo 13-15.15, VM. Käsiteltävät aiheet: Virasto 2020 -luvulla loppuraportti, Tuottavuusanalyysityö – erityisesti valtion käyntiasioinnin palveluverkko, keskustelu virastomuodon käytön työpajasta 5.4.2019 ja Virasto 2020-luvulla aamukahveista.

1.3 Tehtävien suorittaminen

Työryhmä työskenteli aktiivisesti myös kokousten välissä. Jokaisessa kokouksessa pohdittiin myös toimeksianto kumppanuusverkostolle sekä tarvittava raportointi ohjausryhmälle. Työryhmä antoi myös panoksensa kumppanuusverkoston työpajojen sekä ohjausryhmän, työryhmän, kumppanuusverkoston ja sihteeristön yhteisen Virasto 2020-luvulla Foorumin (23.11.2018) suunnitteluun sekä käsiteltäviin aiheisiin. Työryhmä huolehti myös sidosryhmien näkemysten riittävästä huomioimisesta. Kokousten välissä asioiden työstöä jatkettiin työryhmän yhteisessä sähköisessä työtilassa Tiimerissä. Sihteeristö valmisti taustamuistioita työryhmän käyttöön ja kuuli tarvittavia asiantuntijoita.

Työssä tarkasteltiin seuraavia kehittämisteemoja:

1. Viraston rahoitukseen ja investointeihin liittyvät uudistamistarpeet
2. Valtion viraston tai laitoksen ohjaus ja ohjausmalli
3. Johtaminen ja johtamismalli
4. Osaamisen kehittäminen
5. Valtion viraston tai laitoksen oikeudelliseen asemaan liittyvät uudistamistarpeet
6. Virastokokoon tai virastorakenteeseen liittyvät kehittämisenäkökulmat
7. Toiminnan kehittämisen ja digitalisaation mahdollisuudet
8. Toimintatapoihin ja organisaation sisäiseen joustavuuteen liittyvät uudistustarpeet
9. Palveluverkon ja asiakaspalvelun järjestämisen liittyvät uudistustarpeet
10. Konsernipalveluihin ja toimitiloihin liittyvät uudistustarpeet

Tarkastelu rajattiin pääasiallisesti virastomalliin liittyviin uudistus- ja muutostarpeisiin. Kehittämisehdotukset pyrittiin rajaamaan tavoitetilan kannalta vaikuttaviin, todennettavissa ja toteutettavissa oleviin ehdotuksiin. Lisäksi liitteeseen 1 on tehty koontia myös nykyisessä virastomallissa mahdollisista kehittämisajatuksista ja –tarpeista.

2 Virastojen rahoitus ja investoinnit

Valtion virastojen rahoituksen budjetointi tapahtuu vuosittain valtion talousarviossa. Virastojen pysyvän toiminnan keskeisimmät rahoituskanavat ovat talousarviossa virastolle osoitettava vuosittainen talousarviomääräraha ja viraston asiakkailtaan saamien maksujen tuotto (julkisoikeudelliset ja liikelatoudelliset maksut). Virastojen rahoitusmallin kehittämisen näkökulmasta ensimmäinen työtä ohjaava valinta on, tarkastellaanko asiaa nykyisten perustuslaillisten budjettiperiaatteiden ja talousarviolainsäädännön puitteissa vai näiden rajaamaa alaa laajempaan kysymyksenä. Kysymys on ratkaistu hankkeessa tehdyssä selvitystyössä ja työryhmän kehittämis ehdotuksissa siten, että on otettu lähtökohdaksi nykyinen lainsäädäntö ja siitä aiheutuvat keskeiset virastoihin sovellettavat rahoitusperiaatteet.

Pääsääntönä talousarviossa on, että virastolle toimintamenojen kattamiseen osoitettava talousarviomääräraha ja viraston toiminnasta koituvat nettobudjetoitavissa olevat tulot ja niistä aiheutuvat menot budjetoidaan viraston toimintamenomomentille. Toimintamenomomentit ovat ns. kaksivuotisia siirtomäärärahoja, mikä tarkoittaa käytännössä, että talousarviossa toimintamenomomentille budjetoidut määrärahat ovat viraston käytettävissä kahden peräkkäisen kalenterivuoden ajan. Toimintamenomomentin ohella virastolla voi olla käytettävissään erityisesti investointiensa rahoittamiseksi myös muita valtion talousarvion momenteja esim. puolustusmateriaalin tai koneiden, kalusteiden ja laitteiden hankintaan. Nämä momentit eivät ole pääsääntöisesti ja lähtökohtaisesti luonteeltaan pysyviä¹, jatkuvan toiminnan rahoittamiseen tarkoitettuja, mutta käytännössä myös näiltä momenteilta on usein maksettu toimintamenon luonteisia kustannuksia. Samoin toimintamenomenteilta rahoitetaan käytännössä usein investointeja keräämällä momentille vuosien mittaan siirtävää erää suurempia investointitarpeita varten. Tätä voidaan pitää ongelmana talousarvion läpinäkyvyyden kannalta, sillä yhteen tarkoitukseen tarkoitettujen määrärahojen tulisi olla budjetoituna yhdelle momentille (toimintamenojen tapauksessa viraston toimintamenomomentille), ja toisaalta kulu- ja investointimenojen rajanveto muodostuu helposti epäselväksi.

Virastojen hajonta on suuri sen suhteen, kuinka suuren osan ne kattavat toiminnastaan maksullisen toiminnan tuotoilla, joko julkisoikeudellisin tai liikelatoudellisin perustein perityillä. Taustalla vaikuttaa kunkin viraston toiminnan luonne. Esimerkiksi Maanmittauslaitoksen vuoden 2019 talousarvioesityksen mukaisista 119,7 miljoonan euron bruttomenoista noin 66 prosenttia katetaan maksullisen toiminnan tuotoilla. Patenti- ja rekisterihallituksella vastaavat luvut ovat 53,9 miljoonaa euroa, joista katetaan 85 prosenttia tuloilla. Toisen ääripään esimerkkinä ovat puolestaan useat oikeusministeriön hallinnonalan virastot. Esimerkiksi syyttäjälaitoksen vuoden 2019 talousarvioesityksen mukaisista 45,9 miljoonan euron bruttomenoista alle prosentti katetaan maksullisen toiminnan tuotoilla. Näin ollen on ilmeistä, että talousarviomäärärahaan kohdennettavat muutokset vaikuttavat hyvin eri tavoin

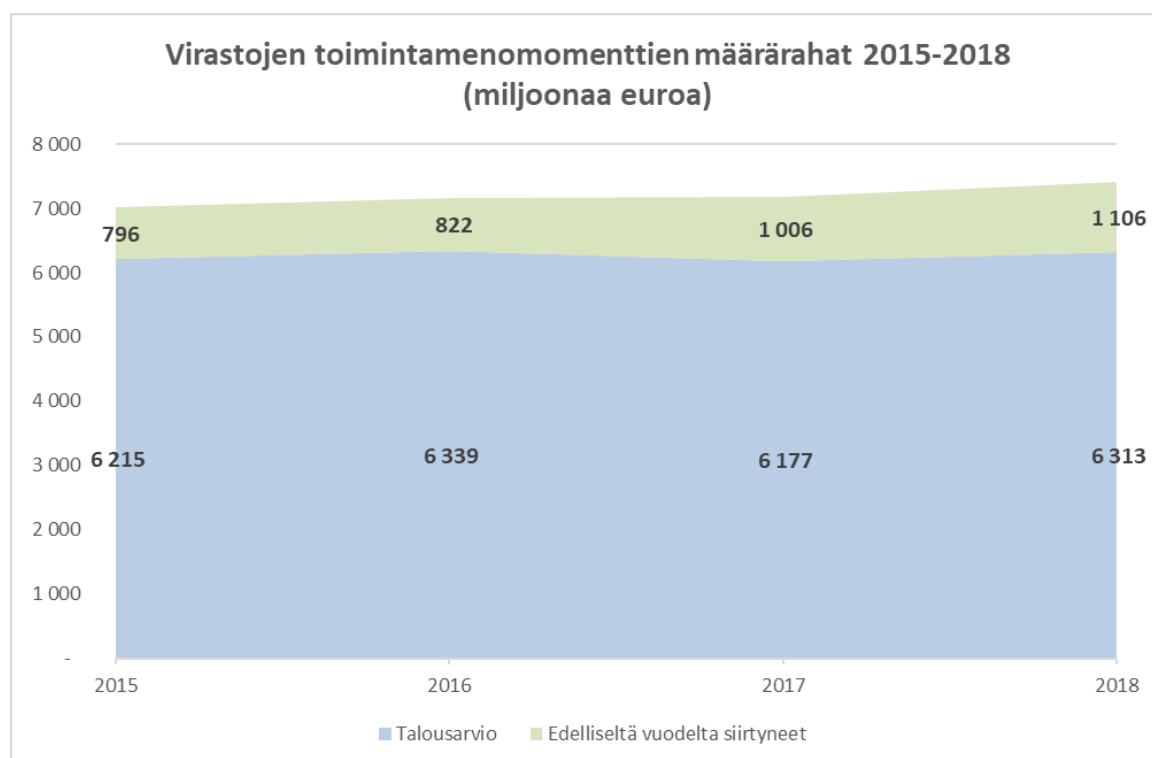
¹ Poikkeuksiakin on. Esimerkiksi puolustusmateriaalihankinnoilla turvataan Puolustusvoimien sodan ajan suorituskkyjen pitkäjänteinen kehittäminen, ja nämä hankinnat ovat siten luonteeltaan pysyvää toimintaa, vaikka niitä ei budjetoidakaan viraston toimintamenomomentille.

virastosta riippuen. Ison tulorahoitusosuuden virastoille ongelmaksi ei välttämättä muodostu niinkään talousarviomäärärahan riittävyys, vaan ennemminkin sen siirtäminen seuraavalle vuodelle, koska siirtyvän määrärahan määrä ei voi nykyisellään ylittää talousarviomäärärahan määrää.

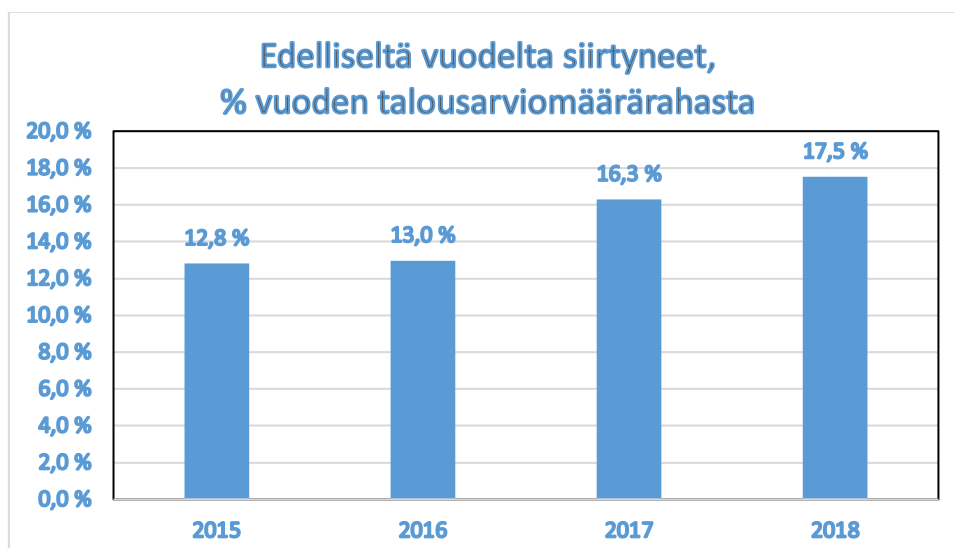
Virastojen toimintamenomomentit jakautuvat talousarvion rakenteessa hallinnonaloittain yhteensä kahteentoista pääluokkaan. Tosiasiallinen organisaatioiden (tulosohjattujen virastojen tai kirjanpito-yksiköiden) lukumäärä ei vastaa suoraan toimintamenomomenttien lukumäärää, sillä monissa tapauksissa useamman viraston tai kirjanpitoyksikön rahoitus on koottu yhdelle yhteiselle toimintamenomomentille. Kaiken kaikkiaan virastojen (ensisijaisia) toimintamenomomentteja oli hieman tulkinnasta ja rajauksesta riippuen noin 90 kappaletta vuonna 2017. Näiden toimintamenomomenttien mediaanibruttokulut olivat vuonna 2017 noin 26 miljoonaa euroa. Tyypillisimmin toimintamenomomentin bruttokulut olivat 10-50 miljoonaa euroa. Alle 10 miljoonan euron toimintamenomomentteja oli 25 ja yli 100 miljoonaan euron momentteja puolestaan 15.

Nykyiset talousarvion laadintakäytännöt korostavat pysyvyyttä ja jatkuvuutta, kun kunkin toimintamenomomentin talousarvioesitys laaditaan lähtökohtaisesti kehityksen mukaisena. Kerran perustelluja menoja ei siten perustella uudelleen muuten kuin koko hallinnon lävistävien toimintamenosäästöpäätösten toimeenpanon yhteydessä ja tällöinkin kokonaisuuden näkökulmasta kuitenkin suhteellisen pieneltä osin. Käytäntö johtaa kehityksen puitteissa toimittaessa samalla siihen, että uusiin resurssikohdennuksiin tarvittavaa liikkumavaraa on vaikea löytää, sillä järjestelmän toiminnan logiikkaan ei sisälly jatkuvaluonteisesti toimivaa periaatetta tai mekanismeja tällaisen liikkumavaran muodostumiseksi.

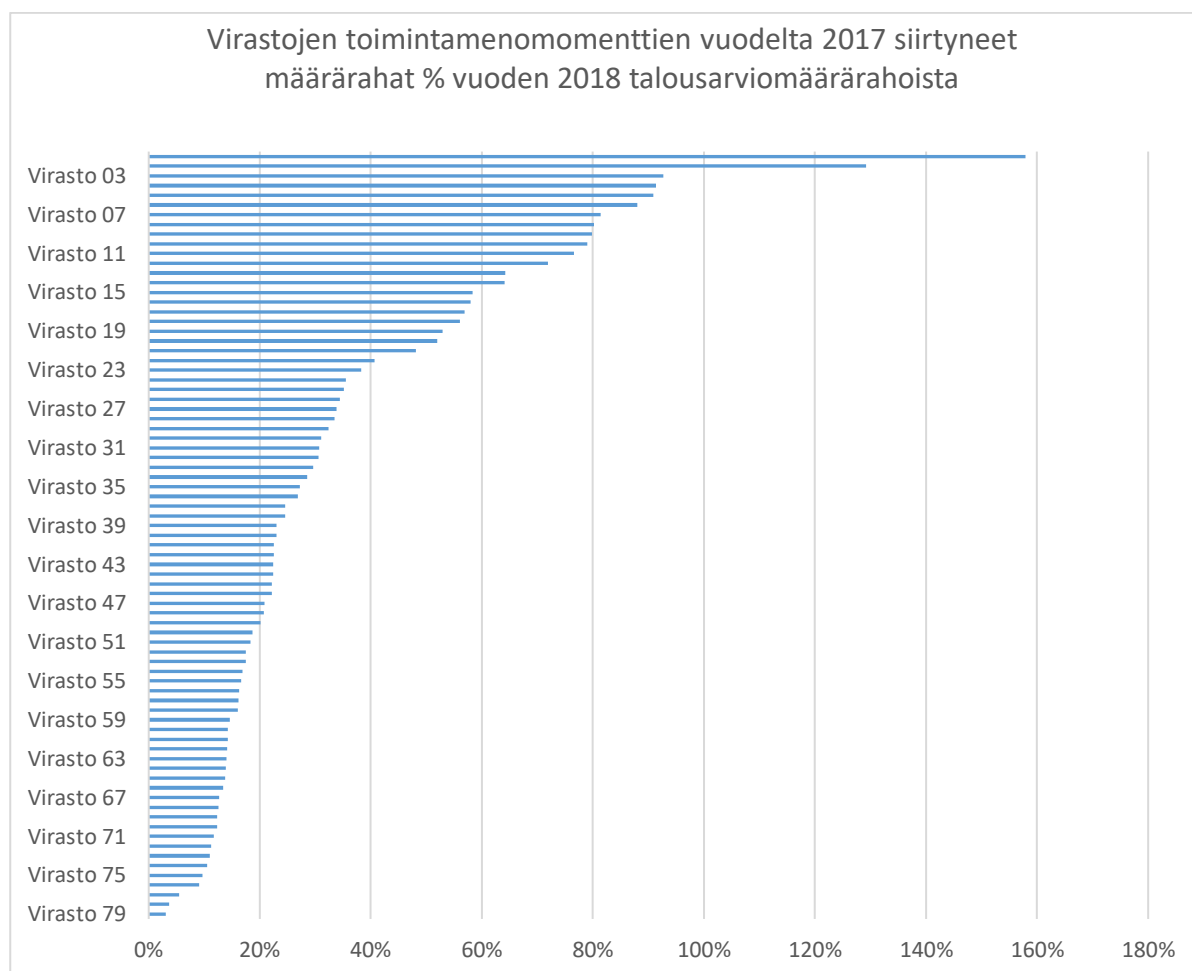
Samanaikaisesti on voitu käytännössä havaita, että seuraavalle vuodelle siirtyneiden määrärahojen osuus on virastojen toimintamenomomenteilla kasvanut viime vuosina varsin suureksi. Vuosien 2015-2018 kehitys käy valtion virastojen toimintamenomomenttien kokonaisuuden tasolla ilmi kuvioista 1 ja 2 sekä virastokohtaisesti kuvioista 3. On tärkeää huomata, että kuvioihin sisältyvät vain virastojen toimintamenomomentit ja siten vuosittaisten toiminnan kulujen kattamiseen tarkoitettut momentit, eivätkä esimerkiksi puolustusmateriaalihankintoihin tai muiden koneiden, kalusteiden tai laitteiden hankintaan tarkoitettut momentit.



Kuvio 1. Virastojen toimintamenomomenttien määrärahat 2015-2018, talousarvio ja edelliseltä vuodelta siirtyneet



Kuvio 2. Edelliseltä vuodelta siirtyneet, % vuoden talousarviomäärärahasta



Kuvio 3. Virastojen toimintamenomomenttien vuodelta 2017 siirtyneet määrärahat, % vuoden 2018 talousarviomäärärahoista

Talousarviokäsittelyn yhteydessä virastojen toimintaan kohdistuvien määrärahojen osalta tapahtuva aktiivinen neuvottelu ja päätöksenteko keskittyvät usein määrärahavaikutuksiltaan verrattain pieniin kysymyksiin, esimerkiksi yksittäisten henkilötyövuosien määrärahavaikutuksiin. Samalla isoja toimintaan merkittävästi vaikuttavia hankkeita on vaikea käsitellä prosessissa aitojen resurssiarvioiden ja -tarpeiden näkökulmasta, sillä uudelleenkehittämisvara on kunkin talousarvion tai kehyksen valmistelun yhteydessä poikkeuksetta hyvin pieni. Lisäksi kehittämishankkeissa on ollut havaittavissa kehitys, jossa toimintaympäristön muutosten vuoksi on aikaisempaa vaikeampaa tarkasti suunnitella

ja budjetoida tarkasti fokuksia toiminnan kehittämisen hankkeita. Vaikka toiminnan kehittämisen ja määrärahojen käytön tavoitteet, roolit ja johtamisvastuut tulee jatkossakin kaikissa tapauksissa kirjata ja asettaa selkeästi, niin voidaan kysyä, tulisiko lisärahoitusta kuitenkin samalla pyrkiä kohdentamaan nykyistä suuremmille ja toiminnan laajamittaiseen muuttamiseen tähtääville kokonaisuuksille, ei niinkään yksittäisille hankkeille. Samalla tulisi tarkastella kehittämistoimintaa ja sen rahoittamista yhä laajemmasta näkökulmasta ja ennen muuta toiminnan kehittämisenä, tapahtuu tämä sitten ICT:n, digitalisaation tai muiden varsinaista toimintaa tukevien ja mahdollistavien toteutustapojen kautta.

Työryhmän tavoitteen – valtion virastojen ja laitosten toiminnallisen joustavuuden lisäämisen ja toimintakyvyn parantamisen – näkökulmasta on hankkeen puitteissa tehdyssä työssä tunnistettu virastojen rahoitukseen liittyen kolme isompaa teemakokonaisuutta:

1. Liikkumavaran löytäminen resurssien ja tarpeiden kohtaannon parantamiseksi kehyksen puitteissa
2. Virastojen toimintaan ja sen kehittämiseen käytettävien määrärahojen käyttöajan pidentäminen ja koostaminen suurempiin kokonaisuuksiin
3. Strategisuuden, vaikuttavuuden ja poikkihallinnollisuuden vahvistaminen virastojen resurssiohjauksessa

2.1 Liikkumavaran löytäminen resurssien ja tarpeiden kohtaannon parantamiseksi kehyksen puitteissa

Rahoituksen näkökulmasta virastojen toiminnallisen joustavuuden mahdollisuuksien parantamista ei voida tarkastella ainoastaan yksittäisten virastokohtaisten tilanteiden "kokonaissummana". Virastokohtaista tilannetta voidaan joustavoittaa jossain määrin löyhentämällä sille osoitettavan määrärahan käytön rajoja ja ehtoja talousarviolainsäädännön puitteissa. Tällä tiellä on kuitenkin nykyjärjestelmässä vaikea edetä enää nykyistä kovin paljoa pidemmälle. Rahoituksen näkökulmasta toiminnallisen joustavuuden lisäämisessä keskeisessä asemassa ovatkin yhteiset koko järjestelmää ja virastojen rahoituksen kokonaisuutta valtiolla koskevat ratkaisut.

Lähtökohtaisesti ja periaatteessa kaikki määrärahat budjetoidaan nykyjärjestelmässä tarpeeseen ja suunnitelmiin perustuen. Koska järjestelmä ei kuitenkaan virastojen toimintamenojen osalta sisällä systemaattista uudelleenarviointimekanismia kertaalleen kehyksessä viraston toimintamomentille osoitetuille määrärahoille ja koska on voitu samalla havaita, että siirtyvät määrärahat käytännössä kasvavat vuosi vuodelta, voidaan kysyä, tulevatko rajalliset resurssit tehokkaimpaan mahdolliseen käyttöön nykyisten periaatteiden puitteissa.

Määrältään vähäistä merkittävemmän resurssien uudelleenkohdentamisvaran luominen edellyttää jonkinlaista koko virastokentän kattavaa mekanismia resurssien ja tarpeiden kohtaannon nykyistä aktiivisemmaksi arvioimiseksi, ja resurssien jaon muuttamiseksi tämän arvioinnin perusteella. Tällaisen mekanismin luominen ei kuitenkaan ole yksinkertaista ja mahdollisia ratkaisuja tulisi tarkastella huolellisesti ja useista eri näkökulmista. Työryhmän työn perusteella voidaan ongelmaan tunnistaa ainakin kolme lähestymistapaa.

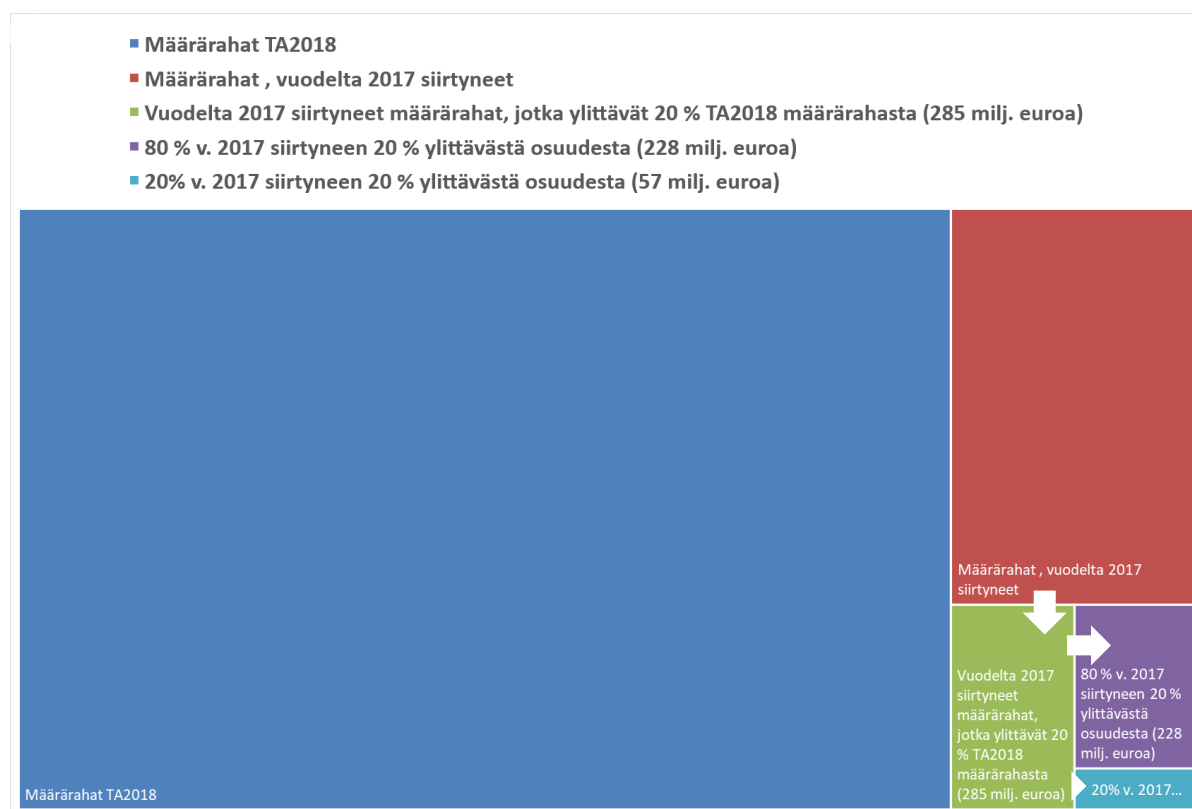
Ensinnäkin on mahdollista tarkastella virastojen toimintameno määrärahojen budjetointikäytäntöä lähtökohtaisesti uudelleen siten, että toimintamenoista (ja muiltakin momenteilta) maksettavat investoinnit (taseeseen kirjattavat) budjetoitaisiin tai muulla tavoin merkittäisiin erikseen toimintamomenttien kululuonteisista menoista. Jos eri momenteille budjetointi heikentäisi liaksi toiminnallista joustavuutta, niin toinen vaihtoehto olisi toimintamomenttien sisäinen menoluonne-erittely. Ratkaisu avaisi virastojen menorakennetta budjetointipäätösten tasolla. Lisäksi valtuusmenettelyn käyttöä voitaisiin samassa yhteydessä tehostaa ja laajentaa investointimenoja koskien. Erottelu helpotaisi siirtyvän erän syiden seurantaa. Lisäksi budjetointimalli voisi olla väline tarkempaan talouden hallintaan ja investointien ohjaukseen ja tätä kautta olisi mahdollista parantaa resurssien ja tarpeiden kohtaantoa.

Toinen mahdollinen lähestymistapa olisi koota kunkin hallinnonalan kaikkien virastojen toimintamenot yhdeksi eduskunnan päättämäksi määrärahaksi, joka sisältäisi talousarviolain mukaisen eduskunnan päättämän virastokohtaisen käyttösuunnitelman. Ratkaisu joustavoittaisi uudelleenkohdentamisia, sillä talousarviolain mukaan käyttösuunnitelmakohtia voi momentin kokonaismäärärahan

puitteissa muuttaa hallinnollisessa menettelyssä, kunhan muutokselle on valtiovarainministeriön puoltava lausunto. Riitatilanteessa asia ratkaistaisiin raha-asiaivaliokunnassa tai tarvittaessa valtioneuvostossa. Malli lisäisi hallinnonalan ministeriön tosiasiallista uudelleenkohdentamisvaltaa merkittävästi. Lisäksi tässä mallissa hallinnonalan toimintamenomomentti voitaisiin myös haluttaessa jakaa em. ensimmäisen lähestymistavan logiikalla kuluihin ja investointeihin.

Kolmas mahdollinen lähestymistapa, joka voisi toisaalta myös täydentää edellä kuvattuja budjetointimalliin kohdistuvia kehittämistoimia, on kohdistaa arviointi pragmaattisesti sinne, minne määrärahoja näyttäisi nykyjärjestelmässä kertyvän kokonaisuuden tasolla enemmän kuin voidaan katsoa tarkoituksenmukaiseksi, eli edelliseltä vuodelta siirtyneisiin määrärahoihin. Kuten edellä on voitu havaita, olivat virastojen toimintamenomomenttien vuodelta 2017 siirtyneet määrärahat noin 1,1 miljardia euroa eli noin 17,5 % samaisille momenteille vuodelle 2018 osoitetuista talousarvion määrärahoista. Asian mittasuhteiden havainnollistamiseksi voidaan esimerkkinä esittää, että kun otetaan 20 % vuodelta 2017 siirtyneistä määrärahoista siitä osuudesta, joka ylittää puolestaan 20 % aina kunkin momentin vuoden 2018 talousarvion määrärahasta, niin muodostuu jo tällä tavoin koko valtion virastokentän tasolla yhteensä lähes 57 milj. euroa (ks. kuvio 4).

Yli miljardi euroa pelkästään virastojen toimintamenoista seuraavalle vuodelle siirtyvänä rahoituksena on iso rahamäärä. Koska julkinen talous on ollut jatkuvassa kustannuspaineessa, niin suuri ja jatkuvasti kasvava siirtyvän määrärahan osuus on myös oire suunnittelujärjestelmään sisältyvästä jonkin luonteisesta ongelmasta. Koska asiaa on kuitenkin tässä tarkasteltu vain hyvin lyhyesti ja kokonaisuuden tasolla, ja koska siirtyviin määrärahoihin sisältyy myös sellaisia määrärahoja, joiden osalta on jo sitouduttu tulevana vuosina realisoituihin menoihin esimerkiksi hankintasopimusten kautta, tulisi tätä kokonaisuutta selvittää tarkemmin ennen pidemmälle meneviä johtopäätöksiä.



Kuvio 4. Siirtyneiden määrärahojen mittakaavahavainnollistus

Edellä kuvattujen näkökulmien ja vaihtoehtojen lähtökohtana ei olisi säästöjen aikaan saaminen, vaan toiminnan resursoinnin ja suunnittelun selkeyttäminen ja joustavoittaminen sekä merkittävän rahoituksen uudelleenkohdentamisvaran systemaattinen luominen. Luomalla koko järjestelmän tasolla edellytykset tarpeiden ja rahoituksen paremmalle kohtaannolle sekä liikkumavaralle rahoituskehyksen puitteissa, voidaan olennaisesti joustavoittaa myös yksittäisten virastojen toiminnan suunnittelua ja kehittämisestä nykyiseen verrattuna.

Kaikki edellä hahmotellut lähestymistavat sisältävät useita esimerkiksi kannustinvaikutuksiin, hallinnollisen taakkaan, virastojen toiminnallisen joustavuuden heikkenemisen riskeihin sekä käytännön toteuttamistapoihin liittyviä kysymyksiä, joita tulisi selvittää tarkemmin. Samoin tarkempaa selvittämistä edellyttävät siirtyvien erien merkittävän kasvun taustalla olevat syyt.

Työryhmä ehdottaa, että selvitetäisiin tarkemmin virastojen määrärahojen budjetointikäytännön uudistamistarpeita sekä suuren siirtyvän erän taustalla olevia syitä ja mekanismeja.

2.2 Virastojen toimintaan ja sen kehittämiseen käytettävien määrärahojen käyttöajan pidentäminen ja kokoaminen suurempiin kokonaisuuksiin

Virastokoko ja osittain tästä seuraten myös toimintamenomomenttien koko vaihtelee varsin paljon. Yksinkertainen tapa luoda virastojen toimivalle johdolle lisää liikkumavaraa ja lisätä toiminnallista joustavuutta ja parantaa toimintakykyä, on koota rahoitusta mahdollisuuksien mukaan suuremmiksi kokonaisuuksiksi (momenteiksi) valtion talousarviossa. Tässä ministeriöt ovat avainasemassa niin omia hallinnonalojaan koskeissa kuin hallinnonalarajat ylittävissä ratkaisuissa. Niin haluttaessa voidaan toimintoja ja määrärahoja koota myös monialaisiin kokonaisuuksiin yhteen pääluokkaan mutta useamman ministeriön ns. yhteiseen ohjaukseen kuten on ehdotettu tehtäväksi Valtion lupa- ja valvontaviraston kohdalla (HE14/2018).

Selvitystyössä on myös noussut varsin laajasti esiin toiminnan joustavuuden parantamisen näkökulmasta tarve pidentää suunnittelusykliä. Viraston nelivuotinen kehys on osa julkisen talouden suunnitelmaa, eikä se ole momenttitasolla eduskunnan päättämää määrärahaa, joten nykyisellään virasto voi laskea varmasti vain voimassa olevan talousarvion sekä edelliseltä vuodelta siirtyneen määrärahan varaan. Koska budjetointihorisonttia on vaikea pidentää tulevaisuuteen ilman koko järjestelmän perusteisiin meneviä muutoksia, niin toinen vaihtoehto on tarkastella, voitaisiinko asiaa lähestyä pidentämällä määrärahojen käyttöaikaa. Tämä tarkoittaisi käytännössä virastojen toimintamenomomenttien käyttöajan pidentämistä nykyisestä kahdesta vuodesta kolmeen vuoteen tai jopa viiteen. Ratkaisu voisi tulla harkittavaksi, mikäli pystytään kehittämään budjetointikäytäntöjä siten, että toiminnan vuosittaisia kuluja ja investointeja on mahdollista tarkastella erikseen nykyistä systemaattisemmin. Tällöin todennäköisesti pidempi määräraha olisi käyttökelpoinen erityisesti investointien osalta ja kulujen osalta nykyinen kaksivuotinen malli olisi riittävä.

Työryhmä ehdottaa, että virastojen toimintamenomomenttien siirtomäärärahämääritelmaa pidennetään nykyisestä kahdesta vuodesta kolmeen tai jopa viiteen. Ehdotus on ehdollinen sille, että virastojen toiminnan vuosikulut ja investointimenot pystytään erottelemaan nykyistä selkeämmin toisistaan. Lisäksi työryhmä ehdottaa, että mahdollisuuksien mukaan organisaatorakenteiden reunaehdot huomioiden virastojen toimintamenoja kootaan isommiksi kokonaisuuksiksi (momenteiksi).

2.3 Strategisuuden, vaikuttavuuden ja poikkihallinnollisuuden vahvistaminen virastojen resurssiohjauksessa

Mikäli pystytään luomaan mekanismi, jonka kautta muodostuisi nykyistä enemmän liikkumavaraa resurssien uudelleenkohdentamiseksi virastojen toimintaa koskien, niin tulisi tämän kasvaneen liikkumavaran yhteydessä kiinnittää enenevissä määrin huomiota virastojen resurssiohjauksen strategisuuteen, vaikuttavuuteen ja poikkihallinnollisuuteen.

Strateginen näkemys virastojen toimintaan sekä toiminnan kehittämisen ja investointien määrärahoihin edellyttää vahvoja ja selkeitä tavoitteita toiminnan kehittämiseksi ja siihen kohdistettaville määrärahoille. Strategisesti tulisikin linjata paitsi kehittämisen sisällöllistä suuntaa, niin myös sen mukaista kehittämispanoksien määrää, ja asettaa selkeät tavoitteet valtioneuvosto- ja hallinnonalatasoilla (esim. hallitusohjelmaan perustuen ja valtuusmenettelyä hyödyntäen). Tämä edellyttää paitsi yleisesti ottaen investointiajattelun, myös virastojen toiminnan kehittämiseen ohjattujen määrärahojen seurannan kehittämistä. Seurannan avulla syntyvää tietopohjaa tulisi verrata muihin sektoreihin ja asettaa syntyvän ymmärryksen pohjalta nykyistä kunnianhimoisempia tavoitteita toiminnan kehittämiseen ohjattaville määrärahoille.

Työryhmä ehdottaa, että virastojen toiminnan kehittämiseen kohdistettaville merkittäville kehittämispanostuksille asetetaan sekä sisällölliset että euromääräiset tavoitteet sekä valtio-neuvosto- että hallinnonalatasolla. Samalla tulisi kehittää investointiajattelua mm. investointilaskentaa ja vaikuttavuusinvestointien laskentaa kehittämällä, jotta pystyttäisiin paremmin arvioimaan, miten hyödyt syntyvät kokonaistaloudellisesta näkökulmasta.

Vaikuttavuuden ja poikkihallinnollisuuden edistäminen edellyttää yhteisten – yhden toimijan tai sektorin näkökulmaa laajempien – hyötyjen tunnistamista, näkyviksi tekemistä ja realisointia. Koska poikkihallinnollisille kokonaisuuksille ei määritelmällisesti löydy yhtä selkeää vastuutahoa hallinnon-aloitain organisoidussa rakenteessa, tulee laajojen poikkihallinnollisten vaikutusten kehittämistoimiin aktiivisesti kannustaa. Riippuvuussuhteista johtuen jonkin tietyn tehtäväalueen tai prosessin kehittämisestä saattaa koitua hyötyjä ei niinkään prosessin omistavalle virastolle, vaan esimerkiksi toiselle valtion virastolle, kunnalle tai yhteiskunnalle kokonaisuutena. Näihin kehittämistoimiin tulisi erityisesti kohdistaa erillispansostuksia ja toimenpiteitä, sillä kannustimet näiden syntymiseen järjestelmän oman sisäisen logiikan pohjalta ovat heikot.

Työryhmä ehdottaa, että selvitetään mahdollisuuksia ja kannustimia virastojen toimintaa koskevien poikkihallinnollisten kokonaisuuksien nykyistä tuloksellisemmaksi edistämiseksi. Samalla huolehditaan siitä, että poikkihallinnollisten kokonaisuuksien toteuttamiseen kohdenettujen määrärahojen johto-, valta- ja vastuusuhteet sekä tavoitteet ovat selkeät.

Rahoitukseen ja investointeihin liittyvien ehdotusten toimeenpanosuunnitelma

Valtiovarainministeriön budjettiosasto vastaa mm. talousarvion ja budjetoinnin kehittämisestä. Budjettiosaston tarkoituksena on asettaa hanke valtio talousarvion, julkisen talouden suunnitelman ja näiden valmistelua palvelevan tietojärjestelmäratkaisun kehittämiseksi. Hanke tulee kattamaan ajallisesti tulevan hallituskauden ja sisällöllisesti budjettikirjan, budjetin laadintaperiaatteet ja –prosessin (ml. lainsäädäntöpohja) sekä teknisen toteutuksen niin valmistelua palvelevana tietojärjestelmänä kuin budjettiin luotavina eri näkyminä. Hanketta ohjaamaan perustetaan poikkihallinnollinen ohjausryhmä, jossa ovat edustettuina budjetin ja kehityksen laadinnan kannalta keskeiset tahot.

Virasto 2020 -työryhmä ehdottaa, että asetettavassa hankkeessa ja muussa talousarvion kehittämisessä otetaan huomioon myös valtion virastojen budjetointikäytäntöjen uudistaminen ja tässä tarkoituksessa työryhmän yllä todetut kehittämis ehdotukset.

3 Virasto-organisaatio

Virasto-organisaatioon liittyvät kehittämistarpeet on jaoteltavissa tekijöihin, jotka kohdistuvat valtion virastomuodon oikeudelliseen asemaan, virastokentän rakenteeseen ja virastojen kokoluokkaan, virastojen ohjausmalleihin ja ohjauksen keinoihin sekä virastosääntelyn sisältöön.

Työryhmän työssä kehittämistarpeita on tarkasteltu siten, että virastojen toiminnallisen joustavuuden kehittämisessä virastomuodon valtiosääntöiset elementit sekä itsenäisyys säilyvät peruslähtökohtina. Näin ollen perustuslain mukainen laillisuusperiaate, virastojen asema osana valtio-oikeushenkilöä sekä niiden tehtävät, toimivalta ja puhevalta suhteessa valtion ylimpien elinten tehtäviin otetaan huomioon kehittämisen reunaehtoina.

Toiseksi kehittämistarpeita on tarkasteltu sen mukaan, millä tavoin virastomuodon toiminnallista joustavuutta voitaisiin lisätä konkreettisella, vaikuttavalla ja toteutettavissa olevalla tavalla. Tähän arviointiin vaikuttaa merkittävästi se, että valtionhallinnolla ei ole ollut yhtenäistä ohjeistusta virastomuodon käytöstä taikka ylipäänsä organisointimuotojen valinnasta ja niiden perusteista eikä valtion virastomuodosta itsessään ei ole olemassa yhtenäistä sääntelyä tai rakenteellista ja sisällöllistä yhteismittaa. Nykyinen virastorakenne ja virasto-organisaation sisältö perustuvat lukuisiin erillisiin organisaatiolakeihin, jotka kukin on säädetty vastaamaan kyseisen viraston tehtäväalaa ja sen perustamisen omia lähtökohtia. Käytännössä virastoilla on kuitenkin monia yhteneväisiä ominaisuuksia. Erityisesti nämä liittyvät toiminnan rahoitukseen valtion talousarviosta budjettiprosessin mukaisesti, johtamismal-

liin (pääsääntöisesti virastopäällikkö johtoryhmä apunaan), henkilöstön palvelussuhteen lajiin (pääsääntöisesti virkasuhde, myös työsuhde mahdollinen) sekä ministeriö- virasto ohjaussuhteeseen (hallinnonalan ohjaus) ja ohjausjärjestelmiin (erityisesti tulosohtaus).

Osana keskushallinnon muutosohjelmaa on valmisteltu valtiovarainministeriön suositukset organisaatiomuodon valinnasta yhtiöiden, talousarvion ulkopuolisten rahastojen, itsenäisten julkisoikeudellisten laitosten ja säätiöiden osalta. Työryhmän työn puitteissa on havaittu, että myös valtion virastomuodon osalta on tarve koota ja selkeyttää muotoon sisältyviä mahdollisuuksia ja rajoitteita.

Työryhmä ehdottaa, että laaditaan valtioneuvostotasoinen ja kattava ohje virastomuotoisen toiminnan järjestämisen periaatteista. Tässä yhteydessä tarkastellaan ja dokumentoidaan virastomuodon peruspiirteitä, käyttöympäristöä, reunaehdoja sekä toiminnallisia ja taloudellisia harkintanäkökohtia. Tarkoituksena on lisätä muotoon liittyvien seikkojen ja sen käyttöön liittyvän harkinnan sekä lainsäädännön yhteismitallisuutta, systemaattisuutta, kattavuutta ja läpinäkyvyyttä. Ohjeessa eritellään ne virastomuodon piirteet ja reunaehdot, joiden tulee toteutua yhtenäisesti kaikille virastomuodossa sekä ne, joissa on vaihtoehtoisia malleja ja tapoja. Ohjeeseen on mahdollista sisällyttää myös viraston hallintosäädösten perusmalli.

Viraston organisaatioon liittyvä toimeenpanosuunnitelma

Ohjeen valmisteluun nimetään valmisteluverkosto. Valtiovarainministeriön valtiohallinnon kehittämisosastolla on koordinaatiovastuu ja osallisena ovat keskeiset ministeriöt ja virastonäkökulma. Myös valtion pääsopijajärjestöt osallistetaan valmistelutyöhön. Lisäksi järjestetään poikkihallinnollinen ja avoin työpaja 5.4.2019 kaikille kiinnostuneille ministeriö- ja virastoedustajille. Ohjeen työstössä hyödynnetään myös olemassa olevat foorumeita esimerkiksi talousjohtajat ja hallintojohtajat. Lisäksi valmisteluverkosto haastattelee tarpeelliseksi katsottuja tahoja. Ohjelunnnos lähetetään kommentointikierrokselle toukokuun loppupuolella. Ohje pyritään saamaan valmiiksi 15.6.2019 mennessä.

Ohjeeseen sisällytetään perustiedot, laajennetut tiedot ja kannanotot koskien ainakin seuraavia työryhmän työn puitteissa tarkasteltuja osatekijöitä: viraston oikeudellinen asema ja virastomuodon käyttö, viraston tehtäväala ja toimivalta, virastokoko ja sen vaikutukset, virastojen ohjausmallit, viraston johtamista ja viraston sisäistä organisointia koskeva sääntely sekä viraston toimipaikkasääntely ja muu virastosääntely.

4 Virastojen asiakaspalveluverkostot

4.1 Aukioloasetuksen kumoaminen

Asetus valtion virastojen aukiolosta (332/1994) on tullut voimaan 1.6.1994, eikä sitä ole muutettu tämän jälkeen. Asetus on niin sanottu omaperäinen asetusta. Sen antaminen on perustunut 1.1.2000 voimaan tullella Suomen perustuslailla (731/1999) kumottuun Suomen hallitusmuotoon (94/1919), eikä sen antamiseen ole nykyisessä lainsäädännössä valtuutusta. Omaperäistä asetusta voidaan Suomen perustuslain voimaantulojärjestelyistä annetun lain (732/1999) 4 §:n nojalla muuttaa tai se voidaan kumota tasavallan presidentin asetuksella. Asetus on sekä säädöstasoltaan että soveltamiskäytännöltään vanhentunut.

Asetuksella säädetään lähtökohtaisesti vain valtion virastojen aukiolosta. Tässä asetuksen tosiasiassa sääntelykentässä on tapahtunut asetuksen voimaantulon jälkeen merkittäviä muutoksia, eikä asetuksella ole kyetty tai jatkossa kyetä vastamaan näihin muutoksiin. Myös eduskunnan apulaisoikeusasiamies on todennut kannanottonaan, että voimassa olevassa asetuksessa, jonka pääsäännön mukaan virastojen tai niiden osien tulee olla arkisin avoinna klo 8 – 16.15, ei ole otettu huomioon pyrkimystä valtiohallinnon joustavaan kehittämiseen, viranomaisien uusien palvelukanavien kehittämiseen eikä viranomaisien toimintaympäristön muuttumiseen.

Virasto 2020 – selvitystyön puitteissa annettavana kehittämis ehdotuksena valtion virastojen aukiolosta annettu asetusta ehdotetaan kumottavaksi. Niin virastojen muuttuneet toimintaedellytykset, asiakasnäkökulma kuin asetuksen säädöstason ongelmallisuus edellyttävät asetuksen kumoamista. Voimassaoloa ei voida myöskään perustella yksinomaan muuhun lainsäädäntöön sisältyvien viittausten

vuoksi. Asetuksen mahdollisen kumoamisen yhteydessä selvitetään muut sääntelytarpeet ja varmistetaan, että hyvän hallinnon edellytykset asiakaspalvelulle turvataan valtion virastoissa jatkossakin.

Työryhmä ehdottaa, että valtion virastojen aukiolosta annettu asetus kumotaan ja valtion virastojen aukioloa ja asiakaspalvelun yleistä järjestämistä ohjattaisiin jatkossa valtiovarainministeriön määräyksillä ja tarvittaessa myös poliittisilla linjauksilla perustuen kansalaisten palvelutarpeisiin. Asetuksen kumoamisen valmistelun yhteydessä kartoitetaan ja arvioidaan myös muut muutostarpeet niiltä osin, kuin asetukseen mahdollisesti viitataan muussa lainsäädännössä sekä virka- ja työehtosopimuksissa.

Toimeenpanosuunnitelma

Kysymys virastojen aukiolon merkityksestä ja järjestämisestä liittyy olennaisesti laajempiin rakennepoliittisiin kysymyksiin, jotka koskevat valtionhallinnon yleistä kehittämistä, paikallis- ja aluehallintoa koskevaa sääntelyä ja rakennetta, toimipaikkaverkostoja sekä niiden kehittämistä, nk. alueellistamista, asiakaspalvelua sekä virkaehtosopimuksella sovittavia työskentelypaikkoja ja -aikoja. Tässä suhteessa merkityksellistä muuta rakennesääntelyä ovat ainakin: laki valtion paikallishallinnon kehittämisen perusteista, laki valtion yksiköiden ja toimintojen sijoittamista koskevasta toimivallasta, asetus valtion aluejakoneuvottelukunnasta ja yhteispalvelulaki. Muuta asiaan liittyvää normistoa ovat hallintolaki, laki säädettyjen määräaikain laskemisesta, avioliittolaki ja -asetus sekä valtion virka- ja työehtosopimus työajoista.

Asetuksen kumoaminen edellyttää sen säädösvaikutusten tarkempaa selvittämistä sekä yhdenmukaisia ja yhteensopivia ratkaisuja laajemmassa rakennekehityksen kontekstissa. Kokonaisratkaisujen eteenpäin vieminen edellyttää linjauksia tulevalta hallitukselta. Näin ollen ehdotetaan, että toimeenpano tapahtuu kahdessa vaiheessa, joista ensimmäinen on esiselvitysvaihe ja toinen hankevaihe.

Esiselvitysvaihe toteutetaan virkatyönä keskeisten ministeriöiden yhteistyössä kevätkesällä 2019. Esiselvitystä varten kootaan tiivis valmisteluverkosto valtiovarainministeriön, valtion työmarkkinalaitoksen sekä oikeusministeriön virkamiehistä. Valmisteluverkoston tehtävä on virkamiesnäkemysten:

- kartoittaa asetuksen kumoamisen yhteys hyvään hallintoon ja määräaikojen laskemiseen sekä kehittää ratkaisuvaihtoehtoja
- kartoittaa asetuksen kumoamisen yhteys virkaehtosopimukseen, hahmottaa sopimusneuvottelukysymykset ja -mahdollisuudet sekä kehittää ratkaisuvaihtoehtoja
- kartoittaa asetuksen kumoamisen yhteys muuhun lainsäädäntöön ja kehittää ratkaisuvaihtoehtoja
- esivalmistella valtiovarainministeriön yleisohjeen mahdollista sisältöä
- koota virkamiesnäkemykset hallituksen toimintasuunnittelussa osaltaan tarvittaessa käytettäväksi kokonaisuudeksi.

Valmistelussa huolehditaan yhteyksistä valtionhallinnon rakenteellisen kehittämisen hankkeisiin sekä konsultoidaan tarvittavilta osin muiden ministeriöiden asiantuntijoita, virastojen asiantuntemusta sekä ylimpiä laillisuusvalvoja. Henkilöstöjärjestöjen asiantuntemus kytketään myös esiselvitysvaiheeseen, koska asetuksen kumoaminen saattaa edellyttää muutoksia myös työ- ja virkaehtosopimuksiin.

Tarkoituksena on, että asetuksen kumoaminen on osa laajempaa rakenteellisen kehittämisen hanketta, jolla modernisoidaan edellä viitattua valtion toimintaa koskevaa sääntelyä. Hankevaihe käynnistetään syksyllä 2019, mikäli se kuuluu osaksi hallitusohjelmaa ja/tai hallituksen toimintasuunnitelmaa. Hankevaiheessa toteutetaan hallituksen linjausten mukaisesti tarvittavat lainsäädäntömuutokset ja niiden kanssa yhteensopivat muut muutokset, käynnistetään mahdolliset työ- ja virkaehtosopimusneuvottelut sekä annetaan mahdolliset uudet ohjeistukset.

4.2 Asiakaspalveluverkoston kehittäminen

Asiakaspalveluverkostoja koskeva työryhmän toinen kehittämis ehdotus liittyy virastojen toimipaikkaverkoston tuottavuuden lisäämiseen. Valtiovarainministeriö on kesällä 2018 asettanut Kansalaisten asiointi- ja julkisen palveluverkoston kehittämistarpeiden analyysiä koskevan hankkeen. Se liittyy JTS-miljardin toimeenpanoon ja työ valmistuu maaliskuussa 2019.

Hankkeen peruskysymyksenä on ”Miten julkiset palvelut voitaisiin tuottaa 2020-luvun lopussa kansalaisille nykyistä kustannustehokkaammin, palveluverkostoa tiivistämällä digitalisaation mahdollisuudet

nykyistä paremmin hyödyntäen?" Työ keskittyy valtion virastojen palveluverkoston, mutta huomioi myös tulevan maakuntauudistuksen tuomat muutokset. Hankkeen lopputuloksena syntyy palveluverkoston nykytilanteen kartoitus, tuottavuuteen ja digitalisaatioon liittyvät analyysit sekä analyysien perusteella laaditut palveluverkoston kehittämissuunnitelmat. Analyysseissä keskitytään asiakas- ja asiointipalvelunäkökulmaan.

Työryhmä toteaa, että toimipaikkaverkoston tuottavuuteen liittyen on käynnissä Kansalaisten asiointi- ja julkisen palveluverkoston kehittämistarpeiden analyysiä koskeva hanke. Tästä syystä ei pidetä tarpeellisena perustaa omaa hanketta Virasto 2020-luvulla kehittämistyön yhteyteen. Hankkeessa valmistuva analyysi antaa näkemyksen siitä, miten palveluverkostoa voidaan tiivistää ja siten osaltaan vaikuttaa julkisten palveluiden tuottamiseen kustannustehokkaammin 2020-luvulla. Työssä huomioidaan mm. asiakkaiden palvelutarpeissa tapahtuneet muutokset, sähköisten palveluiden määrän kasvu, asiointietäisyydet ja yhteisten asiakaspalvelupisteiden hyödyntämisen mahdollisuus. Lisäksi jatkotyössä tullaan huomioimaan alueellistamispolitiikka- ja -periaatteet 2020-luvulla –selvityshenkilöhankeesta mahdollisesti johdettavat hallitusohjelman linjaukset.

5 Jatkoselvitettävät kehittämisteemat

Työryhmätyössä tuli esille monia periaatteellisesti isoja asioita, jotka osaltaan liittyvät virastomallin joustavuuteen ja muuttaisivat toteutuessaan merkittävästi nykyistä toimintamallia. Tällaisia nousi esille erityisesti siirtyvien määrärahojen uudelleenkohdentamisen, virkavastuun, henkilöstöpoliittisen liikku- mavarana ja konsernipalveluiden käyttövelvoitteen ja konsernitoimijoiden vahvan aseman osalta. Näiden teemojen osalta katsottiin, että tarvitaan vielä työryhmää laajemmin joukon tarkastelua ja jatko- selvityksiä. Erityisesti siirtyvien määrärahojen uudelleenkohdentamiseksi liittyi työryhmässä vahvoja varauksia ja eriäviä näkemyksiä. Tässä osiossa listattujen asioiden jatkoselvityksiä voidaan toteuttaa osana Virasto 2020-luvulla selvitystyötä tai organisoida erilliseksi osahanketarkasteluksi.

5.1 Virkavastuu

Työn puitteissa on tuotu esille virkavastuun merkitys viraston toiminnallisessa joustavuudessa erityisesti sen suhteen, missä määrin se rajoittaa johtamista ja siihen sisältyviä mahdollisuuksia organisoida toimintaa taikka käyttää työnantajan direktiovaltaa. Kysymykset liittyvät esimerkiksi menettelyllisen ja asiallisen päätöksentekovallan oikeudellisiin rajoihin tai harkintavallan käytön tosiasiallisiin rajoitteisiin. Edelleen kysymyksenasettelu liittyy organisaatiovastuun ja henkilökohtaisen vastuun suhteeseen sekä virkamiehen oikeusturvaan. Tärkeäksi on havaittu myös se, mikä on virkamieskunnan tietoisuus ja yhtenäinen käsitys virkavastuuta edellyttävistä tehtävistä ja virkavastuun merkityksestä.

Kysymys on relevantti julkisten hallintotehtävien hoitamiseen kohdistuvan johtamisen kannalta, mutta toisaalta asia ei kytkeydy yksinomaan virastomuotoon. Perustuslain ja erityisesti sen 124 §:n sääntelyn sekä perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaisesti virkavastuu tulee ulottua kaikkiin niihin tehtäviin, joissa on kyse julkisesta hallintotehtävästä organisaatiomuodosta riippumatta. Täten virkavastuusäännöksiä sovelletaan myös esimerkiksi yhtiöissä toimivaan julkisia hallintotehtäviä hoitamaan henkilöstöön.

Edelleen organisaatiovastuun kannalta eroa ei ole vahingonkorvausoikeudellisissa suhteissa, vaan vahingonkorvauslain 3 luvun mukainen isännänvastuu suhteessa vahingonkärsijään sekä julkista valtaa käyttämällä aiheutetun vahingon korvattavuus ulottuvat niin viraston (valtion) kuin vaikka yhtiönkin vastuuseen sen hoitaessa julkisia hallintotehtäviä. Erot ilmenevät ennen kaikkea rikosoikeudellisissa suhteissa, mutta siinäkin kontekstissa rikoslain soveltamisala on ensisijaisesti henkilöllinen ja organisaation vastuu tulee kysymykseen vain erikseen säädetyissä rikosnimikkeissä. Käytännön soveltamistilanteissa rikosoikeudellisen virkavastuun toteuttaminen on myös suhteellisen harvinaista. Tulisi selvittää voitaisiinko viranomaisvastuu muuttaa ensisijaiseksi ja virkavastuu tulisi kyseeseen vasta, jos viranomaisvastuu ei syystä tai toisesta toteudu.

Ottaen huomioon asian merkitys julkisten hallintotehtävien hoitamiselle, työryhmä ehdottaa, että virkavastuun alasta, merkityksestä ja mahdollisista muutostarpeista suhteessa viranomaisen ja työnantajan vastuuseen tulisi laatia laajapohjainen selvitys.

Toimeenpanosuunnitelma: Valtiovarainministeriön valtionhallinnon kehittämisosasto valmistelee Valtioneuvoston TEAS –hankehakemuksen ja muilta osin valmistelua jatketaan virkatyönä.

5.2 Henkilöstöpolitiikka

Virastomuotoon erityisesti liittyvänä kysymyksenä on esitetty myös ero henkilöstöpoliittisessa liikkumavarassa suhteessa muihin organisaatiomuotoihin. Kysymys kulminoituu ensisijaisesti virkasuhteen ja työsuhteen välisiin eroihin. Keskeiset erot liittyvät oikeudelliselta kannalta työ- ja virkaehtosopimusjärjestelmiin ja niiden soveltamiseen. Eri organisaatiomuotojen välillä on eroa myös palkkapolitiikassa, rekrytoinnin reunaehdoissa sekä henkilöstön uudelleenjärjestelyissä. Kysymys liittyy myös siihen, miten valtion henkilövoimavaroja voidaan muutostilanteissa uudelleen kohdentaa.

Tältä osin on kuitenkin otettava huomioon se, että myös virastoissa tehtäviä voidaan hoitaa niin virka- kuin työsuhteessa. Vakiintuneen valtiosääntöisen tulkintakäytännön mukaan julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä hoidetaan virkasuhteessa, kun henkilö on valtio-organisaation (käytännössä viraston) palveluksessa. Muita tehtäviä voidaan hoitaa myös työsuhteessa. Koko henkilöstö on kuitenkin sama virka- ja työehtosopimusjärjestelmän piirissä.

Yksityisoikeudellisissa organisaatioissa virkasuhdetta ei käytetä, vaikka tehtäviin kuuluisi erikseen säädettyä julkisen vallan käyttöä, vaan henkilöstö on työsuhteista. Välillisessä julkisessa hallinnossa (esim. laitokset) käytetään molempia palvelussuhteen muotoja. Työehtosopimusjärjestelmä määräytyy tapauskohtaisesti.

Lähtökohtaisesti kysymys henkilöstöpoliittisista valinnoista voidaan hahmottaa työmarkkinaedustajien sopimusmenettelyissä ja niiden soveltamisalaa koskevissa neuvotteluissa ratkaistavana kysymyksenä, eikä sidottuna valtion tehtäviä hoitavaan organisaatiomuotoon. Työnantajaviraston tai muun organisaation osalta kyse on myös soveltamiskäytännöstä ja sen ohjauksesta, kun kyse on perimiltään valtion yleisestä työnantajapolitiikasta. Jatkotyössä tulisi myös määritellä ne asiat, jotka henkilöstöpoliittisesti yhtenäisiä kaikille virastoille ja ne, jotka ovat yhteisiä asioita kaikille valtion organisaatiolle.

Ottaen huomioon asian merkitys julkisten hallintotehtävien hoitamiseksi, työryhmä ehdottaa, että valtion henkilöstöpolitiikan alaa, muutosturvaa, merkitystä ja mahdollisia muutostarpeita valtion organisaatiomuotojen välisissä suhteissa tulisi jatkoselvittää.

Toimeenpanosuunnitelma: Valtiovarainministeriö asetti 31.1.2019 muutosturvatyöryhmän, jonka tehtävänä on kartoittaa muutosturvaa koskevien periaatteiden mahdollisia kehittämistarpeita ja muutosturvatilanteiden ohjauksen ja tuen uudistamista sekä käsitellä valtion virastoille tarkoitetun koulutuskorvauksen muutostarpeet. Työryhmä raportoi työstään loppuraportilla 14.6.2019 mennessä. Lisäksi valmistellaan esitys valtion henkilöstöpolitiikan linjaustyön käynnistämiseksi.

5.3 Valtion yhteiset palvelut

Virastojen koottujen konsernipalveluiden toimivuutta ja tarkoituksenmukaisuutta tarkasteltaessa kysymyksenasettelu kiinnittyy virastomuotoon siltä kannalta, että monelta osin konsernipalveluiden käyttövelvoite koskee vain virastoja. Työryhmässä käsitellyt seikat eivät ole ensisijaisesti kohdistuneet velvoitteeseen käyttää konsernipalveluja, eikä niiden tarpeellisuutta ole sinänsä kyseenalaistettu. Kyse on ollut pikemmin niiden asiakaslähtöisyydestä, toimivuudesta (palvelukykyvystä ja -laadusta) sekä ohjauksen toteuttamisesta ja ohjaussuhteista.

Valtion yhteisten palvelujen perusajatus on valtion kokonaisuuden kustannusten, laadun, osaamisen ja myös yhteisen tiedolla johtamisen osalta. Yhteisten järjestelmien ja yhteisten palvelujen tuottajaorganisaatioiden ylläpito edellyttää, että asiakaskunnan koko ja tarpeet ovat selvillä. Yhteisten palvelujen käyttövelvoite juontaa usein tilanteisiin, jossa valtiolle on hankittu kokonaisuutena omaisuutta keskitetyllä rahoituksella ja/tai palvelua yhteisenä hankintana/puitesopimuksena.

Konsernipalvelujen tuottajat eivät pääsääntöisesti saa tarjota palveluja valtion ulkopuolisille asiakkaille. Konsernipalvelun tuottajat toimivat valtion sidosyksikköinä ja niiden tarjoamat palvelut kohdis-

tuvat pääosin valtioon. Mikäli yhteisistä palveluista luovuttaisiin, tulisi konsernitoimijat ulkoistaa markkinoille ja sitä kautta esimerkiksi hankinta-, toimitila ja muiden kokonaisuuksien asiantuntijuus menettäisiin. Yhteisten palvelujen keskeisiä etuja valtiolle ovatkin osaamisen keskittäminen, yhtenäiset prosessit, järjestelmien yhteentoimivuus ja päällekkäisen työn (mm. kilpailutukset) vähentäminen.

Konsernipalvelut on mitoitettava paremmin virastojen koosta ja toiminnasta riippuen, asiakkaiden kuuleminen ja asiakkaiden tarpeiden huomioiminen nostettava keskiöön. Esille kehittämistoimina on nostettu mm. asiakasneuvottelukuntien perustaminen kaikille konsernipalvelutuottajille sekä konsernipalveluiden tarjoaminen kootusti ilman, että virasto käy kaikkien konsernitoimijoiden kanssa erilliset keskustelut. Myös konsernipalvelusopimuksia tulisi kehittää määrittelemällä palvelun laatu ja toisaalta se, kuinka toimitaan mahdollisissa ongelmatilanteissa. Nämä ovat kysymyksiä, jotka voidaan ja tulee ratkaista käyttäjäorganisaatioiden oikeudellisesta muodosta riippumatta.

Ottaen huomioon asian merkitys julkisten hallintotehtävien hoitamiselle, työryhmä ehdottaa, että

Yhteisten palveluiden käyttövelvoitteiden ja -mahdollisuuksien alaa, merkitystä ja mahdollisia muutostarpeita tulee selvittää.

Konsernipalveluiden asiakaslähtöisyydelle asetetaan selkeät tavoitteet. Lisäksi ehdotetaan, että konsernipalveluissa osapuolet kokoavat yhteisiä palvelukokonaisuuksia virastojen tarpeisiin. Konsernipalvelutarjonnan osalta tulee löytää oikea tasapaino asiakaskohtaisen räätälöinnin, valtio-omistajan konsernitavoitteiden (ml. taloudellisuus ja tuottavuus) toteutumisen turvaamisen ja konsernipalvelutoimijan oman toiminnan tehokkaan järjestämisen kannalta. Yhteisissä palveluissa tulisi huomioida entistä paremmin kustannustehokkuus ja toimia nykyistä enemmän markkinaehtoisten palveluprosessien periaatteiden mukaisesti ja niihin tulisi liittyä myös menettelyt tilanteissa, joissa palvelutuotannossa on merkittäviä puutteita asiakkaan kannalta (ml. häiriötilanteet).

Toimeenpanosuunnitelma:

- Vuoden 2019 aikana kuvataan nykytilan palvelujen tilanne (palvelukartta) ja tavoitetilan palvelut yhtenäisellä tavalla, valmistellaan ja toteutetaan Valtorin ja Palkeiden ulkoinen kustannustehokkuuden arviointi sekä selvitetään menettelytavat ja vastuut tilanteissa, joissa yhteisten palvelujen palvelutuotannossa on merkittäviä puutteita asiakkaan kannalta ja jotka aiheuttavat haittaa asiakkaan loppuasiakkaalle.
- Valtion uusi vuokrajärjestelmä otettu käyttöön vuoden 2016 alusta ja arvioitu VN TEAS selvityksenä (valmis 3/2018). Vuokrajärjestelmän kehittämisestä linjattiin talouspoliittisessa ministerivaliokunnassa syyskuussa 2018. Lisäksi erillinen vuokraperusteryhmä selvittää muita kehittämistoimia maaliskuun 2019 loppuun mennessä.
- Jatkokehittämiseen kytketään mukaan asiakassegmentit.

6 Kehittämisehdotukset, jotka eivät edellytä muutoksia virastomuotoon

Liitteestä 1 on listattu Virasto 2020-luvulla kehittämistyön yhteydessä esille nousseita keskeisiä kehittämisehdotuksia, jotka eivät suoraan liity valtion virastomuodon kehittämistarpeisiin ja joiden toimeenpano voidaan toteuttaa myös osana muuta kehitys- ja hanketoimintaa tai viedä eteenpäin tulohajautuksen keinoin. Monet ohjaukseen, johtamiseen, osaamisen joustavaan hyödyntämiseen ja konsernipalveluiden uudistamiseen liittyvät kehittämisehdotukset eivät vaadi välittömiä muutoksia virastomuodon juridiikkaan, rahoitukseen tai virastorakenteeseen. Monet toiminnan ja toimintatapojen kehittämiseen liittyvät kehittämisehdotukset ovat puolestaan toteutettavissa organisaatiomuodosta riippumatta.

Liitemateriaali

Liite 1 Kehittämisehdotukset, jotka eivät edellytä muutoksia virastomuotoon

Liite 2 Tiivistelmä Virasto 2020-luvulla kehittämistyöstä