



VALTIOVARAINMINISTERIÖ

Yhteisillä periaatteilla kohti tulevai- suuden virasto- rakennetta

Keskushallinnon
virastorakenne-
selvitys



3/2015

Valtiovarainministeriön julkaisu



VALTIOVARAINMINISTERIÖ

Yhteisillä periaatteilla kohti tulevaisuuden virastorakennetta

Keskushallinnon virastorakenneselvitys



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, 2015

Kuvailulehti

Julkaisija ja julkaisu-aika	Valtiovarainministeriö, tammikuu 2015	
Tekijät	Puheenjohtaja Katju Holkeri finanssineuvos, valtiovarainministeriö Sihteerit: hallintoasiantuntija Timo Moilanen ja lainsäädäntöneuvos Markus Siltanen, valtiovarainministeriö	
Julkaisun nimi	Yhteisillä periaatteilla kohti tulevaisuuden virastorakennetta, keskuhallinnon virastorakenneselvitys	
Asiasanat	virastorakenne, hallinnonalat, kehittäminen, keskushallinto, virastot, laitokset, rakenteet	
Julkaisusarjan nimi ja numero	Valtiovarainministeriön julkaisu 3/2015	
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, 2015	
ISBN 978- 952-251-640-4 (nid.) ISSN 1459-3394 (nid.) ISBN 978-952-251- 641-1(PDF) ISSN 1797-9714 (PDF)	Sivuja 104	Kieli Suomi
Tiivistelmä <p>Virastorakenneselvityksen ensimmäisessä vaiheessa laadittiin katsaus keskushallinnon virastorakenteen nykytilasta (selvityksen loppuraportti 7.3.2014; VM 8/2014). Nykytilan kartoituksen jälkeen päätettiin asettaa hanke selvittämään keskushallinnon virastojen uudistumahdollisuuksia erityisesti valtioyhteisön kokonaisuuden ja tulevaisuuden haasteiden näkökulmasta. Samalla asetettiin hankeryhmä selvittämään myös aluehallintokokonaisuutta.</p> <p>Keskushallinnon virastorakenneselvityshanke on laatinut virastojen yhteiset kehittämisperiaatteet virastojen toimintojen kehittämiseksi ja taloudellisten reunaehtojen varmistamiseksi myös tulevina vuosina. Hankkeen esittämät kehittämisperiaatteet ovat selkeä rakenne ja ohjaus, valtakunnallinen toimivalta lähtökohtana, asiakasnäkökulma, sähköiset palvelut sekä kyky muutokseen ja riskienhallinta.</p> <p>Hankeryhmän keskeiset rakenteelliset esitykset ovat seuraavat: (1) pienet virastot yhdistetään toiminnallisesti samankaltaisiin suurempiin yksiköihin riittävän suuren virastokoon muodostamiseksi, (2) muista tulosohtajatuista virastoista tehdään kirjanpitoyksiköitä sekä (3) erityisen suurta riippumattomuutta vaativia tehtäviä suorittavat pienet virastot liitetään itsenäiseksi osaksi hallinnonalan emovirastoa. Hankeryhmä on esittänyt myös joukon konkreettisia virastorakenteita koskevia muutosesityksiä.</p> <p>Lisäksi loppuraportti sisältää kehittämisohdotuksia koskien konserniohjausta sekä tietopohjan ja vertaailukehittämisen parantamista.</p>		

Presentationsblad

Utgivare och datum	Finansministeriet, januari 2015	
Författare	Ordförande: Katju Holkeri, finansråd, finansministeriet Sekreterare: förvaltningsexpert Timo Moilanen och lagstiftningsråd Markus Siltanen, finansministeriet	
Publikationens titel	Yhteisillä periaatteilla kohti tulevaisuuden virastorakennetta, keskuhallinnon virastorakenneseelvitys	
Publikationsserie och nummer	Finansministeriet publikationer 3/2015	
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 – Finlands Universitetstryckeri Ab, 2015	
ISBN 978-952-251- 640-4(hft.) ISSN 1459-3394 (hft.) ISBN 978-952-251- 641-1 (PDF) ISSN 1797-9714 (PDF)	Sidor 104	Språk Finska
Sammandrag <p>I det första skedet av ämbetsverksstruktursutredningen gjordes en överblick över nuläget med ämbetsverksstrukturen inom centralförvaltningen (utredningens slutrapport, 7.3.2014; VM 8/2014). Efter kartläggningen av nuläget beslutade man att tillsätta ett projekt för utredningen av möjligheterna att förnya ämbetsverken inom centralförvaltningen, speciellt med tanke på statssamfundet som helhet och de framtida utmaningarna. Samtidigt tillsattes även en projektgrupp för utredandet av regionförvaltningshelheten.</p> <p>Projektet för utredandet av ämbetsverksstrukturen inom centralförvaltningen har utarbetat gemensamma utvecklingsprinciper åt ämbetsverken för utvecklandet av verksamheten och säkerställandet av de ekonomiska parametrarna även under kommande år. Projektet har presenterat följande utvecklingsprinciper: tydlig struktur och styrning, rikstäckande behörighet som utgångsläge, kundtillvändhet, digitala tjänster samt förmåga till förändring och riskhantering.</p> <p>Projektgruppens viktigaste strukturella förslag: 1) små ämbetsverk ansluts funktionellt till större liknande enheter i syfte att skapa tillräckligt stora ämbetsverk, 2) andra resultatstyrda ämbetsverk görs till bokföringsenheter, 3) mindre ämbetsverk som utför uppgifter som förutsätter särskild oavhängighet görs till självständiga delar av moderämbetsverket inom förvaltningsområdet. Projektgruppen har också föreslagit ett antal konkreta åtgärder som gäller reformeringen av ämbetsverksstrukturen.</p> <p>Slutrapporten innehåller dessutom utvecklingsförslag som gäller koncernstyrningen samt förbättrandet av informationsunderlaget och benchmarkingen.</p>		

Description page

Publisher and date	Ministry of Finance, January 2015	
Author(s)	Chairperson Katju Holkeri, Senior Financial Adviser, Ministry of Finance Secretaries: Timo Moilanen, Public Governance Specialist, and Markus Siltanen, Legislative Counsellor, Ministry of Finance	
Title of publication	Yhteisillä periaatteilla kohti tulevaisuuden virastorakennetta, keskus-hallinnon virastorakenneselvitys	
Publication series and number	Ministry of Finance publications 3/2015	
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 – Finland University Print Ltd, 2015	
ISBN 978-952-251-640-4 (print.) ISSN 1459-3394 (print.) ISBN 978-952-251-641-1 (PDF) ISSN 1797-9714 (PDF)	No. of pages 104	Language Finnish
Abstract <p>The first stage of the agency structure assessment involved preparing a review of the current status of the central government agency structure (final report 7 March 2014: VM 8/2014). The next step was to set up a project to explore the possibilities of a central government agency reform, particularly from the perspective of the government as an entity and future challenges. A project group was also appointed to carry out comprehensive assessment of regional administration.</p> <p>The central government agency structure assessment involved preparing common development principles, based on which the agencies could enhance their operations and secure financial conditions for the future. The proposed development principles included clear structure and steering, nation-wide authority as the starting point, customer perspective, electronic services, ability to change, and risk management.</p> <p>The project group proposed the following structural reforms: (1) Small agencies are to be merged with larger units that conduct similar operations, in order to attain an adequate agency size, (2) other performance-guided agencies are to be turned into accounting units, and (3) small agencies requiring an exceptional degree of independence will be linked to the parent agency, but will serve as independent units. The project group has also proposed other concrete changes to the agency structure.</p> <p>The final report also contains development proposals regarding concern steering and improvements to the information base and benchmarking.</p>		

Työn valmistuttua työryhmä luovuttaa kunnioittaen loppuraportin valtiovarainministeriölle. Loppuraportti sisältää JUKO ry:n näkemyksen keskushallinnon virastorakenneselvitykseen (liite 4)

Helsingissä, 26. päivänä tammikuuta 2015



Katju Holkeri



Marja Heikkinen-Jarnola



Jaana Koski



Timo Laitinen



Lauri Liusvaara



Markku Nieminen



Heidi Nummela



Iiris Patosalmi



Ilkka Turunen



Timo Moilanen



Markus Siltanen

Yhteenvedo selvitysryhmän ehdotuksista

Yleiset kehittämisperiaatteet

1. Selkeä rakenne ja ohjaus

Virastojen tehtävät voivat olla monialaisia ja sisältää erilaisia tehtäviä, mutta palvelukokemuksen on oltava asiakkaalle johdonmukainen ja selkeä. Selkeää virastorakennetta tavoiteltaessa on vältettävä organisaatorakenteista lähtevää ajattelua ja tavoitteena tulee olla aito toimintatapamuutos toiminnan ja prosessien ehdoilla ja yhdistettynä asiakkaan odotuksiin. Rakenne palvelee viraston tehtävien toteuttamista ja johtamista. Selkeä rakenne ja ohjaus tuottavat taloudellista tehokkuutta ja laadukkaita palveluja. Myös virastokokonaisuudella on oltava selkeä rakenne.

2. Valtakunnallinen toimivalta lähtökohtana

Valtion keskushallinnon virastoilla on lähtökohtaisesti valtakunnallinen toimivalta sille osoitettujen tehtävien hoitamiseksi. Virasto vastaa tehtäviensä hoitamisesta koko valtion alueella. Tämä mahdollistaa joustavamman resurssien käytön ja yhdenmukaiset toimintatavat koko maassa.

3. Asiakasnäkökulma

Hankeryhmä pitää tärkeänä toteuttaa ns. asiakkuusstrategian linjauksia, joiden mukaan muun muassa:

- Automatisoinnilla vähennetään asiakkaan asiointitarvetta
- Asiakasta tuetaan määrätietoisesti sähköiseen palveluun siirtymisessä
- Palvelujen kehittämisessä tukeudutaan palveluarkkitehtuuri-ohjelmassa luotavien palvelujen käyttöönottoon.

Tehokas palvelukanavaohjaus pohjautuu

1. sähköiseen itsepalveluasiointiin
2. etänä tarjottavaan itsepalveluasioinnin tukeen ja neuvontaan
3. Edellisten saumattomaan yhteyteen asiantuntijapalvelun kanssa

Sähköisiä palveluja suunniteltaessa on tärkeää selvittää voidaanko palvelutarve poistaa kokonaan prosesseja kehittämällä.

4. Sähköiset palvelut

Virastojen on huolellisesti käytävä läpi niiden tarjoamat nykyiset palvelut ja niiden tuottamistavat. Samalla virastojen on katsottava yhdessä strategisten kumppaniensa kanssa mahdollisuudet syvempään yhteistyöhön toiminnan kehittämiseksi ja tehostamiseksi. Virastojen on omia palveluitaan läpikäytäessä katsottava, mitkä palvelut tai prosessit voidaan edelleen sähköistää tai automatisoida. Samalla on selvitettävä miten itsepalvelukeskeistä asiankäsitelyä voidaan lisätä. Tarkastelu on tehtävä valtioyhteisön kokonaisedun näkökulmasta, jolloin säästöt ja hyödyt voivat kohdentua kokonaan tai osittain myös muille valtionhallinnon organisaatioille tai laajemmin koko julkiselle hallinnolle kuin itse kohteelle.

5. Kyky muutokseen ja riskienhallinta

Toimintaympäristön jatkuva ja nopea muutos pakottaa organisaatiot tekemään resursien käytöstä ja rakenteista joustavia. Toimintojen kehittäminen on luonteeltaan jatkuvaa ja säännöllistä ja sitä pitäisi tehdä koko ajan. Muutokset tulee voida toteuttaa järkevinä kokonaisuuksina säännöllisesti laajojen kausittaisten kehityshankkeiden sijaan. Valtioyhteisön tulee myös olla oppiva kokonaisuus ja ymmärtää jatkuvan kehittämisen tarve. Muutosten ja uudistamisen hyvä suunnittelu ja hallinta edellyttävät huolellista valmistelua ja vaikutusten riittävää ja ennakkollista arviointia.

Kehittämisperiaatteet virastorakenteen uudistamiseksi on esitelty luvussa neljä.

Konkreettiset muutosesitykset virastorakenteen uudistamiseksi

1. Pienet virastot yhdistetään toiminnallisesti samankaltaisiin suurempiin yksiköihin riittävän suuren virastokoon muodostamiseksi
2. Tehdään muista tulosohjatuista virastoista kirjanpitoyksiköitä
3. Erityisen suurta riippumattomuutta vaativia tehtäviä suorittavat pienet virastot liitetään itsenäiseksi osaksi hallinnonalan emovirastoa.

Konkreettiset muutosesitykset koskevat pääasiassa oikeusministeriön ja opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonaloja, mutta pitävät sisällään myös muilla hallinnonaloilla olevia yksittäisiä virastoja. Lisäksi hankeryhmä esittää muutamia jatkoselvitettäviä kohteita. Konkreettiset muutosesitykset virastorakenteen uudistamiseksi on esitelty luvussa viisi.

Muut loppuraporttiin sisältyvät ehdotukset ja suositukset

Hanke esittää, että:

1. Virastojen ja laitosten nimeämiskäytäntöjä yhdenmukaistetaan siten, että virastojen nimen tulee olla selkeää suomea ja nimen tulee kuvata mahdollisimman hyvin viraston hoitamaa tehtäväkokonaisuutta.
2. Virastot arvioivat tarjoamansa palvelut siten, että selvitetään voidaanko joistakin palveluista luopua kokonaan tai voidaanko työprosesseja sähköistää ja automatisoida tai lisätä itsepalvelukeskeistä asiankäsittelyä. Samalla arvioidaan, miltä osin fyysinen käyntiasiointi on säilytettävä. Arvioinnin perusteella palveluiden kustannukset eivät saa kasvaa vaan tavoitteena on tehostaa palvelutuotantoa.
3. Laaditaan selvitys valtionhallinnon sisäisen toimeksiantojärjestelmän, siihen liittyvän kevyen laskutusjärjestelmän ja näitä tukevan sisäisen tilaaja-tuottaja -mallin kehittämiseksi.
4. Jatkossa virastorakennetietoa ylläpidetään keskitetysti Netrassa. Valtiovarainministeriö ja Valtiokonttori raportoivat virastokentän tilasta ja muutoksista säännöllisesti (vrt. Public Bodies Report UK).
5. Vertailukehittämisen parantamiseksi kansliapäälliköiden tulisi sitouttaa hallinnonalojensa virastot toteuttamaan säännöllisesti (2-3 vuoden välein) sisäinen itsearviointi sekä ulkoinen arviointi harvemmin väliajoin.
6. Alueellistamislainsäädännön tarve arvioidaan tai alueellistamislainsäädäntö kokonaisuvaltaisesti uudistetaan siten, että se vastaa muuttunutta toimintaympäristöä ja siihen liittyviä taloudellisia reunaehtoja.

Hanke suosittelee, että:

1. Valtion keskushallinnon palveluksessa olevien työvälineitä ja työtiloja tulisi kehittää siten, että tilojen ja työvälineiden nykyistä laajempi yhteinen käyttö olisi mahdollista.
2. Valtion tehtävät tulisi selvittää valtioyhteisön kokonaisedun näkökulmasta siten, että voitaisiin arvioida voidaanko joitakin tehtäviä siirtää yksityisen ja kolmannen sektorin tehtäväksi.

Sisältö

Yhteenveto selvitysryhmän ehdotuksista	9
1 Johdanto	15
1.1 Hankeryhmän toimeksianto.....	15
1.2 Toimeksiannon sisältö ja sen rajaaminen	16
1.3 Työn organisointi	16
1.4 Yhteydet muihin hankkeisiin	17
2 Hankkeen lähtökohdat	21
2.1 Kokonaisuuden näkökulma	21
2.2 Tulevaisuuden näkökulma	22
2.3 Koon näkökulma	23
2.4 Virastojen riippumaton asema organisaatioita uudistettaessa.....	25
2.4.1 Viraston oikeudellinen määritelmä	25
2.4.2 Virastomallista ja ohjaussuhteesta lyhyesti	25
2.4.3 Viraston itsenäinen asema ja riippumattomuus.....	26
2.4.4 Esimerkkejä virastojen riippumattomasta asemasta	27
2.4.5 Johtopäätöksiä riippumattomuudesta.....	29
3 Selvityksessä käytetty tietoaaineisto	31
3.1 Verkkoavoriihi virastojen henkilökunnalle	31
3.2 Hankkeen tilaisuudet	35
3.3 Luokittelutyö.....	35
4 Virastorakenteen kehittämisperiaatteet	45
4.1 Hallinnonalakohtaisista ratkaisuista yhteisiin kehittämisperiaatteisiin.....	45
4.2 Selkeä rakenne ja ohjaus	47
4.3 Valtakunnallinen toimivalta lähtökohtana	51

4.4	Asiakasnäkökulma	52
4.5	Sähköiset palvelut	54
4.6	Kyky muutokseen ja riskien hallinta.....	56
5	Konkreettiset muutosesitykset virastorakenteen uudistamiseksi	59
5.1	Pienten virastojen yhdistäminen	62
5.2	Muista tulosohtajuista virastoista kirjanpitoyksiköitä.....	64
5.3	Eräiden pienten virastojen liittäminen osaksi hallinnonalan emovirastoa	65
5.4	Jatkoselvitystä vaativat tapaukset.....	67
6	Muut rakenteellista kehittämistä koskevat ehdotukset	69
6.1	Konserninäkökulma virastorakenteeseen.....	69
6.1.1	Konserniohjauksen käsitteet ja keinot	69
6.1.2	Konsernipalvelujen tuottajat	70
6.1.3	Konsernistrategiat.....	71
6.1.4	Konserniohjausta koskevat ehdotukset.....	72
6.2	Toimeksiantotehtävät valtioyhteisössä.....	73
6.3	Tietopohjan ja vertailukehittämisen parantaminen	73
	Itsearviointi ja vertailukehittäminen CAF-mallia hyödyntäen	74
6.4	Muut kehittämissuhteet	75
7	Ehdotusten toimeenpanosta.....	77
7.1	Ehdotusten vaikutukset	77
7.2	Alueellistamismahdollisuuksien selvittämisvelvollisuus.....	77
7.3	Palkkausjärjestelmät ja muut palvelussuhteen ehdot organisaatiomuutoksissa..	79
	Lähteet	81
	LIITE 1: Tiivistelmä verkkoavoriihen vastauksista	82
	LIITE 2: Selvityksessä käytetty virastoluokittelu.....	89
	LIITE 3: Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan rakennemuutokset	
	1990-luvulta nykypäivään.....	91
	LIITE 4: JUKO ry:n näkemys keskushallinnon virastorakenneselvitykseen	95

1 Johdanto

Keskushallinnon virastorakenteen selvittäminen perustuu hallituksen rakennepoliittisen ohjelman kohtaan 3.9. Sen mukaan valtionhallinto on edelleen sekä rakenteellisesti että toiminnallisesti hajautunut. Tämä vaikeuttaa voimavarojen tehokasta kohdentumista ja yhteisten linjausten läpiviemistä. Samalla se heikentää tätä kautta saavutettavaa vaikuttavuutta ja saa aikaan päällekkäistä työtä.

Keväällä 2014 laadittiin tiivis katsaus keskushallinnon virastorakenteen nykytilasta (raportti 7.3.2014; VM 8/2014). Kartoituksen jälkeen päätettiin asettaa hanke selvittämään keskushallinnon virastojen uudistusmahdollisuuksia erityisesti valtioyhteisön kokonaisuuden ja tulevaisuuden haasteiden näkökulmasta. Tämä työ yhdistettiin samaan kokonaisuuteen aluehallinnon selvitystyön kanssa. Nämä kokonaisuudet yhdessä muodostavat valtion keskus- ja aluehallinnon virastoseelvityshankkeen (Virsu-hanke).

1.1 Hankeryhmän toimeksianto

Keskushallinnon hankeryhmän tavoitteena oli selvittää keskushallinnon virastorakenteen kehittämismahdollisuudet. Työ tuli tehdä niin, että virastojen kehittämisessä huomioidaan erityisesti valtioyhteisön kokonaisuuden kehittämistarpeet ja tarkastellaan keskeisten muutosten kuten julkisen hallinnon ja palvelujen laajeneva siirtyminen sähköisiksi, kestävyysvajeen tuomien taloudellisten reunaehtojen, kansalaisten lisääntyvien odotusten, asiakaslähtöisyyden, lisääntyvän kansainvälisyyden ja strategisten kumppanuuksien, vaikutuksia rakenteen kehittämistarpeisiin.

Keskushallinnon selvitysryhmän tehtävänä oli

1. luoda luokittelu (esimerkiksi perinteinen hallintovirasto, valvonta- ja lupavirasto, tutkimuslaitos, kehittämisvirasto ja palvelukeskus), jonka pohjalta selvitystyötä voidaan tehdä näitä eri kokonaisuuksia tarkastellen
2. selvittää näiden eri virastomallien kehittämisen lähtökohdat ja mahdollisuudet erityisesti yhtenäisemmän virastorakenteen kokonaisuuden näkökulmasta. Selvitysryhmä voi asettaa virastomallikohtaisia alatyöryhmiä
3. tehdä selvitystyö huomioiden erityisesti virastojen tehtävät (miksi/mitä tehtävää varten virasto on olemassa) ja toiminnan luonne sekä toimivien ohjausjärjestelmien, johtamisen sekä näitä palvelevan rakenteen näkökulmat ja resurssitehokkuus (0,5 % tuotavuusvaatimus) sekä mahdollisuudet resurssien uudelleen allokointiin

4. tehdä yhdessä hallinnonalojen kanssa selvitys erityisesti pienten virastojen kokoamis- mahdollisuuksista.

1.2 Toimeksiannon sisältö ja sen rajaaminen

VIRSU-hankkeen keskushallinto-osiossa tarkastellaan valtion keskushallinnon virastokenttää. Kuten aiempi nykytilan kartoitus (virastorakennetyöryhmän raportti VM 8/2014) kuvaa, yhtenäistä keskushallinnon virastokäsitettä ei ole, vaan sitä joudutaan määrittelemään tarkentavasti ja tapauskohtaisesti aina kulloistakin tarkoitusta varten. Aiemmassa virastorakennetyöryhmän loppuraportissa on kuvattu lähtökohtia ja näkökantoja määrittelylle.

Tässä selvityksessä lähdetään samoista lähtökohdista kuin aiemmassa nykytilan kartoituksessa. Virastokäsitteen ytimen muodostavat talousarviolain mukaiset kirjanpitoyksiköt. Sen lisäksi tarkasteltavaan virastojoukkoon kuuluvat niin sanotut muut tulosoajat virastot. Muita tulosojattuja virastoja ovat sellaiset tulosoajat virastot, jotka eivät ole itsenäisiä kirjanpitoyksiköitä. Myös keskushallinnon virastojen suoraan tulosojaavat organisaatiot kuuluvat tarkastelun piiriin. Näistäkin tässä selvityksessä mukana ovat vain keskushallintotasoiset toimijat. Kokonaisuudessaan tarkasteltavat virastot kuuluvat valtionbudjettitalouden piiriin. Luettelo selvityksen piirissä olevista virastoista löytyy liitteestä kaksi.

Valtion alue- ja paikallishallinto (aluehallintovirastot, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset, maistraatit ja työ- ja elinkeinotoimistot) on pääosin rajattu keskushallintosiön tarkastelun ulkopuolelle. Aluehallinnon virastorakennetta tarkastellaan VIRSU-kokonaisuuden aluehallintoa koskevassa selvityksessä. Eduskunnan alaisuudessa toimivat virastot (esimerkiksi Valtiontalouden tarkastusvirasto, Ulkopoliittinen instituutti) ja tasavallan presidentin kanslia on myös rajattu selvityksen ulkopuolelle.

Tarkasteltavan kokonaisuuden osalta on tehty vielä toimialuekohtaisia tarkennuksia ja rajauksia. Tutkimuslaitokset eivät kuulu tämän työn ytimeen johtuen useista muista tutkimuslaitoksista koskevista uudistuksista. Myös puolustushallinto (puolustusministeriö, Puolustusvoimat, Puolustushallinnon rakennuslaitos) ei yksilöllisen rakenteensa johdosta kuulu työn keskeisimpään sisältöön.

Työn ulkopuolelle jäävät selkeästi myös valtionapuyhteisöt, itsenäiset julkisoikeudelliset laitokset, rahastot, liikelaitokset ja valtionyhtiöt.

1.3 Työn organisointi

VIRSU-hankkeen alkuperäinen toimikausi oli 15.4.2014–31.12.2014. Hankkeen toimikautta jatkettiin 28.2.2015 asti.

Keskushallinnon virastoja koskeva selvitystyö toteutettiin valtiovarainministeriön johdolla ja hankkeen puheenjohtajana toimii finanssineuvos Katju Holkeri valtiovarainministeriöstä. Työryhmän jäsenet olivat liikenne- ja viestintähallinnon controller Marja Heikkinen-Jarnola liikenne- ja viestintäministeriöstä, hallintoylijohtaja Jaana Koski sosiaali- ja

terveysministeriöstä, pääjohtaja Timo Laitinen Valtiokonttorista, neuvotteleva virkamies Lauri Liusvaara valtiovarainministeriöstä, neuvottelupäällikkö Markku Nieminen henkilöstöjärjestö Julkisalan koulutettujen neuvottelujärjestö JUKO:sta, hallitusneuvos Heidi Nummela työ- ja elinkeinoministeriöstä, neuvotteleva virkamies Iris Patosalmi opetus- ja kulttuuriministeriöstä ja hallitusneuvos Ilkka Turunen valtiovarainministeriöstä.

Markku Niemisen varajäseninä toimivat JHL:n sopimustoimitsija Mikko Siljander (15.12.2014 alkaen JHL:n neuvottelupäällikkö Kristian Karrasch) ja Pardian neuvottelujohdaja Harri Sirén. Heidi Nummelan varajäseneksi on nimetty henkilöstö- ja hallintojohtaja Mikko Salmenoja työ- ja elinkeinoministeriöstä.

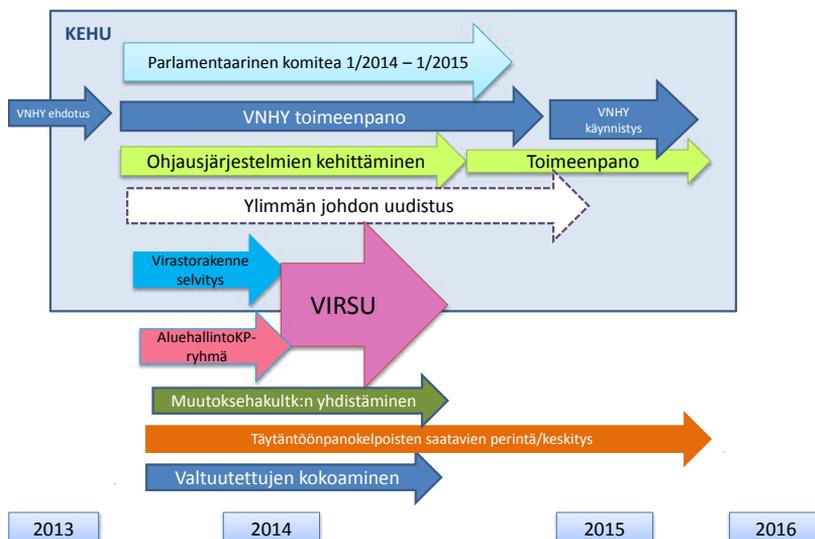
Hallintoasiantuntija Timo Moilanen ja lainsäädäntöneuvos Markus Siltanen valtiovarainministeriöstä toimivat selvitysryhmän sihteereinä.

Hanke raportoi valmistelusta ja sen etenemisestä ohjausryhmälle, jonka puheenjohtajana toimi sisäministeriön kansliapäällikkö Päivi Nerg. Muita jäseniä olivat kansliapäällikkö valtiosihteerinä Martti Hetemäki valtiovarainministeriöstä, kansliapäällikkö Jaana Husu-Kallio maa- ja metsätalousministeriöstä, kansliapäällikkö Anita Lehikoinen opetus- ja kulttuuriministeriöstä, kansliapäällikkö Hannele Pokka ympäristöministeriöstä, kansliapäällikkö Harri Pursiainen liikenne- ja viestintäministeriöstä, kansliapäällikkö Päivi Sillanaukee sosiaali- ja terveysministeriöstä ja kansliapäällikkö Erkki Virtanen työ- ja elinkeinoministeriöstä.

1.4 Yhteydet muihin hankkeisiin

VIRSU-hanketta on koordinoitu erityisesti muiden keskushallinnon kehittämisen hankkekokonaisuuksien kanssa.

KUVA 1. Hallituksen rakennepoliittinen ohjelma, kohta 3.9



Ohjausjärjestelmän kehittäminen (OHRA)

Valtion ohjausjärjestelmän kehittäminen -hankkeen (OHRA) tavoite oli hallituksen strategisen näkemyksen toimeenpanon yhteiskunnallisen vaikuttavuuden parantaminen. Tämä edellyttää ohjauspolitiikan periaatteiden määrittelyä ohjausjärjestelmien kokonaisuuden näkökulmasta. Valtionhallinnon ohjausjärjestelmiä on aiemmin uudistettu järjestelmä kerrallaan. Nyt tavoitteena on vahvistaa valtioneuvoston strategista ohjausta ja saada valtioneuvostossa tehtävä politiikka-, lainsäädäntö- ja resurssiohjaus yhtenäisemmäksi sekä vahvistaa niitä tukevaa tietopohjaa ja toimeenpanokykyä.

OHRA-hankkeen valmisteluryhmän toimenpidesuosituksen koskevat ohjauksen kokonaisuutta. Ne tähtäävät siihen, että hallituksen politiikka-, resurssi-, tieto- ja toimeenpano-ohjaus muodostaisivat paremmin integroidun kokonaisuuden. Ohjauksen tulee kokonaisuutena palvella hallituksen yhteistä työskentelyä ja poliittista johtamista. Ohjausjärjestelmäkokonaisuuden kehittäminen on osa keskushallinnon uudistushanketta (KEHU-hanke). OHRA:n keskeinen ajatus on, että hallituksella on yksi strategiaprosessi, jota tuetaan johdonmukaisesti tiedolla. Kun hallituksen keskeiset tavoitteet ovat selkeät ja prosessit ohjataan tukemaan näiden saavuttamista, saadaan voimavaroja ja voimaa haluttujen muutosten aikaansaamiseen. Hallituksen ratkaistavina olevat kysymykset ovat monimutkaisia, jolloin niiden käsitteleminen yksittäisen sektorin näkökulmasta ei aina johda parhaaseen lopputulokseen ja yhden ongelman ratkaiseminen voi aiheuttaa uuden ongelman toisaalla. Siksi on välttämätöntä huolehtia siitä, että ohjausprosessit vievät toimintaa samansuuntaisesti yhteisiin päämääriin.

Valtioneuvoston kanslia teki kesällä 2014 selvityksen ministeriöiden strategioista, ohjelmista, selonteoista ja valtioneuvoston periaatepäätöksistä. Tällä hetkellä voimassa olevia valtioneuvostotasoisia strategia-asiakirjoja löytyi yhteensä yli 300 kappaletta. Niiden muodostama kokonaiskuva on koordinoimaton ja jäsentymätön. Eri linjausasiakirjojen yhteisvaikutuksia toimintaan on vaikea nähdä. Pahimmillaan strategiat ovat ristiriidassa keskenään.

OHRA-hanke ehdottaa, että hallituksen toimintasuunnitelmasta erillisiä valtioneuvoston strategiatyyppejä ohjausasiakirjoja vähennetään reilusti seuraavalla hallituskaudella. Hallituskauden vaihtuessa 2015 valtioneuvoston strategiatyyppeistä ohjausasiakirjojen voimassaolo lakkaa, ellei toisin päätetä.

OHRA-hankkeen yhteydessä on todettu, että yhden kokonaisuuden strategioita muodostavat konserniohjauksen strategiat eli linjausasiakirjat, joilla pyritään ohjaamaan valtionhallinnon sisäisiä tavoitteita, jotka koskevat muun muassa tiloja, henkilöstöä, hankintoja ja ICT:tä. OHRA-hankkeen työssä todettiin, että näiden kokoamista jatkossa yhtenäisemmäksi kokonaisuudeksi voidaan edistää VIRSU-hankkeen kautta.

Parlamentaarinen komitea

Parlamentaarisen komitean työ perustuu pääministeri Jyrki Kataisen hallitusohjelmassa 2011 sovittuun valtion keskushallinnon uudistamistarpeita selvittävään hankkeeseen (KEHU-hanke). Hankkeen tavoitteena on muodostaa valtioneuvostosta toiminnallisesti ja taloudellisesti yhtenäisempi rakenteellinen kokonaisuus. Komitean toimikausi on 1.2.2014–31.1.2015.

Parlamentaarisen komitean tulee antaa lopullinen mietintönsä tammikuussa 2015. Ennen lopullista mietintöä komitea antoi väliraportin lokakuussa 2014. Väliraporttiin on koottu komiteassa esillä olleita asiakysymyksiä ja tehtyjä selvityksiä eri vaihtoehtoista ottamatta vielä kantaa niiden sisältöön tai niitä linjaamatta. Väliraportti ei vielä sisällä komitean ehdotuksia.

Valtioneuvoston rakenteellista ja toiminnallista yhtenäisyyttä voidaan lähestyä eri tavoin. Siihen liittyy mm. valtioneuvostoasioiden valmistelu ja toimeenpano, ministeriöiden johtaminen, poliittisen johtamisen ja virkamiesjohtamisen välinen suhde sekä henkilöstö- ja taloudellisten resurssien käyttäminen yli hallinnonrajojen. Komitea tulee lopullista mietintöään varten selvittämään ja arvioimaan tämänkaltaisia valtioneuvoston yhtenäisyyteen vaikuttavia tekijöitä. Toimeksiantonsa mukaisesti se myös linjaa osana keskushallinnon uudistushanketta ylimmän virkamiesjohdon virka- ja tehtävärakenteen uudistamisen kyseistä uudistusta valmistelevalle ohjausryhmälle.

Tärkeimpänä tavoitteena parlamentaarisen komitean työssä on parlamentarismiin pohjautuva toimiva ja tehokas kollegiaalinen hallitustyöskentely sekä hyvän hallinnon vahvistaminen.

2 Hankkeen lähtökohdat



Hankkeen työn kaksi keskeistä lähtökohtaa olivat valtioyhteisön kokonaisuuden huomiointi ja tulevaisuuden haasteisiin valmistautuminen.

2.1 Kokonaisuuden näkökulma

Keskushallinnon virastojen kehittämisessä ei hallinnonaloilla ole ollut yhteisiä kantavia periaatteita.

Hanketta edeltäneessä nykytilakartoituksessa kävi ilmi, että keskushallintoa on uudistettu viime vuosina ja vuosikymmeninä paljon, mutta kehittämis- ja uudistustyö on ollut hallinnonalakohtaista. Selvityksessä kävi myös ilmi, että keskushallinnon virastojen kehittämisessä ei ole ollut hallinnonaloilla yhteisiä kantavia periaatteita. Toki uudistustyössä on tavoiteltu laajasti ottaen samoja asioita kuten esimerkiksi tuottavuuden nousua. Aikaisempi kehittämis- ja uudistustyö on ollut hyvää ja tarpeellista, mutta se ei ole huomionnut valtioyhteisön kokonaisedun näkökulmaa. Nykytilakartoituksessa ilmeni myös, ettei Suomen keskushallinnon kehittäminen tältä osin poikkeakaan muiden maiden tilanteesta. Myös niissä virastokehittäminen on ollut hyvin tapauskohtaista ilman koko hallintoa koskevia yhteisiä periaatteita.

Virastokentän uudistamistarpeet lähtevät ensisijaisesti muuttuneesta toimintaympäristöstä ja asiakkaiden muuttuneista odotuksista. Virastomaailma pitää jatkossa päivittää vastaamaan asiakkaiden palvelutarpeita ja digitaalisen ajan toimintaympäristöä. Keskushallinnon virastokokonaisuudessa on ennen kaikkea kyse valtionhallinnon toimeenpanokyvystä ja julkisesta palvelutuotannosta.

2.2 Tulevaisuuden näkökulma

Hallinnon kehittämisessä helppo työ on jo tehty ja kehittäminen käy koko ajan haasteellisemmaksi.

Suomen hallinto on kansainvälisessä vertailussa tehokas ja muun muassa OECD (Organisation of Economic Co-operation and Development) on todennut useaan otteeseen, että Suomen hallinto kuuluu erityisen kehittyneisiin hallintoihin. Samalla tämä tarkoittaa sitä, että hallinnon kehittämisessä helppo työ on jo tehty ja kehittäminen käy koko ajan haasteellisemmaksi. Erityinen haaste kehittämistyölle ovat käynnissä olevat muutokset kuten digitalisaation tuoma palvelujärjestelmien muodonmuutos, kansalaisten lisääntyneet odotukset ja tietysti erityisesti kestävyysvajeen tuomat taloudelliset haasteet.

Kyse ei siis ole siitä, että Suomen hallintoa olisi hoidettu huonosti. Kyse on ennen kaikkea siitä, että hallinnon toimintaympäristö on muuttumassa nopeasti. Tämä muutos vaatii uusia tulevaisuuden haasteisiin sovitettuja kehittämistoimia.

Osaamisvetoinen talous on haastava, koska siinä kärjessä pysyminen edellyttää mailta jatkuvaa uudistumista. Tämä ei koske vain yrityksiä ja yliopistoja vaan myös yhteiskuntamallia kokonaisuutena ja julkista hallintoa sen osana. Tulevaisuudessa julkisen hallinnon pitäisi entistä enemmän toimia oppivan organisaation tavoin eli oppia aiemmasta, ennakoida tulevaa ja uudistua näiden tarpeiden mukaisesti. Parempaa yhteiskunnallista vaikuttavuutta on aikaansaattava vähemmällä resursseilla kuin aiemmin.

Julkisen hallinto aikaansaa tuloksia eri keinojen yhdistelmällä (lait, säädökset, verot, siirtomenot jne). Sen lisäksi hallinto aikaansaa tuloksia tekemällä työtä laajoissa eri toiminnoista ja organisaatioista koostuvissa verkostoissa. Näihin kuuluvat myös kansalaiset ja järjestöt. Jatkossa yhä useammat julkisen sektorin kysymykset vaativat kansalaisten aktiivista mukanaoloa, joko käyttäjinä, luomassa lisäarvoa tai aktiivisina myötävaikuttajina tulosten aikaansaamisessa. Uudistuksissa perinteinen roolijako, jossa hallinto tuottaa kansalaisille palveluja, muuttuu. Jatkossa yhteiskunnan kannalta arvokkaita tuloksia ja vaikuttavuutta tehdään yhdessä kansalaisten kanssa.

Perinteisesti kansalaiset on nähty laillisten oikeuksiensa kautta, veronmaksajina tai etujen saajina. Myöhemmin kansalaiset on tunnustettu myös palvelujen käyttäjiksi ja asiakkaita. Nämä roolit ovat kuitenkin liian kapeita nykyhaasteiden edessä. Palvelujen suora tuottaminen kansalaisille on vähentymässä. Hallinto ei toimi enää yksin. Julkisen hallinnon organisaatiot toimivat joko toisten hallintojen kanssa yhteistyössä, tai yksityisen sektorin ja kansalaisyhteiskunnan kanssa. Keskeistä on aikaansaada yhdessä halutut yhteiskunnalliset vaikutukset.

Jos hallinto jakaa vastuutaan, se jakaa myös riskejä ja valtaa. Tämä tekee tulevaisuuden asetelmasta huomattavasti haasteellisemmän. Hallinnon pitää pystyä tukeutumaan myös toisten toimijoiden vahvuuksiin, varmistamaan tasa-arvoinen riskienjako ja tekemään korjaavia toimia, jos yleinen etu sitä vaatii. Useimmat nykyiset ja tulevaisuuden haasteet kuten ilmastonmuutos ovat paljon laajempia kuin mitä lainsäädännöllä tai muilla julkisen

sektorin toimilla voidaan hoitaa. Näin on myös silloin kun asiat vaativat muutosta ihmisten henkilökohtaisiin tai yhteiskunnan toimintatapoihin.

Tämän vuoksi paremman yhteiskunnallisen vaikuttavuuden ja yhteisen edun tavoittelu tarkoittaa merkittävämpää roolia kansalaisille ja kansalaisten yhteisöille monilla eri tasoilla esimerkiksi avoimuudessa, saavutettavuudessa, osallisuudessa, valinnanmahdollisuuksissa ja toiminnassa. Hallinto tarvitsee avukseen yhteiskunnan kollektiivisen viisauden, jotta se voi hoitaa monimutkaisia ongelmia ja epävarmuuksia. Kansalaisilla ja muilla toimijoilla on arvokasta tietoa ja osaamista ja erilaisia näkökulmia, joita tarvitaan ennakointiin, päätösten muotoiluun ja innovaatioihin, palvelujen muotoiluun ja yhteistuotantoon.

Yhteiskunnallista vaikuttavuutta ei aikaansaada eikä tulevaisuuden haasteisiin pysytäkään vastaamaan, jos hallinnon rakenteiden ja ohjauksen monimutkaisuus syö rajallisia resursseja.

2.3 Koon näkökulma

Kun virastojen toiminnassa on jouduttu ja joudutaan toteuttamaan säästöjä, niin ne voivat vain tiettyyn rajaan saakka kohdistua sisäisen hallinnon tehostamiseen, sen jälkeen mitä pienempi virasto on, sitä suuremmaksi sisäinen hallinto kasvaa suhteessa substanssityöhön.

Hankkeen tehtävänä on ollut tarkastella pienten virastojen tilannetta. Selvityksessä havaittiin, että pieniä virastoja oli erityisesti oikeusministeriön sekä opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonaloilla. Alle sadan hengen virastoja on kuitenkin myös muilla hallinnonaloilla muutamia.

Taulukko 1. Alle 150 henkilön suuruiset valtion keskushallinnon virastot ja laitokset vuonna 2014

Euroopan kriminaalipoliitiikan instituutti (HEUNI)	8
Konkurssiasiamiehen toimisto	10
Onnettomuustutkintakeskus	13
Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos	22
Tietosuojavaltuutetun toimisto ja tietosuojalautakunta	22
Varastokirjasto	24
Valtakunnanvoudinvirasto	25
Ylioppilastutkintolautakunta	28
Kuluttajariitalautakunta	31
Matkailun edistämiskeskus	34
Valtakunnansyyttäjänvirasto	39
Kansallinen koulutuksen arviointikeskus	39
Kuluttajatutkimuskeskus	42
Näkövammaisten kirjasto Celia	51
Valtion taloudellinen tutkimuskeskus	55
Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus	55
Energiavirasto	66
Kotimaisten kielten keskus KOTUS	84
Geodeettinen laitos	89
Suomenlinnan hoitokunta	91
Kansallinen audiovisuaalinen instituutti	102
Mittatekniikan keskus	102
Oikeusrekisterikeskus	111
Kansainvälisen liikkuvuuden ja yhteistyön keskus CIMO	123
Väestörekisterikeskus	126
Pelastusopisto	137
Suomen Akatemia	137
Kilpailu- ja kuluttajavirasto	144

Virastojen toimintaa arvioitaessa yhtenä keskeisenä lähtökohtana on arvioida pienten virastojen toimintaedellytyksiä. Viraston pieni koko tuo sille haavoittuvuutta esimerkiksi osaamisen suhteen. Pienessäkin virastossa on oltava tietty määrä hallintoa. Kun virastojen toiminnassa on jouduttu ja joudutaan toteuttamaan säästöjä, niin ne voivat vain tiettyyn rajaan saakka kohdistua sisäisen hallinnon tehostamiseen. Sen jälkeen mitä pienempi virasto on, sitä suuremmaksi sisäinen hallinto kasvaa suhteessa substanssityöhön. Tähän liittyviä kommentteja tuli runsaasti myös virastojen henkilöstöltä (tarkemmin verkkoaivo-riihestä ks. alaluku 3.1 ja liite 1). Osa sisäisistä hallinto- ja tukipalveluista voidaan jatkossa entistä tehostetummin tarjota konsernipalvelujen tuottajien toimesta, mutta niillä ei voi kattaa kaikkea hallinto- ja tukitoimintaa.

2.4 Virastojen riippumaton asema organisaatioita uudistettaessa

2.4.1 Viraston oikeudellinen määritelmä

Valtion keskushallinnon viraston oikeudellinen määritelmä perustuu perustuslain 119 §:ään.

Valtion keskushallinnon viraston oikeudellinen määritelmä perustuu perustuslain 119 §:ään. Sen mukaan valtion keskushallintoon voi kuulua valtioneuvoston ja ministeriöiden lisäksi virastoja, laitoksia ja muita toimielimiä. Valtiolla voi lisäksi olla alueellisia ja paikallisia viranomaisia. Eduskunnan alaisesta hallinnosta säädetään erikseen lailla. Lisäksi perustuslain mukaan valtionhallinnon toimielinten yleisistä perusteista on säädettävä lailla, jos niiden tehtäviin kuuluu julkisen vallan käyttöä. Valtion alue- ja paikallishallinnon perusteista säädetään niin ikään lailla. Valtionhallinnon yksiköistä voidaan muutoin säätää asetuksella.

Perustuslakia koskevan hallituksen esityksen HE 1/1998 mukaan 119 §:n 1 momentissa säädetään valtionhallinnon yleisestä rakenteesta ja todettaisiin valtionhallinnon jakautuvan keskus-, alue- ja paikallishallintoon. Valtion keskushallinnolla tarkoitetaan alueellisesti koko maan kattavaa hallintoa ja siihen liittyviä tehtäviä keskitetysti hoitavia hallintoyksiköitä. Säännöksen ilmaiseman peruslähtökohdan mukaisesti valtion keskushallinnon johdossa olisivat ministereiden välityksellä eduskunnalle vastuunalaiset valtioneuvosto (60 §) ja ministeriöt (68 §), joiden lisäksi keskushallinnossa voisi nykyiseen tapaan olla ministeriöiden välittömään alaisuuteen tai niiden hallinnonalalle muuten kuuluvia virastoja, laitoksia ja muita toimielimiä. Keskushallintoon kuuluvia toimielimiä ei säännöksessä rajoitettaisi virastoihin ja laitoksiin, vaan ne voisivat olla myös muulla tavalla järjestettyjä yksiköitä. Ehdotettu säännös ilmaisisi, että valtiolla voi olla keskushallintoon kuuluvien yksiköiden lisäksi alueellisia ja paikallisia viranomaisia.

2.4.2 Virastomallista ja ohjaussuhteesta lyhyesti

Valtionhallinnolla ei ole yhtenäistä, samat toimintaperiaatteet takaavaa yleistä virastomallia, vaan valtion virastot ovat erityislainsäädännöllä perustettuja omanlaisiaan virastoja ja laitoksia, jotka toimivat kuitenkin yhtenäisemmän virastokäsitteen alla.

Valtionhallinnolla ei ole yhtenäistä, samat toimintaperiaatteet takaavaa yleistä virastomallia, vaan valtion virastot ovat erityislainsäädännöllä perustettuja omanlaisiaan virastoja ja laitoksia, jotka toimivat kuitenkin yhtenäisemmän virastokäsitteen alla. Käytännössä virastoilla on myös yhteneväisiä ominaisuuksia. Erityisesti nämä liittyvät toiminnan rahoitukseen budjetista ja budjettiprosessin mukaisesti, johtamismalliin (virastopäällikkö johto-

ryhmä apunaan), henkilöstön palvelussuhteen lajiin (pääsääntöisesti virkasuhde), byrokraatiseen hallintokulttuuriin esittely- ja päätöksentekomekanismeineen sekä perusteluvelvoitteeseen, yhdistettynä hyvän hallinnon, oikeusturvan ja yhdenvertaisuuden vaatimuksiin sekä ministeriö-virasto ohjaussuhteeseen ja ohjausjärjestelmiin (erityisesti tulosohtaus).

Virastot eivät ole itsenäisiä oikeushenkilöitä, vaan niiden sitoumuksista vastaa viime kädessä valtio. Viraston tehtävien hoitamisesta, viraston toiminnan tuloksellisuudesta ja tehokkuudesta sekä toiminnan laillisuudesta vastaa viraston johto, päällikkövirastomallissa viime kädessä virastopäällikkö. Viraston sisäinen organisaatorakenne perustuu sääntöihin ja erityisesti työjärjestykseen.

Ministeriöt ohjaavat hallinnonalojensa virastoja hallinnollisesti, taloudellisesti ja vastaavat niitä koskevien säädösten valmistelusta. Keskeinen toiminnan ja talouden ohjausjärjestelmä normi- ja budjettiohjauksen lisäksi on tulosohtaus. Ministeriön ja viraston välinen ohjaussuhde on oikeudellisesti määritelty valtioneuvoston ohjesäännön 11 §:ssä.

2.4.3 Viraston itsenäinen asema ja riippumattomuus

Joidenkin virastojen itsenäistä asemaa on korostettu erityisellä riippumattomuuden ominaisuudella. Riippumattomuudella tarkoitetaan tässä yhteydessä sitä, että virastolla voi olla sellaisia tehtäviä, jotka tehtävien luonteesta johtuen aiheuttavat sen, että viraston asema suhteessa muihin virastoihin ja sitä ohjaaviin tai rahoittaviin tahoihin on rakennettava tavanomaista riippumattommaksi.

Huolimatta siitä, että virastot ovat osa valtioyhteisöä ja ministeriöt ohjaavat hallinnonalojensa virastoja ja laitoksia, virastot ovat varsin itsenäisiä toiminnallisia kokonaisuuksia omalla tehtäväalueellaan. Virastopäällikkö vastaa viraston toiminnasta, usein toki apunaan johtoryhmä tai neuvottelukunta, joissakin uudemmissa tapauksissa myös osakeyhtiömäinen hallitus. Viimeksi mainitussa tilanteessa vastuu voi jakautua ylimmän viranhaltijan ja toimivan hallituksen välillä.

Joidenkin virastojen itsenäistä asemaa on korostettu erityisellä riippumattomuuden ominaisuudella. Riippumattomuudella tarkoitetaan tässä yhteydessä sitä, että virastolla voi olla sellaisia tehtäviä, jotka tehtävien luonteesta johtuen aiheuttavat sen, että viraston asema suhteessa muihin virastoihin ja sitä ohjaaviin tai rahoittaviin tahoihin on rakennettava tavanomaista riippumattommaksi. Klassinen esimerkki viraston riippumattomuudesta on tuomioistuinlaitos.

Riippumattomuutta voidaan lähteä tarkastelemaan eri näkökulmista. Huomionarvoista on ainakin perustuslaissa (PL 2 §:n 3 mom.) määritelty oikeusvaltioperiaate. Sen mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Tämä tarkoittaa siis ainakin, että julkisen vallankäytön tehtävien on virastossa tarkoin perustuttava sitä koskevaan lainsäädäntöön ja että viranomais toiminnan on kaikilta osin noudatettava oikeusjärjestyksen periaatteita. Tältä pohjalta on ajateltavissa, että viraston riippumaton asema on mahdollista syntyä vain nimenomaisesti lain-

säädännön perusteella, ei muilla toimintaa koskevilla yleisemmillä riippumattomuutta tukevilla argumenteilla. Riippumattoman viranomaisen toiminnan on myös yhtäläillä tarkoin perustuttava lakiin.

Valtiollisten tehtävien kolmijako on määritelty perustuslain 3 §:ssä. Sen mukaisesti lainsäädäntövaltaa käyttää eduskunta, joka myös päättää valtiontaloudesta. Hallitusvaltaa käyttävät tasavallan presidentti sekä valtioneuvosto, jonka jäsenten tulee nauttia eduskunnan luottamusta. Tuomiovaltaa käyttävät riippumattomat tuomioistuimet.

Tuomioistuinten riippumattomuus on osa klassista vallanjako-oppia ja sen alkuperäisenä tavoitteena oli suojata rajoittamattomalta yksinvallalta. Riippumattomuusperiaate on yhä keskeinen valtiosääntöoikeudellinen periaate, vaikka sen merkitys on nykyään ennemminkin liitettävissä tuomiovallan käyttäjien suojaan suhteessa hallitusvaltaan ja lainsäädäntövaltaan. Riippumattomuuden on suojattava tuomioistuinta myös oikeusriidan osapuolien ja ylempien oikeusasteiden vaikuttamiselta yksittäisen oikeusriidan ratkaisussa (vrt. ennakkopäätökset). Käytännön esimerkkinä tuomioistuinten riippumattomuudesta on tuomarien muita viranhaltijoita korostetumpi virassapysymissuoja. Riippumattomuuden suojan ulottuvuudesta ei ole yksiselitteistä määritelmää. Epäselvää on, mihin asti tuomioistuinten riippumattomuudella voidaan suojautua hallinnon kehittämisen näkökulmasta tapahtuvaa resurssi- ja hallinnonrakenteiden rationalisointipyrkimyksiä vastaan. Joka tapauksessa lainkäyttövalta muodostaa tuomioistuinten riippumattomuuden ytimen.

Perustuslain 21 §:n 2 momentissa taataan hyvän hallinnon edellytykset, jotka on lailla turvattava. Hyvän hallinnon edellytykset on tarkemmin määritelty hallintolain hyvän hallinnon perusteita käsittelevässä toisessa luvussa. Kyse on hallinnon laatua koskevista hallintoperiaatteista kuten tasapuolisuus, puolueettomuus, palveluperiaate, neuvontavelvoite sekä viranomaisten välinen yhteistyö. Myös hyvän hallinnon edellytykset voivat edellyttää, että virastolle taataan erityinen riippumattomuuden suoja tietyn tehtäväkentän hoitamiseen. Tällöinkin suojan taso ja laajuus tulee tarkasti määritellä virastoa koskevassa lainsäädännössä.

2.4.4 Esimerkkejä virastojen riippumattomasta asemasta

Korostunut riippumattomuuden tarve voi perustua ainakin viraston hoitaman tehtäväkokoisuuden edellyttämään korostuneeseen suojantarpeeseen, tiettyjen virkamiesten suojan tarpeeseen tai taloudellisen riippumattomuuden turvaamiseen.

Valtionhallinnon virastokentässä on useita virastoja, joiden riippumattomuus on erityisesti turvattu niitä koskevassa erityislainsäädännössä. Korostunut riippumattomuuden tarve voi perustua ainakin viraston hoitaman tehtäväkokoisuuden edellyttämään korostuneeseen suojantarpeeseen, tiettyjen virkamiesten suojan tarpeeseen tai taloudellisen riippumattomuuden turvaamiseen.

Esimerkkeinä virastoista, joilla on erityisiä korostunutta riippumattomuutta edellyttäviä tehtäviä tai muuten riippumaton asema, ovat ainakin:

- Tilastokeskus: ammatillinen riippumattomuus, puolueettomuus ja objektiivisuus; tilastolaki 2 § (kaksi muuta tilastoviranomaista ovat Tulli ja Terveysten ja hyvinvoinnin laitos).
- Aluehallintovirastot: viraston ympäristölupa-, kilpailu- ja työsuojeluasioiden käsittelyn riippumattomuuden turvaaminen: erityissäännös näiden toimialojen oikeudellisesta erityisasemasta, laki aluehallintovirastosta 5 § (riippumattomuus perustuu työsuojelun osalta Suomen ratifioiman (SopS 44/1949) kansainvälisen työjärjestön (ILO) yleisen konferenssin vuonna 1947 hyväksymän ammattientarkastusta teollisuudessa ja kaupassa koskevan sopimuksen (yleissopimus nro 81) kuudenteen (6) artiklaan).
- Kilpailu- ja kuluttajavirasto: kilpailu- ja kuluttajaviraston valvontatoiminnat on sekä kilpailuasioissa että kuluttaja-asioissa järjestettävä siten, että viraston ja kuluttaja-asiamiehen riippumattomuus ja puolueettomuus näille kuuluvien valvontatehtävien hoitamisessa on turvattu; laki kilpailu- ja kuluttajavirastosta (661/2012) 1 luku 4 §
- Rahoitusvakausraviraston perustaminen VM:n hallinnonalalle (HE 175/2014: Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi luottolaitosten ja sijoituspalveluyritysten kriisintarkaisusta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi sekä vakauseräsiirtojen siirrosta yhteiseen kriisintarkaisurahastoon ja rahasto-osuuksien yhdistämisestä tehdyn sopimuksen hyväksymiseksi ja laiksi sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta).

Hallituksen esityksessä ehdotetaan erillisen uuden kriisintarkaisuviranomaisen, Rahoitusvakausraviraston, perustamista Suomeen. Erillisen viranomaisen perustaminen tähän tehtävään korostaa kriisintarkaisutoiminnan merkitystä ja tärkeyttä sekä toiminnan erillisyyttä muista olemassa olevista rahoitusmarkkinaviranomaisista ja niiden tehtävistä. Kyseessä on viranomainen, joka käyttää täysin uusia toimivaltuuksia ja tapauskohtaisesti merkittävääkin valtaa, ja jolla on selkeä oma toimialue. Hallituksen esityksen mukaan tehtävä on tarkoituksenmukaista organisoida täysin uudeksi viranomaiseksi. Viranomaisen toimintaa ohjaavat yleiset periaatteet. Näitä ovat tehtävän hoitoon tarvittava osaaminen ja toimialan tuntemus, riippumattomuus muista viranomaisista sekä vastuunjaon riittävä hajauttaminen, kustannustehokkuus ja vaikutukset julkiseen talouteen, päätöksenteon nopeus ja tehokkuus sekä rajat ylittävän viranomaisyhteistyön sujuvuuden varmistaminen, joustavuus suhteessa EU:n yhteiseen kriisintarkaisumekanismiin ja sen rahoitukseen sekä kriisintarkaisu- ja talletusrahaston rakenteeseen ja päätösten oikeusvarmuus; laki rahoitusvakausravirastosta (HE 175/2014; 2 luku 3 § viraston ja virkamiehen riippumattomuus: viraston toiminta on järjestettävä siten, että sen riippumattomuus ja puolueettomuus tehtävien hoitamisessa on turvattu. Viraston virkamiehen on oltava tehtävässään riippumaton luottolaitoksista, sijoituspalveluyrityksistä ja niiden kanssa samaan ryhmään kuuluvista yrityksistä eikä hän saa kuulua niiden hallintoneuvostoon, hallitukseen, edustajistoon, isäntiin tai tilintarkastajiin eikä olla niihin palvelus- tai toimeksiantosuhteessa.

- Finanssivalvonta: laki finanssivalvonnasta (878/2008); johtajan riippumattomuus 2:11: Johtajan riippumattomuudesta hänen hoitaessaan Euroopan valvontaviranomaisen hallintoneuvoston tai johtokunnan jäsenen tehtäviä säädetään Euroopan finanssivalvonta-asetuksissa; virkamiehen riippumattomuus 2:15: finanssivalvonnan virkamiehen on tehtävässään oltava valvottavasta, ulkomaisesta valvottavasta ja muusta finanssimarkkinoilla toimivasta riippumaton eikä hän saa kuulua valvottavan, ulkomaisen valvottavan eikä muun finanssimarkkinoilla toimivan hallintoneuvostoon, hallitukseen, edustajistoon, isäntiin tai tilintarkastajiin eikä olla valvottavan, ulkomaisen valvottavan tai muun finanssimarkkinoilla toimivan palveluksessa. Mitä tässä pykälässä säädetään valvottavasta, sovelletaan myös 4 §:n 6 momentissa tarkoitettuun eläkelaitokseen. Finanssivalvonnan virkamiehen riippumattomuudesta hänen hoitaessaan Euroopan järjestelmäriskikomitean hallintoneuvoston jäsenen tehtäviä tai muita mainittuun komiteaan liittyviä tehtäviä säädetään Euroopan järjestelmäriskikomitea-asetuksessa.

Julkiseen hallintoon kuuluu myös organisaatioita, joiden itsenäinen ja riippumaton asema on turvattu niitä koskevassa erityislainsäädännössä niin, että ne kuuluvat suoraan eduskunnan alaisuuteen ja valvontaan, eivätkä ole siten valtion keskushallinnon organisaatioita. Tällaisia itsenäisiä julkisoikeudellisia laitoksia ovat esimerkiksi Suomen Pankki, KELA ja Valtiontalouden tarkastusvirasto.

2.4.5 Johtopäätöksiä riippumattomuudesta

Viraston riippumaton asema ei kuitenkaan merkitse sitä, että virastojen toimintoja ei voitaisi yhdistää osaksi suurempaa kokonaisuutta milloin se on perusteltua toiminnan, asiakkaiden, tietojärjestelmien tai muun perustellun syyn johdosta. Tällöin kuitenkin on välttämätöntä, että toimintoja yhdistettäessä turvataan tarvittavilta osin tiettyjen toimintojen riippumaton ja itsenäinen asema.

Valtion virastojen ja laitosten hoitamien tehtävien monimuotoisuudesta johtuen virastojen asema ja riippumattomuus vaihtelevat viraston tehtävien mukaisesti. Virastojen riippumattomuutta voidaan tarkastella eri näkökannoista ja riippumattomuus voi koskea ainakin ohjaussuhdetta, tehtävien hoitoa, viranhoitoa tai taloudellista asemaa. Viime kädessä arviointi on tehtävä virastojen kohdalla tapauskohtaisesti riippumattomuuden perustelun tarkastelun näkökulmasta. Mikäli perustellusta syystä viraston asema edellyttää tehtävien hoitamisen kannalta erityistä riippumattomuutta, tulee riippumattomuus taata virastoa koskevassa erityislainsäädännössä.

Virastojen asemasta keskusteltaessa korostetaan säännöllisesti viraston tai laitoksen tehtävienhoidon edellyttämää riippumattomuutta, joka erottaa viraston muista virastoista tai estää virastojen toimintojen uudelleenarvioinnin osana jotakin suurempaa virastokokonaisuutta. Kuten edellä on todettu, suomalaisessa virastokentässä on virastoja, joiden

asemassa on sellaisia erityispiirteitä, että niiden riippumattomuus on perusteltu. Viraston riippumaton asema ei kuitenkaan merkitse sitä, että virastojen toimintoja ei voitaisi yhdistää osaksi suurempaa kokonaisuutta silloin kun se on perusteltua toiminnan, asiakkaiden, tietojärjestelmien tai muun perustellun syyn johdosta. Tällöin kuitenkin on välttämätöntä, että toimintoja yhdistettäessä turvataan tarvittavilta osin tiettyjen toimintojen riippumaton ja itsenäinen asema. Ns. palomuurien rakentamisesta on hyviä kokemuksia esimerkiksi kilpailu- ja kuluttajaviraston yhdistämisessä, jossa on onnistuttu menestyksekkäästi yhdistämään samaan virastokokonaisuuteen kilpailu- ja kuluttaja-asioiden käsittely. Tämä kuitenkin edellyttää, että tietyt toiminnot rakennetaan riittävän itsenäisiksi toisistaan ja mahdollisesti myös virastojohdosta riippumattomiksi. Tämä edellyttää erityisjärjestelyjä koskien johtamista, taloudellisten resurssien käyttöä ja ministeriö-virasto -ohjaussuhdetta. Viraston riippumatonta asemaa voidaan vahvistaa myös laittamalla sille osoitetut määrärahat erilliselle momentille.

3 Selvityksessä käytetty tietoaineisto

Selvityksessä on hyödynnetty seuraavia tietoaineistoja:

- henkilöstön näkemyksiä on analysoitu verkkoavoriihimenetelmällä kerätyllä aineistolla (4758 kommenttinsa jättänyttä vastaajaa)
- varsinaiseen keskushallintoon luettavien virastojen valinnassa on käytetty mm. ministeriöiden hallintoasetuksia, Valtiokonttorin ylläpitämää valtion kirjanpitoyksiköitä, virastoja ja laitoksia sekä talousarvion ulkopuolella olevia valtion rahastoja koskevaa raporttia, Valtiokalenterissa olevia tietoja sekä VATU-hankkeessa tuotettuja aineistoja
- henkilöstömääriä, toimipisteitä ja virastoluokitteluita koskevassa analyysissä on hyödynnetty työnantajavirastoluokitukseen pohjautuvasta Tahti-järjestelmästä saatavaa aineistoa (12/2013)
- keskushallinnon kirjanpitoyksiköiden menorakennetta on arvioitu keskuskirjanpidosta saatujen tilinpäätöstietojen avulla

Lisäksi hanke järjesti syksyllä 2014 kolme keskustelutilaisuutta virastojen ja laitosten johdolle sekä keskusteli esityksistä hallinnonalojen ylimmän johdon kanssa.

3.1 Verkkoavoriihi virastojen henkilökunnalle

Verkkoavoriiehen tulokset voidaan tiivistää viiteen pääteemaan:

1. Asiakasnäkökulma, asioinnin helppous ja selkeys
2. Talous ja tavoitteiden asettaminen
3. Sähköiset palvelut, asiointi ja tietojärjestelmät
4. Sisältöön ja toimintaan perustuvat rakenneratkaisut
5. Tulevaisuuden työ valtionhallinnossa

Osallistujia 4758, kommentteja 16477.

Keskushallinnon virastonselvityshanke toteutti verkkoaiivoriihen syyskuussa 2014 yhdessä Fountain Park Oy:n kanssa. Verkkoaiivoriihen tavoitteena oli yhteisesti osallistua ja ideoida keskushallinnon virastorakenteen uudistamista. Hankeryhmä halusi kuulla laajasti virastojen henkilöstöä virastorakenteen tulevaisuuden haasteista ja ratkaisuista niihin vastaamiseksi.

Osallistumiskutsu lähetettiin kaikille keskushallinnon virastoissa työskenteleville. Osalle viesti lähti suoraan sähköpostilla hankkeen toimesta. Osassa tapauksista osallistumispyyntö jaettiin asianomaisen viraston toimesta. Aivoriihen osallistui 5307 henkilöä, joista 4758 osallistui kommentoimalla. Kommentteja ja uudistamisajatuksia saatiin yhteensä 16 477. Osallistujien jakautuminen hallinnonaloittain sekä laajempi yhteenveto vastauksista löytyy liitteestä yksi.

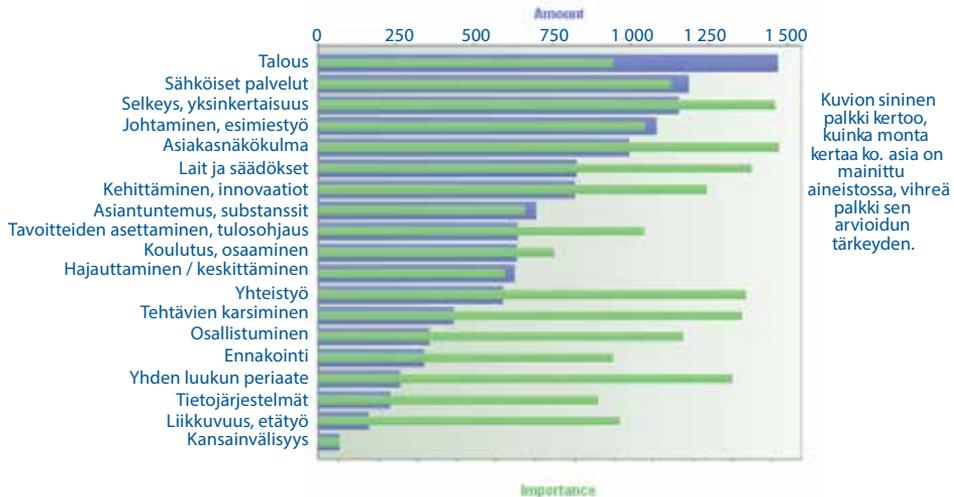
Päätuloksiksi nousivat:

- Uuden virastorakenteen tärkeimmäksi tavoitteeksi nousee selkeys sekä asiakaspalvelun ja palvelupolkujen että sisäisen vastuun ja valtuuksien jaon näkökulmasta
- Virastorakennemuutokseen liittyvä luottamuksen henki edellyttää rakenteiden määrittelyä asiakastarpeisiin perustuvan toiminnan ehdoilla, ei päinvastaisessa järjestyksessä
- Valtionhallinnon tulevaisuuteen liittyviä huolia, joiden ratkaiseminen edellyttää selkeää kuvaa kokonaisuudesta ja tavoitteista
- Päällekkäisyyksien purkamisen sekä tilojen ja henkilöstön joustavan käytön uskotaan tuovan merkittäviä säästöjä
- Sähköisten palveluiden lisääntyminen edellyttää koko palveluprosessin sähköistämistä, ei tyytymistä sähköisen asiointikanavan luomiseen nykyiseen palveluun
- Toiminnan jatkuva kehittäminen ja tulevaisuuden asiantuntijatyö asettavat suuria vaatimuksia johtamiselle ja esimiestyölle
- Fyysisten palvelupisteiden ja virastojen sijaintikysymyksiin liittyy ristiriitoja

KUVA 2. Tulevaisuuden viristorakenteen keskeiset näkökulmat henkilöstön mukaan (verkkoavoriihen tulokset)

Mitä täytyy huomioida tulevaisuuden viristorakennetta suunniteltaessa?

Taloudesta ja sähköisistä palveluista puhutaan eniten, tärkeimpänä pidetään asiakasnäkökulmaan perustuvia selkeitä kokonaisuuksia



Selkeys ja asiakasnäkökulma lähtökohtana yksimielisesti tärkeitä

1. Asiakasnäkökulma, asioinnin helppous ja selkeys

Kommenteissa toivottiin selkeää rakennetta, josta kansalainen ymmärtää helposti palveluiden toiminnan ja asioinnin. Todettiin, että asiakkaan ei pidä joutua miettimään, minkä organisaation vastuulla palvelukokonaisuus tai sen osat ovat. Palvelujen ja virastojen tulee näkyä asiakkaalle päin hänen näkökulmastaan mietityn tarpeen pohjalta. Se ei siis saisi näkyä organisaatiokohtaisena asiointipalveluna. Tämän vuoksi peräänkuulutettiin sujuvaa yhteistyötä eri organisaatioiden välillä.

2. Talous ja tavoitteiden asettaminen

Päällekkäisyyksien purkamisen uskotaan pääsääntöisesti tuottavan merkittäviä säästöjä ja mahdollistavan toiminnan sisältöjen kehittämistä. Erityisesti toivotaan sähköisten järjestelmien yhtenäistämistä ja päällekkäisistä järjestelmistä luopumista. Lisäksi todetaan, että yhteiset tavoitteet ja niiden mukainen yhteistoiminta tulee huomioida resursoinnissa ja tulosohjauksessa nykyistä paremmin. Tilojen tehokas käyttö ja henkilöstön liikkuvuus ovat vastaajien mukaan olennaista, jotta säästöt saadaan realisoitua.

3. Sähköiset palvelut, asiointi ja tietojärjestelmät

Kommenteissa toivotaan, että olisi mahdollisimman vähän kansalaiselle näkyviä eri järjestelmiä, jotta yksinkertainen ja sujuva sähköinen asiointi olisi mahdollista. Palvelut olisi mietittävä kokonaan sähköisiksi myös tuotannon ja organisaatioiden yhteistoimin-

nan näkökulmasta, ei vain sähköisten asiointipolkujen ja esimerkiksi lomakkeiden osalta. Valtionhallinnon omien tietojärjestelmien ja tietovarantojen mahdollisimman suuri yhtenäistäminen ja yhteentoimivuus nähtiin välttämättömäksi.

4. Sisältöön ja toimintaan perustuvat rakenneratkaisut

Virastorakenteen tulevaisuuden visio tulee vastaajien mukaan määritellä johdonmukaisista sisältö- ja toimintakokonaisuuksista käsin, ei organisaatioista ja nykytilasta lähtien. Kokonaisarkkitehtuurityö ja yhtäpitävät määrittelyt keskeisissä kehityshankkeissa on varmistettava, jottei tehdä yhtäaikaista erisuuntaisia uudistuksia. Kommenteissa todetaan, että todellinen rakenneuudistus edellyttää myös tarpeettomista tehtävistä luopumista. Moni osallistuja peräänkuuluttaa lähtökohdaksi julkishallinnon tehtävien uudelleen määrittelyä.

5. Tulevaisuuden työ valtionhallinnossa

Tulevaisuuden asiantuntijatyö nähdään joustavasti sisällön mukaan suuntautuvana, organisaatorajat ylittävänä ja liikkuvana. Etätyötä ja mobiiliratkaisuja halutaan hyödyntää laajasti. Vastaajat toivovat, että johtaminen ja esimiestyö mahdollistavat tehokkaan asiantuntijatyön. Organisaation johtamiseen kohdistuu erilaisia odotuksia siitä, painottuuko ammattijohtajuus vai asiantuntijajohtajuus. Vallan ja vastuun jako organisaatioiden ja henkilöiden välillä täytyy olla selkeä, jotta saadaan selkeät toimenkuvat ja työn tulosten arviointi on mielekästä.

Verkkoavioirihessä esille nostettuja näkymiä keskushallinnon selvitysryhmän tavoitteisiin ja tehtäviin

Virastorakenteen kehittämismahdollisuuksien selvittämisessä osallistujat pitivät erittäin tärkeänä valtioyhteisön kokonaisuuden hahmottamista ja rakenneratkaisuja sen pohjalta. Kokonaisuuden on perustuttava asiakastarpeisiin, ja näiden perusteella olisi luokittelussa huomioitava mahdollisuus eriyttää asiakaspalvelu täysin viraston hallinnollisesta toiminnasta hyödyntämällä nykyistä enemmän sähköisiä palveluja. Keskeiset toimintaympäristön muutokset edellyttävät nykyistä joustavampia ratkaisuja ja ylimääräisen säätelyn purkamista, milloin valtionhallinnon resursseja voidaan kohdentaa tarkoituksenmukaisesti ja ehkäistä resurssivajetta.

Jatkuvan kehittämisen ja innovaatioiden hyödyntäminen edellyttää selkeitä päätöksenteko- ja vastuusuhteita organisaatioiden välillä ja organisaatioissa. Osa osallistujista painottaa voimakkaasti, että kokonaisuutta ei voi millään hetkellä suunnitella täysin valmiiksi, vaan kehittämisen täytyy olla kiinteä osa perustoimintaa ja rakenteiden pitää mahdollistaa muutosten tekeminen. Rakenteen perusosien tulee olla sellaisia, että ne kestävät aikaa, ts. riittävän väljiä, että ne mahdollistavat muutokset. Nähtiin myös, että kun nykyisiä tukipalveluja hyödynnetään optimaalisesti, voi pienikin substanssivirasto olla tehokas. Tukipalvelujen hinnoittelu ja toimintamalli on tällä hetkellä vielä epävakaa pohjalla.

3.2 Hankkeen tilaisuudet

Valtion keskushallinnon virastojen henkilöstölle järjestetyn verkkoaiivoriihen lisäksi hankkeen kuluessa järjestettiin kolme tilaisuutta syksyllä 2014. Ensimmäinen tilaisuus (2.9.2014) oli tarkoitettu virastojen johdolle ja ministeriöiden virastoja tulosohejaaville henkilöille. Tilaisuudessa käytiin läpi työn lähtökohtia, virastojen luokittelua sekä työskenneltiin ryhminä pohtimassa millainen tulevaisuuden virastorakenteen tulisi olla.

Lokakuussa (13.10.2014) järjestettiin koko VIRSU-hankkeen yhteinen tilaisuus¹. Tilaisuus oli jälleen kohdistettu virastojen johdolle, mutta siihen saattoivat osallistua nettilyhetyksen kautta kaikki kiinnostuneet.

Valtiovarainministeriö järjesti keskus- ja aluehallinnon toimijoille sekä muille asiasta kiinnostuneille kolmannen keskustelutilaisuuden 18.12.2014 Helsingissä. Tilaisuuteen osallistui paikan päällä noin 90 henkilöä ja netin kautta sitä seurasi runsaat sata henkilöä.

Tilaisuudessa esiteltiin keskushallinnon selvitystyöryhmässä valmisteltuja periaatteita ja toimenpiteitä, joilla virastorakenteita voitaisiin selkeyttää. Aluehallintoa selvittävässä ryhmässä on tarkasteltu keskushallinnon, aluehallinnon ja kuntien välistä työjakoa ja valmisteltu johtopäätöksiä sekä ehdotuksia toimenpiteiksi. Aluehallinnosta on vertailtavana neljä erilaista vaihtoehtomallia.

3.3 Luokittelutyö

Tässä raportissa virastolla tarkoitetaan (1) lailla tai asetuksella perustettua itsenäistä toimintayksikköä, jossa (2) työskentelee virkamiehiä tai muita työntekijöitä, (3) jolle on säädetty hoidettavaksi lain mukaan viranomaiselle kuuluvia tehtäviä tai muita perustuslain mukaisia julkisia hallintotehtäviä ja (4) jolla on oma johto, joka käytännössä johtaa toimintayksikön toimintaa. Kaikki viranomaistehtävistä vastaavat toimielimet eivät siis välttämättä ole virastoja. Jäljempänä kriteeriksi asetetaan myös se, että (5) organisaatio toimii kirjanpitoyksikkönä.

Valtion keskushallinto

Tässä raportissa virastolla tarkoitetaan (1) lailla tai asetuksella perustettua itsenäistä toimintayksikköä, jossa (2) työskentelee virkamiehiä tai muita työntekijöitä, (3) jolle on säädetty hoidettavaksi lain mukaan viranomaiselle kuuluvia tehtäviä tai muita perustuslain mukaisia julkisia hallintotehtäviä ja (4) jolla on oma johto, joka käytännössä johtaa toimintayksikön toimintaa². Kaikki viranomaistehtävistä vastaavat toimielimet eivät siis välttämättä ole virastoja. Jäljempänä kriteeriksi asetetaan myös se, että (5) organisaatio toimii kirjanpitoyksikkönä.

¹ Tilaisuuden aineisto löytyy osoitteesta http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/03_muut_asiakirjat/20141014VIRSUk/name.jsp

² Vrt. valtion konsernirakenteen kuvauksen malli sekä talous- ja henkilöstöhallinto-organisaation uudistaminen. VM 2/2006, s. 13.

Keskushallinnon virastonselvityksen kohteena ovat valtion keskushallintoon kuuluvat virastot ja laitokset. Termejä keskushallinto ja virasto käytetään useilla eri tavoilla, mikä aiheuttaa sekaannusta. Yleensä valtion keskushallinnolla tarkoitetaan ministeriöitä ja niiden hallinnonaloilla olevia virastoja ja laitoksia. Myös ministeriöt ovat hallinnollisesti virastoja, mutta ne, yhdessä oikeuskanslerinviraston kanssa, luetaan osaksi valtioneuvostoa.

Keskushallintokäsitettä käytetään silloin, kun puhutaan hallinnon eritasoista ja erotetaan nämä tasot (valtion keskushallinto, valtion aluehallinto ja valtion paikallishallinto) toisistaan. Suomen perustuslain 119 §:n mukaan valtion keskushallintoon voi kuulua valtioneuvoston ja ministeriöiden lisäksi virastoja, laitoksia ja muita toimielimiä. Valtiolla voi lisäksi olla alueellisia ja paikallisia viranomaisia. Eduskunnan alaisesta hallinnosta säädetään erikseen lailla. Ilmaisuu keskushallinnon virasto viittaa epäsuorasti organisaatioon, jonka toimialueena on koko valtakunta.

Kielenkäytössä esiintyy myös ilmaisu keskusvirasto, jota käytetään usein keskushallinnon viraston merkityksessä³. Keskusvirastolla voidaan tarkoittaa myös sellaista valtakunnallista virastoa, joka ohjaa sen alaisuudessa toimivia virastoja. Tällaisena keskusvirastona voidaan pitää esimerkiksi Poliisihallitusta, joka ohjaa ja valvoo poliisihallinnon valtakunnallisia yksiköitä (Keskusrikospoliisi, Suojelupoliisi, Poliisiammattikorkeakoulu) sekä paikallishallintoviranomaisina toimivia poliisilaitoksia⁴. 1990-luvun alussa keskusvirastojärjestelmä lakkautettiin ja siirryttiin yksiportaiseen ministeriöhallintoon⁵. Aiemman järjestelmän lakkauttamisesta huolimatta valtion keskushallinnossa on edelleen keskusvirastomaisia rakenteita, esimerkkinä edellä mainittu Poliisihallitus sekä Terveystieteiden ja hyvinvoinnin laitos.

Keskushallintoa voidaan ajatella myös suhteessa vallan kolmijaon periaatteeseen. Lainsäädäntövaltaa Suomessa käyttää eduskunta, tuomiovaltaa riippumattomat tuomioistuimet ja hallitusvaltaa tasavallan presidentti sekä valtioneuvosto. Keskushallinto on valtioneuvoston alaista valtakunnallista hallintoa, joten tästä näkökulmasta sen piiristä tulee rajata ulos lainsäädäntövaltan organisaatiot (eduskunta ja sen alainen hallinto) sekä tuomiovaltan organisaatiot (tuomioistuinlaitos).

Virasto ja viranomainen

Lisäksi on tärkeää tehdä ero viranomaisen ja viraston välille. Viranomainen on laissa säädettyä tai lakiin perustuvaa päätösvaltaa tai muuta toimivaltaa käyttävä yksikkö tai toimielin. Asiasta riippuen viranomaisena voi toimia virasto, viraston osa tai viraston palveluksessa oleva yksittäinen virkamies. Viranomaisena voi toimia myös lautakunta, työryhmä, komitea tai muu toimielin⁶. Esimerkiksi työ- ja elinkeinoministeriön yhteydessä toimii

³ Voimassa olevassa lainsäädännössä keskushallinnon virastoina pidetään esimerkiksi sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirastoa (669/2008, 1 §) sekä lääkealan turvallisuus- ja kehittämiskeskusta (593/2009, 1 §). Keskusvirastoista puhutaan valtion virkaehtosopimusasetuksessa (1203/1987, 10 §), laissa elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista (897/2009, 8 §) sekä laissa syyttäjälaitoksesta (439/2011, 2 §).

⁴ Laki poliisin hallinnosta (110/1992, 1 §).

⁵ Raimo Savolainen: Keskusvirastolinakkeista virastoarmeijaksi. Senaatin ja valtioneuvoston alainen keskushallinto Suomessa 1809-1995. Edita, Helsinki 1996.

⁶ Vrt. laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta 621/1999, 4 §.

yhteistoiminta-asiamiehen toimisto, jossa yhteistoiminta-asiamiehen lisäksi työskentelee tarpeellinen määrä esittelijöinä toimivia virkamiehiä ja muuta henkilökuntaa. Yhteistoiminta-asiamiehen toimisto on valtion keskushallintoon luettava viranomainen, mutta se ei ole keskushallinnon virasto.

Hankintalain mukainen keskushallintoviranomainen

Työ- ja elinkeinoministeriö on laatinut luettelon valtion keskushallintoviranomaisista hankintalain soveltamista varten. Julkisista hankinnoista annetussa laissa (348/2007) määritellään ns. EU-kynnysarvot erityyppisten hankintayksiköiden tavarahankinnoille ja palveluhankinnoille. Valtion keskushallintoviranomaisten tekemissä julkisissa hankinnoissa noudatetaan alemmaa EU-kynnysarvoa kuin muissa hankintayksiköissä kuten valtion alue- ja paikallishallintoviranomaisissa tai valtion liikelaitoksissa. Hankintalain tarkoittamista valtion keskushallintoviranomaisista on säädetty tarkemmin hankinta-asetuksessa (614/2007), jonka mukaan hankintalain 16 §:ää sovellettaessa valtion keskushallintoviranomaisena pidetään valtioneuvostoa, ministeriötä, ministeriön välittömään alaisuuteen tai sen hallinnonalalle muuten kuuluvaa virastoa, laitosta ja muuta toimielintä sekä eduskunnan alaisuuteen kuuluvaa virastoa, laitosta ja muuta toimielintä. Valtion keskushallintoviranomaisena pidetään myös tuomioistuinta. Työ- ja elinkeinoministeriö julkaisee Internet-sivuillaan ohjeellisen luettelon valtion keskushallintoviranomaisista. Lista perustuu ministeriöiden antamiin ilmoituksiin kunkin hallinnonalan keskushallintoviranomaisista. Luettelon tulkinnot vastaavat pääpiirteittäin tässä raportissa käytettyä rajausta.

Virastokäsitteen täsmentäminen

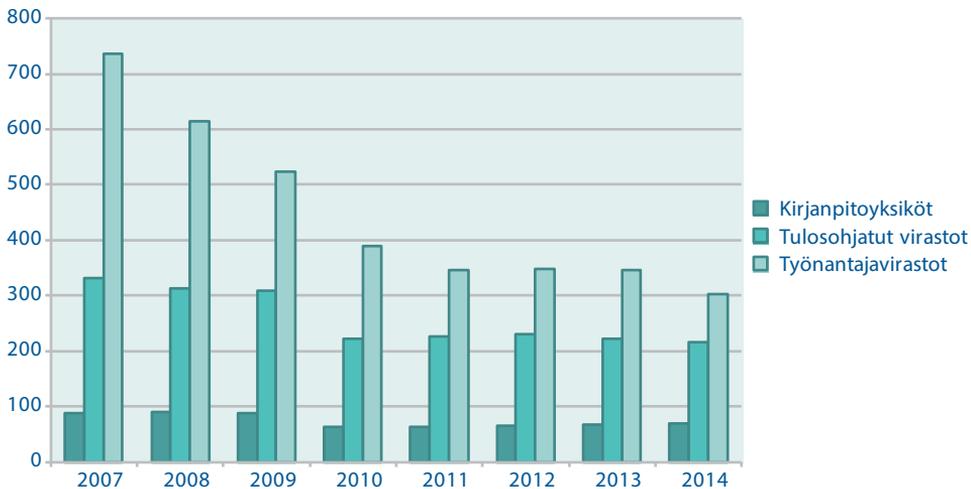
Virastokäsite on monitulkintainen ja valtionhallinnossa on ainakin kolmenlaisia virastokäsitteitä. Ensinnäkin voidaan puhua kirjanpitoyksiköistä (aiemmin nimellä tilivirasto), jotka vastaavat talouden suunnittelusta ja seurannasta (budjetti, tilinpäätöksen laatiminen). Toiseksi valtionhallinnossa on tulosohjattuja virastoja, jotka solmivat tulossopimuksen ohjaavan ministeriön kanssa. Virastot ovat vastuussa toimintansa koskevien tulostavoitteiden saavuttamisesta. Niitä tulosohjattuja virastoja, jotka eivät ole kirjanpitoyksiköitä, kutsutaan muiksi tulosohjatuiksi virastoiksi. Joissain tilanteissa ministeriön sijasta virasto voi tulosohjata toista virastoa (aiempi keskusvirasto), esimerkiksi Terveiden ja hyvinvoinnin laitos tulosohjaa valtion lastensuojeluyksiköitä (koulukodit) sekä kahta oikeuspsykiatrista valtion mielisairaala. Kolmanneksi valtiolla on suuri joukko ns. työnantajavirastoja, jotka yleensä vastaavat kyseisen organisaatioyksikön henkilöstösuunnittelusta ja seurannasta. Esimerkiksi Rikosseuraamuslaitos jakautuu sisäisesti seitsemään työnantajavirastoon⁷. Työnantajavirastolla ei tarkoiteta neuvotteluviranomaista⁸.

⁷ Nämä ovat Rikosseuraamusalan koulutuskeskus, keskushallintoyksikkö, terveydenhuoltoyksikkö, täytäntöönpanoyksikkö sekä Etelä-Suomen, Länsi-Suomen ja Itä- ja Pohjois-Suomen rikosseuraamusalueet.

⁸ Virkaehtosopimuslaisissa tarkoitettuna valtion neuvotteluviranomaisena toimii valtiovaraministeriö, joka antaa hallinnonalan neuvotteluviranomaisille oikeuden neuvotella tarkentavasta virkaehtosopimuksesta. Valtiovaraministeriön määräyksessä (14.12.2012) määriteltyjä hallinnonalan neuvotteluviranomaisia on 59 kappaletta.

Edellä mainitut kolme virastokäsitettä eivät ole toisiaan poissulkevia, vaan ne ovat hierarkkisessa suhteessa toisiinsa. Kaikki kirjanpitoyksiköt ovat tulosohjattuja virastoja ja kaikki tulosohjatut virastot ovat työnantajavirastoja. Sen sijaan kaikki työnantajavirastot eivät ole tulosohjattuja virastoja eivätkä kaikki tulosohjatut virastot ole kirjanpitoyksiköitä. Tämä käy ilmi tarkastelemalla eri virastokäsitteiden lukumäärätietoja. Valtiokonttorin mukaan valtioon kuului 1.1.2014 yhteensä 70 kirjanpitoyksikköä, 217 tulosohjattua virastoa sekä 302 työnantajavirastoa⁹.

KUVA 3. Valtion virastojen ja laitosten lukumäärä 2007-2014



Kun tarkasteluun rajataan vain valtion keskushallinnon virastot ja laitokset, on kirjanpitoyksiköitä 51 kappaletta ja tulosohjattuna virastoja 164 kappaletta¹⁰. Tulosohjatuista virastoista kaksi kolmasosaa (107 kpl) sijoittuu oikeusministeriön hallinnonalalle. Mikäli oikeusministeriön hallinnonala rajataan tarkastelun ulkopuolelle, ovat tulosohjatut virastot pääsääntöisesti samalla myös kirjanpitoyksiköitä pois lukien eräät opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalaan¹¹ ja Poliisihallituksen alaisuuteen¹² kuuluvat virastot sekä sosi- ja terveysministeriön hallinnonalan muutoksenhakulautakunnat¹³.

Työnantajavirastoluokittelu (VHS) on hyvin epäyhtenäinen eikä sitä ole mielekästä käyttää virastorakenteen analyysissä. Esimerkiksi Puolustusvoimat on VHS-luokittelussa yksi työnantajavirasto, kun taas Rikosseuraamuslaitos jakaantuu seitsemään työnantajavirastoon.

⁹ Valtion kirjanpitoyksiköt, virastot ja laitokset sekä talousarvion ulkopuolella olevat valtion rahastot 1.1.2014. Valtiokonttori, tiedote 7.2.2014, Dnro VK/127/00.01/2014.

¹⁰ Perustuen tilanteeseen vuoden 2014 lopussa.

¹¹ Kotimaisten kielten keskus, Varastokirjasto, Näkövammaisten kirjasto, Taiteen edistämiskeskus, Kansallinen audiovisuaalinen instituutti, Kansallinen koulutuksen arviointikeskus ja Ylioppilastutkintolautakunta.

¹² Keskusrikospoliisi, Suojelupoliisi ja Poliisiammattikorkeakoulu.

¹³ Sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunta ja työttömyysturvan muutoksenhakulautakunta.

Raportissa käytetty virastokäsite

Jokaiselle edellä tarkastellusta kolmesta näkökulmasta on omat perusteensa, mutta yhteisen virastokäsitteen puuttuminen on omiaan aiheuttamaan epäselvyyttä. Tässä raportissa virastolla tarkoitetaan (1) lailla tai asetuksella perustettua itsenäistä toimintayksikköä, jossa (2) työskentelee virkamiehiä tai muita työntekijöitä, (3) jolle on säädetty hoidettavaksi lain mukaan viranomaiselle kuuluvia tehtäviä tai muita perustuslain mukaisia julkisia hallintotehtäviä ja (4) jolla on oma johto, joka käytännössä johtaa toimintayksikön toimintaa¹⁴. Kaikki viranomaistehtävistä vastaavat toimielimet eivät siis välttämättä ole virastoja. Jäljempänä kriteeriksi asetetaan myös se, että (5) organisaatio toimii kirjanpitoyksikkönä.

Laitoksella tarkoitetaan viraston kaltaista toimintayksikköä, joka ei ensisijaisesti hoida hallintoasioita vaan se vastaa pikemminkin palvelutehtävästä.

Pienet kirjanpitoyksiköt

Keskushallinnossa on muutamia suhteellisen pienikokoisia kirjanpitoyksiköitä (ks. taulukko 2). Suurin osa pienistä virastoista ei ole kirjanpitoyksiköitä vaan ministeriö tai jokin toinen virasto vastaa niiden kirjanpidosta. Esimerkiksi alle sadan henkilön virastoista kirjanpitoyksiköitä on kolmasosa (7 virastoa) ja kaksi kolmasosaa on muita tulohajattuja virastoja (14 kpl). Kuten taulukosta 2 käy ilmi, kaksi pienintä kirjanpitoyksikköä siirtyi valtion talousarviotalouden ulkopuolelle vuoden 2015 alussa, minkä myötä pienimpien kirjanpitoyksiköiden koko on noin 55 henkilöä. Kirjanpitoyksikköstatus selkeyttää viraston asemaa. Tulisi kuitenkin edelleen harkita, kuinka tuloksellisesti pienikokoiset, kirjanpitoyksikköinä toimivat virastot kykenevät toteuttamaan niille annettuja tehtäviä. Kattavien ja selkeiden tilinpäätöstietojen saatavuus helpottaa viraston toiminnan tuloksellisuuden arvioimista.

Taulukko 2. Keskushallinnon kirjanpitoyksiköitä vuonna 2014 (henkilöstömäärä alle 150)

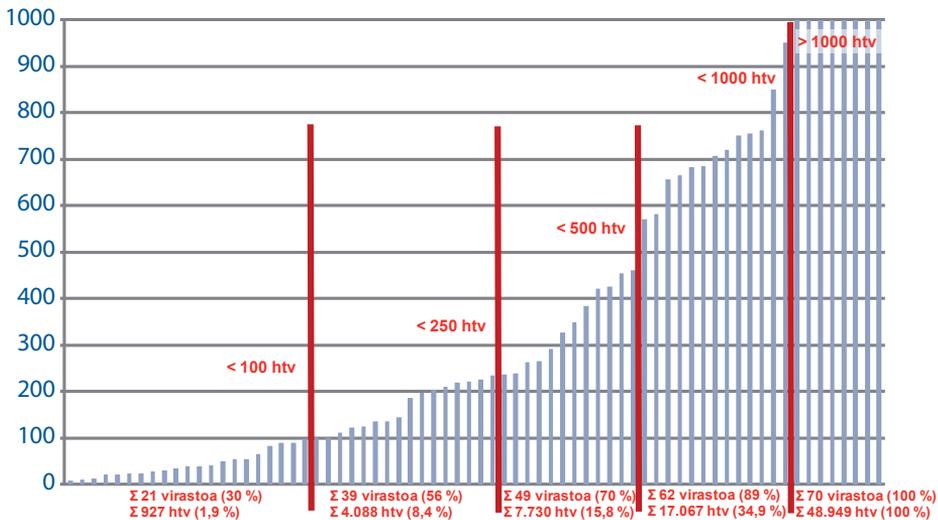
1.	Matkailun edistämiskeskus (liitetty Finpro ry:hyn 1.1.2015), 34 henkilöä
2.	Kuluttajatutkimuskeskus (liitetty Helsingin yliopistoon 1.1.2015), 42 henkilöä
3.	Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, 55 henkilöä
4.	Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus, 55 henkilöä
5.	Energiavirasto, 66 henkilöä
6.	Geodeettinen laitos (yhdistetty Maanmittauslaitokseen 1.1.2015), 89 henkilöä
7.	Suomenlinnan hoitokunta, 91 henkilöä
8.	Mittatekniikan keskus (liitetty osaksi VTT:tä, osin Tukes 1.1.2015) 102 henkilöä
9.	Kansainvälisen liikkuvuuden ja yhteistyön keskus CIMO, 123 henkilöä
10.	Väestörekisterikeskus, 126 henkilöä
11.	Pelastusopisto, 137 henkilöä
12.	Suomen Akatemia, 137 henkilöä
13.	Kilpailu- ja kuluttajavirasto, 144 henkilöä

¹⁴ Vrt. valtion konsernirakenteen kuvauksen malli sekä talous- ja henkilöstöhallinto-organisaation uudistaminen. VM 2/2006, s. 13.

Valtion keskushallinnon virastot ja laitokset

Valtaosa valtion keskushallinnon virastoista ja laitoksista on melko pieniä, kuten Kuva 4 osoittaa¹⁵. Keskushallinnon palveluksessa oleva henkilöstömäärä vuoden 2013 joulukuun tietojen mukaan oli 48 949 henkilöä. Lähes 20 % virastoista on alle 50 henkilön organisaatioita ja kolmasosa koko virastokentästä on alle sadan henkilön organisaatioita (keskiluku 222 henkilöä). On silmiinpistävää, että kahdeksan suurinta valtion keskushallinnon virastoa ja laitosta työllistää peräti kaksi kolmasosaa valtion keskushallinnon henkilöstöstä¹⁶.

KUVA 4. Valtion keskushallinnon virastot ja laitokset henkilöstömäärän mukaan vuonna 2014



Kuten edellä tuotiin esille, 70:stä keskushallinnon virastosta kirjanpitoyksiköitä on 51 kappaletta (73 %). Näiden kirjanpitoyksiköiden tilinpäätöstietojen mukaan virastojen vuonna 2013 käyttämät toimintamenojärärahat olivat kaikkiaan 5.814 miljardia euroa, josta henkilöstömenojen osuus oli 3.315 miljardia euroa (57 %). Muut merkittävät kulu-erät koskivat palvelujen ostokuluja (23 %), toimitilavuokratuluja (8 %), investointimenoja (2 %) ja muita kuluja (10 %)¹⁷.

Nettobudjetoituissa¹⁸ virastoissa henkilöstömenot suhteessa kokonaismenoihin ovat hieman pienempiä kuin bruttobudjetoituissa virastoissa. Bruttobudjetoitujen virastojen keskimääräiset henkilöstökulut ovat 60 % kokonaiskuluista kun nettobudjetoituilla virastoilla vastaava luku on 53 %. Turvallisuusalan virastot ovat pääasiassa bruttobudjetoituja

¹⁵ Henkilöstön lukumäärätietojen lähteenä Tahti 12/2013.

¹⁶ Puolustusvoimat, Verohallinto, Rikosseuraamuslaitos, Rajavartiolaitos, Teknologian tutkimuskeskus VTT (yhtiöitetään 1.1.2015), Tulli, Maanmittauslaitos, Terveyden ja hyvinvoinnin laitos.

¹⁷ Näistä luvusta puuttuu 19 muuta tulosohjattua virastoa ja kaksi kirjanpitoyksikköä, joiden tilinpäätöstiedot eivät olleet saatavilla. Niiden puuttuminen ei kuitenkaan muuta tulosta merkittävästi, koska näiden virastojen palveluksessa oli 3132 henkilöä eli noin 6 % keskushallinnon henkilöstöstä. 14 näistä virastoista oli alle 100 henkilön organisaatioita.

¹⁸ Bruttomenojen suhde bruttotuloihin (0-100 %). Yleensä nettobudjetoinnin rajana pidetään sitä, että tulo-rahoitus kattaa vähintään kolmasosan (33 %) viraston bruttomenoista.

(keskimääräinen nettobudjetointiaste 4 %) ja julkishallinnon konsernipalveluita tuottavat virastot nettobudjetoituja (keskimäärin 79 %).

Tiedossa olevat muutokset

Valtion virastokenttään kohdistuu muutospaineita. Tämän selvityksen tekoaikana vuonna 2014 valtion keskushallintoon kuului 70 virastoa ja laitosta. Useilla hallinnonaloilla on vireillä ja käynnissä rakennemuutoksia, joiden kohteena on 12 virastoa (17 %). Näistä rakennemuutoksista kuusi koskee uudelleenjärjestelyä keskushallinnon sisällä, kolme virastoa siirtyy valtion budjettitalouden ulkopuolelle, kaksi on selvityksen kohteena ja yksi virasto yhtiötetään.

Taulukko 3. Virastorakenteessa tapahtuneet muutokset 1.1.2015

Virastojen yhdistämiset

- Maa- ja elintarviketalouden tutkimuskeskus MTT, Metsäntutkimuslaitos ja Riista- ja kalatalouden tutkimuslaitos yhdistettiin Luonnonvarakeskukseen
- Maa- ja metsätalousministeriön tietopalvelukeskus Tikessä toiminut hallinnonalan tietotekniikan palvelukeskus siirrettiin Maanmittauslaitokseen ja Tiken tilastotoimi Luonnonvarakeskukseen
- Geodeettinen laitos yhdistettiin Maanmittauslaitokseen
- Mittatekniikan keskus yhdistettiin osin Turvallisuus- ja kemikaalivirastoon (Tukesiin) ja vuoden alussa yhtiötettyyn Teknologian tutkimuskeskus VTT:hen

Siirtymiset valtion budjettitalouden ulkopuolelle

- Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos liitettiin Helsingin yliopistoon
- Kuluttajatutkimuskeskus liitettiin Helsingin yliopistoon
- Matkailun edistämiskeskus liitettiin Finpro ry:hyn

Virastojen yhtiöittämiset

- Teknologian tutkimuskeskus VTT

Kun virastokentässä 1.1.2015 tapahtuneet muutokset otetaan huomioon, kuuluu valtion keskushallintoon tammikuussa 2015 kaikkiaan 61 virastoa ja laitosta, uusimpana Luonnonvarakeskus.

Virastoluokittelu

Virastoja voidaan ryhmitellä lukuisilla eri kriteereillä. Työnantajan henkilöstötietojärjestelmä Tahti pitää sisällään eri koontitasoilla toteutetun työnantajavirastoluokittelun lisäksi kaksi virastotyyppiluokittelua (Virty ja Verty). Virastotyyppiluokittelut ovat pääosin yhtäläisiä pois lukien eräiden turvallisuusalan virastojen luokittelu. Selvitystä tehdessä on hyödynnetty Verty-luokitusta, joka on esitetty alla taulukossa 3.

Selvityksen kuluessa kävi ilmi, että virastojen tehtävämuutosten myötä joidenkin virastojen tyyppittely oli vanhentunut. Hankeryhmän huomioista laadittiin seikkaperäinen lisätaustayhteistyössä Valtiokonttorin kanssa ja valtiovarainministeriö valmistelee luokittelukorjausten tekemistä. Alla oleva taulukko perustuu korjattuun luokitukseen.

Taulukko 4. Valtion keskushallinnon virastojen ja laitosten lukumäärä ja henkilöstömäärä vuonna 2014 Verty-luokittelun mukaan

Koodi	Virastoluokittelu	Virastoja	Henkilöstöä (htv)	Henkilöstö (%)
16	Opetus- ja koulutuspalvelut	4	517	1,1
19	Tutkimustoiminta	15	7777	15,9
22	Turvallisuustoiminta	10	21454	43,8
26	Oikeustoimi	4	185	0,4
29	Liikenne ja liikennepalvelut	3	1460	3,0
32	Elinkeinotoiminnan palvelut	12	4291	8,8
36	Valtiovarainhoito sekä vakuutus- ja rahoituspalvelut	6	8420	17,2
42	Alue- ja ympäristöpalvelut	7	2938	6,0
47	Kulttuuripalvelut	6	780	1,6
52	Sosiaali- ja terveyspalvelut	1	186	0,4
57	Muut toiminnat	2	941	1,9
Yhteensä		70	48949	100

Taulukosta on poistettu luokat 13 (yliopistokoulutus) ja 39 (ministeriötason toiminta), koska niihin ei kuulu tämän selvityksen piirissä olevia organisaatioita.

Hankeryhmä laati myös oman mallinsa virastojen luokittelemiseksi. Monien kokeilujen jälkeen ryhmä päätyi nelikohtaiseen virastoluokittelumalliin. Perusvirastotyyppin, jota voi osin kutsua myös perinteiseksi hallintovirastoksi, lisäksi voidaan erottaa kolme ryhmää eli tutkimus- ja arviointilaitokset, konsernipalveluja tuottavat virastot sekä lupa- ja valvontavirastot (taulukko 5).

Taulukko 5. Valtion keskushallinnon virastojen ja laitosten lukumäärä ja henkilöstömäärä vuonna 2014 hankeryhmän virastoluokittelun mukaan

Virastoluokittelu	Virastoja	Henkilöstöä (htv)	Henkilöstö (%)
Perusvirastot	43	36289	74,1
Tutkimus- ja arviointilaitokset	14	7705	15,7
Konsernipalveluja tuottavat virastot	7	3175	6,5
Lupa- ja valvontavirastot	6	1780	3,6
Yhteensä	70	48949	100

Kuten taulukosta 5 ilmenee, suurin osa keskushallinnon virastoista ja laitoksista on luokiteltavissa perinteisiksi hallintotehtäviä hoitaviksi perusvirastoiksi, joiden palveluksessa on kolme neljäsosaa keskushallinnon henkilöstöstä. Tähän ryhmään kuuluvat mm. oikeushallinnon virastot kuten Konkurssiasiamiehen toimisto ja Oikeusrekisterikeskus, sisäisestä ja ulkoisesta turvallisuudesta vastaavat virastot kuten Puolustusvoimat ja Keskusrikospoliisi, veronkannon keskeinen toimija Verohallinto ja tutkimusrahoitusta myöntävä Suomen Akatemia.

Tutkimus- ja arviointilaitokset ovat rakenteellisen kehittämisen kohteena, ja kolme sektoritutkimuslaitosta on yhdistetty vuoden 2015 alussa perustettuun Luonnonvarakeskukseen. Konsernipalveluita tuottaviin virastoihin kuuluvat mm. Valtiokonttori, Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskus Palkeet ja Valtion tieto- ja viestintätekniikka-keskus Valtori. Lupa- ja valvontavirastoja ovat esimerkiksi Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto Valvira sekä Säteilyturvakeskus. Luettelo eri virastojen luokittelusta löytyy liitteestä kaksi.

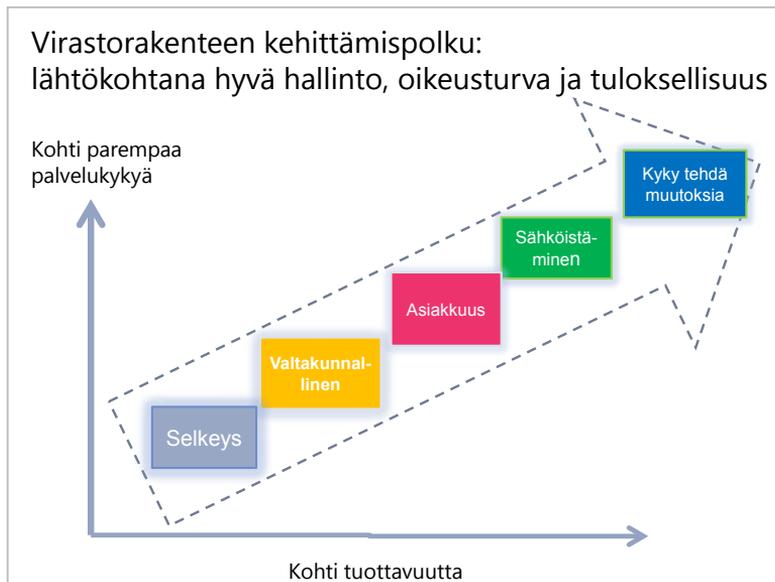
Tietystä rakenteellisesta samankaltaisuudesta huolimatta samaan ryhmään kuuluvien virastojen hoitamien tehtävien sisältö voi vaihdella merkittävästi, mikä edellyttää omanlaistaan asiantuntemusta.. Yhtäläisyyksiä voi löytyä mm. henkilöstö- ja taloushallinnon prosesseista, jotka ovat nykyisin konsernipalveluiden kohteena. Myös asiakaspalvelun prosesseista voi löytyä aitoja synergiaetuja mutta ne pitää selvittää tapauskohtaisesti. Lisäksi tulee huomioida se, että käytännössä merkittävä osa virastoista (31 kpl, 44 %) hoitaa useita erityyppisiä tehtäviä. Toisin sanoen ne voitaisiin perustellusti luokitella kahteen tai useampaan luokkaan viraston primaari- ja sekundaaritehtävien mukaisesti. Osalla virastoista voidaan katsoa olevan jopa kolme erilaista päätehtäväryhmää. Tämä tarkoittaa sitä, että samaan luokkaan kuuluminen ei ole oikotie virastojen rakenteelliseksi kehittämiseksi vaan tarvitaan tapauskohtaista harkintaa.

4 Virastorakenteen kehittämisperiaatteet

4.1 Hallinnonalakohtaisista ratkaisuista yhteisiin kehittämisperiaatteisiin

Keväällä 2014 tehdystä selvityksestä kävi ilmi, että keskushallinnon virastojen kehittämisessä ei ole ollut hallinnonaloilla yhteisiä kantavia periaatteita. Henkilöstölle tehdystä verkkoaiivierihetä puolestaan nousi esiin, että selkeys ja asiakasnäkökulma ovat lähtökohtina yksimielisesti tärkeitä.

KUVA 5. Virastorakenteen kehittämispolku



Valtionhallinto, sen toimintaympäristö, asiakkaat ja muut sidosryhmät kohtaavat uusia merkittäviä muutoksia kiihtyvällä tahdilla. Muutokset voivat olla niin taloudellisia, teknologisia kuin asiakkaan odotuksiin ja palvelutarpeisiin liittyviä. Näissä olosuhteissa toimiville virastoille on tarjottava aikaisempaa yhtenäisempi strateginen ohjaus ja kehittämisen olosuhteet. Valtioyhteisön kokonaisedun varmistamista on syytä korostaa virastokohtaisten ratkaisujen ja edun tavoittelun sijaan. Nyt esiteltävillä kehittämisperiaatteilla nostetaan esille niitä toiminta-alueita, joilla muutoksia erityisesti tarvitaan. Samalla niillä pyritään varmistamaan riittävä dynamiikka ja kehittämismyönteiset olosuhteet tarvittavien muutosten toteuttamiselle.

Yleisten kehittämisperiaatteiden laatimisen pohjaksi hankkeessa laadittiin virastojen luokittelumalli (ks. edellä luku 3.3 Luokittelutyö). Luokittelumallissa lähdettiin virastojen tehtävien ja toimintojen luokittelusta ja tämän kokonaisuuden yhdistämisestä virastojen taloutta kuvaaviin tunnuslukuihin. Luokittelumallia on käytetty apuvälineenä kehittämisperiaatteiden luomiseksi. Se on toiminut ajatusten ja havaintojen esittämisen apuvälineenä ja tietopohjana nykytilanteesta. Kehittämisperiaatteiden laatimisen taustatiedoksi käytiin läpi hallinnonalojen tulevaisuuskatsaukset ja arvioitiin myös lyhyesti virastojen toiminta-alueiden megatrendit.

Yleisten kehittämisperiaatteiden, siis virastojen kehittämisen tulevien rakennuspolkoiden, ehkä tärkeimmäksi lähtökohdaksi muodostuu virastojen tuloksellisuuden ja vaikuttavuuden varmistaminen. Hallinto ei ole olemassa itseään varten vaan viime kädessä on aina kyse kansalaisille, yrityksille ja muille yhteisöille tuotettavista suoritteista ja palveluista. Kehittämisperiaatteiden on tuettava sitä, että virastot voivat saavuttaa niille asetetut tavoitteet, ja että niiden hallinto on toimivaa ja tehokasta. Virastorakenteen tulee luoda edellytykset tulokselliselle valtionhallinnolle.

Taloudellisesti niukkojen resurssien maailmassa kaikkien virastojen on käytävä läpi päätehtävänsä ja arvioitava, miten ne voivat parhaiten tavoittaa niille asetetut tavoitteet ja että virastojen hallinto on toimivaa ja tehokasta sekä viraston että virastokokonaisuuden näkökulmasta. Virastojen tulisi keskittyä ydintehtäviinsä. Samalla on selvitettävä, mitkä palvelut on mahdollista tuottaa tehokkaammin ja tuloksellisemmin, joko toisen viraston (strateginen kumppani), valtioyhteisön konsernitoimijoiden, muun julkisen hallinnon tai soveltuvin osin yksityisen sektorin toimesta.

Parhaimmillaan uusilla sähköisillä palveluilla voidaan tuottaa tehokkaampia ja laadukkaampia palveluja, joita asiakas arvostaa, ja jotka tuottavat parempaa vaikuttavuutta yhteiskunnan näkökulmasta. Tarvitaan kuitenkin luovuutta, uusia ratkaisuja ja yhteistä tekemistä yli perinteisten hallinnonalarajojen.

Käytännön tasolla virastojen rakenteiden ja johtamisjärjestelmien on oltava sellaisia, että virastopäällikkö voi tehokkaasti johtaa organisaationsa toimintaa. Aito johtamisvastuu toteutuu silloin kun johto on tulos- ja talousvastuullinen sekä vastuussa henkilöstöstä ja muiden resurssien käytöstä. Tätä periaatetta on syytä korostaa kaikessa johtamisen kehittämisessä.

Toinen tärkeä lähtökohta on, että toiminnan ja siten asiakkaiden tarpeiden on määriteltävä tulevat rakenteet. Rakenteet eivät voi määritellä tai haitallisesti rajoittaa tekemistä, vaan niiden on palveltava organisaatioiden tavoitteiden toteuttamista. Rakenteet ovat joh-

tamisen väline, eivät itsenäinen päämäärä. Rakenteiden pitää palvella tuloksellisuutta ja hyvää johtamista.

Kolmantena lähtökohtana on, että esitettyjen muutosten myötä virastokenttä toivotavasti selkeytyy ja virastojen toiminta ja sitä koskeva taloudellinen vastuu muodostavat aikaisempaa yhtenäisemmän kokonaisuuden.

Keväällä tehdyssä selvityksessä kävi ilmi, että keskushallinnon virastojen kehittämisessä ei ole ollut hallinnonaloilla yhteisiä kantavia periaatteita¹⁹. Henkilöstölle tehdystä verkkoavoriihestä puolestaan nousi esiin, että selkeys ja asiakasnäkökulma ovat lähtökohtina yksimielisesti tärkeitä.

Virastorakenteen kehittämisen polku kohti parempaa tuottavuutta ja palvelukykyä alkaa peruslähtökohdista eli hyvän hallinnon, oikeusturvan ja tuloksellisuuden periaatteista. Virastorakenne tarvitsee selkeyttämistä, niin viraston määritelmän, virastojen nimien kuin virastojen koonkin osalta. Kehittämistyön kantavana periaatteena on oltava asiakkaan näkökulma. Sähköistäminen (digitalisaatio) pitää uudistuksen työkaluna hyödyntää täysimittaisesti. Pitkäjänteisellä kehittämistyöllä varmistetaan muutoskyky ja joustavuus rakenteissa ja resurssien käytössä.

Viimeiseksi on todettava, että hyvä hallinto ja oikeusturva ovat perustuslaissa turvattuja oikeushyveitä. Hallinnon toimintatapojen, periaatteiden ja rakenteiden on oltava sellaisia, että ne täyttävät hyvän hallinnon ja oikeusturvan asettamat vaatimukset. Viranomaisten toiminnan on perustuttava lakiin ja oikeusjärjestykseen. Kyse on myös hallinnon laatua koskevista oikeusperiaatteista kuten tasapuolisuus, puolueettomuus, palveluperiaate, neuvontavelvoite sekä viranomaisten välisestä yhteistyöstä. Oikeusturvan vaatimukset edellyttävät, että kansalaisilla on oikeus valittaa viranomaisen päätöksestä ja saattaa oikeusriitansa riippumattoman tuomioistuimen tutkittavaksi.

On selvää, että hallinnon pitää täyttää hyvän hallinnon ja oikeusturvan asettamat vaatimukset kaikissa tilanteissa taloudellisista reunaehdoista tai toiminnan luonteesta riippumatta. Hyvä hallinto tarkoittaa myös sitä, että palveluprosessit mietitään uudestaan ja automaatiota sekä sähköisiä palveluja ja prosesseja hyödynnetään mahdollisimman laajasti silloin kun se on järkevää. Julkisen talouden haastava rahoitustilanne pakottaa kaikki virastot arvioimaan miten omaa palvelutuotantoa voidaan järjeistää ja parantaa sähköisiä palveluja hyödyntämällä.

4.2 Selkeä rakenne ja ohjaus

Selkeä kokonaiskuva ja selkeät rakenteet mahdollistavat myös toimivan ohjauksen ministeriöiden ja virastojen välillä sekä johtamista tukevat ohjausjärjestelmät.

¹⁹ Aiemmistä rakenteellisen kehittämisen periaatteista on kuitenkin syytä mainita valtioneuvoston 28.1.1960 antamat ohjeet hallintokoneiston organisaatiomuutosten suunnittelua ja toteuttamista varten. Ohjeiden keskeisinä periaatteina olivat yhtäältä hallinnon tehostaminen ja toisaalta oikeusturvanäkökohden huomioiminen. Hallinnon tehokkuutta tavoiteltiin siirtämällä päätöksentekoa alimmalle sellaiselle portaalle, jolla oli kykyä tehdä kyseisessä asiassa päätöksiä. Pasi Nevalainen: Virastosta liikeyritys. Posti- ja telelaitoksen muutosprosessi 1930–1994. *Jyväskylä Studies in Humanities* 234, Jyväskylä 2014, s. 91-92.

Aikaisemmin valtionhallinto ja muu julkinen hallinto on erotettu selkeästi toisistaan. Nykyään julkinen hallinto voidaan ainakin talouden näkökulmasta nähdä myös aikaisempaa suurempana kokonaisuutena.

Rakenteiden on oltava selkeitä ja ymmärrettäviä sekä palveltava kansalaisten ja yritysten tarpeita. Selkeät rakenteet liittyvät myös muihin kehittämisperiaatteisiin, kuten hyvän hallinnon ja oikeusturvan vaatimuksiin ja asiakasnäkökulmaan. Selkeä rakenne edistää myös sitä, että hallinto voi tuloksellisesti tuottaa tavoitellut yhteiskunnalliset vaikutukset.

Ministeriöt vastaavat hallinnonalansa selkeästä rakenteesta ja toimivista ohjausjärjestelmistä. Samalla niiden tulee jatkossa vastata myös siitä, että valtioyhteisön kokonaisuus huomioidaan hallinnonaloja kehitettäessä.

Selkeä kokonaiskuva ja selkeät rakenteet mahdollistavat myös toimivan ohjauksen ministeriöiden ja virastojen välillä sekä johtamista tukevat ohjausjärjestelmät. Virastojen tehtävät voivat olla monen tyyppisiä ja ne voivat sisältää erilaisia toiminnallisesti ja sisällöllisesti toisiinsa liittyviä tehtäviä. Asiakkaan kannalta palvelukokemuksen on oltava johdonmukainen ja selkeä.

Selkeää virastorakennetta tavoiteltaessa on vältettävä organisaatorakenteista lähtevää ajattelua ja tavoitteena tulee olla aito toimintatapamuutos toiminnan ja prosessien ehdoilla ja yhdistettynä asiakkaan odotuksiin. Selkeämmän rakenteen saavuttamiseksi hanke ehdottaa, että virastot olisivat jatkossa aina kirjanpitoyksiköitä (virasto = kirjanpitoyksikkö = virasto). Käytännössä tämä tarkoittaa, että ministeriöiden suoraan ohjaamat ns. muut tulohohjatut virastot muutetaan joko kirjanpitoyksiköiksi tai ne liitetään osaksi jotain olemassa olevaa kirjanpitoyksikköä. Jatkossa uusia virastoja perustettaessa, ne tulisi aina perustaa kirjanpitoyksikköinä. Jos perustettava organisaatio on liian pieni kirjanpitoyksiköksi, siitä ei silloin saa perustaa itsenäistä virastoa.

Viraston tulee hoitaa sille annettuja tehtäviä ja muodostaa sellainen itsenäinen virastokokonaisuus, jossa taloushallinnollinen vastuu (kirjanpitoyksiköt), toiminnallinen vastuu (tulohohjaus) ja henkilöstöhallinnollinen vastuu yhdistyvät yhteen ja samaan organisaatioon tehtävien toteuttamiseksi ja ohjauksen selkeyden sekä vallan ja vastuun tasapainottamiseksi. Myös vastuuta johtamisesta on korostettava tässä yhteydessä. Virasto, joka on itsenäinen kirjanpitoyksikkö, muodostaa tässä suhteessa aidon ja oikean viraston. Samalla se tuo viraston toimintaan riittävää läpinäkyvyyttä taloudellisten tunnuslukujen valossa.

Myös virastojen organisaatiomalli voi edellyttää selkeyttämistä ja karsimista. Virsu-aivoriihen perusteella vaikuttaa siltä, että merkittävä osa virastojen henkilökunnasta näkee, että virastojen operatiivinen toiminta kärsii siitä, että esimiehiä tai esimiestasoja on liikaa verrattuna ns. suorittavaan portaaseen. Virastojen toimipisteiden määrällä on myös vaikutusta viraston kustannusrakenteeseen. Suuremmissa ja keskitetymmissä virastokokonaisuuksissa hallinnollisten tukipalvelujen kustannukset tulisi olla suhteellisesti edullisemmat kuin pienemmissä toimintayksiköissä. Pienemmissä yksiköissä myös tarvittavan laaja-alaisen osaamisen varmistaminen on vaikeampaa ja toiminnot ovat helpommin haavoittuvia.

Virastojen perinteisiä toimintatapoja on myös arvioitava uudelleen. Esimerkiksi valvontaviranomaisten osalta on mietittävä uudestaan miten valvontatehtävät voidaan jatkossa hoitaa tuloksellisesti ja tehokkaasti. Valvontaresurssien kohdentamisessa on mietittävä erilaisten tuotto-riskikartoitusten tekemistä ja siten kohdennettava resurssit sinne missä

niitä voidaan tehokkaimmin hyödyntää. Arviointi viraston valvontatehtävien sisällöstä ja toimintatavoista on luonnollisesti tehtävä viranomaiskohtaisesti.

Virastojen nimeäminen

Hyvä virallinen nimi kertoo selvästi toiminnan sisällön, on lyhyt, asiallinen ja ymmärrettävä.

Virastorakenteen selkeyttäminen ja viestinnällinen selkeys edellyttävät myös virastojen nimeämiskäytäntöjen yhdenmukaistamista. Virastot voivat olla nimeltään ainakin virastoja, laitoksia, keskuksia, instituutteja, toimistoja ja lautakuntia eikä nimellä välttämättä ole yhteyttä itse viraston tehtävään (vrt. virasto ja laitos). Virastojen nimen loppuosan edessä oleva etuliitteen pitäisi myös selkeästi kuvata virastojen tehtäväaluetta.

Virastot palvelevat kansalaisia ja yhteisöjä julkisia palveluja tuottaessaan. Virastojen toiminta on avointa, samoin niiden tuottamat asiakirjat ovat julkisia. Viraston on oltava helposti tavoitettavissa ja ymmärrettävä nimi on tavoitettavuuden kannalta ensimmäinen linkki viranomaisen ja asiakkaan välillä. Kotimaisten kielten tutkimuskeskuksen mukaan hyvä nimi on helppo muistaa, kirjoittaa, taivuttaa ja ääntää. Hyvä virallinen nimi kertoo selvästi toiminnan sisällön, on lyhyt, asiallinen ja ymmärrettävä. Lisäksi hyvä virallinen nimi sisältää sanan, josta selviää, mistä kohteesta on kyse (koulu, ammattioppilaitos, virasto, maakunta). Viranomaisen nimi ei saa sekoittua yritysnimeen.

Hyvän hallinnon näkökulmasta ongelmana voidaan pitää sitä, että tällä hetkellä keskushallinnon organisaatioiden nimistä on mahdotonta päätellä niiden toimintaa²⁰. Nimeämiskäytännöt poikkeavat liikaa toisistaan ja ratkaisut ovat satunnaisia. Esimerkiksi lautakunnat ovat pääsääntöisesti itsenäisiä ja riippumattomia lainkäyttöelimiä. Ne toimivat tyyppillisesti viranomaisena jonkin toisen viraston yhteydessä, kuten esimerkiksi valtiovarainministeriön yhteydessä toiminut virkamieslautakunta (lakkautettu 30.11.2013). Sen sijaan kuluttajien ja elinkeinonharjoittajien välisiin erimielisyyksiin kirjallisia ratkaisusuosituksia antava Kuluttajariitalautakunta ja ylioppilastutkinnon johtamisesta, järjestämisestä ja toimeenpanosta vastaava Ylioppilastutkintolautakunta ovat virastoja.

Suosituin virastonimiryhmä ovat keskus-päätteiset nimet, joita oli kaikkiaan 24 kappaletta. Sen suosio saattaa johtua siitä, että sanaa voi muokata joustavasti eri käyttötarkoituksiin. Tähän ryhmään kuuluu esimerkiksi tutkimuskeskuksia, kehittämisskeskuksia, edistämiskeskuksia ja rekisterikeskuksia. Toiseksi yleisin nimiryhmä ovat virastot (13 kpl) ja sen jälkeen laitokset (12 kpl). Hallitus-päätteisiä nimiä on kolme kappaletta. Lautakuntia, toimistoja, instituutteja on kutakin kaksi kappaletta ja loput nimet ovat yksittäisiä (ks. Taulukko 6).

Hanke esittää, että virastojen ja laitosten nimeämiskäytäntöjä yhdenmukaistetaan siten, että nimen tulee olla selkeää suomea ja kuvata mahdollisimman hyvin viraston hoitamaa

²⁰ Myös englanninkielisen terminologian käyttöä on kritisoitu, sillä vierasperäinen nimi ei välttämättä kerro mitään tavalliselle kansalaiselle. Englanninkieliset nimet ovat käytössä lähinnä virastojen nimien lyhenneissä.

tehtäväkokonaisuutta. Viraston nimeä tulee muuttaa, jos se ei enää riittävästi kuvaa viraston toimintaa. Virastona virastonimen lopussa kuvaa parhaiten julkisten hallintotehtävien hoitamiseen perustettua virastotoimintaa. Laitos-sana soveltuu hankeryhmän käsityksen mukaan heikommin varsinaisista hallintotehtävistä vastaavan organisaation nimeksi. Muita toimintaa kuvaavia loppuliitteitä voidaan käyttää silloin kun ne kuvaavat virastokäsitettä selkeämmin viraston tehtäväkenttää.

Taulukko 6. Valtion keskushallinto-organisaatioiden nimistö vuonna 2014

Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus	Elintarviketurvallisuusvirasto	Konkurssiasiamiehen toimisto
Geologian tutkimuskeskus	Energiavirasto	Tietosuojavaltuutetun toimisto ja tietosuojalautakunta
Hallinnon tietotekniikkakeskus HALTIK	Kilpailu- ja kuluttajavirasto	
Innovaatiorahoituskeskus Tekes	Liikennevirasto	Näkövammaisten kirjasto Celia
Kansainvälisen liikkuvuuden ja yhteistyön keskus CIMO	Liikenteen turvallisuusvirasto Trafi	Varastokirjasto
Kansallinen koulutuksen arviointikeskus	Maahanmuuttovirasto	
Kotimaisten kielten keskus KOTUS	Maaseutuvirasto	Euroopan kriminaalipoliittikan instituutti
Kuluttajatutkimuskeskus (*)	Museovirasto	Kansallinen audiovisuaalinen instituutti
Lääkealan turvallisuus- ja kehittämiskeskus Fimea	Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto Valvira	
Maa- ja elintarviketalouden tutkimuskeskus MTT (*)	Turvallisuus- ja kemikaalivirasto	Keskusrikospoliisi
Matkailun edistämiskeskus (*)	Valtakunnansyyttäjänvirasto	Suojelupoliisi
Mittatekniikan keskus (*)	Valtakunnanvoudinvirasto	
MMM tietopalvelukeskus Tike (*)	Viestintävirasto	Pelastusopisto
Oikeusrekisterikeskus		Poliisiammattikorkeakoulu
Onnettomuustutkintakeskus	Arkistolaitos	Puolustusvoimat
Suomen ympäristökeskus	Geodeettinen laitos (*)	Suomen Akatemia
Säteilyturvakeskus	Hätäkeskuslaitos	Suomenlinnan hoitokunta
Taiteen edistämiskeskus	Ilmatieteen laitos	Tulli
Teknologian tutkimuskeskus VTT (*)	Maanmittauslaitos	Valtiokonttori
Tilastokeskus	Metsäntutkimuslaitos (*)	Verohallinto
Valtion taloudellinen tutkimuskeskus (VATT)	Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos (*)	
Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskus (Palkeet)	Puolustushallinnon rakennuslaitos	
Valtion tieto- ja viestintätieteiden tutkimuskeskus Valtori	Rajavartiolaitos	
Väestörekisterikeskus	Riista- ja kalatalouden tutkimuslaitos (*)	
	Rikosseuraamuslaitos	
Opetushallitus	Terveyden ja hyvinvoinnin laitos	
Patentti- ja rekisterihallitus		
Poliisihallitus	Kuluttajariitalautakunta	
	Ylioppilastutkintolautakunta	

Asteriskilla (*) merkityt organisaatiot eivät kuulu valtion keskushallintoon vuonna 2015. Uutena keskushallinnon organisaationa mukaan on tullut 1.1.2015 perustettu Luonnonvarakeskus. Tarkemmin vuoden vaihteen muutoksista ks. taulukko 3 sivulla 41.

4.3 Valtakunnallinen toimivalta lähtökohtana

Virasto vastaa tehtäviensä hoitamisesta koko valtion alueella. Virastolla voi olla kuitenkin alueellista toimintaa eli sillä voi olla paikallisia toimipisteitä silloin, kun se on tehtävien hoitamisen kannalta perusteltua.

Valtion keskushallinnon virastoilla on lähtökohtaisesti valtakunnallinen toimivalta sille osoitettujen tehtävien hoitamiseksi. Virasto vastaa tehtäviensä hoitamisesta koko valtion alueella. Virastolla voi olla kuitenkin alueellista toimintaa eli sillä voi olla paikallisia toimipisteitä, silloin kun se on tehtävien hoitamisen kannalta perusteltua. Tarkastelun on lähdettävä tehtävien ja asiakkaan odotusten näkökulmasta ja talouden reunaehdoista. Tarkastelussa ei saisi olla ainoastaan yksittäisen viraston näkökulma, vaan siinä pitäisi huomioida myös virastokokonaisuuden näkökulma ja löytää tarvittavat strategiset kumppanit hallinnosta. Valtakunnallisia toimijoita, joilla on myös paikallista toimintaa, ovat esimerkiksi Maanmittauslaitos, Verohallinto ja Tulli.

Paikallisten toimipisteiden perustamisen pitää edellyttää painavaa syytä. Painavalla syyllä tarkoitetaan, että:

- 1) perustaminen on välttämätöntä tehtävien hoitamisen kannalla;
- 2) perustaminen on taloudellisesti järkevää; ja
- 3) tehtävien hoitamista ei kyetä järjestämään viranomaisten yhteistyöllä.

Virastojen on myös etsittävä strategisia paikallisia kumppaneita palvelujen toteuttamiseksi yhteistyössä tai arvioitava voidaanko prosesseja kehittää toimimalla yhdessä toisen viraston kanssa. Perusteltua voi olla esimerkiksi hankkia yhteisiä koneita, laitteita, tietojärjestelmiä tai tiloja. Hyviä kokemuksia yhteisistä laitteista on esimerkiksi tiettyjen laboratoriolaitteiden osalta Tullin ja Fimean välillä. Fimea tuottaa myös tiettyjä analyysipalveluja Tullille ja poliisin rikostekniselle laboratoriolle. Yhtenä vaihtoehtona voivat olla myös uudenlaiset toimintamallit, voidaanko joitakin palveluja toteuttaa esimerkiksi liikkuvista toimipisteistä.

Aluehallinnon organisaatioiden (aluehallintovirastot ”Avit”, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset ”Elyt”) toiminta perustuu toisenlaiseen lähtökohtaan. Tehtäväkokonaisuutta hoitaa useita samankaltaisia organisaatioita, joiden toimivalta on sidottu tiettyyn maantieteelliseen alueeseen. Aluehallinnon organisaatioista Avit ja Elyt muodostavat kumpikin yhden yhtenäisen kirjanpitoyksikön, vaikka toimintoja hoitavat erilliset alueelliset yksiköt.

Keskushallinnon virastot ovat erilaisia arvioitaessa niiden toimipisteiden lukumäärää. Osassa virastoista keskushallinnon virastopalvelut tuotetaan viraston päätoimipisteestä ja joskus myös virastolla olevasta aputoimipisteestä. Toisinaan virastoilla on kattavat alueelliset palvelut (verohallinto, maanmittauslaitos). Käyntiasiointia ei kuitenkaan tarjota kattavasti alueellisesti. Tältä osin aikaisempaa laajemmat ja laadukkaammat sähköiset palvelut voivat itse asiassa parantaa tietyn viraston palvelutasoa ja palvelujen tavoitettavuutta

laajemmin koko Suomessa. Palvelujen saatavuus voidaan turvata myös julkisen hallinnon viranomaisten nykyistä laajemmalla yhteistyöllä.

Myös kielelliset vaatimukset koskien ruotsin ja saamen kieltä sekä keskeisiä vieraita kieliä voidaan sähköisiä palveluja tarjottaessa varmistaa toteutettavan keskitetyllä ja yhtenäisellä tavalla. Palveluista toteutetaan tarpeelliset kieliversiot. Asiakkaalla on asioidessaan oikeus käyttää valintansa mukaan jompaakumpaa kansalliskieltä. Saamen kielen käyttämisestä asiointikielenä on säädetty erikseen. Monen viranomaisen on toiminnan luonteesta johtuen tarpeellista tarjota palvelua myös muilla kielillä. Esimerkiksi tulkkauspalvelujen tarjoaminen etäyhteyden avulla voi säästää huomattavasti tulkkausprosessiin meneviä kustannuksia.

4.4 Asiakasnäkökulma

Viranomaisten tulee huolehtia siitä, että sähköinen kanava on asiakkaalle houkuttelevin ja tukea asiakkaiden siirtymistä sähköiseen palveluun.

Tarve ottaa aikaisempaa paremmin huomioon asiakkaan tarpeet nousee esille niin toteutetun aivoriihikyselyn tulosten kuin hankkeessa mukana olleiden henkilöiden näkemyksistä. Myös hallinnon tuottamien palvelujen osalta on ratkaisevaa, miten hyvin asiakkaan odotuksiin pystytään vastaamaan. Palvelujen on oltava laadukkaita, hyvin tavoitettavissa olevia ja tehokkaasti tuotettuja eli kustannusrakenteen on oltava kilpailukykyinen.

Virastorakenteen ja virastojen uudistamisen lähtökohta on asiakkaiden tarpeisiin muotoillut palvelut. Sähköisestä asiointikanavan käytöstä on tehtävä myös asiakkaalle houkuttelevin vaihtoehto, kuten on jo todettu valtiovarainministeriön julkaisemassa asiakkuusstrategiassa (Yhteistyössä palvelu pelaa! Julkisen hallinnon asiakkuusstrategia 4.6.2013 VM).

Hankeryhmä pitää tärkeänä toteuttaa asiakkuusstrategian linjauksia, joiden mukaan

- Asiakas saa tilanteeseensa sopivat palvelut sujuvasti
- Asiakas saa helppokäyttöiset ja esteettömät palvelut
- Asiakas voi osallistua palveluiden suunnitteluun, kehittämiseen ja toteuttamiseen
- Julkisia palveluja johdetaan asiakaslähtöisesti
- Julkiset palvelut tuotetaan kustannustehokkaasti

Asiakkuusstrategia sisältää tärkeitä huomioita myös palvelujen tuottamisesta:

- Automatisoinnilla vähennetään asiakkaan asiointitarvetta
- Asiakasta tuetaan määrätietoisesti sähköiseen palveluun siirtymisessä
- Palvelujen kehittämisessä sitoudutaan yhteisiin asiakaslähtöisyyden periaatteisiin ja arvioidaan yhdessä omien ratkaisujen merkitys muiden toimijoiden ja hallinnonalojen toimintaan
- Palvelujen kehittämisessä tukeudutaan palveluarkkitehtuuri-ohjelmassa luotavien palvelujen käyttöönottoon.

Sähköisiä palveluja suunniteltaessa on tärkeää pohtia voidaanko palvelutarve poistaa kehittämällä viranomaisprosesseja. Mikäli tämä ei ole mahdollista, tavoitteena tulee aina olla asiakkaiden tarpeisiin vastaaminen yli virastorajojen, jolloin yhteistyö esimerkiksi sähköisissä palveluissa on itsestäänselvyys ja yhdellä asioinnilla ratkaistaan useita palvelutarpeita.

Tehokas palvelukanavaohjaus pohjautuu

- sähköiseen itsepalveluasointiin
- etänä tarjottavaan itsepalveluasoinnin tukeen ja neuvontaan
- edellisten saumattomaan yhteyteen asiantuntijapalvelun kanssa

Perustuslain tarkoittamat hyvän hallinnon edellytykset on koottu säännöksiä hallintolakiin. Lain 7 §:ssä on säädetty palveluperiaatteesta. Palveluperiaate nousee keskeiseksi viranomaistoiminnan organisointitapaan linkittyväksi hyvän hallinnon osa-alueeksi, kun arvioidaan toiminnan organisoinnin vaikutuksia perustuslain suojaaman hyvän hallinnon toteutumiseen. Hallintolain 7 §:n mukaisen palveluperiaatteen mukaisesti hyvään hallintoon kuuluu, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja että viranomainen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti. Siten hyvän hallinnon palveluperiaate edellyttää, että asiakkaalle järjestetään asianmukaiset palvelut kustannustehokkaasti ja että palvelut ovat helppokäyttöisiä.

Joustavuuden, palvelujen laadun takaamiseksi ja taloudellisten syiden johdosta asiointipalveluja on järkevää automatisoida siten, että asiat hoituvat ilman asiakkaan erillistä yhteydenottoa. Tämä voi tarkoittaa, että palveluntarjoaja lähettää asiakkaalle ennakoivasti kulloiseenkin elämäntilanteeseen tai yrityksen elinkaareen liittyvistä ratkaisuista tiedon tai ehdotuksen silloin kun se on järkevästi mahdollista. Niissä asiointipalveluissa, joissa palveluntarjoajalla ei ole riittävästi tietoa ehdotuksen tekemiseen, asiakas voi hoitaa palvelun itsepalveluna niin pitkälle kuin se on mahdollista. Viranomaisten tulee huolehtia siitä, että sähköinen kanava on asiakkaalle houkuttelevin ja tukea asiakkaiden siirtymistä sähköiseen palveluun. Asiakkaalle järjestetään tarvittaessa myös mahdollisuus käyntiasointiin.

Palveluja voidaan luokitella segmentoinnin näkökulmasta virastotasolla usealla tavalla. Perusmallissa virasto tuottaa kansalaiselle tai yritykselle tietyn suoritteen tai palvelun (virasto-kansalainen tai yritys). Palveluja voidaan tarkastella myös hallinnon sisäisen asiakkuuden näkökulmasta, jolloin virasto tuottaa palvelun jollekin toiselle virastolle (virasto-virasto). Asiakkuus voi olla luonteeltaan myös epäsuoraa, jolloin asiakkuus voi perustua siihen, että esimerkiksi asiakkaan tietystä palveluprosessissa viranomaisen hyödyntää toisen viranomaisen tarjoamaa tietoa, tietojärjestelmää tai palvelukanavaa. Hallinto voi tuottaa myös palveluja, jotka hyödyttävät asiakkaita vaikka he eivät olisi palvelun välittömiä tilaajia (turvallisuuspalvelut).

Asiakkuuden kannalta on keskeistä, että palvelujen tuottajat ymmärtävät virastojen keskinäiset suhteet palveluja tuotettaessa ja asiakastarpeita selvitettyä. Asiakkaan kannalta ei ole useinkaan merkitystä sillä, kuka viranomaisen palvelun tuottaa. Ratkaisevaa on palvelun tuottama vaikutus ja palvelukokemuksen ja -suoritteen laatu.

Asiakasnäkökulman huomioimisesta voidaan hyvänä esimerkkinä todeta työ- ja elinkeinoministeriössä toteutettu kehitystyö, jossa on rakenteiden muuttamisen sijaan kehitetty toimintaa yhdistämällä erilaisia palveluja. Tässä työssä pääpaino on ollut palveluprosessien ja tietojärjestelmien yhteensovittamisessa.

4.5 Sähköiset palvelut

Virastojen on huolellisesti käytävä läpi niiden tarjoamat nykyiset palvelut ja niiden tuottamistavat. Nykyiset palvelut saattavat olla myös erisältöisiä kuin asiakkaiden tulevaisuudessa edellyttämät palvelut. Palveluprosessit ja työprosessit on kehitettävä sähköiseen palvelutuotantoon sopivaksi ja automaatiota on lisättävä.

Palvelujen ja hallinnon digitalisointi tarjoaa mahdollisuuden lisätä julkisen hallinnon tuottavuutta ja parantaa palvelujen laatua ja saatavuutta. Palvelujen laatua voidaan parantaa tarjoamalla palveluja 24/7 verkossa virastojen aukioloajoista riippumatta. Tämä tarkoittaa hallinnon ja palvelutuotannon todellista muodonmuutosta.

Virastojen on huolellisesti käytävä läpi niiden tarjoamat nykyiset palvelut ja niiden tuottamistavat. Samalla virastojen on katsottava yhdessä toimialueensa tai muiden strategisten kumppanien kanssa palvelukokonaisuus ja sen järkevä tuottamistapa. Nykyiset palvelut saattavat olla myös erisältöisiä kuin asiakkaiden tulevaisuudessa edellyttämät palvelut. Palveluprosessit ja työprosessit on kehitettävä sähköiseen palvelutuotantoon sopivaksi ja automaatiota on lisättävä. Sähköiset palvelut mahdollistavat myös palvelunopeuden kasvattamisen, asiakas saa nopeammin palveluratkaisun. Taloudellisia hyötyjä on odotettavissa kuin toiminta perustuu pääasiassa digitaalisiin palveluihin ja sähköisiin työprosesseihin. Myös työn organisoinnin aiheuttama hallinnollinen taakka vähenee ja se voi lisätä työn mielekkyyttä.

Palvelut tulee kehittää sellaisiksi, että virastojen oma työ ja yhteistyö muiden virastojen kanssa tulevat sujuvammiksi ja koko palveluketju tulee asiakkaalle helpoksi ja ymmärrettäväksi. Samalla on varmistettava, että yhteiset tietojärjestelmät ja palveluportaalit eivät saa tuottaa asiakkaalle epäselviä palveluita.

Jatkossa palveluja tarjotaan ensisijaisesti vain sähköisessä muodossa, ja viranomaisia ohjataan sähköistämään ja automatisoimaan mahdollisimman suuri osa palvelutapahtumista ja työprosesseista. Viranomaisprosessista on siirryttävä kohti itsepalvelukeskeistä asiakäsittelyä. Tämä voi nopeuttaa prosessia, parantaa tiedonlaatua ja olla asiakkaalle mielekästä. Palvelujen käyttöä tuetaan tarjoamalla etätuki verkon avulla. Niille asiakkaille, joilla ei ole tarvittavia taitoja tai teknisiä mahdollisuuksia asioida viranomaisten kanssa sähköisesti, säilytetään mahdollisuus asioida puhelimitse tai hallinnon yhteisissä käyntipisteissä. Tukea voivat lisäksi tarjota kolmas sektori ja yritykset. Sähköisten palvelujen tietoturva on varmistettava, mutta teknisesti liian raskasta tietoturvaa ei pidä rakentaa.

Hanke esittää, että virastot arvioivat tarjoamansa palvelut siten, että selvitetään voidaanko joistakin palveluista luopua kokonaan tai voidaanko työprosesseja sähköistää, automatisoida tai kehittää itsepalvelukeskeistä asiankäsittelyä. Samalla arvioidaan, miltä osin fyysinen käyntiasiointi on säilytettävä. Arvioinnin perusteella palveluiden kustannukset eivät saa kasvaa vaan tavoitteena on tehostaa palvelutuotantoa.

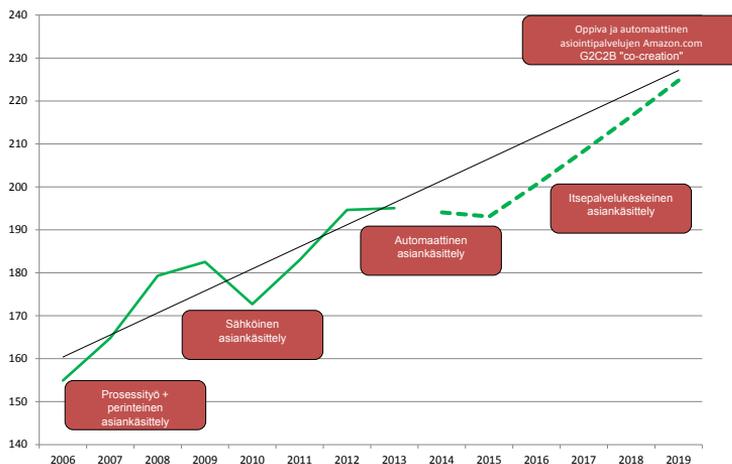
Virastojen on omia palveluitaan läpikäytäessä katsottava mitkä palvelut voidaan tarjota ainoastaan sähköisesti, ja tehdä suunnitelma milloin ne voidaan sähköistää, sekä mitkä tehtävät edellyttävät myös fyysisen asiakaspalvelun tarjoamista julkisten palvelujen saatuuden turvaamiseksi. Tarkastelu on tehtävä valtioyhteisön kokonaisedun näkökulmasta. Säästöt ja hyödyt voivat kohdentua kokonaan tai osittain myös muille valtionhallinnon organisaatioille (tai laajemmin julkiselle hallinnolle) kuin itse kohteelle. Tähän työhön on löydettävä myös taloudellisia kannustimia virastoille ja hyvistä suorituksista on palkittava.

On myös huomioitava, että hallittuun palvelutuotannon muutokseen tarvitaan siirtymäaika ja huolellinen valmistautuminen.

Maahanmuuttovirasto (Migri) on esimerkki onnistuneesta asiankäsittelyn automatisoinnista ja sähköistämisestä. Maahanmuuttovirasto on sisäministeriön alainen virasto, joka käsittelee ja ratkaisee maahantuloon, maassa oleskeluun, pakolaisuuteen sekä Suomen kansalaisuuteen liittyviä asioita. Maahanmuuttoviraston toimeksiantojen kasvun taustalla on ulkomaalaisten määrän kasvu. Vuonna 2007 Suomessa oli noin 132.000 ulkomaalaista, ja määrä on kasvanut yhteensä 208.171 ulkomaalaiseen vuonna 2013.

Maahanmuuttoviraston toimiala on ollut merkittävässä muutoksessa hakemusasioiden kasvun ja toisaalta valtiontalouden niukkenevien resurssien aiheuttamien budjettileikkausten johdosta. Maahanmuuttovirasto on vastannut toimialan murrokseen tekemällä pitkäjänteistä toiminnan kehittämistä. Tulokset ovat merkittäviä. Tuottavuuden lisäys on ollut vuosina 2006–2014 yhteensä 34 %. Vuosittainen keskimääräinen tuottavuusparannus on ollut 4,25 % (ratkaisut/ htv). Euromääräisesti tuottavuuden kehittymisen aiheuttama säästö on 4,5 miljoonaa euroa vuodessa.

KUVA 6. Ratkaisujen määrä Maahanmuuttovirastossa per htv-toteuma vuosina 2006–2014 ja ennuste vuoteen 2019



Digitalisointivaiheen läpivienti edellyttää osaavaa muutosjohtamista ja keskeisten sidosryhmien kuuntelemista. Sähköisillä palveluilla tulee pyrkiä myös parantamaan toiminnan vaikuttavuutta tarjoamalla asiakkaille aikaisempaa parempia lopputuotteita. Tiedon aikaisempaa kattavampi hyödyntäminen ja tietojohdaminen ovat nousevia trendejä ja niiden huomioiminen sähköistämisessä on hyödynnettävä. Tämä edellyttää johdon ja henkilökunnan osaamisen varmistamista tiedon hyödyntämisessä.

Yhteiskunnan tulee pyrkiä toimimaan mahdollistajana ja tarjoamaan myös ratkaisuja, joilla yritysten palvelutuotantoa voidaan tukea. Tämä tarkoittaa sähköisen palvelutuotannon edellyttämiä kansallisia ratkaisuja (kansallinen palveluvalvonta, tunnistamisratkaisu, roolien ja valtuutusten hallinta sekä yhteiset palvelunäkymät).

Julkisen hallinnon tietovarantojen avaaminen ja tietojen nykyistä laajempi hyödyntäminen sekä yhteiskäyttö viranomaisten välillä mahdollistavat tietojen aikaisempaa tehokkaamman hyödyntämisen. Samalla syntyy mahdollisuuksia kehittää työmenetelmiä ja prosesseja ja saada aikaa taloudellisia säästöjä menetelmiä yksinkertaistamalla ja automatisoimalla. Tavoitteena on, että kaikki merkittävät julkishallinnon hallinnoimat julkiset tiedot ovat vuoteen 2020 mennessä saatavilla koneluettavassa muodossa ja selkein käyttöehdoin ottaen huomioon yksityiselämän ja henkilötietojen suoja ja muut lainsäädäntöön perustuvat tietojen käsittelyä koskevat rajoitukset.

4.6 Kyky muutokseen ja riskien hallinta

Muutosten ja uudistamisen hyvä suunnittelu ja hallinta edellyttävät huolellista valmistelua ja vaikutusten riittävää ja ennakkollista arviointia.

Toimintaympäristön jatkuva ja nopea muutos pakottaa organisaatiot tekemään resurssien käytöstä ja rakenteista joustavia.

Toimintojen kehittäminen on luonteeltaan jatkuvaa ja säännöllistä ja sitä pitäisi tehdä koko ajan. Itsetarkoituksiksi muutosten toteuttaminen ei saa kuitenkaan muodostua. Muutokset tulee voida toteuttaa järkevinä kokonaisuuksina säännöllisesti laajojen kausittaisten kehityshankkeiden sijaan. Valtioyhteisön tulee myös olla oppiva kokonaisuus ja ymmärtää jatkuvan kehittämisen tarve.

Muutosten ja uudistamisen hyvä suunnittelu ja hallinta edellyttävät huolellista valmistelua ja vaikutusten riittävää ja ennakkollista arviointia. Myös aikaa on varattava riittävästi. Hankkeiden aikataulutuksissa on huomioitava myös budjettiprosessin aikataulut sekä asian käsittelyn eduskunnassa vaatima aika. Ennakoiva henkilöstösuunnittelu kuuluu hyvään muutoksen suunnitteluun ja hallintaan.

Muutoksenhallinta edellyttää erityisesti:

- poliittista sitoutumista uudistuksiin
- aitoja perusteita uudistuksille, esimerkiksi asiakkaan näkökulmasta tuleva
- jatkuvuutta ja pitkäjänteisyyttä peruslähtökohdissa
- pitkäjänteistä prosessien hallintaa
- riittävää ennakkollista vaikutusten arviointia
- hyvin organisoitua riskien hallintaa

Kyky muutokseen edellyttää myös joustavien työskentelytapojen tukemista, Virastojen kannattaakin tukea joustavia työskentelytapoja kuten etätöitä. Joustavat työskentelytavat lisäävät henkilöstön työssä viihtymistä ja vähentävät liikkumisesta aiheutuvia kustannuksia. Useissa tutkimuksissa on havaittu, että työssä viihtyminen korreloi positiivisesti työn tuottavuuden kanssa. Avoimuutta ja uusien ratkaisujen etsimistä resurssien joustavampaan käyttöön on tuettava.

5 Konkreettiset muutosesitykset virastorakenteen uudistamiseksi

Hankeryhmän keskeiset rakenteelliset esitykset ovat seuraavat: (1) pienet virastot yhdistetään toiminnallisesti samankaltaisiin suurempiin yksiköihin riittävän suuren virastokoon muodostamiseksi, (2) muista tulosohjatuista virastoista tehdään kirjanpitoyksiköitä sekä (3) erityisen suurta riippumattomuutta edellyttämiä tehtäviä suorittavat pienet virastot liitetään itsenäiseksi osaksi hallinnonalan emovirastoa. Lisäksi hankeryhmä esittää muutamia jatkoselvitetäviä kohteita.

Oleellista on se, että kirjanpitoyksikkövirasto tai kirjanpitoyksikköön kuuluvat virastot, laitokset ja muut toimielimet muodostavat toiminnallisesti ja taloudellisesti tarkoitukseenmukaisen kokonaisuuden. Näin muodostetun kirjanpitoyksikön tilinpäätös kuvaa parhaalla mahdollisella tavalla viraston tai laitoksen johdon vastuuta julkisilla varoilla rahoitetun toiminnan tuloksellisuudesta.

Kirjanpitoyksikkö vastaa maksuliikkeestään, kirjanpidosta sekä laatii viraston ja laitoksen tilinpäätöksen ja toimintakertomuksen.

Yksityisellä sektorilla ja julkisessa hallinnossa on jo varsin kauan keskusteltu ns. suuruuden ekonomiasta. Sen mukaan suuremmalla tuotantomäärällä yksikkökustannus on alhaisempi. Näitä mittakaavaetuja voidaan tavoitella sekä substanssitoimintojen että hallinnollisten tukitehtävien osalta.

Valtion virastorakenteen selvä kehityssuunta on ollut virastojen lukumäärän selkeä väheneminen viime vuosina (kuva 3 sivulla 38). Esimerkiksi liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalalla kehitys on johtanut siihen, että vielä tämän vuosikymmenen alussa ministeriön alaisuudessa oli seitsemän virastoa kun niitä tällä hetkellä on neljä. Tarkempi kuvaus liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan rakennemuutoksista löytyy liitteestä kolme.

Vastaavanlainen kehitys on tapahtunut useimmilla hallinnonaloilla. Virastorakenteen näkökulmasta oikeusministeriön ja opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalat poikkeavat jossain määrin yleisestä linjasta. Oikeusministeriön hallinnonala on rakenteellisesti monimutkainen kokonaisuus. Tällä hetkellä oikeusministeriön hallinnonalalla on vain kaksi kirjanpitoyksikköä, oikeusministeriö ja Rikosseuraamuslaitos. Ministeriö vastaa siis itse lähes koko hallinnonalamensa talouden suunnittelusta ja seurannasta. Ministeriö myös tulosohjaa sen alaisuudessa olevia virastoja, joten oikeusministeriön hallinnonalalla on

poikkeuksellisen suuri määrä muita tulosohjattuja virastoja. Sama koskee myös opetus- ja kulttuuriministeriötä mutta merkittävästi rajatummin. Kun oikeusministeriön hallinnonalalla on Valtiokonttorin listauksen mukaan 107 muuta tulosohjattua virastoa, niitä on opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalla 7 kappaletta. Muilla hallinnonaloilla tilanne on rakenteellisesti selkeämpi²¹.

Kirjanpitoyksiköiden tehtävänä on vastata viraston maksuliikkeestä ja kirjanpidosta sekä viraston tilinpäätöksen ja toimintakertomuksen laatimisesta. Tehtävien hoitamiseksi tarvittavia palveluja voidaan hankkia talousarviotalouteen kuuluvilta palvelukeskuksilta tai yksityisiltä palveluntarjoajilta. Valtiokonttori kerää kirjanpitoyksiköiden kirjanpittotiedot ja hoitaa keskuskirjanpidon valtion tilinpäätöksen laatimista varten.

Oleellista on se, että kirjanpitoyksikkövirasto tai kirjanpitoyksikköön kuuluvat virastot, laitokset ja muut toimielimet muodostavat toiminnallisesti ja taloudellisesti tarkoituksenmukaisen kokonaisuuden. Näin muodostetun kirjanpitoyksikön tilinpäätös kuvaa parhaalla mahdollisella tavalla viraston tai laitoksen johdon vastuuta julkisilla varoilla rahoitetun toiminnan tuloksellisuudesta. Kirjanpitoyksiköiden muodostaminen nykyistä useammin virasto- ja laitospohjaisesti vahvistaisi tilivelvollisuuden toteutumista.

Mahdollisia virastofuusioita suunniteltaessa on lähdettävä liikkeelle tehtävien, toimintojen ja tuotettavien palvelujen arvioinnista. Pohdittaessa virastojen kokoamista aikaisempaa suuremmiksi kokonaisuuksiksi merkitystä on erityisesti yhdistettävien tehtävien ja toimintojen synergioilla. Synergioita voidaan löytää työprosesseista, tietojärjestelmistä, erityisasiantuntemuksesta, koneista ja laitteista tai esimerkiksi asiakkaista. Yhdistettävällä kokonaisuudella ja vastaanottavalla taholla on oltava odotettavissa aitoja merkittäviä synergiahyötyjä. Rakenteita uudistettaessa on myös huomioitava tarvittavat muutokset muutettavia toimialueita koskeviin substanssialueisiin.

Hankeryhmä on annetun tehtävän toteuttamiseksi pyrkinyt pohtimaan virastojen toimintaedellytyksiä monipuolisesti. Rakenteen selkeyden ja virastojen tehtävien syvällisen ymmärtämisen lähtökohdista tapahtuvalle kehittämistyölle hankeryhmä katsoo parhaan osaaminen olevan hallinnonaloilla. Hankeryhmä on omassa työssään lähtenyt ehdotuksia pohtiessaan virastokokonaisuuden kokonaisedun, virastojen koon ja talouden reunaehdoista.

Virastojen yhdistämisen toteuttamisvaihtoehdot

Virastojen yhdistäminen voidaan toteuttaa ainakin kolmella eri tavalla:

- (1) sulauttamalla,
- (2) perustamalla uusi virasto tai
- (3) soveltamalla emovirastomallia.

²¹ Poikkeuksena voidaan kuitenkin pitää aluehallintoviranomaisten (aluehallintovirastot, maistraatit, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset sekä työ- ja elinkeinotoimistot) ohjausta. Tällä hetkellä yksi aluehallintovirasto ja yksi elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus toimivat kirjanpitoyksikköinä, mutta jokaisen viraston kanssa tehdään erillinen tulossopimus, mikä tekee niistä muita tulosohjattuja virastoja. Aluehallinnon virastorakenne ei kuitenkaan kuulu tämän selvityksen piiriin.

Ensisijainen vaihtoehto on fuusioida eli sulauttaa virasto A osaksi virasto B:tä. Fuusion myötä virasto A lakkaa olemasta ja sen toiminnot integroidaan viraston B olemassa oleviin toimintoihin, B:n toimintoja järjestetään uudelleen, B:hen perustetaan uusi organisaatioyksikkö tai näiden yhdistelmä. Tämä yhdistymistapa sopii parhaiten tilanteisiin, joissa pieni virasto yhdistetään suureen virastoon.

Toinen vaihtoehto on se, että perustetaan uusi virasto C ja yhdistetään A:n ja B:n toiminnot siihen. Tämä vaihtoehto soveltuu hyvin niihin tilanteisiin, missä yhdistettävät virastot ovat samankokoisia. Uuden viraston C perustamisen myötä virastot A ja B lakkautetaan. Molemmissa vaihtoehtoissa ohjausjärjestelmät on sovittava uuteen tilanteeseen sopiviksi.

Kolmas vaihtoehto on se, että yhdistäminen tehdään soveltamalla emovirastomallia. Tätä vaihtoehtoa tulee soveltaa vain poikkeustapauksissa, joissa viraston A toiminta edellyttää korkeaa riippumattomuutta. Tässä vaihtoehdossa virasto A yhdistetään virastoon B siten, että viraston A:n vastuulla oleva substanssipäätöksenteko erotetaan viraston B päätöksentekojärjestelmästä. Mikäli toiminnan edellyttämä riippumattomuusvaatimus on erityisen suuri, viraston A:n hoitamaa toimintoa varten voidaan varata valtion talousarviossa oma erillinen budjettimomentti ja tarvittaessa toiminnolle voidaan tehdä oma erillinen tulossopimus. Viraston A toiminta itsenäisenä virastona lakkaa, mutta sen hoitama viranomaistoiminta jatkuu itsenäisenä toimintona osana virastoa B.

Emovirastomalli on uusi kehittämissuunnitelma vaikkakin esimerkiksi Valtiokonttorin roolissa on jo aiemmin ollut nähtävissä emovirastomaisia piirteitä. Ajatuksena on siten, että jollakin hallinnonaloilla emovirasto voisi tuottaa tarvittavat hallinnolliset palvelut pienille erityistä riippumattomuutta edellyttävälle virastoille, joita ei voida yhdistää osaksi suurempaa virastokokonaisuutta. Emovirasto vastaisi ainakin hallinto-, tila- ja muista tukipalveluista mutta varsinainen substanssia koskeva päätöksenteko säilytettäisiin edelleen liitettävässä organisaatioyksikössä. Riippumattoman viranomaistoiminnan edellytykset varmistettaisiin substanssilainsäädännössä ja emoviraston hallintosäädöksissä sekä säilyttämällä liitettävän viraston toimintamomentti valtion talousarviossa ja mahdollistamalla se, että liitettävä virasto voi edelleen tehdä tulossopimuksen suoraan sitä ohjaavan ministeriön kanssa. Emovirastomalli olisi hallinnonalakohtainen.

Rakenteellisten ehdotusten osalta on myös syytä korostaa, että virastoja yhdistettäessä suuremmiksi kokonaisuuksiksi kyse ei ole pienemmän viraston sulautumisesta osaksi suurempaa kokonaisuutta alkuperäisen toiminnan jatkuessa muutoksen jälkeen lähes ennallaan. Kyse on aina uudesta kokonaisuudesta ja kahden tai useamman organisaatiokulttuurin yhdistymisestä ja niiden uudensuunnittelusta ja johtamisesta. Aidon muutoksen varmistamisessa virastoja ohjaavalla ministeriöllä tai ministeriöillä on keskeinen rooli.

Konkreettisia yhdistämissuunnitelmia on erityisesti huomioitava palkkausjärjestelmien yhdistämissä koskeva problematiikka. Yhdistämissä toteutettaessa on usein havaittu, että muutostilanteissa palkkaliikumukset ovat tapahtuneet käytännössä ylöspäin. Hallinnollisten tehtävien kokoamisesta on saavutettavissa tuottavuushyötyjä mutta niiden realisointi vie aikaa.

Hankeryhmän keskeiset rakenteelliset esitykset ovat seuraavat: (1) pienet virastot yhdistetään toiminnallisesti samankaltaisiin suurempiin yksiköihin riittävän suuren virastokoon muodostamiseksi, (2) muista tulosohjatuista virastoista tehdään kirjanpitoyksiköitä sekä

(3) erityisen suurta riippumattomuutta edellyttämiä tehtäviä suorittavat pienet virastot liitetään itsenäiseksi osaksi hallinnonalan emovirastoa. Lisäksi hankeryhmä esittää muutamia jatkoselvitettäviä kohteita.

5.1 Pienten virastojen yhdistäminen

Ehdotus 1. Perustetaan valtakunnallinen hallinnollinen tuomioistuinvirasto (OM)

Virastorakenteen selkeyden näkökulmasta tuomioistuinlaitos on hallinnollisesti monimutkainen kokonaisuus. Tällä hetkellä tuomioistuinlaitokseen kuuluvia virastoja ovat kärjäoikeudet (27 kpl), hovioikeudet (5 kpl), korkein oikeus, hallinto-oikeudet (6 kpl), korkein hallinto-oikeus, työtuomioistuin, vakuutusosasto ja markkinaoikeus.

Oikeusministeriön hallinnonalalla on vain kaksi kirjanpitoyksikköä, ministeriö ja Rikosseuraamuslaitos. Ministeriö vastaa itse siis lähes koko hallinnon talouden suunnittelusta ja seurannasta. Ministeriö tulosohjaa sen alaisuudessa olevia virastoja, mistä johtuen oikeusministeriön hallinnonalalla on poikkeuksellisen suuri määrä, peräti 107 kappaletta, muita tulosohjattuja virastoja (Valtiokonttorin luettelo 7.2.2014). Tuomioistuinlaitoksen osalta oikeusministeriö tulosohjaa suoraan 43 tuomioistuinta ja vastaa niiden taloudesta.

Hankeryhmä esittää, että tuomioistuinten sisäistä hallintoa, kehittämistä ja ohjaamista varten perustetaan erillinen tuomioistuinvirasto. Virasto toimisi keskusvirastona, jonka alaisuuteen yksittäiset tuomioistuimet kuuluisivat. Tuomioistuinvirasto toimisi kirjanpitoyksikkönä ja se solmisi tulossopimukset tuomioistuinten kanssa²². Lisäksi tuomioistuinverkostoa on edelleen syytä keskittää suurempiin alueellisiin yksiköihin.

Tuomioistuinlaitoksen osalta toimintojen organisointeja ja rakenteita pohdittaessa on syytä erityisesti huomioida ratkaisovaltaa käyttävien virkamiesten esteellisyyskysymykset. Rakenteiden ja johtamisjärjestelmien on mahdollistettava ihmisten siirtyminen tehtävästä toiseen edellä kuvattujen toimintorajojen sisällä ja niiden yli. Tältä osin ehdotus vaatii esteellisyyskysymysten selvittämistä.

Ehdotus 2. Perustetaan valtakunnallinen ulosottovirasto (OM)

Ulosotto toimesta vastaa tällä hetkellä 22 paikallista ulosottovirastoa, joiden toimintaa ohjaa valtakunnanvoudinvirasto. Ulosotto toimessa tarvitaan kattavaa alueellista organisaatiota, mutta alueellisten yksiköiden ei tarvitse olla itsenäisiä virastoja. Toiminta tulisi organisoida siten, että paikalliset yksiköt olisivat ulosottoimen toimipisteitä.

²² Esitys on yhteensopiva oikeudenhoidon uudistamisohjelman tuomioistuinlaitoksen kehittämistä koskevan ehdotuksen kanssa. Tarkemmin ks. Oikeudenhoidon uudistamisohjelma vuosille 2013-2015. OM 16/2013, s. 13-14; 20-21 sekä Tuomioistuinten keskushallinnon uudistamista koskeva arviomuistio, OM 2/2015.

Ehdotus 3. Perustetaan valtakunnallinen oikeusapuvirasto (OM)

Liitetään 29 paikallista oikeusaputoimistoa yhteen valtakunnalliseksi organisaatioksi. Vuonna 2015 oikeusaputoimistojen lukumäärä laskee 27:ään ja niillä on kaikkiaan 167 toimipistettä.

Oikeusaputoimistojen osalta esteellisyyskysymykset rinnastuvat lähinnä asianajotoimistoihin. Tällöin toimistokohtainen esteellisyystilanne saattaa syntyä jo sillä perusteella, että jollain toimiston oikeusavustajista on jo hoidettavanaan toimeksiannon vastapuoli. Tästä syystä suurempia kokonaisuuksia rakennettaessa organisaation rakenne olisi tehtävä sellaiseksi, että erilaisten yksikkörakenteiden välille syntyvät riittävät palomuurit esteellisyyskysymyksen ehkäisemiseksi. Oikeusaputoimistojen osalta virastorakenteen ja toimintatavan valtakunnallistaminen edellyttää esteellisyyskysymyksen selvittämistä.

Ehdotus 4. Yhdistetään Varastokirjasto Helsingin yliopiston erillislaitoksena toimivaan Kansalliskirjastoon (OKM)

Varastokirjaston palveluksessa on 24 henkilöä eli se on liian pieni yksikkö toimiakseen itsenäisenä virastona. Yhdistämistä Kansalliskirjastoon on esitetty jo Varastokirjaston arvioinnin yhteydessä vuonna 2005 ja uudelleen ministeriön konserniohjausta ja -rakennetta koskevassa selvityksessä vuonna 2011²³. Varastokirjaston tilat sijaitsevat Kuopiossa. Tilojen vuokrasopimuskausi päättyy vuonna 2020, minkä jälkeen tilat vaativat perusteellista kunnostusta. Viraston hallinnollinen yhdistäminen voidaan tehdä riippumatta siitä, missä Varastokirjaston toimitilat sijaitsevat. Muutos siirtäisi Varastokirjaston valtion talousarvionalouden ulkopuolelle.

Ehdotus 5. Perustetaan opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalle uusi virasto, johon Kansainvälisen liikkuvuuden ja yhteistyön keskus CIMO ja Opetushallitus yhdistetään

Kansainvälisen liikkuvuuden ja yhteistyön keskus CIMOn palveluksessa on 123 henkilöä ja virasto toimii kirjanpitoyksikkönä. Kokonsa puolesta CIMO täyttää viraston peruskriteerit. CIMOa on aiemmin esitetty yhdistettäväksi Opetushallitukseen, jonka palveluksessa on 327 henkilöä²⁴. Virastot sijaitsevat samassa rakennuksessa. Toiminnan rationalisoimiseksi hankeryhmä esittää, että opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalle perustetaan uusi virasto, johon sekä Kansainvälisen liikkuvuuden ja yhteistyön keskus CIMO että Opetushallitus yhdistetään. Hallintopalveluiden yhdistäminen antaa mahdollisuuksia tehostaa toimintaa ja keskittää voimavaroja substanssitehtäviin. Uuden viraston ydintehtävät määriteltäisiin lainsäädännössä.

²³ Yhdessä enemmän. Selvitys opetus- ja kulttuuriministeriön konserniohjauksesta ja -rakenteesta. Opetus- ja kulttuuriministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2011:6.

²⁴ OKM 2011:6.

5.2 Muista tulohjatuista virastoista kirjanpitoyksiköitä

Osa valtion keskushallinnon virastoista on riittävän suuria toimiakseen itsenäisenä virastona, mutta eri syistä johtuen ministeriö tai toinen virasto on vastannut niiden kirjanpidosta. Viraston toiminnan taloudellista tulosta koskeva tieto (tilinpäätös, tuloslaskelma) on oleellista viraston tulohjauksen kannalta, ja selvitysryhmän näkemyksen mukaan virastojen tulee toimia kirjanpitoyksikköinä. Muutos selkiyttää virastokenttää merkittävästi toiminnallisen ohjauksen ja taloudellisen vastuun kohdistuessa samaan organisaatioyksikköön.

Hanke ehdottaa, että muut tulohjatuista virastot muutettaisiin kirjanpitoyksiköiksi. Tällöin niistä muodostuisi aidompi taloudellis-toiminnallinen kokonaisuus, jonka taloudellinen informaatio on aikaisempaa läpinäkyvämpää.

Ehdotus 6. Muodostetaan Oikeusrekisterikeskuksesta kirjanpitoyksikkö (OM)

Ehdotus 7. Muodostetaan Näkövammaisten kirjasto Celiasta kirjanpitoyksikkö (OKM)

Ehdotus 8. Muodostetaan Taiteen edistämiskeskukselta kirjanpitoyksikkö (OKM)

Ehdotus 9. Muodostetaan Poliisiammattikorkeakoulusta kirjanpitoyksikkö (SM)

Ehdotus 10. Muodostetaan Keskusrikospoliisista kirjanpitoyksikkö (SM)

Ehdotus 11. Muodostetaan Suojelupoliisista kirjanpitoyksikkö (SM)

Sisäministeriön hallinnonalalla on valmisteilla lakimuutos Suojelupoliisiin siirtämiseksi poliisiin ylijohdon alaisuudesta sisäministeriön alaiseksi poliisiyksiköksi. Muutos ei vaikuta valtion paikallishallintoon luettavien poliisilaitosten (11 kpl) ja niiden alaisuuteen luettavien poliisiasemien (108 kpl) asemaan, jotka toimisivat edelleen Poliisihallituksen ohjauksessa ja osana Poliisihallituksen muodostamaa kirjanpitoyksikköä. Jatkossa myös poliisilaitosten osalta tulee tavoitella toimintaa yhtenäisenä hallinnollisena yksikkönä siten, että työtä voidaan rationalisoida eri poliisilaitosten kesken.

Ehdotus 12. Yhdistetään sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunta ja työttömyysturvan muutoksenhakulautakunta ja muodostetaan siitä kirjanpitoyksikkö (STM)

Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalle kuuluvat sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunta (55) ja työttömyysturvan muutoksenhakulautakunta (33) on tarkoitus yhdistää viimeistään 1.1.2017. Myös tästä uudesta organisaatiosta tulee muodostaa kirjanpitoyksikkö. Sosiaaliturvan ja työttömyysturvan muutoksenhakuprosessin tehokkuutta parannetaan sähköisellä käsittelyprosessilla ja tehostamalla valitusten käsittelyprosessia.

Kirjanpitoyksikköasemasta aiheutuvat kustannukset

Muun tulosohtajan viraston muuttaminen kirjanpitoyksiköksi ei ole kustannusneutraali toimenpide. Kustannuksia aiheutuu uuden kirjanpitoyksikkörakenteen perustamisesta (viraston työ, palvelukeskuksen työ, järjestelmämuutokset) ja juoksevista kustannuksista (viraston tehtävät, palvelukeskuksen työ, järjestelmäveloitukset). Karkeana suuruusluokana perustamiskustannusten voidaan arvioida olevan luokkaa 100 000 euroa ja vuotuisen lisätyön 0,5 – 1 htv:n verran ja muiden vuotuisten lisäkustannusten noin 50.000 euroa per perustettu uusi kirjanpitoyksikkö. Lisäkustannusten määrä voi vaihdella merkittävästi riippuen virastojen yksilöllistä ominaisuuksista ja suuruusluokasta, henkilöstön osaamisesta ja esimerkiksi palvelukeskuksen tietojärjestelmien hinnoitteluperusteista. Vastavasti kirjanpitoyksiköiden yhdistäminen suuremmiksi yksiköiksi ei yleensä välittömästi vapauta yllä kuvattua määrää resursseja ja kustannuksia.

5.3 Eräiden pienten virastojen liittäminen osaksi hallinnonalan emovirastoa

Virastorakenteen yhtenäistäminen tulee tehdä ensisijaisesti yhdistämisten kautta, missä pieni virasto sulautetaan osaksi suurempaa virastoa tai kahdesta tai useammasta virastosta muodostetaan kokonaan uusi virasto. Tästä pääsäännöstä poiketen muutamissa tapauksissa viranomaistoiminnalle asetetaan erityisen suuria riippumattomuusvaatimuksia, jonka toteuttaminen pitää taata organisaatiojärjestelyillä. Esimerkiksi valtion taloudenhoitoa, finanssipolitiikkaa sekä vaali- ja puoluerahoitusta valvova Valtiontalouden tarkastusvirasto on sijoitettu eduskunnan yhteyteen erilleen hallitusvallan käytöstä.

Valtion keskushallinnon piiriin kuuluu joitain pieniä virastoja, joiden riippumaton asema edellyttää rakenteellisia erityisjärjestelyitä. Selvitysryhmä viittaa tähän erityisjärjestelyyn emovirastomallilla. Sen avulla yhdistettävälle virastoille jää enemmän itsenäisyyttä kuin perusyhdistymisessä. Riippumattoman viranomaistoiminnan edellytykset taataan ensisijaisesti substanssilainsäädännössä ja emoviraston hallintosäädöksissä. Emovirasto tarjoaa liitettävälle virastolle hallinto- ja muut palvelut mutta varsinainen substanssia koskeva päätöksenteko säilytetään liitettävässä organisaatioyksikössä. Muutoksesta huolimatta pieni virasto voi säilyttää esimerkiksi identiteettinsä kannalta tärkeän nimensä.

Mikäli riippumattomuusvaatimus on poikkeuksellisen suuri, säädöksillä taattua riippumattomuutta voidaan edelleen vahvistaa rahoituksen ja toimintasuunnitelman avulla. Liitettävän viraston toimintamenomomentti voidaan säilyttää valtion talousarviossa eikä sitä yhdistetä emoviraston toimintamenoihin. Lisäksi liitettävä virasto voi edelleen tehdä tulossopimuksen suoraan ministeriön kanssa. Tällä ratkaisulla varmistetaan, että nykyiset pienet virastot säilyisivät toiminnallisesti itsenäisinä osina emovirastoa.

Tässä yhteydessä on syytä korostaa, että termi emovirasto on kielikuva. Sen avulla on helpompi ymmärtää pienen riippumattoman viraston yhdistäminen itsenäiseksi osaksi suurempaa virastoa. Emovirasto on normaali kirjanpitoyksikkönä toimiva virasto, joka pitää sisällään itsenäisen riippumattomasta viranomaistoiminnasta vastaan yksikön, joka on liian pieni toimiakseen itsenäisenä virastona.

Hankeryhmä ehdottaa, että kolmelle hallinnonalalle nimetään emovirastotehtävistä vastaavan virasto. Emoviraston tehtäviä hoitaisivat oikeusministeriön hallinnonalalla toimiva Oikeusrekisterikeskus, opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalla Opetushallitus sekä valtiovarainministeriön hallinnonalalla Valtiokonttori (katso myös luku 5.4). Tarvittaessa muillakin hallinnonaloilla voidaan ryhtyä vastaaviin järjestelyihin.

Ehdotus 13. Liitetään Ylioppilastutkintolautakunta Opetushallituksen yhteyteen emovirastomallia soveltaen (OKM)

Ehdotus 14. Liitetään Kansallinen koulutuksen arviointikeskus Opetushallituksen yhteyteen emovirastomallia soveltaen (OKM)

Ylioppilastutkintolautakunnan palveluksessa on 28 henkilöä ja Kansallisessa koulutuksen arviointikeskuksessa 39 henkilöä, mikä tekee niistä liian pieniä ja haavoittuvaisia organisaatioita itsenäisiksi virastoiksi. Toisaalta molempien virastojen toiminta pitää sisällään sellaista viranomaistoimintaa, joka edellyttää riippumattomuutta. Edellä ehdotettiin uuden viraston perustamista opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalle (ks. ehdotus 5 sivulla 63). Tämä ehdotettu virasto sopisi erittäin hyvin opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalan emovirastoksi.

Ministeriön tulee arvioida, minkä laajuista riippumattomuutta Ylioppilastutkintolautakunnan ja Kansallisessa koulutuksen arviointikeskuksen toiminta edellyttää ja tehdä sen mukaisesti tarvittavat rakenteelliset järjestelyt emovirastomallin periaatteiden mukaisesti (päättökentekojärjestelmien eriyttäminen, oma talousarviomomentti, oma tulossopimus).

Ehdotus 15. Liitetään Onnettomuustutkintakeskus Oikeusrekisterikeskuksen yhteyteen emovirastomallia soveltaen (OM)

Ehdotus 16. Liitetään Euroopan kriminaalipolitiikan instituutti HEUNI Oikeusrekisterikeskuksen yhteyteen emovirastomallia soveltaen (OM)

Ehdotus 17. Liitetään Tietosuojavaltuutetun toimisto ja tietosuojalautakunta Oikeusrekisterikeskuksen yhteyteen emovirastomallia soveltaen (OM)

Ehdotus 18. Liitetään Konkurssiasiamiehen toimisto Oikeusrekisterikeskuksen yhteyteen emovirastomallia soveltaen (OM)

Ehdotus 19. Liitetään Kuluttajariitalautakunta Oikeusrekisterikeskuksen yhteyteen emovirastomallia soveltaen (OM)

Ehdotus 20. Liitetään tasa-arvovaltuutetun toimisto, lapsiasiavaltuutetun toimisto, vähemmistövaltuutetun toimisto sekä yhdenvertaisuuslautakunta (aiemmin syrjintälautakunta) Oikeusrekisterikeskuksen yhteyteen emovirastomallia soveltaen (OM)

Oikeusministeriön hallinnonalalla toimii entuudestaan joukko pieniä virastoja: Onnettomuustutkintakeskus (13 henkilöä), Euroopan kriminaalipolitiikan instituutti HEUNI

(8), Tietosuojavaltuutetun toimisto ja tietosuojalautakunta (22), Konkurssiasiamiehen toimisto (10) sekä Kuluttajariitalautakunta (31). Lisäksi sosiaali- ja terveystieteiden hallinnonalalla aiemmin toimineet tasa-arvovaltuutetun toimisto ja lapsiasiavaltuutetun toimisto sekä sisäministeriön hallinnonalalle aiemmin sijoitetut vähemmistövaltuutetun toimisto ja syrjäintälautakunta (nykyisin yhdenvertaisuuslautakunta) siirtyivät oikeusministeriön hallinnonalalle vuoden 2015 alusta lukien.

Hankeryhmä esittää, että edellä mainitut pienet virastot liitetään oikeusministeriön hallinnonalan emovirastona toimivan Oikeusrekisterikeskuksen yhteyteen²⁵. Ministeriön tulee arvioida, minkä laajuista riippumattomuutta näiden pienten virastojen toiminta edellyttää ja tehdä tarvittavat rakenteelliset järjestelyt (päätoksentekojärjestelmien eriyttäminen, oma talousarviomomentti, oma tulossopimus).

5.4 Jatkoselvitystä vaativat tapaukset

Valtiovarainministeriön hallinnonalalla oleva Valtion taloudellinen tutkimuskeskus (jäljempänä VATT; 55 henkilöä) on luonteeltaan tutkimuslaitos. Hanke ehdottaa, että VATT:in asemaa ja tulevaisuutta jatkoselvitettäisiin. Selvityksessä tulisi tarkastella eri vaihtoehtoja, kuten

- olisiko pienehkönä tutkimuslaitoksena toimivan VATT:in yhteyksiä yliopistolaitokseen tiivistettävä
- voitaisiinko VATT:in roolia vahvistaa siirtämällä sinne esimerkiksi työ- ja elinkeinoministeriössä tällä hetkellä oleva työvoimapolitiittinen tutkimus- ja muu vastaavatyypinen ministeriöissä oleva tutkimustoiminta
- myös mahdollisuutta liittää VATT riippumattomana Valtiokonttoriemovirastoon voidaan tarkastella yhtenä vaihtoehtona.

Valtiovarainministeriön hallinnonalalle perustettavan rahoitusvakaustutkimusviraston (noin 10 henkilöä) osalta ehdotetaan, että sen perustamista tai yhdistämistä Suomen Pankin tai Finanssivalvonnan yhteyteen tulee selvittää.

Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalta tulisi selvittää, olisiko Suomenlinnan hoitokunta (91 henkilöä) mahdollista yhdistää Museovirastoon (264).

Myös lautakuntien ja toimistojen asemaa tulisi arvioida. Lautakunnat ovat yleensä ministeriön yhteydessä toimivia itsenäisiä ja riippumattomia lainkäyttöelimiä, joilla voi olla omaa henkilöstöä tai joiden jäsenet eivät ole lautakunnan palveluksessa vaan kyse on sivutoimesta. Valtuutettujen toimistot ovat samantyyppisiä viranomaisia, jotka toimivat yleensä ministeriön yhteydessä mutta ovat siitä riippumattomia (oma budjettimomentti).

Useita lautakuntia on lakkautettu kahden viime vuoden aikana. Valtiovarainministeriön hallinnonalalla toiminut Virkamieslautakunta lakkautettiin 30.11.2013 ja muutoksenhaun tehdään hallinto-oikeuksiin. Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalalla

²⁵ Vaihtoehtoisesti voidaan arvioida, tulisiko Konkurssiasiamiehen toimisto liittää Ulosottolaitokseen.

operoiva Eläinlääkintävahinkojen arviolautakunta liitettiin Elintarviketurvallisuusviraston yhteyteen 1.9.2014 alkaen ja Maaseutuelinkeinojen valituslautakunta lakkautetaan ja valituslautakunnassa käsiteltävät uudet asiat siirretään hallinto-oikeuksiin 1.9.2014 alkaen.

Tulisi harkita, pitäisikö kaikki lainkäyttöelimet keskittää oikeusministeriön hallinnonalalle. Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalla toimii Opintotuen muutoksenhakulautakunta ja Opiskelijoiden oikeusturvalautakunta. Mikäli keskittämiseen päädytään, on syytä pohtia voisiko lautakuntia yhdistellä ja tehdä nykyisistä lautakunnista jaostoja.

6 Muut rakenteellista kehittämistä koskevat ehdotukset

6.1 Konserninäkökulma virastorakenteeseen

Ensisijaisesti valtioyhteisön pitäisi konsernipalveluiden tuottajien kautta tuottaa virastoille kaikki se palvelu, joka on mahdollista tuottaa keskitetysti tehokkaimmin ja järkevästi.

Konserniohjaus ja konsernipalvelut tarjoavat keinoja järjestää valtioyhteisön toimintoja ja palveluja valtion kokonaisedun näkökulmasta. Tietyt tehtävät ja palvelut on järkevää tuottaa virastokohtaisesti mutta osa hallinnon palveluista voidaan tehokkaimmin ja yhdenmukaisesti järjestää keskitetysti. Tältä hetkellä valtionhallinnossa konsernipalveluiksi on järjestetty varsinkin hankinta-, kiinteistö- ja toimitila-, talous- ja henkilöstöhallinto-, ICT-, koulutus- ja neuvontapalveluja. Konserniohjauksella ja konsernipalveluilla on siten vahva linkki virastojen toimintakenttään.

6.1.1 Konserniohjauksen käsitteet ja keinot

Valtiokonsernilla tai valtion konserniohjauksella ei ole olemassa vakiintunutta määritelmää tai sisältöä. Kirjanpitolaissa konserni-käsite on tarkasti määritelty ja konsernilla tarkoitetaan kahden tai useamman yrityksen muodostamaa taloudellista kokonaisuutta, jossa yhdellä yrityksellä yksin tai yhdessä muiden samaan konserniin kuuluvien konserniyritysten kanssa on määräämisvalta yhdessä tai useammassa yrityksessä.

Laajan konsernimääritelmän voi tehdä kansantalouden tilinpidon pohjalta. Sen mukaan julkisyhteisöön kuuluvat välittömän budjettivaltion lisäksi rahastot (pl. valtion eläke-rahasto), yliopistot, korkeakoulut ja niiden kiinteistöyhtiöt, Solidium, Governia, HAUS (alkaen 2010), Senaatti-kiinteistöt tytäryhtiöineen (alkaen 2011), Leijona Catering ja Yleisradio (alkaen 2013 Yle-veron takia). Julkisyhteisöön kuuluvat myös kunnat ja kuntayhtymät, Kuntaliitto, Kuntien takauskeskus, melkein kaikki ammattikorkeakoulut, Länsimetro Oy ja noin 150 muuta kuntien omistamaa yhtiötä, jotka palvelevat pääasiassa emokuntaa sekä kuntien liikelaitokset jotka palvelevat emokuntaa. Julkisyhteisöön lasketaan kansantalouden tilinpidossa myös työeläkelaitokset, työeläkeyhtiöt (pakollinen työeläkevakuutus), elä-

kesäätiiöt ja eläkekassat (pakollinen työeläkevakuutus), Keva, Valtion Eläkerahasto (VER), Maatalousyrittäjien eläkelaitos, Merimieseläkekassa, Kirkon eläkerahasto, Eläketurvakeskus, muut sosiaaliturvarahastot, Kansaneläkelaitos, Työttömyysvakuutusrahasto sekä ty

Vaikka kirjanpitolaian konsernikäsite ei sellaisenaan sovikaan valtiosyhteisöön, voidaan valtiosyhteisökonsernin ajatella muodostuvan valtioneuvoston ohjauksessa olevista ministeriöistä, muista valtion virastoista ja laitoksista, liikelaitoksista, valtion omistamista osakeyhtiöistä sekä rahastoista, tuomioistuimista ja muista lainkäyttöelimityistä.

Konserniohjausta ja strategista suunnittelua voidaan tarkastella hallinnontasoinn, valtioneuvostotasolta, ministeriötasolta ja virastotasolta. Usein konserniohjauksella tarkoitetaan sellaisia valtioneuvostotasoisia tai kaikki ministeriöt, virastot ja laitokset kattavia ohjaus- ja johtamismenettelyjä ja yhtenäisiä periaatteita ja tavoitteita, joilla pyritään edistämään kokonaisuusien hallintaa, poikkihallinnollisuutta, tuloksellisuuden varmistamista sekä tuottavuutta ja kustannustehokkuutta päätöksenteossa ja toimeenpanossa.

Keskeisimmät ohjauskeinot ovat lainsäädäntö, informaatio-ohjaus, taloudellinen ohjaus ja rakenteet ohjauskeinoina. Myös hallinnon rakenteisiin liittyvät toimenpiteet voivat toimia konserniohjauksen työvälineinä. Merkittävä hallinnon rakenteisiin liittyvä konserniohjauksen keino on erilaisten konsernipalveluja tuottavien yksiköiden perustaminen. Samalla toimintaa on keskitetty ja palvelutuotantoa on voitu ohjata ja kehittää aiempaa paremmin. Konsernipalveluja tuottavilla yksiköillä tavoitellaan yleensä toiminnan tehostamista, resurssien yhteiskäyttöä, parempia palveluja asiakkaille sekä toimintatapojen ja tietojärjestelmien yhtenäistämistä.

Toisena rakenteellisen konserniohjauksen keinona voidaan mainita erilaisten poikkihallinnollisten ryhmien ja neuvottelukuntien perustaminen. Esimerkkinä voidaan mainita julkisen hallinnon tietohallintoneuvottelukunta JUHTA, jossa ovat edustettuina kaikki ministeriöt ja kuntahallinto sekä eräitä muita tahoja.

Konserniajattelua valtionhallintoon soveltaen ylimmällä tasolla voidaan ajatella toimivan valtioneuvoston ja sen ohjauksessa olevan valtiovarainministeriön, johon on jo pääosin keskitetty monet koko valtionhallintoon liittyvät konsernin resurssikäyttöön liittyvät tehtävät. Valtiovarainministeriön ohjaustoimivalta perustuu toiminnan ja talouden ohjauksen osalta lakiin valtion talousarviosta ja henkilöstöpolitiikan osalta valtioneuvostolakiin (12 §) ja valtioneuvoston ohjesäätöön (17 §).

On kuitenkin muistettava, että konsernikäsite on vakiintunut myös eräiden hallinnonalojen kielenkäyttöön hallinnonalakonsernin merkityksessä (esimerkiksi TEM-konserni). Hallinnonalakonsernilla tarkoitetaan ministeriön ohjaamien hallinnonalansa virastojen ja laitosten sekä muiden ministeriön ohjaukseen kuuluvien organisaatioiden, kuten valtionyhtiöiden ja liikelaitosten, muodostamaa kokonaisuutta.

6.1.2 Konsernipalvelujen tuottajat

Valtiosyhteisön näkökulmasta merkittävin osa resurssien käyttöön liittyvistä konsernipalveluista tuotetaan valtiovarainministeriön hallinnonalalla. Konsernipalveluja tuottavat yksiköt vaihtelevat paitsi organisaatioltaan niin myös hallinnolliselta asemaltaan. Osa

konsernipalvelun tuottajista on perustettu nimenomaan tietyn tai tiettyjä konsernipalveluja tuottamaan, kun taas joillakin tehtäväkenttä on huomattavasti laajempi.

Keskeisiä konsernipalveluja tuottavia virastoja ovat: Valtiokonttori; Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskus Palkeet ja Valtion tieto- ja viestintätekniikkakeskus Valtori.

Keskeinen konsernipalveluja tuottava liikelaitos on Senaatti-kiinteistöt.

Keskeisiä konsernipalveluja tuottavia osakeyhtiöitä ovat Hansel Oy ja Haus kehittämiskeskus Oy. Hansel Oy on julkisista hankinnoista annetun lain (348/2007) 11 §:ssä sekä vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista annetun lain (349/2007) 22 §:ssä tarkoitettu yhteishankintayksikkö. Haus kehittämiskeskus Oy tarjoaa koulutus- ja kehittämispalveluja pääasiassa valtionhallinnon muodostamalle sidosryhmäyhteisölle (ns. in-house -asema).

Yllä olevassa listauksessa ei ole huomioitu yhden hallinnonalan sisällä toimivia palvelutuottajia kuten Puolustushallinnon rakennuslaitos vaan on keskitytty valtioneuvostotasoihin konsernipalvelutuottajiin. Konsernipalveluiden tuottajina voidaan nähdä myös perusrekisteriviranomaiset Väestörekisterikeskus, Maanmittauslaitos, Patentti- ja rekisterihallitus, Liikenteen turvallisuusvirasto Trafi, Tilastokeskus sekä muut tilastoviranomaiset, jotka tuottavat hallinnolle palveluja toissijaisesti muiden tehtäviensä lisäksi tai ohella.

6.1.3 Konsernistrategiat

Valtioneuvoston kanslia on kesällä 2014 selvittänyt, että valtionhallinnossa on tällä hetkellä peräti 317 valtioneuvostotasoista strategiatyypistä linjausasiakirjaa²⁶. Luku pitää sisällään valtioneuvoston periaatepäätökset, selonteot, ohjelmat, strategiat, linjaukset ja suuntaviivat. Useita näistäkin strategioista voidaan pitää konserniohjauksen välineinä sillä niiden sisältö usein koskee omaa hallinnonalaan laajempaa toimijoiden joukkoa tai sisällöllisesti monia virastoja. Kun lisäksi valtion konsernitehtäviä on osoitettu virastoille sekä virastojen ulkopuolisillekin tahoille voidaan sanoa, että konserniohjausasiakirjojen määrä on merkittävä ja lukumääräisesti vaikeasti arvioitavissa.

Valtioneuvoston kanslian tekemästä selvityksestä löytyy tarkemmalla tarkastelulla kahdeksan strategiaa tai ohjelmaa, jotka voidaan luokitella konsernistrategioiksi. Niiden päävastuullisena ministeriönä on valtiovarainministeriö lukuun ottamatta hyvän virkakielen toimintaohjelmaa, jossa päävastuu on opetus- ja kulttuuriministeriöllä.

Mainittuja konsernistrategiaa koskevia linjausasiakirjoja ovat ainakin:

- Valtion pysyvien toimintamenosäästöjen ja muiden vuoden 2010 erillisten toimintamenosäästöjen aikaansaamiseksi
- Valtion kiinteistöstrategia
- Julkisen sektorin työhyvinvointiohjelma
- Valtion henkilöstöpolitiikan linja
- Valtion henkilöstön aseman järjestäminen organisaation muutostilanteissa

²⁶ Selvitys valtioneuvoston strategioiden ja ohjelmien kokonaisuudesta (VNK 2014)

- Valtion ylimpien virkamiesten valintaperusteiden ja -menettelyn uudistaminen
- Valtionhallinnon johtajapolitiikka
- Hyvän virkakielen toimintaohjelma

Kuten valtioneuvoston kanslian selvityksen yhteenvedossa todetaan, strategioiden ja ohjelmien kokonaisuudesta on hankala muodostaa yhtenäistä kuvaa. Samaa koskee konsernistrategioita. Eniten linjauksia näyttäisi olevan henkilöstöhallinnon ja -politiikan alueella, kun taas taloushallinto esiintyy lähinnä säästöohjelman muodossa. Konsernistrategiat näyttäytyvät enemmänkin hajanaisena ohjeistuskokoelmana kuin johdonmukaisena ohjausinstrumenttina.

Valtioneuvoston periaatepäätös valtion pysyvien toimintameno säästöjen aikaansäämiseksi (4.2.2010) kokosi valtiotasoisia konsernitoimia yhteen ohjausasiakirjaan. Mukana siinä oli hankintatoimeen, tilankäyttöön, henkilöstöhallinnon yhteisiin toimintatapoihin (KIEKU, HAUS, matkustusmäärät), tietojärjestelmien kehittämiseen sekä painatuspalveluihin liittyviä asioita. Ministeriöiden, virastojen ja laitosten tuli toiminnassaan huomioida valtioneuvoston periaatepäätöksen linjaukset ja ohjata kehitystä tulohajauksella. Seuranta sovittiin hoidettavaksi osana valtion tilinpäätösraportointia vuosina 2010 ja 2011.

Yhteinen, hallituskauden alussa vahvistettava valtioneuvostotasoiset konsernitavoitteet ja -toimenpiteet yhteen kokoava linjaus voisi olla jatkossa keino selkeyttää konserniohjausten tavoitteita, toimeenpanoa, seurantaa ja yhteistä tietopohjaa.

6.1.4 Konserniohjausta koskevat ehdotukset

Valtioyhteisön pitäisi konsernipalveluiden tuottajien kautta tuottaa virastoille ensisijaisesti kaikki ne palvelut, jotka on mahdollista tuottaa keskitetysti tehokkaimmin ja järkevästi. Samalla on mietittävä, ovatko kaikki nykyiset konsernipalvelut tarpeellisia vai voidaanko joistakin luopua esimerkiksi hyödyntämällä yksityisten yritysten tuottamia palveluja. Jatkossa konsernipalveluita on kehitettävä suuntaan, jossa konsernipalveluista muodostuu selkeämpi kokonaisuus ja palveluja voidaan tarjota asiakaslähtöisempinä kokonaisuuksina ns. avaimet käteen -periaatteella.

Konsernipalveluja tuotettaessa tulee myös varmistaa, että konsernitoimijoiden ohjaustehtävät ja varsinaiset tilaajatoiminnot ovat eri yksiköiden hallinnassa ja vastuulla.

Konsernipalveluja tulee kehittää siten, että konsernipalveluja tarjotaan niillä alueilla, joilla se on järkevää niin toiminnallisesti kuin taloudellisestikin. Konsernipalvelujen osalta tulisi laatia yleiset linjaukset koskien ohjausperiaatteita, asiakaskuntaa, rahoitustapaa, sopimusrakennetta ja organisaatiomuotoa. Konsernipalvelujen asiakkaiden (ministeriöt ja virastot) on huolehdittava siitä, että konsernipalveluja käytetään tarjotuilla toiminta-alueilla eikä luoda konsernipalveluille rinnakkaisia omaa hallinnonalaan palvelevia ratkaisuja.

Käytännössä on myös havaittu, että konserniohjauksessa samaa asiakokonaisuutta on saatettu ohjata eri ohjausvälineiden ja -keinojen kautta moneen kertaan esimerkiksi osana valtioneuvostotason resurssi- ja informaatio-ohjausta, valtioneuvostotasosta ohjelmaa sekä lisäksi hallinnonalojen omien ohjauskeinojen kautta. Tämä voi johtaa päällekkäiseen työhön ja ohjaukseen.

Hallituskauden alussa vahvistettava konsernitavoitteet ja -toimenpiteet yhteen kokoava strateginen linjaus voisi olla jatkossa keino selkeyttää konserniohjauksen tavoitteita, toimeenpanoa, seurantaa ja yhteistä tietopohjaa.

6.2 Toimeksiantotehtävät valtioyhteisössä

Ensisijaisesti valtioyhteisön pitäisi konsernipalveluiden tuottajien kautta tuottaa virastoille kaikki se palvelu, joka on mahdollista tuottaa keskitetysti järkevästi ja tehokkaasti, kuten alaluvussa 6.1 esitettiin.

Sen rinnalla valtionhallinnossa pitäisi nykyistä joustavammin pystyä tekemään järjestelyitä, joissa virastot voivat sopia keskenään tiettyjen tehtävien suorittamisesta toisen viraston puolesta (toimeksianto). Toimeksiantotehtävät liittyisivät hankkivan viranomaisen kannalta lähinnä ydintehtäviä tukeviin tehtäviin, sillä toimeksiantotehtävät eivät voi sisältää merkittävää julkisen vallan käyttöä. Parhaimmillaan organisaatiot voisivat keskittyä siihen mitä ne parhaiten osaavat ja muut virastot voivat hyödyntää tätä osaamista kustannustehokkaalla tavalla.

Tämä edellyttää sitä, että luotaisiin säännöt ja mekanismit, joissa toimeksiannon suoritettava virasto saa rahoituksen toimeksiannon hoitamisesta²⁷. Malli edellyttäisi myös kevyen sisäisen laskutusjärjestelmän luomista. Sisäisen laskutuksen tulisi olla helppoa ja yksinkertaista. Toimeksiantotehtävien toteuttamista ja niihin liittyvää laskutusjärjestelmää tukisi valtionhallinnon sisäinen tilaaja-tuottaja -malli.

Ehdotus 21. Hanke esittää selvitystä valtionhallinnon sisäisen toimeksiantojärjestelmän, siihen liittyvän kevyen laskutusjärjestelmän ja näitä tukevan sisäisen tilaaja-tuottaja -mallin kehittämiseksi

6.3 Tietopohjan ja vertailukehittämisen parantaminen

Tietoa virastojen toiminnasta löytyy monista eri lähteistä. Keskeinen osa nykyistä tietopohjaa on Valtiokonttorin ylläpitämä Valtion raportointipalvelu Netra. Virastorakennetiedolle on tarvetta jatkossakin, ja sitä tulee kerätä entistä systemaattisemmin keskitetysti Netraan²⁸. Nykyinen järjestelmä tarjoaa ajantasaista tietoa, mutta haasteena on historia-tiedon saatavuus. Tällaista tietoa tarvittaisiin muun muassa yksittäisten virastojen ja koko virastokentän kehityspolkujen seuraamiseen. Seurantatieto loisi osaltaan nykyistä parempaa pohjaa pitkäjänteiselle kehittämistyölle.

²⁷ Vrt. oikeuslääketieteelliset ruumiinavaukset, joista poliisi päättää, mutta jotka THL käytännössä toteuttaa sille myönnettyjen määrärahojen turvin.

²⁸ www.netra.fi

Ehdotus 22. Jatkossa virastorakennetietoa ylläpidetään keskitetysti Netrassa

Ehdotus 23. Jatkossa valtiovarainministeriö ja Valtiokonttori raportoivat virastokenteen tilasta ja muutoksista säännöllisesti

Iso-Britannian vuotuinen Public Bodies -julkaisu (Cabinet Office 2014)

Cabinet Office julkaisee vuosittain tiiviin kymmensivuisen raportin julkisen sektorin organisaatioiden tilasta ja muutoksista. Raporttia on julkaistu vuosittain jo vuodesta 1980. Vuoden 2014 raportin teemana on Save – Deliver – Transform.

Julkaisu pitää sisällään muun muassa seuraavia lukuja:

- Uudistusten edistyminen
- Yhdistämiset ja lakkauttamiset
- Virastojen yleiskuva
- Virastojen toimet avoimuuden lisäämiseksi
- Kumuloituneet säästöt uudistusohjelman alusta (vuosi 2011)

Raportin mukaan julkisia organisaatioita on vähennetty 285 kappaletta runsaasta 900:sta. Säästöjä on saatu aikaan kumulatiivisesti laskettuna kaksi miljardia puntaa vuodesta 2010. Uudistusten kumulatiivisten kustannusten arvioidaan olleen noin 650 - 800 miljoonaa puntaa.

Cabinet Office on läpikäymässä Iso-Britannian julkisten organisaatioiden luokittelun uudistamista.

Itsearviointi ja vertailukehittäminen CAF-mallia hyödyntäen

Hankeryhmä esittää myös, että vertailukehittämisen parantamiseksi kansliapäälliköiden tulisi sitouttaa hallinnonalojensa virastot toteuttamaan säännöllisesti parin vuoden välein itsearviointia. Lisäksi voidaan hyödyntää ulkopuolisen tahon tekemiä arviointeja (5-10 vuoden välein).

Itsearvioinnin ja vertailukehittämisen välineeksi hallinnonaloille hanke suosittelee vähimmäisvaatimukseksi CAF-itsearviointimallia²⁹, joka on jo laajasti käytössä monilla hallinnonaloilla. Menetelmä tuottaa pienillä panoksilla tuloksen, mahdollistaa henkilöstön osallisuuden ja vertailtavuuden myös muihin julkisen sektorin toimijoihin (laajasti käytössä kunnissa) ja kansainvälisesti. CAF mahdollistaa vertailtavan tiedon virastojen toiminnasta ja tuloksista.

Ehdotus 24. Kaikki hallinnonalat sitouttavat virastonsa toteuttamaan itsearviointia ja vertailukehittämistä säännöllisesti esimerkiksi CAF-mallia hyödyntäen

²⁹Common Assessment Framework. Lisätietoja ks. www.vm.fi/CAF.

6.4 Muut kehittämisehdotukset

Hankkeen työskentelyssä on tullut esille myös sellaisia muita kehittämisideoita, joita ei ole voitu selvittää riittävästi tämän hankkeen toimesta, mutta jotka sisältävät kehittämispotentiaalia.

Ministeriöillä ja virastoilla on tällä hetkellä kaikilla omat tilat ja työvälineet. Tällöin esimerkiksi työskentely toisen viraston tiloissa ei ole mahdollista. Joustavammat järjestelyt mahdollistaisivat sen, että keskushallinnon palveluksessa olevat voisivat jatkaa työskentelyä toisen viraston tiloissa esimerkiksi yhteisen kokouksen jälkeen. Tämä edellyttäisi sitä, että keskeiset työvälineet kuten tietokoneet, puhelimet ja tietojärjestelmät toimisivat saumattomasti yhteen. Valtion keskushallinnon työvälineitä ja työtiloja tulisi kehittää siten, että niiden nykyistä laajempi yhteinen käyttö olisi mahdollista.

Lisäksi hankeryhmä suosittelee, että valtion tehtävät tulisi selvittää valtioyhteisön kokonaisedun näkökulmasta siten, että voitaisiin arvioida voidaanko joitakin tehtäviä siirtää yksityisten ja tai kolmannen sektorin tehtäväksi.

7 Ehdotusten toimeenpanosta

7.1 Ehdotusten vaikutukset

Hankeryhmä on käynyt läpi varsin laajan joukon ideoita virastojen toimintojen ja rakenteiden kehittämiseksi yhtenäistä palvelun laatua sekä mittakaavaetuja ja hallinnollista tehokkuutta tavoiteltaessa. Selvityshankkeen kohteena on ollut koko laaja virastokenttä. Hankkeelle asetetussa aikataulussa ei ole ollut mahdollisuutta perehtyä yksittäisten virastojen toimintaan riittävän yksityiskohtaisesti sekä laatia tarvittavia vaikutusarviointeja. Hallinnonaloilla ja virastoissa on paras asiantuntemus yksityiskohtaisemman valmistelun toteuttamiseksi.

Jo tässä vaiheessa on kuitenkin syytä todeta, että virastoja koskevilla toimintoja kehittäville tai rakenteellisilla ehdotuksilla tulee olla merkittäviä taloudellisia vaikutuksia niin yksittäisten virastojen kuin pitkällä aikajänteellä myös koko valtioyhteisön budjettiin. Viraston palveluja arvioitaessa on valittava ne palvelukokonaisuudet, joihin viraston tulee jatkossa keskittyä. Sähköisten prosessien, automaation ja asiainnin itsepalveluasteen lisäämisellä pyritään palvelun laadun parantamisen lisäksi myös tehostamaan hallintoa ja sääntämään säästöjä. Kehitystyöllä voi siten olla myös henkilöstövaikutuksia.

Alkuvaiheessa virastojen yhdistämiset aiheuttavat aina lisäkustannuksia. Näitä aiheuttaa mm. tietojärjestelmien ja palkkausjärjestelmien (ks. alaluku 7.3) harmonisoinnista sekä muista kertaluonteisista yhdistämiskustannuksista. Toimintatapojen muutoksilla ja jatkossa tarjottavalla palveluvalikoimalla tulee olla myös vaikutuksia palvelujen asiakkaisiin, kansalaisiin ja yrityksiin. Tuotettavien palvelujen laatutaso tulee valita optimaaliseksi ottaen huomioon asiakkaiden odotukset, valtion tehtävä kyseisellä toimialueella ja tuotettavan palvelun kustannukset valtioyhteisölle.

Asiakkaiden kielellinen yhdenvertaisuus voi parhaimmillaan parantua keskitettyjä ja yhtenäisiä sähköisiä palveluja tarjottaessa. Sähköiset palvelut tarjoavat myös mahdollisuuksien tarjota palveluja muillakin kuin Suomen virallisilla kielillä.

7.2 Alueellistamismahdollisuuksien selvittämiselvöllisyys

Niin sanotusta alueellistamisesta säädetään valtion yksikköjen ja toimintojen sijoittamista koskevasta toimivallasta annetussa laissa (362/2002) ja valtion yksikköjen ja toimintojen sijoittamista koskevasta toimivallasta annetussa valtioneuvoston asetuksessa (567/2002) (jäljempänä alueellistamislainsäädäntö).

Edellä mainittua lakia sovelletaan päätettäessä valtion keskushallinnon yksikköjen ja valtakunnallisten tai keskitetysti hoidettavien valtion toimintojen sijoituspaikasta sekä pääkaupunkiseudun ulkopuolella sijaitsevien alueellisten ja paikallisten valtion yksikköjen ja toimintojen lakkauttamisesta tai supistamisesta. Pääkaupunkiseudulla tarkoitetaan Espoon, Helsingin, Hyvinkään, Järvenpään, Kauniaisten, Keravan ja Vantaan kaupunkeja sekä Kirkkonummen, Mäntsälän, Nurmijärven, Pornaisten, Siuntion ja Tuusulan kuntia.

Lain tavoitteena on valtion keskushallinnon yksikköjen ja valtakunnallisten tai keskitetysti hoidettavien valtion toimintojen sijoittamista koskevan toimivallan järjestäminen siten, että sijoittamispäätökset:

1. turvaavat valtion tehtävien tuloksellisen hoitamisen;
2. edistävät maan tasapainoista alueellista kehitystä, tukevat työllisyyttä maan eri osissa ja turvaavat työvoiman saantia valtion tehtäviin; sekä
3. perustuvat kaikkia hallinnonaloja koskevaan yhtenäiseen käytäntöön ja kansanvaltaiseen päätöksentekoon.

Toimivalta laissa tarkoitettujen yksikköjen ja toimintojen sijoittamisessa kuuluu asianomaiselle ministeriölle. Ministeriön on aina selvitettävä valtion keskushallinnon yksikköjen ja valtakunnallisesti tai keskitetysti hoidettavien valtion toimintojen sijoittamismahdollisuudet pääkaupunkiseudun sijasta maan muihin osiin, kun perustetaan uusi yksikkö tai toiminto, laajennetaan olemassa olevaa toimintaa olennaisesti tai organisoidaan olemassa olevaa toimintaa merkittävästi uudelleen. Yksikköjen ja toimintojen sijoittamisessa on otettava huomioon olemassa olevat ja kehittyvät osaamis- ja toimintokeskittymät. Selvittämismenettelyä käytetään myös silloin, kun pääkaupunkiseudun ulkopuolella sijaitsevia alueellisia ja paikallisia valtion yksikköjä ja toimintoja lakkautetaan tai supistetaan.

Valtion yksikköjen ja toimintojen sijoittamisasioiden valmistelua varten valtiovaraministeriö asettaa alueellistamisen koordinaatioryhmän valtioneuvoston toimikaudeksi. Koordinaatioryhmän tehtävänä on mm. antaa lausuntonsa asianomaisen ministeriön sijoittamisselvitykseen valittavista sijoituspaikkavaihtoehdoista sekä sijoittamisselvityksistä ja lakkauttamis- tai supistamissuunnitelmista. Jos alueellistamisen koordinaatioryhmä katsoo, että ministeriön sijoittamisselvitykseen perustuva ehdotus sijoituspaikaksi ei vastaa edellä mainittuja laissa säädettyjä tavoitteita tai ehdotettu lakkauttamis- tai supistamissuunnitelma on alueellisten tai paikallisten valtion palvelujen järjestämisen kannalta epätarkoituksenmukainen, alueellistamisen koordinaatioryhmä voi suositella asian siirtämistä valtioneuvoston yleisistunnon ratkaistavaksi.

Edellä mainitun lain mukaan sijoittamisselvitys voidaan erityisestä syystä jättää kuitenkin laatimatta ja lakkauttamis- tai supistamissuunnitelma toimittamatta koordinaatioryhmälle, jos ministeriö on tehnyt asiaa koskevan esityksen alueellistamisen koordinaatioryhmälle ja koordinaatioryhmä on hyväksynyt esityksen.

Ottaen huomioon virastojen rakennemuutosten merkittävä määrä lähivuosina ja virastojen toiminnan edelleen tehostamisen tarve, hankeryhmä ehdottaa, että alueellistamis- ja lainsäädännön tarve arvioidaan tai alueellistamis- ja lainsäädäntö kokonaisvaltaisesti uudistetaan siten, että se vastaa muuttunutta toimintaympäristöä ja siihen liittyviä taloudellisia reunaehdoja.

Muussa tapauksessa keskushallinnon virastojen rakenteellinen kehittäminen tai ainakin kehittämistä syntyvien kustannussäästöjen saavuttaminen voivat vaarantua.

7.3 Palkkausjärjestelmät ja muut palvelussuhteen ehdot organisaatiomuutoksissa

Organisaatiomuutoksissa, joissa virastoja lakkautetaan, perustetaan tai yhdistetään, taikka henkilöstöä siirretään virastosta toiseen, herää aina kysymys uuden valtion palkkausjärjestelmän (vpj) käyttöönottamisesta tai vähintäänkin olemassa olevien järjestelmien soveltamisesta. Näissä tilanteissa ei myöskään voida pääsääntöisesti välttää muutoksen kohteena olevan tai siirtyvän henkilöstön palkkatason turvaamista koskevilta kysymyksiltä.

Valtion palkkausjärjestelmät ovat virasto- tai virastoryhmäkohtaisia. Liikkeenluovutussäännöstö ja siihen sisältyvä kollektiivisopimusten sopimuseuraanto uuteen virastoon (sopimuksen jäljellä olevaksi voimassaoloajaksi) eivät koske valtionhallinnon sisäisiä organisaatiomuutoksia, eikä tässä enemmälti käsitellä niitä.

Valinta eri organisaatiomuutosvaihtoehtojen välillä perustuu pääosin muuhun kuin palkkausjärjestelmänäkökulmaan. Lakkaavan tai henkilöstöä luovuttavan viraston palkkausjärjestelmää ei sovelleta siirtyvään henkilöstöön enää organisaatiomuutoksen jälkeen. Näin ollen tapauksissa, joissa perustetaan uusi virasto, on sille valmisteltava ja sovittava uusi, oma palkkausjärjestelmä.

Keskustason sopimuksessa kehoitetaan aloittamaan palkkausjärjestelmän valmistelu mahdollisimman pian sen jälkeen kuin organisaatiomuutoksesta on hallitustasolla päätetty. Valmistelu ja neuvottelut tulee ajoittaa siten, että palkkausjärjestelmästä voidaan saavuttaa neuvottelutulos ja parhaassa tapauksessa jopa sopimus ennen organisaatiomuutoksen voimaantuloa tai ainakin pian sen jälkeen.

Keskustasolla kirjatusta kehotuksesta ja tilanteen varhaisesta tunnistamisesta huolimatta ei uutta palkkausjärjestelmää ole kuitenkaan saatu yhdessäkään tapauksessa valmiiksi nopealla aikataululla. Pitkään kestävät valmistelu- ja neuvotteluprosessit johtuvat tarpeesta varmistaa, että uusi palkkausjärjestelmä on uudelle organisaatiolle sopiva. Neuvottelutilanteessa näkyy myös huolellinen edunvalvonta puolin ja toisin. Uusia organisaatioita luotaessa on myös selvää, että uuden viraston tehtävien yksityiskohtainen määräytyminen selkiintyy vasta organisaation oltua jonkin aikaa olemassa. Yleensä neuvottelut siis jatkuvat uuden viraston toiminnan käynnistymisen jälkeenkin, jolloin virastolla ei, sen aloittaessa toimintansa, ole palkkausjärjestelmää ja palkkaukset ovat sinä aikana euromääräisiä. Uuden palkkausjärjestelmän valmistelu- ja neuvotteluprosessi on siis näissä muutostilanteissa yleensä välttämätön ja perusteellinen, resursseja vaativa vaihe. Kuitenkin jo olemassa olevan palkkausjärjestelmän hyödyntämistä ja uuden organisaation palkkausjärjestelmän mahdollisimman nopeaa aikaansaamista on syytä tavoitella edelleenkin.

Organisaatiomuutoksessa saattaa virastojen lakkauttamisen ja perustamisen vaihtoehtona olla, että jokin virasto vain sulautetaan toiseen ja jälkimmäisen olemassaolo, joskin muuttuneena, jatkuu. Sulautumisvaihtoehdossa sen viraston, johon sulaututaan, palk-

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

Uuden viraston palkkausjärjestelmässä on keskeinen sisältöhaaste palkkataulukoiden asettaminen siten, että ratkaisu palvelee työnantajan palkkapolitiittisia tavoitteita. Vanhan palkan turvaaminen tällaisissa muutoksissa on vakiintunut sopimuskäytäntö. Vanhojen palkkojen turvaamisen lisäksi järjestelmän toimivuuden kannalta on oleellista, ettei liian moni jää vanhan palkan varaan ja että toisaalta lisäkustannukset voidaan pitää matalina. Neuvotteluissa tulee pyrkiä intressien yhteensovittamiseen. Usein tulos on myös talouden sanelema kompromissi, mutta sellaisenakin palkkausjärjestelmä on palkkapolitiikan näkökulmasta parempi kuin toiminta ilman palkkausjärjestelmää.

Kuitenkin organisaatiomuutoksissa voi esiintyä muitakin palvelussuhteen ehtoja kuin palkkausta koskevia asioita. Myös niiden järjestämiskysymyksiä on tässä yhteydessä tarkasteltava. Laadultaan ne voivat olla mm. työaikakysymyksiä ja esimerkiksi työn teko-olosuhteisiin liittyviä hyvin paikallisiakin korvausasioita. Palvelussuhteen ehdoissa olevien eroavuuksien osalta on myös syytä nostaa esiin eri palvelussuhdelajit ja palvelussuhdelajien muuttamisiin liittyvät tilanteet sekä yleisellä tasolla virkamiesten siirtämistä ja käyttöä koskevat nykyiset ja tulevat säännökset.

Lähteet

Viranomaisjulkaisut

- Keskushallinnon virastorakenneselvitys, kartoitus nykytilasta. VM 8/2014
- Oikeudenhoidon uudistamisohjelma vuosille 2013-2015. OM 16/2013
- Selvitys valtioneuvoston strategioiden ja ohjelmien kokonaisuudesta. VNK 2014
- Tuomioistuinten keskushallinnon uudistamista koskeva arviomuistio. OM 2/2015
- Valtion kirjanpitoyksiköt, virastot ja laitokset sekä talousarvion ulkopuolella olevat valtion rahastot 1.1.2014. Valtiokonttori, tiedote 7.2.2014
- Yhdessä enemmän. Selvitys opetus- ja kulttuuriministeriön konserniohjauksesta ja -rakenteesta. Opetus- ja kulttuuriministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2011:6
- Yhteistyössä palvelu pelaa! Julkisen hallinnon asiakkuusstrategia 4.6.2013 VM

Muut lähteet

- Savolainen Raimo: Keskusvirastolinnakkeista virastoarmeijaksi. Senaatin ja valtioneuvoston alainen keskushallinto Suomessa 1809-1995. Edita, Helsinki 1996
- Nevalainen Pasi: Virastosta liikeyritys. Posti- ja telelaitoksen muutosprosessi 1930–1994. Jyväskylä Studies in Humanities 234, Jyväskylä 2014.

LIITE 1: Tiivistelmä verkkoavoriihen vastauksista

Selkeys ”Fiksut kansalaiset ansaitsevat yksinkertaisen ja fiksun hallinnon”

”Virastorakenne pitäisi olla tavallisen kansalaisen mielestä looginen ja ymmärrettävä. Pitäisi pystyä ilman korkeakoulututkintoa päättämään tai helposti selvittämään mihin virastoon minkäkin asian hoito kuuluu. Meillä viranomaisillakin on välillä hankaluuksia toimia, kun emme tiedä vastuunjako virastojen kesken, joten hirvittää kyllä asiakkaan puolesta”.

Erittäin monissa avoriihen vastauksissa toivotaan selkeämpää hallintoa ja virastorakennetta. Selkeyden nähdään palvelevan talouden, kansalaisten ja johtamisen näkökulmia. Yksinkertainen rakenne nähtiin halvempänä. Lisäksi nähtiin, että se auttaa toteuttamaan viraston toimintaa sähköisesti, helpottaa kansalaisten osallistumista ja on helpompi johtaa.

Esille nousi myös, että tulevaisuudessa saattaa tulla sellaisia asiointikanavia ja toiminnan muotoja, joita emme voi vielä nähdä, mutta joiden toteuttamisen voisi ajatella olevan helpompaa, jos rakenteet ja toiminta ovat selkeitä.

Selkeyden aikaansaaminen vaatii tehtävien ja tavoitteiden kirkastamista, että hallintoa voidaan myös karsia. Keinona esitetään muun muassa, että virastojen lakisääteiset tehtävät käydään läpi ja tarkistetaan ja jos löytyy päällekkäisyyksiä, niin ne korjataan. Kommentteissa kaivataan myös nykyistä selkeämpää lainsäädäntöä kullekin virastolle.

Selkeys edellyttää myös, että viraston tehtäväalueet ovat selkeitä eivätkä liian sekalaisia. Viraston hoitamien asioiden täytyy liittyä jollakin lailla toisiinsa. Niillä täytyy olla jonkinlainen ”punainen lanka”, joka liittää tehtäväkokonaisuudet toisiinsa. Näin sekä ruohonjuuritasolla ja ylimmässä johdossa tiedetään, mitkä asiat ovat viraston vastuulla ja mitkä eivät.

Monissa vastauksissa nähtiin myös, että virastojen ja virastorakenteen selkeyttäminen ei onnistu, jollei ensin käydä läpi lainsäädäntöä ja yksinkertaisteta sitä.

Mukana oli myös runsaasti vastauksia, joissa toivottiin, että virastojen nimet ovat selkeitä ja kuvaavat toimintaa. Useiden vastaajien mielestä on hälyttävää, että virastojen nimet eivät aukea, eli kerro mitä virasto tekee, edes toisen viraston ihmisille.

Asiakkuus ja digitalisaatio

Asiakkuus ja sähköinen toiminta ja asiointi nousivat esille laajasti vastauksissa. Näkökulmana oli muun muassa, että kun valtion tuottamat palvelut siirtyvät enenevässä määrin sähköisiksi, niin silloin valtion tehtävien ryhmittely tulee pohtia aivan uudelleen asiakas- ja kansalaislähtöisesti. Asiakkaalle ei ole oleellista kuka palvelut tuottaa, vaan pelkätään itse palvelu. Virastorakenne muokkautuu näin osittain tuotannon kannalta sisäiseksi rakenteeksi, jonka ei tarvitse näkyä ulospäin.

Asiakaspalvelut pitäisi tuottaa asiakaskohtaisesti yhdessä eri viranomaisten yhteistyönä, niin ettei esimerkiksi yrittäjän luona vieraile peräkkäin verottaja, tulli ja poliisi

kysymässä samoja tietoja. Rakennetaan yhteisiä tietovarantoja, joihin eri viranomaisille on pääsy. Tietojärjestelmien rakentamisen painopisteen toivotaan siirtyvän sisältöpalveluiden rakentamiseen.

Keskeistä on siis, että tarvittavat sähköiset palvelut tehdään asiakkaan näkökulmasta. Parhaimmillaan tämä voi tarkoittaa, että asiakkaan ei tarvitse tehdä mitään, vaan palvelu hoituu muuta kautta. Silloin kun asiakas asioi sähköisesti, on palvelujen ulkoasun ja rakenteen oltava samankaltaisia eri palveluissa ja palvelun löydyttävä helposti, todetaan kommentteissa.

Oikeusturvan kannalta nähtiin tärkeäksi, että prosessit ulkoisia asiakkaita kohtaan toimivat samalla tavalla fyysisestä sijainnista riippumatta. Luontevana nähtiin, että asiakkaita ohjataan ensisijaisesti selvittämään asiat itsenäisesti verkossa. Tämän jälkeen pitäisi olla mahdollisuus puhelinpalveluun ja mikäli asia on poikkeuksellisen laaja tai muuten epäselvä, olisi mahdollisuus varata aika henkilökohtaiseen neuvontaan. Esille nostettiin myös se, että monilla yksityisillä verkkopalveluilla on chat-tyyppinen neuvonta ja ehdotettiin mahdolliseksi tätä tukemaan itsenäistä tiedonhakuja myös valtion palveluissa.

Aivoriihen vastauksissa kaivataan tiettyjä ratkaisuja yhteisiksi. Mainittuja ovat muun muassa tunnistautuminen, hakemuksen täydentäminen, sähköinen päätös. Myös yhteistä kansalaisen perusrekisteriä kaivataan. Yhteisille ratkaisuille kaivataan jämäkkää keskitettyä ohjausta. Valtiovarainministeriön JulkICT-toiminnolle toivottiin velvollisuutta kehittää eri hallinnonaloille toimivia sähköisen asioinnin ratkaisuja ja hallinnonaloille velvollisuus hyödyntää ensisijaisesti yhteisiä ratkaisuja.

Lisäksi todetaan, että sähköistäminen ei onnistu ja auta, jos ohjeet, määräykset ja kieli eivät selkene.

Sähköisten palvelujen osalta toivottiin, että pyritään siihen, että asioiden vireillepano onnistuu mahdollisimman useassa tapauksessa ja helposti. Helpolla tarkoitettiin, että toimivaltainen viranomainen saa asian käsiteltäväkseen mahdollisimman nopeasti ja ilman välivaiheita. Mitä useamman asian voi saattaa vireille sähköisesti, sitä vähemmän tarvitaan fyysisiä toimipisteitä, henkilöstöä ja paperia, todettiin. Toiminnan paperittomuus nähtiin laajemminkin keinona säästää aikaa ja ympäristöä sekä tehostaa toimintaa.

Yhteispalvelupisteitä kaivataan, mutta ne nähdään myös lisäportaana asiakkaalle. Toiveena on, että asiakkaat pääsisivät suoraan oikeaan palveluun ilman väliportaita. Palveluita kansalaisten toivotaan saavan ”yhden pysähdyksen taktiikalla”.

Edellytyksenä sähköistymiselle nähdään, että tietojen vaihdon viranomaisten välillä on tapahduttava reaaliajassa. Sähköisen asioinnin kehittämiseen haluttiin, että hallinnossa otettaisiin enemmän mallia verohallinnosta.

Digitalisaatiosta yleisesti ja erityisesti siitä, että palvelut jatkossa ovat entistä enemmän sähköisiä, on paljon huolestuneita kommentteja, joissa muistutetaan, että kaikilla ei ole mahdollisuutta ja halua sähköisten palvelujen käyttöön. Vastakkaisiakin kommentteja on paljon. Niissä todetaan muun muassa, että siirtymistä sähköisten palvelujen käyttöön ei pidä vastustaa sillä perusteella, että ”Peräkylän mummu” ei pysty niitä käyttämään. Kommenteissa todettiin, että tälläkin hetkellä on perinteisiäkin palveluja, joita kaikki eivät pysty käyttämään, mutta että tätä varten on olemassa tukea. ”Kehitystyön jarruksi ei saa tulla yksittäisten henkilöiden diktatuuri, koska aina löytyy tahoja, joille mikään ei kelpaa”.

Esille nostetaan myös se seikka, että hallinnossa käsiteltävät asiakokonaisuudet eivät tule yksinkertaistumaan. Eli vaikka tietotekniikka poistaa teknisesti suoraviivaista työtä, on vastassa lisääntyvä ja yhä monimutkaisempi inhimillinen taakka.

Koska virastojen tulisi toimia joustavasti ja ihmisläheisesti, niin mobiilipalvelut nähtiin tärkeinä. Yhteiskunta siirtyy kohti mobiilipalveluja ja hallinnon pitäisi pysyä tässä kehityksessä mukana. Koska Suomessa ihmiset käyttävät paljon mobiilipalveluja, voisi siihen panostaa myös virastopuolella. Samoin toivottiin, että erilaiset kortit (ajokortti, passi, kela-kortti, bonuskortti, henkilökortti, kausikortti, bussilippu jne) saataisiin samaan järjestelmään ja samalle kortille.

Tärkeänä nähtiin myös, että kun toiminta muuttuu entistä sähköisemmäksi, niin välitön it-apu olisi virastojen toimijoille nykyistä paremmin saatavilla, kun laitteissa on toimintahäiriöitä.

Talouden reunaehdot

Taloudellisen tilanteen takia toivottiin, että ratkaisuja etsitään etupainotteisesti, koska aika ei hoida pois nykyisiä ja tulevia ongelmia. Kysymys on uskalluksesta tehdä vaikeita-kin ratkaisuja. Kommenteissa korostettiin muun muassa, että sen sijaan, että jatkuvasti pidetään yllä yt-uhkaa ja kerrotaan, että taas on tiukkaa, pitää virastot rakentaa uudelleenlaiksiksi, taloudeltaan kestäviksi ja palveluiltaan moderneiksi.

Keskeisenä nähtiin keskittyminen oleelliseen ja tehtävien karsiminen. Nykyiset tehtävät on otettu ja säädetty talouden kasvaessa, nyt on edessä iso rakenteellinen muutos, joka on jo myöhässä. Olennaiseen keskittymisellä tarkoitettiin kommenteissa muun muassa turhien väliportaiden poistamista.

Hyvin ongelmallisena nähtiin se, että säästöt johtavat enenevässä määrin siihen, että hallinnollisen toiminnan osuus on kasvanut prosentuaalisesti substanssitoimintaan nähden. Tähän ratkaisuksi nähtiin hallinnon keskittämistä ja vähentämistä.

Rakenteen pitäisi vastata ydintoiminnan tarpeita ja muusta tulee voida luopua. Priorisoinnista puhuttiin vastauksissa paljon. Nähtiin, että on selvítettävä, mitä virastokokonaisuudessa on pakko tehdä ja muut tehdään vain, jos niihin löytyy rahaa. Priorisoinnin on oltava avointa ja sillä on oltava johdon tuki myös poliittiselta tasolta. Ylimmältä johdolta tarvitaan selkeä vastuu ja linjaus siitä, mitä jätetään tekemättä, jos resurssit eivät riitä. Muutoksen todettiin olevan jatkuvaa priorisointia. Lisäksi todettiin, ettei ulkoistaminen tuo säästöjä, vaan osasta tehtäviä on luovuttava kokonaan.

Priorisointia varten toivottiin ydintoimintoanalyysia ja lakisäätöiden tehtävien arviointia, jonka jälkeen karsitaan turhat pois lainmuutoksilla. Sen jälkeen tulisi siirtyä nykyistä tiukempaan henkilöstöraamiin. Aiempien uudistusten nähtiin johtaneen liiaksi siihen, että joku osa henkilöstöstä nostetaan uuteen palkkaluokkaan ja toisten urakehitys puolestaan katkeaa.

Virastojen toiminnan rahoituksen pitää olla läpinäkyvämpää. Virastojen on selvemmin kerrottava, mitä ne rahoillaan tekevät. Uudistuksillakin on hinta ja siksi on myös julkistettava, mitä muutokset maksavat.

Nähtiin myös, että virastot voisivat enemmän kilpailla tehokkaiden toimintatapojen etsimisessä. Laadunhallinnan pitäisi olla osa virastojen toimintaa ja siitä pitäisi saada keskitettyä raportointia vastuujohdolle. Tämä palvelisi myös sisäistä valvontaa.

Budjetin rakenteen toivottiin uudistuvan. Vuosibudjettisidonnaisuutta pidettiin välillä kankeana. Valtuushankkeiden valtuuden käsittelyä pidettiin vanhanaikaisena. Kalenteri-vuosiajattelusta voisi osin päästä, jos tulevien vuosien budjetteihin voisi luottaa. Kaivattiin selkeää yhteistä budjettia, jota voisi käyttää laajemmissa kokonaisuuksissa. Nyt organisaatorajojen yli menevät projektit halvaantuvat, varsinkin syksyisin, kun osalta projektiin osallistujista loppuvat rahat eikä auta, vaikka toisella mukana olevalla virastolla olisi ylimääräistä. Kehysmenettelyyn toivottiin virastoille selkeämpiä, ennustettavia kehyksiä. Näin virastot saisivat itse suunnitella toimintansa järkevästi kehyksen sisällä. Kommenteissa todettiin, että toimintoja on vaikea suunnitella, jos budjetti vaihtelee. Toivottiin myös virastojen budjetointiin pidempää 20 vuoden tähtäintä. Toisaalta todettiin, että reagointi muutoksiin on hidasta.

Kommenteissa nähtiin kynnyskysymyksenä, että päästäisiin eroon siitä tilanteesta, että jatkuvasti kasvava määrällinen ja suhteellinen osuus viraston budjettimenoista muodostuu kiinteistä menoista sekä ”ei hyvin toimivien” sähköisten järjestelmien ylläpidosta ja kehittämisestä. Hajautettujen työmuotojen nähtiin tuovan säästöjä ja myös joustavuutta poikkeustilanteisiin.

Virastojen toimintakyvyn varmistamiseksi ja tukipalveluiden järkeväksi mitoitukseksi pitää olla riittävän isoja virastoja. Tähän tulisi määritellä taloudellisuus – ja tehokkuuskriteerein optimikoko.

Yhteistyö virastojen kesken

Monissa kommenteissa toivottiin lisääntyvää yhteistyötä virastojen kesken. Osassa tämä nähtiin vaihtoehtona suurien virastojen luomiselle. Perusteena yhteistyön lisäämiselle nähtiin myös päällekkäisen työn välttäminen. Virastojen ei kannata keksiä omia sähköisiä palvelujaan. Suomi on pieni maa, jossa käyttäjämäärät ovat pieniä ja pärjätään paljon vähemmällä järjestelmillä.

Tärkeäksi todettiin aineistojen jakaminen organisaatioiden kesken. Kansalaisten etu olisi, että viranomaisten päätökset perustuisivat mahdollisimman oikeaan tietoon ja hyvään asiantuntemukseen. Laajoissa kysymyksissä virastojen on usein tarvetta hyödyntää muiden virastojen asiantuntemusta omassa viranomaistoiminnassaan. Kommenteissa todettiin, että kilpailulainsäädännön nykyisen tulkinnan mukaan laajemmat asiantuntijatehtävät pitäisi kuitenkin kilpailuttaa. Tämä johtaa usein kohtuuttomaan lisätyöhön ja viivästyksiin ja vaikeuttaa virastojen pitkäjänteistä yhteistyötä. Toive oli, että kilpailulainsäädäntöä voitaisiin kehittää niin, että valtion virastot voivat viranomaistehtävissään tehdä toisilta valtion virastoilta palvelutilauksia ilman kilpailutusta.

Toinen esimerkki paremmasta tietojenhyödyntämisestä oli, että terveysriskien arvioiminen ja tutkimustyö vaativat sekä MMM:n että STM:n laitosten hallussa olevien tietojen joustavaa ja avointa käyttöä. Nykyisellään tämä ei ole mahdollista. Nyt toinen tutkii tautia ja toinen sen syitä, mutta kummallakin on vain puolet tiedoista.

Valtionhallinnon hallinnonalojen pitää jatkossa hyödyntää yhteisiä tiloja ja toimintoja. Esimerkiksi turvallisuussektorilla olemassa olevia koulutustiloja toivottiin voitavan hyödyntää yhteisesti enemmän. Kommentissa ehdotettiin, että raja, tulli, poliisi ja hätäkeskuslaitos kouluttautuisivat Pelastusopiston ja Poliisiammattikorkeakoulun tiloissa.

Ohjaus, johtaminen ja työnteke

Ministeriöiden ja virastojen toivottiin käyvän tiiviimpää vuoropuhelua siitä, mitkä asiat hoidetaan virastoissa ja mitkä ministeriöissä, jotta päällekkäisyydet voitaisiin tältä osin poistaa. Esille nostettiin myös ajatus, että kaikkien virastojen ohjaus keskitettäisiin yhdelle taholle.

Virastorakenteesta toivottiin pois niitä väliportaita, joilla ei ole itsenäistä perustehtävää, vaan jotka ovat vain ohjaus- tai hallinnointitehtävää varten.

Moniohjausmallia pidettiin raskaana.

Johtamisen haluttiin nykyistä paremmin tukevan etätöitä. Henkilöstöhallinnon puolestaan toivottiin olevan nykyistä selkeämpää. Nähtiin, että valtion virastojen ja ministeriöiden henkilöstöhallinto tulisi yhdenmukaistaa ja henkilöstöä kierrättää nykyistä enemmän. Erityisenä haaskauksena nähtiin se, että joka virastossa on oma palkkausjärjestelmänsä. Kommenteissa esitettiin myös, että luovutettaisiin viroista ja jatkossa olisi vain yksi palvelussuhdemuoto.

Myös virkamieslain kokonaisuudistusta ja yksinkertaistamista toivottiin. Pykälätekstejä pidettiin vaikeaselkoisina. Lisäksi toivottiin, että virkamiesten toimenkuviin tulisi sisällyttää vuorovaikutus kansalaisten kanssa. Sosiaalisen median alustojen pitäisi olla jokapäiväisiä työvälineitä.

”Kannustus ja kiitos kunniaan”. Vastauksissa pohdittiin, että ”viime kädessä hallinnon tehokkuus tulee yksittäisistä virkamiehistä, jotka ovat innostuneita omasta työstään, Miten saataisiin tuettua tällaista työskentelyä?”. Myös virkamiesten omaa vastuuta korostettiin monissa vastauksissa. ”Olenko tehnyt tänään niitä asioita, joita tulisi tehdä oman tehtäväkuvani mukaan vai menikö aika johonkin muuhun?”. Tältä osin toivottiin myös määrätietoempaa johtamista, joka ei sallisi ”ei kuulu minulle – asennetta”.

Etätömahdollisuuksien lisääminen oli esillä kommenteissa todella paljon. Lisäksi toivottiin valtion etätöyö pisteitä ja lisää online-kokouksia.

Osaamisen puutteita nähtiin eri alueilla. Toivottiin esimerkiksi tarpeeksi ammattitaitoisia tietojärjestelmien ostajia, jotka osaisivat vaatia oikeita asioita. Hankintaosaamisen nähtiin olevan paremmassa kunnossa juridiselta puolelta, mutta muun osaaminen hankinnoissa nähtiin puutteelliseksi. Talousjohtamisen osaaminen ja työkalut tulisi tuoda tähän aikaan. Johtamisen näkökulmasta tarvitaan joustavuutta ja työkaluja toiminnan tehostamiseksi.

Toivottiin myös kehittämisen työkalujen systemaattisempaa käyttöä. Organisaatiot eivät tule koskaan valmiiksi eikä mikään uudistus tee niistä niin hyvää kuin mitä voidaan aikaansaada jatkuvalla pitkäjänteisellä kehittämistyöllä, ja yleensä vähäisemmin kustannuksin.

Organisaatiomuutokset

”Kun rakenteet ovat kunnossa – niin tuottavuus seuraa.”

Selkeä organisaatorakenne, selkeät vastuualueet ja ei samaan asiaan ohjausta monelta taholta olivat toiveena monessa kommentissa. Yhdistämisissä pitää olla selkeä visio, miksi se on hyödyllistä. Ei ole automaattista, että yhdistäminen luo hyötyjä. Virastojen koosta oli runsaasti kommentteja ja näkökulmat hajosivat – ei liian suurta – ei liian pieniä. Monessa kommentissa todettiin, ettei virastoja päästä vähentämään, ennen kuin on vähennetty säädöksiä.

Organisaatiomuutoksista toivottiin, että ministeriöt yhdistettäisiin, jotta virastotkaan eivät sitten olisi niin kaukaisia toisilleen.

Erilaisia organisaatiomuutosehdotuksia tuli myös jonkin verran.

- Tullin, rajavartiolaitosta ja poliisia toivottiin lähemmäs toisiaan. Mahdollisuutta hoi-
taa toisen tehtäviä akuuteissa tilanteissa pidettiin tärkeänä erityisesti haja-asutusalu-
eella. Nyt näin ei ole.
- Liikennevirasto ja Trafi yhteen.
- Tuomioistuinvirasto perustettava
- Tilastotuotannon loputkin asiat tulee koota Tilastokeskukseen (MMM/
TIKestä, Suomen Pankista ja Tullista). Täytyy olla suora ja reaalitajainen yhteys
Tilastokeskuksesta verohallinnon aineistoihin. Sama integrointi Tilastokeskuksen,
Tullin ja Suomen Pankin välille.
- Saavuttavuusasiat tulisi koota (nyt on VM, LVM, OKM). Ruotsissa on virasto.
- Säteilyturvakeskus kuuluisi sisäministeriön alaisuuteen (STMstä; peruste tiiviimmät
yhteydet poliisiin, pelastustoimen ja rajavartiolaitoksen kanssa)
- Rakennusalan pienet toimijat yhteen (ARA, ELYt ja Museoviraston kulttuuriympäris-
tön suojeluosasto + OKM:n avustukset eri toimintojen rakennuksille)
- ELYt ja Avit tulee yhdistää.
- Työvoimatoimistot ja KELA yhdeksi yhteistyövirastoksi.
- Hallinnonaloittain suurempia virastokokonaisuuksia tai yksi virasto per ministeriö
- Puolustusvoimien pitäisi olla selkeämmin puolustusministeriön ohjauksessa. Kyse on
parlamentaarisen valvonnan vahvistamisesta.
- Virastoista ei tule tehdä sekatarakappoja. ”Henkilö ei samaan aikaan tulla tava-
raa, hae metsälleen suojelua ja itselleen terveydenhuollon palvelua”.
- Ei hallinnonalojen palvelukeskuksia. vaan vain koko valtiontasoisia.
- FIMEAn, VALVIRAn ja THL:n toimintojen järjeittäminen.
- THL, työterveyslaitos ja Folkhälsan (ei virasto) yhteen
- Yksi valtion maistraattivirasto
- Vaatimustenmukaisuuden keskittäminen FINAS akkreditointipalveluun
- Digikansalaisuusasiat samaan virastoon
- Osaamiskeskittymä
- PRH, Energiamarkkinavirasto, Kuluttajatutkimuskeskus ja Kilpailu- ja Kuluttajavirasto
- Kuluttajariitalautakunta ja Markkinaoikeus

- VTT, Innovaatorahoituskeskus Tekes, Tukes, Mittatekniikan keskus ja Säteilyturvakeskus
- Lääkealan turvallisuus- ja kehittämiskeskus, THL ja Valvira

Tarvitaan selkeää konserniohjausta kohti yhdessä hyväksyttävä tavoitteita ja päämääriä. Toimintoja tulee keskittää. Virastot eivät tarvitse omaa henkilöstö- talous- tai IT-osastoa. Samoin virastomestaripalvelut tulisi keskittää. Tämä tapahtuisi antamalla Senaatille oikeus hoitaa niin sanottuja avustavia viranomaistehtäviä. Lähtökohtana olisi, että virastot vuokraavat kiinteistön ja saavat mukana käyttäjäpalvelut (postinkäsittely, vahtimestari, siivous, aulapalvelut, av- ja videopalvelut) kiinteistössä yhdeltä toimijalta.

Lopuksi

”Suomessa hallinto on vähemmän korruptoitunut kuin lähes kaikissa muissa maissa. Asiantilaa ei tule pitää itsestään selvyyttenä, vaan hallinnon uudistamisessa tulee pitää huoli siitä, että hallinnon korruptoitumattomuus tulee säilyttää. Uudistuksissa tulee käyttää korruption (ja rikollisuuden) ehkäisyä asiantuntemusta ja jokainen muutos tulee arvioida myös siltä kantilta miten se vaikuttaa korruption määrään”.

”On vaikeaa suunnitella uutta, kun lähtökohtana on se, että nykyiset asetelmat ovat ja pysyvät. Tehtäviä jaetaan ja heitellään virastosta toiseen. Hoida sinä nyt tuo ja me hoidellaan tämä - periaatteella. Uudistuminen on minimaalista. Minulle tulee mieleen lapsuus, jolloin minulla oli käytössä samat Legot. Jos käytin aina kaikki Legot, niin tein mitä tahansa sain rakennettua aina vain samanlaisen talon. Muutos syntyi vain, kun jätin joi- tain Legoja käyttämättä”.

Mahdollisista muutoksista täytyy kertoa kiertelemättä ja varhaisessa vaiheessa sekä työntekijöille että väestölle.

Osallistujien jakauma hallinnonaloittain

Minkä ministeriön hallinnonalalla työskentelet?		%
Liikenne- ja viestintäministeriö	438	9,2
Maa- ja metsätalousministeriö	829	17,4
Oikeusministeriö	192	4
Opetus- ja kulttuuriministeriö	500	10,5
Puolustusministeriö	209	4,4
Sisäasiainministeriö	186	3,9
Sosiaali- ja terveysministeriö	546	11,5
Työ- ja elinkeinoministeriö	558	11,7
Ulkoasiainministeriö	1	0
Valtioneuvoston kanslia	45	0,9
Valtiovarainministeriö	923	19,4
Ympäristöministeriö	213	4,5
Joku muu/en osaa sanoa	118	2,5

LIITE 2: Selvityksessä käytetty virastoluokittelu

1. Perinteiset hallintovirastot (43 kpl, 36 289 henkilöä)

Viraston nimi	Hallinnonala	Henkilöstömäärä
Konkurssiasiamiehen toimisto	OM	10
Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos (liitettiin Helsingin yliopistoon 1.1.2015)	OM	22
Valtakunnanvoudinvirasto	OM	25
Ylioppilastutkintolautakunta	OKM	28
Kulttajariitalautakunta	OM	31
Matkailun edistämiskeskus (yhdistettiin Finpro ry:hyn 1.1.2015)	TEM	34
Valtakunnansyyttäjänvirasto	OM	39
Näkövammaisten kirjasto Celia	OKM	51
Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus	YM	55
Energiavirasto	TEM	66
Geodeettinen laitos (yhdistettiin Maanmittauslaitokseen 1.1.2015)	MMM	89
Suomenlinnan hoitokunta	OKM	91
Taiteen edistämiskeskus	OKM	99
Kansallinen audiovisuaalinen instituutti (Kava)	OKM	102
Mittatekniikan keskus (yhtiöitettiin osittain VTT:hen, yhdistettiin osin Tukesiin 1.1.2015)	TEM	102
Oikeusrekisterikeskus	OM	111
Kansainvälisen liikkuvuuden ja yhteistyön keskus CIMO	OKM	123
Väestörekisterikeskus	VM	126
Pelastusopisto	SM	137
Suomen Akatemia	OKM	137
Kilpailu- ja kuluttajavirasto	TEM	144
Polisihallitus	SM	198
Maaseutuvirasto	MMM	205
Polisiammattikorkeakoulu	SM	219
Viestintävirasto	LVM	222
Suojelupoliisi	SM	226
Arkistolaitos (Kansallisarkisto ja seitsemän maakunta-arkistoa)	OKM	240
Museovirasto	OKM	264
Innovaatorahoituskeskus Tekes	TEM	291
Opetushallitus	OKM	327
Maahanmuuttovirasto (pitää sisällään kaksi valtion ylläpitämää pakolaisten vastaanottokeskusta)	SM	384
Patentti- ja rekisterihallitus	TEM	425
Liikenteen turvallisuusvirasto Trafi	LVM	572
Liikennevirasto	LVM	666
Hätäkeskuslaitos	SM	682
Keskusrikospoliisi	SM	708
Tilastokeskus	VM	950
Maanmittauslaitos	MMM	1 712
Tulli	VM	2 319

Viraston nimi	Hallinnonala	Henkilöstömäärä
Rajavartiolaitos	SM	2 753
Rikosseuraamuslaitos	OM	2 783
Verohallinto	VM	5 157
Puolustusvoimat	PLM	13 364

2. Lupa- ja valvontavirastot (6 kpl, 1780 henkilöä)

Tietosuojavaltuutetun toimisto ja tietosuojalautakunta	OM	22
Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto Valvira	STM	186
Lääkealan turvallisuus- ja kehittämiskeskus Fimea	STM	235
Turvallisuus- ja kemikaalivirasto	TEM	238
Säteilyturvakeskus	STM	349
Elintarviketurvallisuusvirasto	MMM	750

3. Julkishallinnon konsernipalvelut (7 kpl, 3175 henkilöä)

Varastokirjasto	OKM	24
Maa- ja metsätalousministeriön tietopalvelukeskus (virastossa toimiva hallinnonalan tietotekniikan palvelukeskus siirtyi 1.1.2015 Maanmittauslaitokseen ja tilastotoimi 1.1.2015 toimintansa aloittaneeseen Luonnonvarakeskukseen. Tiken toiminta itsenäisenä virastona lakkasi)	MMM	210
Valtion tieto- ja viestintätieteiden tutkimuskeskus Valtori		
Hallinnon tietotekniikkakeskus HALTIK	SM	454
Valtiokonttori	VM	461
Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskus (Palkeet)	VM	755
Puolustushallinnon rakennuslaitos	PLM	850

4. Tutkimus- ja arviointilaitokset (14 kpl, 7705 henkilöä)

Euroopan kriminaalipolitiikan instituutti (HEUNI)	OM	8
Onnettomuustutkimuskeskus	OM	13
Kansallinen koulutuksen arviointikeskus	OKM	39
Kuluttajatutkimuskeskus (liitettiin Helsingin yliopistoon 1.1.2015)	TEM	42
Valtion taloudellinen tutkimuskeskus	VM	55
Kotimaisten kielten keskus KOTUS	OKM	84
Riista- ja kalatalouden tutkimuslaitos (perustettiin Luonnonvarakeskus 1.1.2015)	MMM	266
Geologian tutkimuskeskus	TEM	581
Metsätutkimuslaitos (perustettiin Luonnonvarakeskus 1.1.2015)	MMM	657
Suomen ympäristökeskus	YM	685
Ilmatieteen laitos	LVM	720
Maa- ja elintarviketalouden tutkimuskeskus MTT (perustettiin Luonnonvarakeskus 1.1.2015)	MMM	761
Terveystieteiden tutkimuskeskus VTT	STM	1 232
Teknologian tutkimuskeskus VTT (yhtiöitettiin 1.1.2015)	TEM	2 562

LIITE 3: Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan rakennemuutokset 1990-luvulta nykypäivään

Virastorakenneselvitystyön näkökulmasta tarkasteltuna, liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan rakenneuudistukset voidaan ryhmitellä kolmeen vaiheeseen:

- 1) 1990-luku, jolloin suuret valtion liikeyritykset liikelaitostettiin ja siirrettiin budjettitalouden ulkopuolelle sekä perustettiin näille toimialoille viranomaistehtäviä hoitavia virastoja
- 2) 2000-luvun ensimmäinen vuosikymmenen, jolloin a) jatkettiin liikelaitosten yhtiöittämistä sekä b) valtion virastomuodossa hoidettuja tehtäviä ulkoistettiin ja siirryttiin tilaaja-tuottaja-malliin
- 3) v. 2010 virastojen määrän vähentäminen liikennehallinnon virastoja yhdistämällä.

1) **1990-luku oli liikelaitostamisen aikaa.** Suuret muutokset tehtiin siirtämällä valtion budjettitaloudesta pois valtion harjoittama liiketoiminta (Posti- ja telelaitos, Valtionrautatiet sekä Ilmailulaitos). Myös valtion harjoittama toiminta, joka oli mahdollista hoitaa myös liikelaitosmuodossa, siirrettiin pois valtion budjettitaloudesta. Esimerkkinä autojen katsastus, joka oli Autorekisterikeskuksen tehtävänä. Virasto jaettiin kahteen osaan: viranomaistehtäviä hoitavaan organisaatioon ja autokatsastusta harjoittavaan liikelaitokseen. Muutoinkin oli yleisenä piirteenä, että liikelaitosten perustamisen yhteydessä toiminta jaettiin kahteen osaan; valtion viranomaistoimintaan ja liiketoimintaan. Tällöin saivat alkunsa liikennehallinnon virasto-organisaatiot näillä toimitaloilla. Osassa perustettiin itsenäinen virasto, esimerkiksi Ratahallintokeskus. Osassa viranomaistehtävät oli organisoitu liikelaitoksen sisälle itsenäiseksi yksiköksi esim. Ilmailulaitokseen. Eriyttäminen tehtiin lainsäädännöllä, jolla turvattiin itsenäinen päätösvalta omasta toiminnasta ja taloudesta. Viestinnän toimialalla Telehallintokeskus oli jo perustettu vähän ennen Posti- ja telelaitoksen liikelaitostamista. Sittenmin viraston tehtäväkenttä laajeni ja nimeksi tuli Viestintävirasto (v. 2001).

2) **2000-luvun ensimmäinen vuosikymmen.** Liiketoiminnan uudelleen organisoinnista saatujen kokemusten perusteella otettiin koko hallinnonalalle yleiseksi periaatteeksi, että valtio toimii tilaajana mutta ei operatiivisten palvelujen tuottajana. Tämän mukaisesti irrotettiin Tielaitos-virastosta Tieliikelaitos (Destia) tienpidon palveluja tuottajana. Jäljelle jäävän viraston nimeksi tuli Tiehallinto. Merenkulkulaitoksesta irrotettiin v. 2004 Varustamoliikelaitos Finnstaship jäänmurtopalvelujen tuottajana sekä Luotsausliikelaitos Finn-pilot Merenkulkulaitoksesta luotsauspalvelujen tuottajana.

Linjauksena sittemmin oli että kaikki liikelaitokset yhtiöitettiin ja osasta luovuttiin kokonaan. Kaikkiin Markkinaehdoin toimivat yhtiöt sekä nk. strategisen intressin omaavat yhtiöt on sittemmin siirretty valtioneuvoston kanslian omistajaohjaukseen. LVM:n omistajaohjaukseen on jäänyt nk. erityistehtävayhtiöt eli Finavia Oyj sekä Finn-pilot Pilotage Oy. Yleisradio Oy kuuluu edelleenkin LVM:n hallinnonalalle, mutta se on eduskunnan suorassa ohjauksessa.

Kaikkiin liiketoimintaorganisaatioiden perustamisiin liittyi samalla kysymys kilpailun avaamisesta ao. toimialalla. Substanssilainsäädäntöä uudistettiin samaisissa prosesseissa. Yleisenä linjauksena oli että kilpailua avataan asteittain. Prosessi on eräiltä osin vieläkin menossa (postitoiminta, rautatieliikenne, jäänmurtopalvelut).

Toinen ominaispiirre oli, että viranomaistehtäviä suorittavien virastojen asemaa selkiytettiin. Ensinnäkin ne irrotettiin pois liikelaitosten sisältä ja perustettiin itsenäisiksi virastoiksi esim. Ilmailuhallinto v. 2006. Toisaalta Euroopan Unioniin liittymisen aiheutti vieläkin suuremman itsenäistymisen tarpeen. Oli perustettava esim. pieni Rautatievirasto v. 2006.

Hallinnonalan pienenkö virasto Merentutkimuslaitos lakkautettiin vuoden 2009 alusta lukien ja sen toiminnot jaettiin Suomen ympäristökeskuksen ja Ilmatieteen laitoksen kesken.

- 3) **2010- luvun uudistukset.** Jäljellä olleet liiketoimintaa harjoittavat liikelaitokset yhtiöitettiin. Liikennehallinnon virastorakenne uudistettiin 1.1.2010. Valtion väylänpidon tehtävät yhdistettiin yhteen virastoon eli perustettuun Liikennevirastoon. Aiemmin niitä hoidettiin Tiehallinnossa, Merenkulkulaitoksessa ja Ratahallintokeskuksessa. Samaan yhteyteen ajoittui myös ELYjen perustaminen, joille siirrettiin käytännössä tienpidon ylläpitovastuu. Liikenneturvallisuustehtävät yhdistettiin yhteen virastoon eli perustettuun Liikenteen turvallisuusvirastoon (Trafiin). Virasto vastaa kaikkien liikennemuotojen liikenneturvallisuuteen liittyvistä hallinnollisista viranomaistehtävistä. Aiemmin niitä hoidettiin Ajoneuvohallintokeskuksessa, Merenkulkulaitoksessa, Rautatievirastossa sekä Ilmailuhallinnossa. Trafi vastaa toimialan lupahallinnosta, alemman asteisesta teknisestä ja turvallisuuteen liittyvästä norminannosta sekä suurelta osin toimialan kansainvälisestä yhteistyöstä.

Hallinnonalan organisaatiouudistuksen tuloksena hallinnonalan virastojen lukumäärä väheni 1.1.2010 neljään aiemman kahdeksan sijasta.

Muutosprosessin hallinta

Kaikki muutokset ovat perustuneet ennakoituun toimintaympäristön muutosten tuomiin haasteisiin. Organisaatorakenteiden muutos on aloitettu hyvissä ajoin. Suurten muutosten tekemiseen kuluu aikaa keskimäärin viisi vuotta. Tämä edellyttää muutosprosessien hallintaa jatkuvasti. Muutoksen syyt ja tavoitteet on oltava selvät. Yhteistä kaikille on ollut, että on tavoiteltu organisaation tuottamien palvelujen laadun asianmukaisuutta ottaen huomioon tulevan yhteiskunnan kehitys ja kysyntä. Samalla on luotu mahdollisuus siihen, että palvelut on mahdollista tuottaa tehokkaasti ja taloudellisesti. Liiketoimintaorganisaation toimivaltaa lisättiin asteittain ensin liikelaitostamalla ja sitten yhtiöittämällä.

Ministeriön rooli rakennemuutoksissa on ollut keskeisessä asemassa. Eri osapuolten sitoutumista on tarvittu eli muutosprosessin kohteena olevan organisaation (tai organisaatioiden) kaikkien sidosryhmien sitoutuminen on tärkeää. Organisaation johto on avainasemassa. Henkilöstön osallistaminen on välttämätöntä. Mahdollisten kilpailijoiden sekä

asiakkaiden näkemys oli otettava huomioon. Liiketoimintaorganisaation markkinoita tulee kuunnella eikä aiheuttaa yllättäviä markkinahäiriöitä. Poliittinen sitoutuminen on myös tärkeää, minkä takia jo muutosprosessin alusta lähtien on aina haettu hallituksen tuki.

Viranomaistehtävien organisointi seurasi toimialojen rakennemuutoksia. Liiketoimintaorganisaatioiden perustamisvaiheessa huomio kiinnittyi viranomaistehtävien eriyttämiseen. Toimialoilla tapahtuvat kilpailun laajentuessa viranomaistehtäviin liittyi yhä enemmän myös kilpailun edistämisen turvaaminen ja valvontatehtävien uusi sisältö. Kun toimialoille oli jäänyt useita viranomaistehtäviä hoitavia virastoja, oli luonnollista, että jäljelle jääneiden kokonaisuutta arvioitiin uudelleen. Ei ollut perusteita sille, että oli useita erillisiä virastoja, jotka hoitivat tehtäviä yhden liikennemuodon osalta (tie- rautatie- vesi- ilmaliikenne). Ryhmiteltiin liikennehallinnon viranomaistehtävät uudelleen. Enää ei näy liikennemuodoittainen tehtävien ryhmittely vaan enemmänkin liikennejärjestelmän näkökulma. Kaikki väylänpitoon liittyvät tehtävät ovat yhdessä virastossa ja liikenteen turvallisuuteen liittyvät hallintotehtävät yhdessä virastossa.

KUVIO 1. Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan rakenne 1.1.2002**KUVIO 2. Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan rakenne 1.1.2014**

LIITE 4: JUKO ry:n näkemys keskushallinnon virastorakenneselvitykseen

Julkisalan koulutettujen neuvottelujärjestö JUKO ry

Julkisalan koulutettujen neuvottelujärjestö JUKO ry:n näkemys VIRSU selvitykseen:

JUKO paheksuu työryhmän aikataulun nopeuttamista. JUKOlla ei ole ollut mahdollisuutta käsitellä työryhmän konkreettisia ehdotuksia niiden laajuuden edellyttämällä tavalla. Tässä JUKOn eriväessä mielipiteessä otetaan kantaa eräisiin työryhmän ehdotuksiin.

JUKO toteaa, että esitettyjen toimenpiteiden kohteina olevien virastojen menestyksellisestä kehityssuunnasta ei voi tehdä pätevästi johtopäätöksiä ilman jatkoselvitystä. Jatkoselvityksessä tulee ottaa huomioon, mistä kyseisen toimialan viraston tuottavuus ylipäättään syntyy ja miten sen kehitystä voi arvioida. Tätä tarkoitusta varten tulee myös kuulla kyseisten virastojen henkilöstöä niin toiminnasta, sen tuottavuudesta kuin oikeasta yksikkökoosta.

Valtion asiantuntijaorganisaatioille ei ole osoitettavissa yksiselitteisesti oikeaa yksikkökoosta, vaan yksikkökoosta on arvioitava suhteessa viraston toiminnan luonteeseen, sidosryhmiin ja tuloksiin. Riittävän pienellä organisaatiokoolla on myös vahvuutensa esimerkiksi toimintojen joustavuudessa ja tiedonkulussa. Tätä selvityksessä ei ole lainkaan arvioitu; ylipäättään selvitys perustelee suurta organisaatiokokoa lähinnä talouden ja hallinnollisen ohjauksen näkökulmasta eikä ota huomioon, että pieni organisaatio voi myös olla ketterä ja tuloksellinen.

JUKO kiinnittää huomiota siihen, että erityisesti tuottaviksi arvioitujen yksiköiden, joissa usein myös henkilöstö voi paremmin, ei pidä kritiikittömästi särkeä yhdistämällä sitä toiseen organisaatioon tai perustamalla sen sijaan uutta organisaatiota. Menestys ja tuloksellisuus ei automaattisesti siirry uuteen organisaatioon, vaan muutos sisältää myös suuria riskejä erityisesti asiantuntijahenkilöstön näkökulmasta. Jos sen sijaan henkilöstö saadaan aidosti puolelle muutokseen, onnistumisen mahdollisuudet ovat olemassa.

Valtionhallinnon organisaatioiden voimakas muutostila, lähes vuosittaiset organisaatiouudistukset ja toisiaan seuraavat muutoshankkeet aiheuttavat henkilöstössä ja toimintaprosesseissa jatkuvan käymistilan, joka on omiaan vahingoittamaan organisaation perustehdävän toteutumista ja työntekoa. JUKOn tulisi nostaa esille, että juuri muutokset läpivieneille organisaatioille tulee pikemminkin tarjota työrauha tehdä lakisääteistä tehtävänsä.

Menestyvät muutokset eivät synny ilman ylimääräistä rahankäyttöä. Jos hyvässä henkilöstöpolitiikassa halutaan onnistua, myös palkkausjärjestelmien yhdistäminen tai uuden palkkausjärjestelmän synnyttäminen vaatii väistämättä ylimääräistä määrärahaa, jotta välteään palkkojen alentamiset ja mahdollistetaan tehtävien ja suoritusasteiden korotusta edellyttämät palkannostot. On väistämätöntä, että siirtymävaiheessa, kun toiminta hakee muotojaan ja uuden organisaation järjestelmiä kehitetään, henkilöstö joutuu ottamaan ylimää-

räistä kehittämisvastuuta ja uusia osa-alueita haltuun. Näin varsinkin, jos henkilöstömäärä vähenee samanaikaisesti. Tämä lisätyö tulee – tietenkin – korvata henkilöstölle.

Valtion muutosturvasäännökset ovat puutteellisia varsinkin uuden viraston perustamisen näkökulmasta. Jos vanha henkilöstö otettaisiin paremmin huomioon uuden viraston perustamisen yhteydessä, mahdollisuudet uudelle virastolle olisivat oleellisesti suotuisimmat.

Yleistä oikeusministeriön hallinnonalalta

Suurin osa selvityksessä esitetyistä uudistuksista koskee oikeusministeriön hallinnonala. Oikeusministeriön edustaja puuttuu työryhmästä ja ohjausryhmästä. Julkisalan koulutettujen neuvottelujärjestö JUKO ry (myöhemmin JUKO) ei voi pitää selvityksen valmistelua hyvän hallintotavan mukaisena tältä osin.

Oikeusministeriön edustajan puuttuminen näkyy muun muassa sillä tavoin, että raportissa on asiavirheitä (hovi oikeuksien lukumäärä).

Ehdotus 1. Perustetaan valtakunnallinen tuomioistuinvirasto (OM)

”Hankeryhmä esittää, että tuomioistuinten sisäistä hallintoa, kehittämistä ja ohjaamista varten perustetaan erillinen tuomioistuinvirasto. Virasto toimisi keskusvirastona, jonka alaisuuteen yksittäiset tuomioistuimet kuuluisivat. Tuomioistuinvirasto toimisi kirjanpitoyksikkönä ja se solmisi tulossopimukset tuomioistuinten kanssa¹. Lisäksi tuomioistuinverkostoa on edelleen syytä keskittää suurempiin alueellisiin yksiköihin.

Tuomioistuinlaitoksen osalta toimintojen organisoimista ja rakenteita pohdittaessa on syytä erityisesti huomioida ratkaisuvalltaa käyttävien virkamiesten esteellisyyksymykset. Rakenteiden ja johtamisjärjestelmien on mahdollistettava ihmisten siirtyminen tehtävästä toiseen edellä kuvattujen toimintorajojen sisällä ja niiden yli. Tältä osin ehdotus vaatii esteellisyyksymysten selvittämistä.”

JUKO ry toteaa, että oikeudenhoidon uudistamisohjelmassa vuosille 2013-2025 (OM 16/2013) sekä erityisesti Tuomioistuinten keskushallinnon uudistamista kokevassa arviomuiotiossa (OM 2/2015) on esitetty tuomioistuinhallinnosta huolehtivan viraston perustamista (tuomioistuinhallinto). Ehdotusten tavoitteena on vahvistaa tuomioistuinten riippumattomuutta ja tuomioistuinhallinnon toimivuutta perustamalla oikeusministeriöstä riippumaton tuomioistuinhallinto. Arviomuiotiossa kuvatulla tavalla oikeusministeriö tulosohjaisi tuomioistuinhallintoa, joka puolestaan tulosohjaisi tuomioistuuimia. Tuomioistuinten valtiösääntöinen asema puoltaisi sitä, että tuomioistuinhallinto voisi tehokkaasti osallistua myös kehys- ja talousarvioprosessiin valtioneuvostossa. Olennaista kuitenkin on, että yksittäiset tuomioistuimet eivät tuomitsemistoimintaa tehdessään kuuluisi hierarkkisesti tuomioistuinhallinnon alaisuuteen vaan säilyisivät itsenäisinä yksikköinä.

JUKO pitää tuomioistuinhallinnon perustamista seuraavan vaalikauden aikana tärkeänä toimenpiteenä. Oikeuslaitoksen tehokkuuden kannalta tuomioistuinhallinnon perustaminen on ylivoimaisesti merkittävin uudistushanke oikeudenhoidossa.

¹ Esitys on yhteensopiva oikeudenhoidon uudistamisohjelman tuomioistuinlaitoksen kehittämistä koskevan ehdotuksen kanssa. Tarkemmin ks. Oikeudenhoidon uudistamisohjelma vuosille 2013-2015. OM 16/2013, s. 13-14; 20-21 sekä Tuomioistuinten keskushallinnon uudistamista koskeva arviomuiotio, OM 2/2015.

Julkisalan koulutettujen neuvottelujärjestö JUKO ry

JUKO vastustaa hankeryhmän ehdotusta tuomioistuinverkoston keskittämisestä suurempiin alueellisiin yksiköihin. Tuomioistuinten määrän vähentäminen heikentää oikeusturvaa ja työntekijöiden työhyvinvointia. Edellisen kerran käräjäoikeusverkostoa keskitettiin 1.1.2010 karsimalla käräjäoikeuksien määrää 51:stä 27:een, eikä karsimisen toteutuneita säästövaikutuksia tai vaikutuksia kansalaisten ja yritysten oikeusturvaan ole selvitetty. Vähentäminen lisää oikeuslaitoksen piirissä toimivien lakimiesten ja asiakkaiden matkustamista, joka puolestaan lisää kustannuksia yhteiskunnalle. Rikosasioissa käsittelyajat pitenevät, koska vastaajia ei saada käsittelypaikalle. Kansalaisille ja yritystoiminnalle tärkeät asianajo- ja lakiasiantuntijoiden tarjoamat, tuomioistuinten ulkopuolella toteutettavat lakipalvelut keskittyvät käräjäoikeuspaikkakunnille. Verkoston karsiminen johtaa myös näiden oikeuspalveluiden vähenemiseen. Viimeisen viiden vuoden aikana on asianajotoimistojen määrä laskenut noin 15 % ja niissä työskentelevien juristien määrä noin 20 % niillä paikkakunnilla, joista oikeusministeriö lakkautti käräjäoikeuden.

JUKO paheksuu selvityksessä esitettyä kannanottoa, jonka mukaan rakenteiden ja johtamisjärjestelmien on mahdollistettava ihmisten siirtäminen tehtävästä toiseen toimintarajojen sisällä ja niiden yli. Tuomioistuinten keskushallinnon uudistamista koskevassa arviomuistiossa on esitetty, että tuomioistuinten virkoja koskeva toimivalta tulisi siirtää oikeusministeriöltä tuomioistuinhallinnolle. Edelleen arviomuistion mukaan tuomioistuinten tuomiopiirit ja sijaintipaikat ovat valtakunnanpoliittisia kysymyksiä, joissa tuomioistuinvirastolla ei olisi päätösvaltaa. JUKO toteaa, että virkamieslaissa on virkoja koskevat määräykset sekä tuomareita koskevat erityismääräykset, eikä niitä ole syytä muuttaa.

Ehdotus 2. Perustetaan valtakunnallinen ulosottovirasto (OM)

"Ulosottoimesta vastaa tällä hetkellä 22 paikallista ulosottovirastoa, joiden toimintaa ohjaa valtakunnanvoudinvirasto. Ulosottoimessa tarvitaan kattavaa alueellista organisaatiota, mutta alueellisten yksiköiden ei tarvitse olla itsenäisiä virastoja. Toiminta tulisi organisoida siten, että paikalliset yksiköt olisivat ulosottoimen toimipisteitä."

JUKO vastustaa valtakunnallisen ulosottoviraston perustamista. JUKO toteaa, että ulosoton Urahankkeessa mietitään parhaillaan ulosoton rakennetta, eikä hankeryhmällä ole tarvetta tehdä ulosottoa koskevaa esitystä. Valtakunnanvoudinvirastolle voidaan siirtää ulosottovirastoista hallinnollisia tehtäviä, mutta paikallisten ulosottovirastojen tulee jatkosakin olla itsenäisiä virastoja. JUKO muistuttaa hankeryhmää siitä, että ulosotto tekee erinomaista tulosta tällä hetkellä. Edellä mainittujen itsenäisten ulosottovirastojen määrää voidaan tarkastella pidemmällä aikavälillä hyvää henkilöstöpolitiikkaa noudattaen.

Ehdotus 3. Perustetaan valtakunnallinen oikeusapuvirasto (OM)

"Liitetään 29 paikallista oikeusaputoimistoa yhteen valtakunnalliseksi organisaatioksi. Vuonna 2015 oikeusaputoimistojen lukumäärä laskee 27:ään ja niillä on kaikkiaan 167 toimipistettä.

Oikeusaputoimistojen osalta esteellisyyskysymykset rinnastuvat lähinnä asianajotoimistoihin. Tällöin toimistokohtainen esteellisyystilanne saattaa syntyä jo sillä perusteella, että jollain toimiston oikeusavustajista on jo hoidettavanaan toimeksiannon vastapuoli. Tästä syystä suurempia kokonaisuuksia rakennettaessa organisaation rakenne olisi tehtävä sel-laiseksi, että erilaisten yksikkörakenteiden välille syntyvät riittävät palomuurit esteellisyys-

Julkisalan koulutettujen neuvottelujärjestö JUKO ry

kysymyksen ehkäisemiseksi. Oikeusaputoimistojen osalta virastorakenteen ja toimintatavan valtakunnallistaminen edellyttää esteellisyyskysymyksen selvittämistä.”

JUKO vastustaa valtakunnallisen oikeusapuviraston perustamista. Oikeusaputoimistojen tulee jatkossakin olla itsenäisiä virastoja. Julkisten oikeusavustajien esteellisyyskysymykset edellyttävät itsenäisiä oikeusaputoimistoja. Jotta oikeusapujärjestelmä toimisi, tulee toimistoja olla myös pienillä paikkakunnilla. Oikeusaputoimistoja ei voida korvata etäpalveluilla.

JUKO toteaa, että valtakunnanvoudinviraston ja valtakunnansyyttäjäviraston kaltaisen oikeusavun keskusviraston perustamista voitaisiin selvittää. Keskusvirastomallissa hallinto- tehtävät voitaisiin hoitaa tehokkaasti ja mahdollisimman tarkoituksenmukaisella tavalla.

Ehdotus 4. Muodostetaan Suojelupoliisista kirjanpitoyksikkö (SM)

”Sisäministeriön hallinnonalalla on valmisteilla lakimuutos Suojelupoliisiin siirtämiseksi poliisiin ylijohdon alaisuudesta sisäministeriön alaiseksi poliisiyksiköksi. Muutos ei vaikuta valtion paikallishallintoon luettavien poliisilaitosten (11 kpl) ja niiden alaisuuteen luettavien poliisiasemien (108 kpl) asemaan, jotka toimisivat edelleen Poliisihallituksen ohjauksessa ja osana Poliisihallituksen muodostamaa kirjanpitoyksikköä. Jatkossa myös poliisilaitosten osalta tulee tavoitella toimintaa yhtenäisenä hallinnollisena yksikkönä siten, että työtä voidaan rationalisoida eri poliisilaitosten kesken.”

JUKO ei ota kantaa Suojelupoliisiin asemaan. JUKO vastustaa hankeryhmän esitystä, jonka mukaan jatkossa myös poliisilaitosten osalta tulee tavoitella toimintaa yhtenäisenä hallinnollisena yksikkönä. JUKO toteaa, että nykyistä organisaatiomallia ei ole syytä muuttaa ja että suuria yksiköitä luotaessa tulee esteellisyystilanteita.

Ehdotus 5. Yhdistetään sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunta ja työttömyysturvan muutoksenhakulautakunta ja muodostetaan siitä kirjanpitoyksikkö (STM)

”Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalle kuuluvat sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunta (55) ja työttömyysturvan muutoksenhakulautakunta (33) on tarkoitus yhdistää viimeistään 1.1.2017. Myös tästä uudesta organisaatiosta tulee muodostaa kirjanpitoyksikkö. Sosiaaliturvan ja työttömyysturvan muutoksenhakuprosessin tehokkuutta parannetaan sähköisellä käsittelyprosessilla ja tehostamalla valitusten käsittelyprosessia.”

JUKO ei näe tarvetta sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnan ja työttömyysturvan muutoksenhakulautakunnan yhdistämiselle. Käsittelyajat ovat jo nyt kohtuuttoman pitkät ja kyseiset asiat vaativat erityisasiantuntemusta. Virastojen yhdistämisen seurauksena voi tulla ratkaisutoimintaan osallistuvien henkilöiden esteellisyystilanteita.

Ehdotus 15. Liitetään Onnettomuustutkintakeskus Oikeusrekisterikeskuksen yhteyteen emovirastomallia soveltaen (OM)

Ehdotus 16. Liitetään Euroopan kriminaalipolitiikan instituutti HEUNI Oikeusrekisterikeskuksen yhteyteen emovirastomallia soveltaen (OM)

Julkisalan koulutettujen neuvottelujärjestö JUKO ry

Ehdotus 17. Liitetään Tietosuojavaltuutetun toimisto ja tietosuojalautakunta Oikeusrekisterikeskuksen yhteyteen emovirastomallia soveltaen (OM)

Ehdotus 18. Liitetään Konkursiasiamiehen toimisto Oikeusrekisterikeskuksen yhteyteen emovirastomallia soveltaen (OM)

Ehdotus 19. Liitetään Kuluttajariitalautakunta Oikeusrekisterikeskuksen yhteyteen emovirastomallia soveltaen (OM)

Ehdotus 20. Liitetään tasa-arvovaltuutetun toimisto, lapsiasiavaltuutetun toimisto, vähemmistövaltuutetun toimisto sekä yhdenvertaisuuslautakunta (aiemmin syrjintä-lautakunta) Oikeusrekisterikeskuksen yhteyteen emovirastomallia soveltaen (OM)

Ehdotusten 15-20 osalta JUKO toteaa, että kyseisten virastojen tulee jatkossakin olla itsenäisiä virastoja. JUKO katsoo, että pienten virastojen tarvitsemien hallinnollisten palvelujen hankkiminen tilaaja-tuottaja -mallia soveltaen on perusteltua.

JUKO kannattaa hankeryhmän esitystä, jonka mukaan voitaisiin harkita kaikkien lainkäytöelinten keskittämistä oikeusministeriön hallinnonalalle.

Valtiovarainministeriön hallinnonalan osalta JUKO toteaa seuraavaa:

Valtiovarainministeriön hallinnonalalla oleva Valtion taloudellinen tutkimuskeskus (jäljempänä VATT; 55 henkilöä) on luonteeltaan tutkimuslaitos. Hanke ehdottaa, että VATT:in asemaa ja tulevaisuutta jatkoselvitetäisiin. Selvityksessä tulisi tarkastella eri vaihtoehtoja, kuten

- 1) olisiko pienehkönä tutkimuslaitoksena toimivan VATT:in yhteyksiä yliopistolaitokseen tiivistettävä
- 2) voitaisiinko VATT:in roolia vahvistaa siirtämällä sinne esimerkiksi työ- ja elinkeinoministeriössä tällä hetkellä oleva työvoimapolitiittinen tutkimus- ja muu vastaavantyyppinen ministeriössä oleva tutkimustoiminta
- 3) myös mahdollisuutta liittää VATT riippumattomana Valtiokonttoriemovirastoon voidaan tarkastella yhtenä vaihtoehtona.

Esitettyjen vaihtoehtojen osalta voidaan esittää seuraavia näkökohtia:

- vaihtoehto 1): VATT:lla on jo vuosien kokemus läheisestä yhteistyöstä yliopistojen kanssa. Yhteistyötä tiivistettiin edelleen viime vuonna, kun Aalto-yliopisto, Svenska handelshögskolan, Helsingin yliopisto ja VATT tekivät sopimuksen keskinäisestä yhteistyöstä Helsingin taloustieteellisen tutkimuslaitoksen HECER:n ja VATT:n välillä. HECER on yliopistolain 27 §:ssä tarkoitettu kolmen yliopiston yhteinen yksikkö. Sopimuksella muodostettiin valtioneuvoston periaatepäätöksen 5.9.2013 tarkoittama tutkimuslaitoksen ja korkeakoulujen sopimukseen perustuva yhteenliittymä, jolla on yhteisiä tietovarantoja, yhteinen kampusalue, sekä tiivis yhteistyö tutkimuksessa ja opetuksessa. Yhteistyösopimuksen tarkoi-

tuksena on lisätä sopijaosapuolien välistä yhteistyötä ja työnjakoa sekä tehostaa yhteisten resurssien käyttöä.

- vaihtoehto 2): Tämä ratkaisu saattaisi tulla periaatteessa tulla kysymykseen. Eräs ongelma on kuitenkin siinä, että VATT on juuri karsinut tilojaan valtioneuvoston ohjeen mukaisesti. Nykyisiin tiloihin ei mahdu lisää henkilökuntaa.

- vaihtoehto 3): Mahdoton vaihtoehto. VATT on soveltavan taloustieteellisen tutkimuksen asiantuntijayksikkö, joka tuottaa tutkimustietoa talouspoliittisen päätöksenteon ja sen vaihtoehtoja koskevan keskustelun tueksi. On luonteavaa, että toimimme kiinteässä yhteydessä valtiovarainministeriöön.

Opetusministeriön hallinnonalalta JUKO toteaa seuraavaa:

Kansallisen koulutuksen arviointikeskuksen riippumattomuus on organisaation toimintakyvyn kannalta erittäin tärkeää. Arviointitoiminnan riippumattomuutta korostetaan Arviointikeskuksesta säädettyssä laissa ([1295/2013](#)) sekä asetuksessa [1317/2013](#). Riippumattomuuden kannalta on vahingollista, jos koulutuksen arviointitoiminta yhdistetään Opetushallitukseen, joka päättää koulutuksen sisällöistä.

On myös keskeistä on tiedostaa, että Opetushallitusta ei voida pitää koko Kansallisen koulutuksen arviointikeskuksen sisällöllisenä ja siten toiminnallisena emovirastona. Ammattikorkeakoulujen ja yliopistojen suhteen sillä ei juurikaan ole ollut selkeää roolia ja vastuuta. Arviointikeskuksen on tärkeää tarjota korkeakouluille niiden toimintaa ja kehittämistä tukevia arvioiteja. Opetushallituksen yhteydessä toiminen vaarantaisi erityisesti Arviointikeskuksen riippumattomuuden erityisesti suhteessa yliopistoihin. Korkeakoulujen arvioinnin on vastattava [eurooppalaisten laadunhallinnan periaatteita](#), joissa korostuu arvioinnin riippumattomuus. On valitettavaa, että selvitykset eivät ole olleet tietoisia Arviointikeskuksen roolista, jonka riippumattomuusvaade on verrattavissa lähinnä Tilastokeskukseen.

Henkilöstö henkilöstöryhmittäin Opetushallituksessa ja Arviointikeskuksessa

	Opetushallitus	OKM	Karvi
Johto	2,4%	2,4%	2,5%
Esimiehet	4,8%	6,6%	7,7%
Asiantuntijat	75,9%	55,4%	79,49%
Muu henkilöstö	16,8%	35,5%	10,25%

Lähteet: [Opetushallituksen henkilöstötilinpäätös 2013](#), OKM:n henkilöstötilinpäätös 2012

Kuten yllä olevasta taulukosta ilmenee, Arviointikeskuksessa hallintohenkilöstö on huomattavasti kevyempi kuin Opetushallituksessa tai opetus- ja kulttuuriministeriössä, varsinkin kun Karvin esimiehet osallistuvat merkittävässä määrin myös substanssityöhön. **Opetushallitukseen yhdistettäessä säästöjä hallintohenkilöstöä karsimalla ei ole saatavissa.** Haavoittuvuus osaamisen suhteen voi pienessä organisaatiossa muodostua ongelmaksi, mutta Karvin hallintohenkilöstön kokemus on, että apua ongelmatilanteisiin on itsenäisenä virastona saanut ministeriöstä tai Palkeista, kuten ennenkin.

Julkisalan koulutettujen neuvottelujärjestö JUKO ry

Opetushallituksen Jukolaisten näkökulma:

OPH kannattaa esityksen yleistä valmistelulinjaa, jonka mukaan virastorakennetta kehitetään yhdistämällä CIMO, Karvi ja YTL Opetushallitukseen (ehdotukset 13,14).

OPH ei kannata esityksessä toisaalla mainittua Opetushallituksen lakkauttamista (ehdotus 5), koska:

- Opetushallitus on toimiva, tuloksia aikaansaava ja asiakaskunnan arvostusta nauttiva virasto ja kooltaan riittävän suuri emovirastoksi, sitä ei kannata lakkauttaa.
- Selvityksen ehdotuksissa ei ole tuotu esille OKM:n alaisten virastojen nykyisten tehtäväkuvien merkittäviä supistustarpeita, päinvastoin koulutusjärjestelmän valtakunnallinen kehittäminen tuo uusia tehtäviä (esimerkiksi Opetushallitukselle).
- Lakkauttaminen ei ole henkilöstön työsuhteiden pysyvyyden, palkkatason säilymisen eikä muiden työsuhteen ehtojen kannalta järkevää eikä turvallista. Ei ole viisasta ottaa sitä riskiä, että työntekijät joutuvat tilanteeseen, jossa he hakevat uudestaan omia virkojaan ja työsuhteen ehdot saattavat heiketä. Uuden viraston perustamisen riskit Opetushallituksen henkilöstölle, koulutuksen kehittämisen jatkuvuudelle ja viraston tulokselliselle toiminnalle ovat selvästi suurempia kuin mahdolliset hyödyt.

Sulautumisvaihdossa olisi parasta, että Opetushallituksen palkkausjärjestelmä säilyy ja sitä kehitetään uuden organisaation tarpeisiin.

Selvityksen sivuilla 57 ja 84 on mainittu Opetushallituksen henkilöstömääräksi 327. Opetushallituksen henkilöstömäärä oli Opetushallituksen hallinto- ja henkilöstöyksikön mukaan 31.12.2014 yhteensä 254 henkilöä. Vuoden 2015 toimintamenomomentin henkilötyövuosiennuste on 218. Lähdeluettelosta ei ilmene, mistä selvityksen henkilöstömäärätiedot ovat peräisin.

Cimon Jukolaisen henkilöstön näkökulma:

Yleisten kehittämisperiaatteiden ehkä tärkeimmäksi lähtökohdaksi on selvityksessä mainittu muodostuvan virastojen tuloksellisuuden ja vaikuttavuuden varmistaminen. CIMOn toiminta on toimivaa ja tehokasta, joten sen yhdistäminen OPH:een saattaisi vaikuttaa päinvastaisesti. Hankeryhmän ehdotus uudesta virastosta, missä CIMO ja OPH yhdistettäisiin, mutta OPH kuitenkin jatkaisi toimintaansa hallinnonalan emovirastona, johon yhdistettäisiin pienet virastot, kuten Ylioppilaslautakunta, sekä Kansallinen koulutuksen arviointikeskus, on CIMOn näkökulmasta ei-kannatettava siinä saavuteta minkäänlaisia synergiaetuja CIMOn kannalta katsoen.

CIMO on kirjanpitoyksikkö, joka on hankeryhmän omien kriteerien mukaan riittävän suuri toimiakseen itsenäisenä virastona, mutta silti hankeryhmä ehdottaa sen sulauttamista OPH:een uuden viraston perustamisen muodossa. CELIAN ja TAIKEN, jotka ovat pienempiä virastoja kuin CIMO, ryhmä ehdottaa kuitenkin muutettavaksi kirjanpitoyksiköiksi. Kuten aikaisemminkin on tuotu esille, CIMOn toiminta, tehtävät ja organisaatiokulttuuri eroavat toisistaan huomattavasti.

Selvityksen yleiset kehittämisperiaatteet:

1. Selkeä rakenne ja ohjaus:

Palvelukokemuksen on oltava asiakkaalle johdonmukainen ja selkeä

Julkisalan koulutettujen neuvottelujärjestö JUKO ry

- kaikissa CIMOn sidosryhmille tehdyissä tutkimuksissa on käynyt ilmi, että CIMOn vahvuutena on palveluhenkisyys ja avuliaisuus asiakaspalvelutilanteissa. Kaikkien aiempien selvityksien yhteydessä sidosryhmät ovat tuoneet esille huolen siitä, että tämä ominaisuus katoaa, jos CIMO yhdistetään Opetushallitukseen, jonka hallintokulttuuri on koettu vanhanaikaiseksi ja jäykäksi.

Selkeä rakenne ja ohjaus tuottavat taloudellista tehokkuutta ja laadukkaita palveluja

-CIMOn toimintaa ja prosesseja on kehitetty jatkuvasti ja sen vuoksi CIMO on pystynyt tuottamaan palveluja sekä tehokkaasti että tuottavasti.

2. Asiakasnäkökulma:

-joustavuuden ja palveluiden laadun ansiosta CIMO on haluttu yhteistyökumppani kansallisesti ja kansainvälisesti. Toimintaympäristön jatkuvan ja nopean muutoksen vuoksi, CIMOn matala organisaatorakenne mahdollistaa joustavan ja tuloksellisen toiminnan.

3. Sähköiset palvelut:

-hallinnon palvelut yhtenäistyvät koko valtiolla, mutta CIMOlla myös käytössään ulkopuolisten rahoittajien tietojärjestelmiä, jotka on kehitetty yhteistyössä kumppanien kanssa. CIMO on jo aktiivisesti luonut virastorajat ylittäviä yhteisiä sähköisiä palveluita.

4. Eri palvelussuhdemuodot, sekä palkkausjärjestelmien merkittävät erot, tekevät virastojen yhdistämisestä haasteelliseen sekä taloudellisesti että hallinnollisesti. Selvä on, että yhdistettävän viraston henkilöstö ei tulisi hyväksymään pienempää palkkaa saman vaatavuustason tehtävistä. Työtyytyväisyysmittauksissa CIMO sijoittuu keskimääräisiä valtion tuloksia korkeammalle tasolle ja CIMOssa on laajasti käytössä joustavat työaikatarkaisut (mm. säännöllinen etättyö ja työaikapankki).

Lopuksi

Valtionhallinto on ollut viime vuodet jatkuvien organisaatiouudistusten kohteena. Uudistukset vievät tuhansia työtunteja ja uudistusten kohteena olevan henkilöstön työn tehokkuus laskee uudistuksen alkuvaiheessa. Henkilöstö tulee ottaa uudistuksiin mukaan jo niiden suunnitteluvaiheessa. Suunnittelun tulee olla avointa.

JUKO toteaa, että hankeryhmä esittää useita konkreettisia ehdotuksia, joiden osalta taloudellinen ja yhteiskunnallinen vaikutusarviointi on tekemättä.



Markku Nieminen
neuvottelupäällikkö



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

3/2015
Valtiovarainministeriön julkaisu
helmikuu 2015

ISSN 1459-3394 (nid.)
ISBN 978-952-251-640-4 (nid.)
ISSN 1797-9714 (pdf)
ISBN 978-952-251-641-1 (pdf)

**VM:N
JULKAISUSARJAN
TEEMAT:**

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