

PAREMPAA PALVELUA, TEHOKKAAMPAA HALLINTOA

Valtioneuvoston selonteko keskus-, alue- ja paikallishallinnon
toimivuudesta ja kehittämistarpeista

SISÄLLYSLUETTELO

OSA 1	3
1. Tiivistelmä	4
2. Johdanto	6
2.1. Eduskunnan lausumat	6
2.2. Selonteon valmistelu ja lähtökohdat	6
3. Keskus-, alue- ja valtion paikallishallinnon keskeiset muutokset	7
3.1. Hallinnon rakenne	7
3.2. Keskushallinto	7
3.2.1. Kehittämisen linjauksia	7
3.2.2. Keskeisiä uudistuksia	9
3.3. Aluehallinto	14
3.3.1. Aluehallinnon kehittäminen 1990-luvulla	14
3.3.2. Aluehallinto 2000 –uudistuksen toimeenpano	15
3.3.3. Aluehallinnon vahvistaminen	20
3.4. Valtion paikallishallinto	21
3.4.1. Valtion paikallishallinnon kehittäminen	21
3.4.2. Kihlakuntaudistuksen toimeenpano	22
3.5. Valtion henkilöstöpolitiikan muutokset	24
3.5.1. Henkilöstön määrällinen ja rakenteellinen kehitys	24
3.5.2. Valtion henkilöstöpolitiikan painopisteitä	28
4. Kuntahallinnon keskeiset muutokset	31
4.1. Kuntien itsehallinto	31
4.2. Kuntarakenne	31
4.3. Kunta julkisten palvelujen tuottajana	33
4.4. Yhteistyö	33
4.5. Osallistuminen ja demokratia	39
5. Tähänastisen uudistustyön tulokset	39
6. Uudistustyön jatkaminen	44
6.1. Hallinnon uudistamiseen kohdistuvat paineet ja haasteet	44
6.2. Toimintalinjat	49
Liitteet	61
OSA 2	1
1. Johdanto	2
2. Kihlakuntaudistuksen toimeenpano	3
3. Kehittämistarpeet	32

PAREMPAA PALVELUA, TEHOKKAAMPAA HALLINTOA

Valtioneuvoston selonteko keskus-, alue- ja paikallishallinnon toimivuudesta ja kehittämistarpeista

OSA 1

1. Tiivistelmä

Keskus-, alue- ja paikallishallinnon toimivuudesta ja kehittämistarpeista eduskunnalle annettava selonteko on laajin hallinnon toimivuutta ja kehittämistarpeita kuvaava selonteko yli kymmeneen vuoteen. Selonteossa arvioidaan lyhyesti hallinnon nykytilaa maassamme. Sen pääpaino on kuitenkin tulevaisuuden haasteiden tunnistamisessa ja hallinnon uudistamisen linjauksissa. Selonteon nimi – parempaa palvelua, tehokkaampaa hallintoa – kuvaa hallituksen keskeisiä hallinnon uudistamisen tavoitteita.

Paineet julkisen hallinnon uudistamiseen

Julkisen hallinnon ja palvelujen korkea suorituskyky ja laatu ovat osaltaan vaikuttaneet Suomen hyvään menestykseen kansainvälisissä kilpailukykyvertailuissa. Hallinnolle asetettavat vaatimukset ovat kuitenkin eri syistä muuttuneet ja ovat edelleen voimakkaasti muuttumassa.

Globalisoituminen ja EU:n laajentuminen asettavat suuria vaatimuksia myös julkiselle hallinnolle. Julkisen hallinnon on entistä vaikeampaa keskitetysti luoda edellytyksiä yhteiskunnan ja talouden toiminnalle. Globalisoituminen asettaa tiukentuvan talouden vuoksi myös uusia reunaehjoja hallinnolle. Samaan aikaan julkiseen hallintoon kohdistuu kuitenkin yhä voimakkaammin muun muassa väestön ikääntymisestä johtuvaa palvelutarpeiden kasvua. Väestön ikääntyminen aiheuttaa myös mittavia julkiseen sektoriin sekä työvoima- ja rahoituspohjaan kohdistuvia paineita. Julkisessa hallinnossa oleva tuottavuuspotentiaali onkin välttämätöntä saada käyttöön.

Kansalaisten peruspalvelut ovat Suomessa keskimäärin hyvällä tasolla. Palvelujen saatavuudessa on kuitenkin alueellisia eroja ja palveluverkko on heikkenemässä. Palvelujen tasossa tapahtuu myös eriytymistä taloudellisen tilanteen mukaan. On tarpeen arvioida julkisen sektorin vastuulla olevien palvelujen piiri ja palvelurakenteet.

Hallituksen toimintalinjat

Hallituksen lähtökohtana on julkisen sektorin vastuulla olevien palvelujen saatavuuden ja laadun turvaaminen myös tulevaisuudessa. Hallintoa kehitetään tästä lähtökohdasta mahdollisimman tehokkaaksi ja taloudelliseksi. Palvelujen tuotantotapojen ja organisoinnin muuttuessa turvataan demokraattinen ohjaus.

Hallitus painottaa selonteossa palvelujen saatavuuden turvaamiseen, tuottavuuden parantamiseen, hallinnon rakenteiden ja yhteistyön kehittämiseen, tietoyhteiskuntakehityksen tukemiseen ja valtionhallinnon henkilöstövoimavarojen turvaamiseen liittyviä 2010-luvulle saakka ulottuvia toimintalinjoja. Toimintalinjat tarkennetaan konkreettiseksi toimeenpanosuunnitelmaksi syksyyn 2005 mennessä. Toimenpiteet toteutetaan valtiontalouden kehysten puitteissa ja niiden rahoituksesta päätetään valtion talousarviossa.

Palvelujen saatavuuden turvaaminen

Hallitus käynnistää kunta- ja palvelurakennemuutoksen. Kuntien vastuulla olevien palvelujen järjestämiselle on saatava alueelliset erityispiirteet huomioon ottaen riittävä väestöpohja. Uudistuksella luodaan toimiva palveluverkko ja kiinteitetään yhteistyötä eri palvelujärjestelmien kesken. Samanaikaisesti arvioidaan palvelujen ohjaus-, kehittämis- ja tutkimusjärjestelmiä. Erikoissairaanhoidon ja muut erityisen suuren väestöpohjan edellyttämät palvelut on koottava väestöpohjaltaan riittäviin kokonaisuuksiin. Hallitus edistää palvelujen eri tuo-

tantotapojen parhaiden käytäntöjen käyttöönottamista. Uudistuksien toteutuksessa turvataan palvelujen tarjonta molemmilla kotimaisilla kielillä.

Kuntajakolain uudistettavien säännösten vaikutuksia seurataan ja arvioidaan, miten laki vauhdittaa kuntajakomuutosten toteutumista sekä tehostaa yhdistyneiden kuntien palvelu- ja toimintarakenteita. Arvioinnin perusteella valmistellaan vuoden 2008 loppuun mennessä kuntajakolain uudistus.

Valtion palvelujen turvaamiseksi säilytetään valtion paikallishallinnon toimipaikkaverkko riittävän kattavana ja asetetaan valtion paikallishallinnolle sitovat alueelliset palvelujen saatavuutta koskevat tavoitteet. Ministeriöille siirretään toimivalta päättää ainakin poliisin, syyttäjän, ulosottotoimen ja maistraattien toimipaikoista.

Hallinnon tehokkuus ja taloudellisuus

Julkisen hallinnon tuottavuuden parantamiseksi jatketaan palvelujen tuotantotapojen monipuolistamista, kuten liikelaitostamisia, yhtiöittämisiä ja palvelujen ostamista yksityiseltä ja kolmannelta sektorilta, sekä muun muassa hyödynnetään erikoistumisen ja suurempien kokonaisuuksien tuomia mittakaavaetuja. Lisäksi julkisen hallinnon itse hoitamien tehtävien määrää arvioidaan.

Tehokkuuden ja taloudellisuuden lisäämiseksi otetaan käyttöön eri organisaatioiden yhteisiä verkotettuja palvelujärjestelmiä. Projektitoiminnan tehokkuutta parannetaan projektitoiminnan rakennetta uudistamalla.

Hallinnon rakenteiden ja yhteistyön uudistamiseksi arvioidaan pitkällä aikajänteellä mahdollisuutta yhtäältä valvonta- ja hallinnollisten viranomaistehtävien kokoamiseen lääninhallituksiin ja toisaalta alueelliseen kehittämiseen liittyvien tehtävien kokoamiseen maakunnan liitoille. Maakunnan liittojen tehtävien, päätösvallan ja aseman vahvistuessa arvioidaan myös maakuntien lukumäärää.

Ministeriöitä kehitetään niin, että ne keskittyvät hallituksen ja eduskunnan päätösten valmisteluun, strategiseen johtamiseen sekä EU-asioiden hoitoon ja kansainväliseen yhteistyöhön. Ministeriöiden yhteistyötä lisätään ja hallituksen linjaavaa ja yhteen sovittavaa otetta vahvistetaan. Ydintoimintojen tehostamiseksi ja hallinnon rakenteiden keventämiseksi tukipalvelujen hoitoa keskitetään siihen erikoistuneille yksiköille. Uudistuksen yhteydessä arvioidaan myös nykyiset ohjausjärjestelmät ja niihin liittyvät muutostarpeet.

Keskushallinnon uudistamistyön vauhdittamiseksi ja varmistamiseksi hallitus asettaa hankkeen arvioimaan keskushallinnon tämänhetkistä tilaa ja jo tehtyjen uudistusten vaikutuksia sekä valmistelemaan vielä tällä hallituskaudella toteutettaviksi tarkoitetut toimenpiteet ja linjaamaan jatkoa tulevalle hallituskaudelle.

Kihlakuntajärjestelmän toimivuudesta ja jatkosta tehdään kokonaisarvio vuoteen 2008 mennessä.

Demokraattisen ohjauksen turvaaminen

Hallitus käynnistää vuoden 2005 aikana mahdollisten lainsäädäntöön liittyvien tai muiden esitysten valmistelun kunnallisen demokratian vahvistamiseksi asiakokonaisuuksissa, jotka sisältävät kuntakonsernin, markkinaehtoistuvan palvelutuotannon, kuntien välisen yhteistyön ja luottamushenkilötyön edellytykset.

2. Johdanto

2.1. Eduskunnan lausumat

Hallitus antoi vuoden 2000 marraskuussa eduskunnalle selonteon Aluehallinto 2000 -uudistuksen toteutumisesta (VNS 3/2000). Eduskunta hyväksyi 30.5.2001 selonteon johdosta hallintovaliokunnan mietinnön mukaisen lausunnon, johon sisältyy myös seuraava eduskunnan hyväksymä lausuma:

”Eduskunta edellyttää hallituksen huolehtivan siitä, että eduskunnalle annetaan vuoden 2005 loppuun mennessä kokonaisvaltainen selonteko maamme keskus-, alue- ja paikallishallinnon toimivuudesta ja kehittämistarpeista ottaen huomioon muun muassa Aluehallinto 2000 -uudistuksen toimeenpanoon liittyvät kysymykset ja keskushallinnon uudistaminen, hallinnon tehokkuus, palvelujen saatavuus ja laatu sekä lisäksi johtamisen kehittäminen, henkilöstön osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet sekä muut työhön ja työyhteisöön liittyvät kysymykset.”

Eduskunta on lisäksi liittänyt hallituksen kihlakuntauudistuksen toteutumisesta antaman selonteon (VNS 1/1999) johdosta 14.3.2000 hyväksymäänsä lausuntoon seuraavan lausuman:

Eduskunta edellyttää hallituksen huolehtivan uudistuksen tarkasta seurannasta sekä antavan eduskunnalle vuoden 2005 loppuun mennessä selonteon kihlakuntauudistuksen toimeenpanon edistymisestä ottaen huomioon muun ohella eri toimialojen palvelujen riittävän ja tasapuolisen saatavuuden turvaaminen maan eri osissa, erityisesti poliisi-, ulosotto- ja syyttäjätehtävien järjestäminen ja hoitaminen kihlakunnittain, toimenpiteet eri toimialojen resurssitarpeiden johdosta, kihlakuntajaon säilyminen paikallisen luonteensa mukaisesti ja läheisyysperiaatetta noudattaen riittävän tiheänä, eri toimialojen yhteistoiminnan laatu ja laajuus, palvelujen saatavuuden turvaaminen sekä suomen että ruotsin kielellä, toimenpiteet viranomaisten yhteispalvelun syventämiseksi ja laajentamiseksi, toimenpiteet kihlakuntien hallinto- ja tukipalvelujen hoitamiseksi yhteisesti ja yhteisen henkilöstön aseman vakiinnuttamiseksi sekä yhteisten tehtävien laajentamiseksi, toimenpiteet yhteisen määrärahan käyttöalan laajentamiseksi ja yhteiseen määrärahaan liittyvän ohjauksen yhteensovittamiseksi osastojen omien määrärahojen ja niihin liittyvän ohjauksen kanssa, toimenpiteet kihlakuntahallinnon tietojärjestelmien kehittämiseksi yhteentoimiviksi ja yhteensopiviksi, toimenpiteet tulosohjauksen kehittämiseksi, toimenpiteet eri hallinnonalojen ja -tasojen yhteistyön kehittämiseksi, sekä toimenpiteet kihlakunnanvirastojen johtamistoimintojen ja johtoryhmätyöskentelyn kehittämiseksi.

2.2. Selonteon valmistelu ja lähtökohdat

Eduskunnan edellyttämät keskus-, alue- ja paikallishallintoa koskeva selonteko ja kihlakuntahallintoa koskeva selonteko on yhdistetty, koska selontekojen aihepiirit liittyvät läheisesti toisiinsa ja koska molemmat selonteot edellytettiin annettavan vuonna 2005.

Selonteko sisältää kuntahallinnosta rakenteelliset kysymykset. Kuntatalous on rajattu ulkopuolelle.

Selonteon laadinnan ohjausryhmänä on toiminut hallinnon ja aluekehityksen ministerityöryhmä. Selonteon valmisteluvastuu on ollut sisäasiainministeriöllä ja valtiovarainministeriöllä. Selonteon valmistelussa on pidetty yhteyttä erityisesti asianomaisiin ministeriöihin,

läänihallituksiin, työvoima- ja elinkeinokeskuksiin, maakunnan liittoihin ja kihlakunnanvirastojen eri toimialoihin. Myös valtion henkilöstöä edustavia keskusjärjestöjä on kuultu valmistelun eri vaiheissa. Kihlakuntahallintoa koskevilta osin selonteon valmistelua on ohjannut sisäasiainministeriön johdolla toimiva kihlakuntahallinnon yhteistyöryhmä.

Selonteosta on pyydetty lausunnot ministeriöiltä, lääninhallituksilta, työvoima- ja elinkeinokeskuksilta, maakunnan liitoilta, verohallitukselta, Väestörekisterikeskukselta, valtakunnan-syyttäjänvirastolta, kihlakunnanvirastoilta ja niiden eri toimialoilta, Suomen Kuntaliitolta, Svenska Finlands folktingilta sekä valtion ja kuntien henkilöstöä edustavilta järjestöiltä.

3. Keskus-, alue- ja valtion paikallishallinnon keskeiset muutokset

3.1. Hallinnon rakenne

Valtionhallinto Suomessa jakaantuu eduskunnalle vastuussa olevaan keskushallintoon, aluehallintoon ja paikallishallintoon. Valtion keskushallinnon muodostavat valtioneuvosto siihen kuuluvine ministeriöineen, joita on 13 sekä keskushallinnon muut yksiköt. Yhteensä keskushallinnon yksiköitä on ministeriöt mukaan lukien noin 100. Valtion aluehallinnon huomattavimmat virastot ovat lääninhallitukset (6), työvoima- ja elinkeinokeskukset (15) ja alueelliset ympäristökeskukset (13). Sen lisäksi ministeriöillä ja keskusviranomaisilla on alaisuudessaan lukuisia muita alueellisia yksiköitä. Valtion paikallishallinnon perusorganisaatio on kihlakunta, joita on 90. Sen lisäksi on valtion muita paikallisia yksiköitä.

Kunnallinen itsehallinto on Suomessa hyvin vahva. Kuntia ohjaavat suorilla vaaleilla valitut valtuustot. Kunnilla (432 vuoden 2005 alusta alkaen) on järjestämisvastuu suurimmasta osasta kansalaisille suunnattuja palveluja. Alueetasolla kunnallisen itsehallinnon toimijoita ovat kuntayhtymät (232), joihin on koottu erityisesti kustannuksiltaan kalliita palveluita sekä maakunnan liitot (19), jotka huolehtivat aluekehitystehtävistä ja maankäytön suunnittelusta. Kuntien yhteisestä edunvalvonnasta ja tahdonmuodostuksesta huolehtii Suomen Kuntaliitto. Ahvenanmaan maakunnalla on oma, muista maakunnista poikkeava itsehallinto.

Tiettyjä viranomaistehtäviä hoidetaan välillisessä valtionhallinnossa. Merkittävä välillisen valtionhallinnon toimija on kansaneläkelaitos KELA. Valtion markkinaehtoisia toimintoja hoidetaan liikelaitoksissa sekä valtion kokonaan tai osaksi omistamissa osakeyhtiöissä.

3.2. Keskushallinto

3.2.1. Kehittämisen linjauksia

Eduskunnalle 4.3.1990 antamassaan selonteossa julkisen hallinnon uudistamisesta valtioneuvosto linjasi hallinnon uudistamisen pää tavoitteiksi kansalaisten palvelun parantamisen, julkisen sektorin tuloksellisuuden ja tuottavuuden lisäämisen sekä kunnallisen itsehallinnon vahvistamisen. Julkisen hallinnon tehtävänä on vastata peruspalvelujen riittävästä ja tasapuolisesta saatavuudesta ja laadusta sekä oikeusturvasta. Julkista hallintoa on kehitettävä kauttaaltaan, jotta voidaan onnistua kasvavassa palvelutehtävässä. Aloitettu palvelujen ja hallinnon uudistus on myös nähtävä pitkäjänteisenä prosessina ja saatava jatkumaan keskeytyksettä.

Lausunnossaan 11.10.1990 eduskunta yhtyi selonteossa esitettyihin periaatteisiin ja kehittämisehdotuksiin. Lausunnossa korostetaan kansalaisten vaikutusmahdollisuuksien turvaamista ja parantamista, kansanvaltaisten päätäntäjärjestelmien perusteiden tehostamista sekä moniportaisen päätäntäjärjestelmän karsimista ja hallinnon kustannusten pienentämistä.

Selonteossa esitetyt päätavoitteet ovat olleet julkisen hallinnon uudistamisen lähtökohtia myös seuraavissa valtioneuvoston tekemissä laajoissa hallinnon uudistamista koskevilla päätöksillä. Uudistustyön valmistelua ohjasi ja seurasi hallituksessa vuosina 1987-1995 ministerivaliokunta. Vuodesta 1995 lähtien ohjauksesta ja seurannasta on vastannut ministerityöryhmä.

Ohjelmapäätös julkisen sektorin uudistamiseksi

Julkisen sektorin uudistamisohjelmasta 7.5.1992 tekemässään päätöksessä hallitus asetti 1990-luvun tavoitteeksi hallinnon tuloksellisuuden parantamisen ja tuottavuuden nostamisen. Julkisten virastojen ja laitosten vastuuta tuloksista ja niiden itsenäisyyttä päättää taloudenhoidostaan ja toimintansa järjestämisestä oli lisättävä. Kaikkien valtion virastojen ja laitosten tuli siirtyä tulosbudjetointiin viimeistään vuoden 1995 talousarviossa. Markkinaohjauksen hyväksikäyttöä oli lisättävä, hallintoa kevennettävä ja siirrettävä päätösvaltaa keskushallinnosta alue- ja paikallishallintoon. Virastojen edellytyksiä hyvään palveluun oli lisättävä sekä tehostettava tietotekniikan hyväksikäyttöä palvelujen saatavuuden, toiminnan joustavuuden ja hajautetun hallintorakenteen ohjauksen varmistamiseksi.

Periaatepäätös toimenpiteistä keskushallinnon ja aluehallinnon uudistamiseksi

Edellä mainitun uudistusohjelman periaatteet ja toimintalinjat olivat lähtökohtana myös 17.6.1993 annetussa valtioneuvoston periaatepäätöksessä, jossa täsmennettiin julkisen hallinnon uudistustoimenpiteet ottaen huomioon ajankohtaiset taloudelliset vaatimukset sekä kansainvälinen kehitys. Päätöksen antamista edelsi valtioneuvoston asettamien keskushallinnon, valtion aluehallinnon ja maakuntahallinnon selvitysmiesten selvitystyö. Periaatepäätöksessä hallinnon uudistamisen tavoitteeksi asetettiin erityisesti hallinnon joustavuuden, toimivuuden ja taloudellisuuden lisääminen, hallituksen toimintaedellytysten parantaminen sekä ohjausjärjestelmien keventäminen ja selkiyttäminen.

Hallinnon moniportaisuutta oli vähennettävä keskusvirastoja ja väliportaita keventämällä tai niistä luopumalla. Hallinnon ohjaus oli uudistettava ja markkinaperusteisia toimintamuotoja lisättävä sekä tehostettava julkisen hallinnon voimavarojen yhteiskäyttöä. Myös lupajärjestelmiä oli karsittava ja kevennettävä sekä vähennettävä ja yhtenäistettävä viranomaisten tiedonkeruuta ja poistettava niiden välisen tiedonsiirron esteitä. Päätös sisälsi sekä uudistamisen yleisiä linjauksia että poikkihallinnollisia ja hallinnonalakohtaisia toimenpiteitä.

Periaatepäätös Laadukkaat palvelut, hyvä hallinto ja vastuullinen yhteiskunta

Hallintopolitiikan suuntalinjoja koskevassa valtioneuvoston periaatepäätöksessä 16.4.1998 asetettiin hallinnon kehittämisen perustavoitteeksi hyvinvointiyhteiskunnan peruspalvelujen turvaaminen koko maassa. Hallinnon tehokkuutta, toimivuutta ja palveluallttiutta oli lisättävä sekä vahvistettava kaikilla hallintotasoilla kansalaisten todellisia vaikutusmahdollisuuksia ja hallinnon julkisuutta ja avoimuutta. Julkisten palvelujen kehittämisessä tuli painottaa asiakaskeskeisyyttä, valinnanvapautta ja palvelujen saatavuutta. Päätösvaltaa tuli siirtää sille tasolle, jossa palvelut tuotetaan. Virastojen palvelukykyä oli parannettava lisäämällä palvelujen vaihtoehtoisia tuotantotapoja sekä ottamalla käyttöön sähköisiä asiointipalveluja, joita tuli kehittää sähköisestä asioinnista, palvelujen kehittämisestä ja tiedonkeruun vähentämisestä 5.2.1998 annetun valtioneuvoston periaatepäätöksen mukaisesti. Tulosohtausuudistuksia oli jatkettava ja virastojen tulosvastuuta selkiytettävä sekä tehostettava markkinaehtois-

ten tehtävien ohjausta. Ministeriöitä oli kehitettävä hallituksen esikunniksi ja hallinnonalan-
sa johtajiksi. Ministeriöiden alaista keskushallintoa oli kehitettävä niin, että keskushallinto-
yksiköt ministeriöittensä ohjauksessa tukevat ministeriöiden toimintaa. Keskushallinnon
tehtäviä tuli siirtää myös lisää alueille.

Ministerityöryhmän suositukset valtion keskushallinnon uudistamiseksi

Edellä mainittuun periaatepäätökseen pohjautuvan keskushallinnon uudistamisen käynnis-
tämiseksi valtiovarainministeriö teetti kuluvan vuosituhannen vaihteessa kansainvälisellä
asiantuntijaryhmällä taustaselvityksen Euroopan ja muutaman sen ulkopuolisen maan kes-
kushallinnosta sekä arvion Suomen tilanteesta. Keskeisenä kehittämiskohteena asiantuntijat
näkivät valtioneuvoston yhteen toimivuuden ja poikkihallinnollisen koordinaation edistämi-
sen. Myös toimivallan jakoja, vastuuta sekä tilivelvollisuutta olisi parannettava sekä vahvis-
tettava hallinnon johtamiskapasiteettia entistä tehokkaammalla tulosoajauksella.

Ilta koulussaan 24.5.2000 hallitus sopi keskushallinnon uudistamisen tavoitteista ja toimen-
piteistä pitäen lähtökohtana vuoden 1998 huhtikuussa annettua periaatepäätöstä ja kansain-
välisen asiantuntijaryhmän kehittämissuhteita sekä asetti hankkeen jatkamaan uudistuk-
sia. Hanketta ohjanneen ministerityöryhmän 28.6.2002 valmistuneessa loppuraportissa suo-
sitellaan politiikkaohjelmien käyttöönottoa varmistamaan hallinnonalarajat ylittävien asioi-
den tehokas hoitaminen sekä koordinoivan ministerin, häntä tukevan ministerityöryhmän ja
ohjelmajohtajan nimeämistä näihin ohjelmiin. Lisäksi suositellaan hallitusohjelman toteu-
tusta konkretisoivan ja politiikkaohjelmat sisältävän hallituksen strategia-asiakirjan laatimis-
ta.

Ministeriöiden työskentelyn tehostamiseksi ministerityöryhmä esittää toimeenpanotehtävien
sijoittamista ministeriötä alemmalle tasolle, tehtäväsiirtoja alue- ja paikallishallintoon, tuki-
palvelujen hoidon keskittämistä, tulosoajauksen ja –raportoinnin edelleen kehittämistä sekä
sellaisen menettelytapojen luomista, joilla varmistetaan kansalaisten ja kansalaisjärjestöjen
kuuleminen yhteiskuntapoliittisessa valmistelussa. Kuntatalouden ohjausta esitetään paran-
nettavaksi tiivistämällä siihen osallistuvien ministeriöiden yhteistyötä. Myös valtion omis-
tamien yhtiöiden omistajaohjausta tulee kehittää edelleen.

Valtion omistajapolitiikkaa koskeva periaatepäätös

Valtioneuvosto antoi huhtikuussa 2004 valtion omistajapolitiikkaa koskevan periaatepäätök-
sen, joka on tarkoitettu noudatettavaksi valtion omistajapoliittisessa päätöksenteossa ja
omistajaohjaustehtävien hoidossa. Sen mukaan yleisperiaatteena on sääntelyn ja omistajaoh-
jauksen eriyttäminen yhteiskunnallisia erityistehtäviä hoitavia yhtiöitä lukuun ottamatta,
valtion toiminta omistajana osakeyhtiölain ja arvopaperimarkkinalain mukaisesti, eduskun-
nan ja valtioneuvoston välinen valtionyhtiölain mukainen selkeä työnjako sekä selkeä työn-
jako omistajien ja yhtiön johdon välillä.

3.2.2. Keskeisiä uudistuksia

Keskushallinnon rakenteen uudistuksia

Keskushallinnon virastorakennetta on uudistettu viimeisten runsaan viidentoista vuoden ai-
kana monin tavoin. Hallinnollisia keskusvirastoja ja muita keskushallinnon organisaatioita
on yhdistetty ja lakkautettu ja siirretty niiden tehtäviä ministeriöihin, uusiin perustettuihin
tai jo olemassa oleviin organisaatioihin ja valtion alue- ja paikallishallintoon. Valtio on
myös luopunut kokonaan joidenkin yksiköiden toiminnasta. Hallintoon on perustettu myös
uusi virastotyyppi, kehittämiskeskus, joka toiminta-ajatukseltaan on asiantuntijaviranomai-

nen, jonka tehtävänä on alan valtakunnallinen kehittäminen sekä palvelujen ja muiden toimintojen laadun informaatio-ohjaus.

Julkisen sektorin tehtäviä on siirretty myös enenevästi varsinaisen hallintokoneiston ulkopuolelle. 1990-luvun lopulla tehdyn selvityksen mukaan tuolloin julkisia tehtäviä hoiti valtioneuvoston tai ministeriön ohjauksessa noin 50 niin sanottua välillisen valtionhallinnon organisaatiota. Vuoden 2000 maaliskuun alussa voimaan tulleen uuden perustuslain 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle.

Vuonna 2005 valtiolla on kuusi liikelaitosta, jotka toimivat markkinoilla kilpailutilanteessa ja rahoittavat toimintansa liiketoimintansa tuloilla. Aikavälillä 1989-2005 16 valtion virastosta, laitoksesta tai niiden osasta on muodostettu liikelaitos. Näistä osa on edelleen yhtiöitetty. Valtion tehtäviä ja toimintoja on yhtiöitetty myös suoraan ilman liikelaitostamisvaihtelua. Liikelaitoksiksi muuttuvilta organisaatioilta siirtyvien viranomaistehtävien hoitamiseksi on perustettu uusia, kooltaan pieniä virastoja. Vuonna 1988 voimaan tullutta lakia valtion liikelaitoksista muutettiin vuoden 2003 alusta.

Ohjausjärjestelmien kehittäminen

Tulosohjauksen periaatteiden soveltaminen alkoi kokeiluina 1990-luvun alussa. Vuotta 1995 koskevassa valtion talousarviossa kaikki valtionhallinnon organisaatiot olivat siirtyneet tulosbudjetointiin. Osana tulosohjausuudistusta lakkautettiin virastojen kollegiaalinen päätöksentekojärjestelmä ja asetettiin virastoihin valtioneuvoston määrärajaksi nimeämät johtokunnat.

Tulosohjausta on valtionhallinnossa kehitetty jo vuosikymmenen ajan tavoitteena julkisten palvelujen tuotannon ja virastojen toiminnan tehostaminen. Eduskunnan aloitteesta ja parlamentaarisen työryhmän ehdotusten pohjalta käynnistynyt valtion tulosohjaus- ja tilivelvollisuusudistus on johtanut valtion talousarviosta annetun lain ja asetuksen laajamittaiseen uudistamiseen. Laki valtion talousarviolain muuttamisesta tuli voimaan vuoden 2004 tammikuun alussa ja asetus valtion talousarvioasetuksen muuttamisesta huhtikuussa 2004. Lakiuudistuksen tarkoituksena on ollut selkeän tilivelvollisuutta ja päätöksentekoa palvelevan tilinpäätöskokonaisuuden aikaansaaminen, tulosohjauksen ja ministeriöiden ohjausotteen terävöittäminen, valtioneuvoston yhteisen controller-toiminnon ja sen tuen luominen, laskentatoimen ja osaamisen kehittäminen sekä poikkihallinnollisen yhteistyön ja sisäisen valvonnan vahvistaminen. Uudistetun asetuksen myötä ministeriöiltä edellytetään aikaisempaa selkeämpien tulostavoitteiden asettamista hallinnonalansa merkittävälle virastoille ja laitoksille. Valtioneuvoston yhteisen controller-toiminnon perustaminen tarkoittaa uudentyyppistä, hallinnonalarajat ylittävää organisointia ja virkamiesroolia.

Valtion virastojen määräysten ja ohjeiden antamista on rajoitettu ja selkiytetty vuoden 1990 alussa voimaan tulleella ja uuden perustuslain voimaan tuloon saakka jatkuneella lailla viranomaisten määräyksistä ja ohjeista. Tavoitteena on ollut vähentää erityisesti kuntiin ja kuntayhtymiin kohdistuvaa normiohjausta. Myös lupamenettelyjä on karsittu ja kevennetty sekä käynnistetty toimenpiteitä lainvalmistelun laadun parantamiseksi. Vuoden 1993 alussa toteutettu valtionosuusuudistus on lisännyt olennaisesti kuntien itsenäistä päätösvaltaa, kun valtionosuuden laskentaperusteet eivät enää ole määränneet sitovasti valtionosuuden käyttöä kunnissa.

Toimenpiteitä palvelujen laadun parantamiseksi ja sähköisen asioinnin edistämiseksi

Julkisten palvelujen laadun parantamiseksi on muotoiltu suomalaisen julkishallintoon soveltuvat periaatteet julkisista palvelusitoumuksista, selvennetty ja systematisoitu laatukäsitteistöä sekä julkistettu julkisten palvelujen laatustrategia. 1990-luvun puolessa välissä julkishallinnon yksiköille avautui myös mahdollisuus osallistua Laatukeskuksen järjestämään Suomen laatupalkintokilpailuun. Laatupalkinnon kriteeristöä alettiin soveltaa monilla julkisen sektorin toimialoilla myös toiminnan itsearviointiin. Nykyisin arvioinnissa käytetään yhteiseurooppalaista viitekehystä.

On toteutettu myös useita hankkeita, joissa on kehitetty julkisen hallinnon sisäiseen käyttöön ja hallinnon tuottamiin kansalaispalveluihin uusia tietotekniikkaa ja tietoverkkoja hyödyntäviä palveluja. Hallinnon sähköisen asioinnin ja verkkopalvelujen kehittämistä on tuettu ohjein ja suosituksin tavoitteena kehittämisen edistäminen, tietojärjestelmien yhteentoimivuuden takaaminen ja tietoturvallisuuden toteutuminen. Suomi otti myös edelläkävijänä maailmassa sähköisen henkilökortin käyttöön vuoden 1999 lopulla. Kortin varmenneviranomaisena toimii Väestörekisterikeskus. Laki sähköisestä asioinnista hallinnossa tuli voimaan vuoden 2000 alussa.

Hallitus edistää erityisesti tietoverkkoperusteisten hyvinvointipalvelujen tuottamista ja tarjontaa järjestämällä yleisiä verkkopalvelujen asiointipaikkoja. Lisäksi hallitus edistää julkishallinnon palvelurakenteiden uudistamista tieto- ja viestintätekniikkaa hyödyntämällä sekä prosesseja ja toimintamalleja uudistamalla. Tietoyhteiskuntaohjelman, tuottavuusohjelman ja julkisen hallinnon tietohallinnon neuvottelukunnan (JUHTA) yhteistyönä on käynnistetty hanke, jossa analysoidaan onnistuneita hankkeita, annetaan suosituksia näiden käytäntöjen levittämisestä sekä luodaan malleja tieto- ja viestintätekniikkainvestointien arviointiin ja suunnitteluun.

Tietoyhteiskuntaohjelmaan sisältyy sisäasiainministeriön johtama Julkiset palvelut verkkoon -hanke. Sen tavoitteena on kehittää julkista palvelutuotantoa asiakaslähtöisesti ja laajalla yhteistyöllä. Hanke uudistaa palvelurakenteita ja edistää sähköisen asioinnin kansallisia ratkaisuja lähinnä kuntahallinnossa. Seitsemää valittua palvelukokonaisuutta koskenut mallinnustyö on saatu päätökseen marraskuussa 2004 ja julkisen haun kautta on valittu ne seudut ja alueet, joilla käynnistetään mallinnusten pohjalta käyttöönotot. Tavoitteena on, että vuoden 2005 loppuun mennessä on saatu käyttöön monia sähköisiä asiointipalveluita useilla eri alueilla.

Valtioneuvoston työtapojen uudistaminen

Hallitus on ottanut käyttöön ohjelmajohtamismallin, jolla tehostetaan hallitusohjelman toimeenpanoa ja seurantaan sekä vahvistetaan hallituksen strategiatyöskentelyä ja tehostetaan koordinaatiota hallinnonalarajat ylittävissä kysymyksissä. Tähän liittyen hallitus on vuonna 2003 käynnistänyt työllisyyden-, yrittäjyyden-, kansalaisvaikuttamisen ja tietoyhteiskunnan hallinnonalarajat ylittävät politiikkaohjelmat sekä ottanut käyttöön hallituksen strategia-asiakirjan.

Työllisyyden politiikkaohjelman painopiste on rakenteellisen työttömyyden alentamisessa ja työvoiman tarjonnan edistämässä. Ohjelman päätavoitteita ovat rakenteellisen työttömyyden alentaminen ja syrjäytymisen ehkäisy, osaavan työvoiman saatavuuden varmistaminen ja varautuminen ikärakenteen muutoksesta johtuvaan työvoiman niukkuuteen, työmarkkinoilla nykyistä pidempään pysyminen sekä tuottavuuden lisääminen ja työn organisoinnin ja mielekkyyden parantaminen.

Yrittäjyyden politiikkaohjelman tavoitteena on varmistaa yritysten toimintaympäristön vakaa ja pitkälläkin aikavälillä ennustettavissa oleva kehitys sekä nostaa Suomi yrittäjyyden toimintaedellytysten suhteen Euroopan kärkimaiden joukkoon.

Tietoyhteiskuntaohjelman tarkoituksena on lisätä kilpailukykyä ja tuottavuutta, sosiaalista ja alueellista tasa-arvoa sekä kansalaisten hyvinvointia ja elämänlaatua hyödyntämällä tieto- ja viestintätekniikkaa koko yhteiskunnassa. Lisäksi ohjelman avulla pyritään säilyttämään Suomen asema yhtenä tieto- ja viestintätekniologian johtavista tuottajista ja hyödyntäjistä.

Kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelman tavoitteena on parantaa kansalaisten osallistumismahdollisuuksia ja äänestysaktiivisuutta, lisätä demoratiakasvatusta sekä muutoinkin vahvistaa edustuksellista demokratiaa. Ohjelma on luonteeltaan prosessi, jossa myös tavoitteet täsmentyvät keskustelun ja kokemusten mukana hallituskauden ajan.

Politiikkaohjelmia johtavat koordinoivat ministerit. Koordinoivat ministerit ovat hallituksen ministereitä, jotka oman toimialansa ohella kantavat johtamisvastuun politiikkaohjelman toteuttamisesta. Ohjelmajohtajan toimenkuva on uudentyyppinen, hallinnonalarajoista riippumaton virkamiesjohtaja. Ohjelmien toteuttamiseen liittyvä valmistelu tehdään pääasiassa ministeriöissä ja yhteensovittava työ ministerityöryhmissä. Kunkin politiikkaohjelman toteuttamiseen osallistuu useita ministeriöitä.

Valtioneuvoston politiikkaohjelmien lisäksi uutta ohjelmatyön mallia edustaa sisäisen turvallisuuden ohjelma, josta valtioneuvosto teki periaatepäätöksen 23.9.2004. Ohjelma on laajasti poikkihallinnollinen. Sisäisen turvallisuuden ohjelma on kokonaisuus, jonka avulla ministeritasolla tullaan jatkossa seuraamaan sisäisen turvallisuuden kehitystä ja siihen vaikuttavia toimenpiteitä. Ohjelma muodostaa sisäisen turvallisuuden keskeisten toimijoiden yhteisen tavoitteenasettelun perustan. Poikkihallinnollisen lähestymistavan mukaisesti sisäiseen turvallisuuteen vaikutetaan ilmiölähtöisesti eikä enää organisaatiokeskeisesti.

Hallituksen strategia-asiakirjalla tehostetaan hallituksen keinoja edistää, ohjata ja valvoa hallitusohjelman toimeenpanoa. Strategia-asiakirja sisältää politiikkaohjelmien ja muiden poliittikkojen tarkennetut ja seurattavissa olevat vaikuttavuus- tai muut keskeiset tavoitteet, konkreettiset toimenpiteet tavoitteiden toteuttamiseksi aikatauluineen sekä ohjelmien keskeiset perustelut. Hallitus vahvisti ensimmäisen, vuoden 2003 strategia-asiakirjansa 25.9.2003.

Julkisen hallinnon ja palvelujen tuottavuuden parantaminen

Hallitus on hallitusohjelmassa nostanut julkisen sektorin tuottavuuden parantamisen osaksi hallituksen toimintastrategiaa. Tuottavuutta ja tehokkuutta parannetaan rakenteita ja toimintatapoja uudistamalla, tietotekniikan käytöllä ja tehostamalla yleishallinnon toimintoja sekä monipuolistamalla palvelujen tuotantotapoja ja lisäämällä alueellista ja muuta yhteistyötä. Kuntasektorin tuottavuutta voidaan tehostaa palvelurakenteita uudistamalla, seutuyhteistyöllä ja verkottumisella sekä uusilla palvelujen toimintamalleilla.

Strategia-asiakirjassa 2003 hallitus antoi valtiovarainministeriön tehtäväksi käynnistää hallituskauden mittaisen julkisen hallinnon ja palvelujen tuottavuuden toimenpideohjelman. Ohjelman tavoitteena on rakenteellinen ja toiminnallinen uudistuminen, jonka tuloksena on julkisen hallinnon ja palvelujen suunniteltu ja todennettavissa oleva tuottavuuden kasvu ja tuottavuushyötyjen käyttö.

Ohjelmassa tarkennetaan kuvaa siitä, minkä suuruiseen tuottavuuden kasvuun on mahdollisuuksia ja miten paljon voimavaroja saadaan näin ohjatuksi uusiin käyttötarkoituksiin. Tuottavuuden parantamisessa tähdätään noin kymmenen lähivuoden aikana vaikuttaviin toimen-

piteisiin. Valtionhallinnon tuottavuusohjauksen keskeisiä välineitä ovat ministeriöiden hallinnonalojen toiminta- ja taloussuunnitelmat, kehys- ja talousarviomenettely, tulosoajaus sekä toimintakertomus- ja tilinpäätösmenettely. Hallinnonalat ovat valmistelleet hallinnonala-kohtaiset tuottavuusohjelmansa vuoden 2004 aikana.

Valtion vuoden 2005 talousarvioon sisältyy momentille 28.80.27 10 miljoonan euron määräraha tuottavuuden edistämiseen. Määrärahaa saa käyttää julkisen hallinnon tuottavuuden edistämiseen tähtäävien tietohallintoinvestointien, tutkimusten, selvitysten sekä koulutus- ja muiden palvelujen hankkimiseen.

Ministeriöiden poliittisen johtamisen vahvistaminen

Eduskunta hyväksyi 14.12.2004 lain valtiosihteerien virkojen perustamisesta. Sen mukaan ministeriöiden johtamisjärjestelmää vahvistetaan siten, että myös muun kuin pääministerin tueksi voidaan asettaa valtiosihteeri. Valtiosihteeri avustaa ministeriä poliittisessa johtamisessa. Hän voi toimia ministerin sijaisena valmisteluun liittyvissä tehtävissä. Ministerin luottamusta nauttiva valtiosihteeri nimitetään ministerin toimikaudeksi. Valtiosihteerin tarve arvioidaan hallituskokoonpanon muodostamisen yhteydessä, jolloin voidaan ottaa huomioon eri ministeriöiden ja hallitusryhmien tarpeet. Ministerikohtainen tarve jää siten joustavien käytäntöjen varaan. Valtion talousarviossa vuodelle 2005 on perustettu yhdeksän valtiosihteerin virkaa.

Alueellistaminen

Hallitus jatkaa edellisellä hallituskaudella aloitettua valtion toimintojen alueellistamista. Valtion toimintojen sijoittaminen pääkaupunkiseudun ulkopuolelle toteutetaan maan tasapainoista kehitystä edistäen, alueiden olemassa olevia vahvuuksia hyödyntäen ja tukien. Hallintoa kehitettäessä, aluerajoja muutettaessa ja toimintoja alueellistettaessa turvataan palvelut molemmilla kielillä.

Alueellistaminen perustuu lakiin (362/2002) ja asetukseen (567/2002) valtion yksikköjen ja toimintojen sijoittamista koskevasta toimivallasta. Valtion keskushallinnon uusia, laajenevia ja uudistettavia toimintoja ja yksiköitä sijoitetaan ensisijaisesti pääkaupunkiseudun ulkopuolelle valtioneuvoston 8.11.2001 tekemän periaatepäätöksen pohjalta. Alueellistaminen koskee kahta vaalikautta eli vuosia 2004–2011. Koska sijoittamispäätösten toimeenpano voi vaatia useissa tapauksissa monia vuosia, alueellistaminen voisi olla kokonaisuudessaan toteutettu vuonna 2015.

Alueellistamisessa käytetään hyväksi henkilökunnan suuren poistuman ja hallinnon uudistamisen tarjoamat mahdollisuudet. Valtion keskushallinnossa pääkaupunkiseudulla nyt työskentelevästä noin 22 000 henkilöstä arvioidaan eläke- ja muun poistuman olevan vuoteen 2015 mennessä noin 13 500. Alueellistaminen sovitetaan yhteen hallinnon tuottavuustavoitteiden kanssa. Alueellistamistoimet mahdollistavat arvion mukaan 4 000–8 000 henkilötyövuoden sijoittamisen vuoden 2015 loppuun mennessä pääkaupunkiseudun ulkopuolelle. Hallituksen edellyttämien selvitystoimien ohella, alueellistamislainsäädännön mukaisesti aina kun perustetaan uusi valtion toiminto tai yksikkö taikka olemassa olevaa laajennetaan tai uudistetaan, selvitetään mahdollisuudet sijoittaa se pääkaupunkiseudun ulkopuolelle. Jo tehtyjen alueellistamispäätösten ja ministeriöiden laatimien selvitysten valossa näyttää siltä, että esitetty henkilötyövuositavoite saavutetaan.

Varsinaisten substanssitehtäviensä ohella ministeriöt selvittävät tukipalvelujensa alueellistamismahdollisuuksia tavoitteena palvelujen järjestäminen laajasti yhteistyössä. Valtioneuvoston kanslian asettamat viisi tukipalvelutyöryhmää saivat työnsä valmiiksi 30.6.2004. Valtiovarainministeriössä toimii palvelukeskusten perustamista koordinoiva ohjausryhmä ja

valtioneuvoston kansliassa tukipalvelujen uudelleen järjestämisen ja alueellistamisen koordinaatioryhmä. Alueellistamisen koordinaatioryhmän ehdotusten pohjalta on käynnistetty tukipalvelujen alueellistamisen Kainuun ja Koillis-Suomen pilotit.

Useilla hallinnonaloilla on valmisteltu tukipalvelujen hoidon keskittämistä siihen erikoistuneille yksiköille. Sisäasiainministeriön ja oikeusministeriön hallinnonalan palvelukeskukset aloittavat toimintansa vuoden 2006 alussa. Näistä ensin mainittu sijoittuu Joensuuhun ja sillä on sivutoimipiste Kajaanissa. Oikeushallinnon talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskuksen toiminta sijoitetaan Hämeenlinnaan, Turkuun ja Kuopioon.

Alueellistamistoimenpiteiden keskeisenä periaatteena on tukea aluekeskuksia, erityisesti maakuntien keskuskaupunkeja kehittäen niistä eri osaamis- ja tehtäväalojen keskittymiä ja vahvistaen keskusten vahvuuksia. Tavoitteena on, että maan eri osiin muodostuu eri osaamis- ja tehtäväalojen kansainvälisesti kilpailukykyisiä keskuksia. Hallituksen päätös 5.5.2004 edellyttääkin, että vaihtoehtoisia sijaintipaikkoja valittaessa on otettava huomioon olemassa olevat ja kehittyvät osaamis- ja toimintokeskittymät eli klusterit sekä valtioneuvoston 15.1.2004 hyväksymät valtakunnalliset alueiden kehittämisen tavoitteet.

Hyväksyessään eduskunnan hallintovaliokunnan mietinnön (HaVM 14/2004 vp) valtioneuvoston selonteosta aluepolitiikasta 2004 (VNS 3/2004 vp) eduskunta edellytti hallituksen huolehtivan siitä, että alueellistamistarkasteluun otetaan koko valtionhallinto – mukaan lukien muussakin kuin virastomuodossa hoidettavat valtion toiminnot – ministeriöiden ydinosa lukuun ottamatta ja siitä, että alueellistamistoimenpiteistä valtiolle siirtymävaiheessa aiheutuvien ylimääräisten menojen kattamiseen varataan vuosittain valtion talousarvioon riittävät määrärahat. Näihin eduskunnan lausuman edellyttämiin toimenpiteisiin on ryhdytty. Keskushallinnon alueellistamistoimissa otetaan huomioon valtiontalouden kehyspäätökseen vuosille 2006–2009 sisältyvät linjaukset henkilöstö- ja muissa kuluissa aikaansaatavista säästöistä. Alueellistamisen hyötyjen tulee näkyä menojen suunniteltuina säästöinä kehyskaudella 2006–2009.

Eri hallinnonaloilla on tähän mennessä tehty alueellistamispäätöksiä noin 1800 henkilötyövuoden verran. Tiedot on esitetty tarkemmin liitteessä 7.

3.3. Aluehallinto

3.3.1. Aluehallinnon kehittäminen 1990-luvulla

Aluehallinnossa valtion aluehallinto oli 1990-luvun alussa keskeisessä asemassa. Kunnilla oli yhteistoimintaan perustuvia alueyksiköitä, mutta niiden tehtävät käsittivät lähinnä palveluiden järjestämistä. Esimerkkinä voidaan mainita kehitysvammaisten erityishuoltopiirit. Seutukaavaliitot huolehtivat rakennuslain mukaisesta kaavoituksesta ja erilaiset kuntainliitot huolehtivat sosiaali- ja terveydenhuollon sekä myös opetukseen liittyvien palvelujen järjestämisestä. Varsinaisia aluehallinnollisia tehtäviä niillä ei ollut. Lääninhallitusten asema aluehallinnon yleishallinnollisena viranomaisena oli vankka. Tätä korosti se, että muu valtion aluehallinto koostui eri sektoreiden lukuisista piiriviranomaisista, joiden toimialueet olivat hyvin epäyhtenäiset.

1990-luvulla kunnallista päätöksentekoa vahvistettiin aluepolitiikassa ja valtion tehtäviä ja viranomaisia koottiin. Kuntalakiin tehtiin vuonna 1993 lisäys kuntayhtymistä, mikä teki mahdolliseksi aluekehittämisen myös kunnalliselta pohjalta. Maakunnan liittojen asema vahvistui vuonna 1994, kun tehtäviltään muutenkin vahvistuneille maakunnan liitoille annettiin lakiin perustuva aluekehitystehtävä yhdessä valtion alueviranomaisten kanssa. Siirryttiin ohjelmapohjaiseen aluepolitiikkaan, jossa aluekehitysviranomaisina toimivien maa-

kuntien liittojen johdolla ryhdyttiin laatimaan alueellisia kehittämisohjelmia. Vuoden 1999 laki rakennerahasto-ohjelmien hallinnoinnista ja vuoden 2002 alueiden kehittämislaki syventävät ja täsmentävät aluekehittämisen vastuujakoa. Tämä kehityskulku heijastaa myös integroitumista Eurooppaan, koska kehitys alueiden menestyksen kautta on Euroopan unionin kantavia periaatteita.

Valtion aluehallinnossa ympäristöasioiden aluehallintoa vahvistettiin 1995 kokoamalla sitä ympäristöministeriön alaisiin alueellisiin ympäristökeskuksiin. Niihin yhdistettiin vesi- ja ympäristöpiirit ja lääninhallitusten ympäristöyksiköt. Ympäristöhallinnon tehtäviä terävöitettiin myös luopumalla sellaisista tehtävistä, joiden ei katsottu liittyvän suoraan kestävä kehityksen edistämiseen tai luonnonvarojen kestävydestä huolehtimiseen. Alueellisille ympäristökeskuksille siirrettiin myös tehtäviä keskushallinnosta. Ympäristöhallinnon lujajärjestelmää on myöhemmin yhtenäistetty perustamalla kolme ympäristölupavirastoa, jotka päätöksenteossaan ovat riippumattomia ympäristökeskuksista, mutta käyttävät joitakin ympäristökeskusten hallintopalveluja hyväkseen.

Edellä mainittujen muutosten jälkeen käynnistyi laaja aluehallinnon uudistus – Aluehallinto 2000. Sen tavoitteena oli koota työvoima- ja elinkeinoasioiden hoito, tehostaa ja keventää valtion aluehallintoa, sopeuttaa lääninhallitukset niiden muuttuneeseen tehtäväkenttään ja yhtenäistää aluejakoja. Sen lisäksi uudistuksella oli jäljempänä mainittuja palvelun parantamisen tavoitteita. Uudistus toteutui vuonna 1997.

Työvoima- ja elinkeinokeskuksiin (TE-keskus) koottiin elinkeinoelämän ja työvoima-asioiden alueellinen edistäminen. Lääninhallitusten lukumäärä väheni kahdestatoista kuuheen. Kun alueellinen kehittämistehtävä kuului tämän jälkeen maakuntien liitoille ja työvoima- ja elinkeinokeskuksille, lääninhallitukselle kiteytyi alueellisen yleishallinto- ja turvallisuusviranomaisen sekä kansalaisten perusoikeuksien toteutumisen seurantaan ja edistämiseen erikoistuneen asiantuntijaviraston rooli.

Valtion viranomaisten aluejaot ovat pohjautuneet vuodesta 1997 lähtien maakuntajakoon. Toimialueiden tulee muodostua yhdestä tai useammasta maakunnasta. Periaate on kirjattu vuoden 1998 maakuntajakolakiin. Tämä on vähentänyt olennaisesti aluejaottelun kirjavuutta, mutta yhtenäistämisen tarvetta on edelleen jossain määrin.

Maakuntahallinnon tehtäväkenttä on uudistusten jälkeenkin heikompi kuin monissa muissa Euroopan maissa. Keskeinen syy tähän on Suomen erityisen vahva kuntahallinto. Lisäksi on suhtauduttu varovasti väliportaan hallinnon vahvistamiseen. Maakuntahallinnon vahvistamista kokeillaan kuitenkin Kainuun maakunnassa, jota varten on säädetty erillinen kokeilulaki. Kokeilussa yhdistetään sekä kuntien palvelutuotantoa että päätöksentekoa aluekehitystehtävistä ja varoista maakuntatasolle.

3.3.2. Aluehallinto 2000 –uudistuksen toimeenpano

Valtioneuvosto antoi vuoden 2000 marraskuussa eduskunnalle selonteon Aluehallinto 2000 –uudistuksen toteutumisesta (VNS 3/2000). Selonteossa uudistuksen toteutumista arvioitiin erityisesti seuraavien, uudistukselle asetettujen tavoitteiden toteutumisen näkökulmasta:

- asiointi on asiakkaalle aikaisempaa helpompaa ja parempaa,
- viranomaisten yhteistyö ja koordinaatio tehostuvat,
- viranomaisten toiminta tehostuu ja tulee taloudellisemmaksi,
- hallinnosta tulee selkeämpi ja tunnetumpi,
- virastojen sisäiset järjestelyt tulevat aikaisempaa joustavammiksi,
- julkisen hallinnon välittömät asiakaspalvelutehtävät siirretään lähelle asiakasta ja

- kuntien itsehallintoa vahvistetaan.

Nämä tavoitteet olivat toteutuneet varsin hyvin. Edelleen katsottiin olevan kuitenkin tarpeen kiinnittää huomiota sekä TE-keskuksissa että lääninhallituksissa päätösvallan siirtoon keskushallinnosta, sektoroituneisuuden vähentämiseen, palvelujen kehittämiseen, hallinnon tekemiseen tunnetuksi ja muutosvaiheen välittömien ongelmien poistamiseen. Uudistuksen seurauksena lääninhallitusten henkilöstö ja toimintamenot supistuivat noin 10 %. Vähennykset kohdentuivat ensisijaisesti hallinto- ja johtotehtäviin. Vuodesta 2001 lähtien lääninhallitusten voimavarat ovat hiukan kasvaneet yksittäisten tehtävälisäysten tai -vahvistusten vuoksi. Sen sijaan TE-keskukset kasvoivat jo siirtymäkaudella muun muassa tehtävälisäysten vuoksi niin, että vuoteen 2001 mennessä TE-keskusten menot kasvoivat perustamisvaiheesta 23 milj. euroa, eli noin 53 %. Kasvu on jatkunut senkin jälkeen niin, että perustamisvaiheesta, vuodesta 1997, TE-keskusten henkilöstömäärä on kasvanut 500–600 henkilötyövuodella.

Uudistuksen toimeenpanoa koskevan kuvauksen lisäksi selonteossa linjattiin aluehallinnon sekä erityisesti TE-keskusten ja lääninhallitusten kehittämistä tulevinä vuosina.

Yleisinä aluehallintoa koskevinä linjauksina selonteossa todetaan erityisesti tarve siirtää ministeriöistä valtion aluehallintoviranomaisille niiden toimialoilla päätösvaltaa, joka koskee yksittäistapauksia, tukitoimintoja tai lupien myöntämistä. Aluehallintoviranomaisten yhteistyötä todettiin myös olevan tarpeen tehostaa tavoitteena aikaisempaa laajalaisempaa ja syvällisempää yhteistyötä tekevä verkosto.

Ministeriöistä tai muusta keskushallinnosta on selonteon linjausten mukaisesti vuosina 2000-2003 siirretty aluehallintoon jossain määrin tehtäviä ja päätösvaltaa, joka koskee yksittäistapauksia, tukitoimintoja tai lupien myöntämistä. Merkittävimmät tehtävien siirrot lääninhallituksiin ovat olleet opetusministeriön rakennerahastotehtävien siirto vuonna 2001 ja alkoholijuomien vähittäismyynnin ja anniskelun lupahallintotehtävien siirto lääninhallituksille vuosina 2004 ja 2005. Hallituksen ohjelman mukaisesti tehtäviä edelleen alueellistetaan ja delegoidaan keskushallinnosta olemassa olevaan alue- ja paikallishallintoon.

Aluehallintoviranomaisten yhteistyötä on myös tehostettu eri tavoin. Vuosina 2002-2003 muun muassa toteutettiin aluehallintoviranomaisten yhteinen harjoitteluohjelma juuri korkeakoulusta tai ammattikorkeakoulusta valmistuneille. Pohjois-Karjalan maakunnassa lääninhallitus, TE-keskus, ympäristökeskus ja maakunnan liitto ovat rakentaneet maakunnan asukkaille ja yrityksille muun muassa opiskeluun, työnhakuun, yrittämiseen, terveyteen ja asumiseen liittyviä sähköisiä palvelukokonaisuuksia tarjoavan yhteisen, vuoden 2004 luvulla avatun sivuston. Luotu toimintamalli on otettavissa käyttöön myös muilla alueilla. Pirkanmaan maakunnassa on edistetty toimijoiden yhteistyötä oman Verkostopilot-hankkeen puitteissa. Muutoin maakuntien toimijat ovat kehittäneet yhteistyötään kunkin maakunnan omista lähtökohdista.

Linjausten toteutuminen TE-keskuksissa

TE-keskusten kehittämisessä tärkeimpänä lähtökohtana vuonna 2000 annetussa selonteossa pidettiin asiakkaiden odotusten ja tarpeiden huomioon ottamista. Tarkoituksena todettiin muun muassa olevan koota kaikissa TE-keskuksissa yrityksille suunnattavat yrityspalvelut yhteen ja kehittää TE-keskusten palvelujen seutukunnallista ja paikallista saatavuutta. Tavoitteena oli myös panostaa TE-keskusten toiminnassa entistä enemmän innovaatioiden tukemiseen ja lisätä teknologiapainotusta alueellisten kehittämissuunnitelmien valmistelussa ja toteutuksessa. TE-keskusten roolia Suomen työllisyyspolitiikan toimintasuunnitelman alueellisena toimeenpanijana ja yhteensovittajana ja TE-keskusten alueellista strategiaa katsottiin olevan tarpeen vahvistaa. EU:n yhteisen maatalous- ja kalastuspolitiikan toimeenpanon edellyttämien valvonta- ja tarkastustehtävien hoidon turvaamisen tärkeyttä myös korostettiin. Keskusten sisäisen toiminnan tehostamiseksi selonteossa muun muassa luvattiin selvittää, missä määrin asiakas- ja toimintolähtöinen organisointi olisi tarkoituksenmukaista.

Kauppa- ja teollisuusministeriö on yhdessä työministeriön ja maa- ja metsätalousministeriön kanssa teettänyt työvoima- ja elinkeinokeskuksista ulkoisen arvioinnin. Arvioinnin tavoitteena oli selvittää, missä määrin Aluehallinto 2000 -hankkeessa TE-keskusten muodostamiselle asetetut tavoitteet ovat toteutuneet, mitkä ovat TE-keskusten tulevaan toimintaan vaikuttavat keskeiset sisäiset ja ulkoiset muutokset ja kuinka nämä muutokset voidaan huomioida TE-keskusten tulevassa kehittämisessä. Arvioinnin mukaan Aluehallinto 2000 –uudistuksen tavoitteet ja vuoden 2000 selonteon linjaukset ovat toteutuneet seuraavasti.

TE-keskusten toimintaympäristöissä on tapahtunut merkittäviä muutoksia keskusten historian aikana. Ajoittain toimintaympäristön muutokset voivat olla äkillisiä ja aiheuttavat vaatimuksia nopealle reagoinnille. Pääasiassa toimintaympäristön muutokset ovat kuitenkin pitkäaikaisia kehitystrendejä. Hyvästä kehityksestä huolimatta TE-keskusta ei vielä mielletä aidosti proaktiiviseksi toimijaksi. Keskusten toimintaa leimaa varovaisuus ja keskuksissa koetaankin paikoin, ettei toimintaympäristön muutoksiin kyetä riittävästi vaikuttamaan tai reagoimaan.

TE-keskukset kykenevät kohtuullisen hyvin tiedostamaan asiakkaiden ja sidosryhmien odotukset ja tarpeet. Asiakkaat ja sidosryhmät odottavat kuitenkin rohkeampaa ja joustavampaa palveluotetta sekä pitkäkestoista kehittämiskumppanuutta. TE-keskusten asiakaslähtöisyydessä kehittämistarvetta on aktiivisessa yhteydenpidossa asiakkaisiin, palvelujen kohdentamisessa asiakkaiden tarpeisiin sekä palveluotteen parantamisessa.

Viime vuosina TE-keskuksissa on pyritty vahvasti kehittämään niin tulosohjausta ja siihen liittyvää strategiatyötä kuin ennakointitoimintaakin. Toimintaympäristöä, samoin kuin koko keskusten omaa toimintaa on alettu tarkastella kokonaisvaltaisemmin ja hallinnonalojen rajat ylittäen. TE-keskukset pyrkivät ennakointi- ja strategiatyössään ottamaan huomioon alueelliset kumppanuudet ja tämä onnistuukin varsin hyvin. Enemmän ongelmia esiintyy usean maakunnan alueella operoivilla keskuksilla. Hyvästä kehityksestä huolimatta ennakointijärjestelmät tuottavat liian vähän käyttökelpoista informaatiota strategiatyön ja tulossuunnitelmien pohjaksi.

Ministeriöiden ohjausote on vahvistunut ja tavoitteita pyritään aikaisempaa paremmin sovitamaan yhteen. Ohjausprosessi on kokonaisuudessaan varsin raskas ja kuormittaa liikaa sekä

TE-keskuksia että ohjaavia tahoja. TE-keskuksen ja Tekesin toiminnan lähtökohdat, toimintakulttuurit ja työskentelyilmapiirit eroavat toisistaan. Teknologiayksiköiden ohjaus ja toiminnan organisointi eivät tällä hetkellä toteudu tarkoituksenmukaisella tavalla.

Nykyinen organisaatiomalli antaa mahdollisuuden kehittää TE-keskuksen sisällä asiakaslähtöisiä toimintamalleja, joissa hyödynnetään myös osastojen välistä yhteistyötä. Prosesseja on pyritty aktiivisesti kehittämään TE-keskuksissa. Keskusten lähtökohdat ovat kuitenkin varsin erilaiset niiden pyrkiessä kehittämään toimintojensa organisointia. Siitä huolimatta, että ministeriöiden yhteistyö on kehittynyt TE-keskusten tulosohejauksessa, operatiivisen toiminnan ”putkiohjaus” koetaan keskeiseksi esteeksi osastojen väliselle joustavalle yhteistyölle.

TE-keskuksen asiakkaat kokevat, että maaseutuosaston voimavarat on liiaksi sidottu tarkastus- ja valvontatoimintaan. Maaseutuelinkeinojen ja maaseudun yhteisöllisen toiminnan kehittäminen on jäänyt taka-alalle.

Työvoimatoimistot toivovat työvoimaosastoilta aktiivisempaa jalkautumista kentän tasolle, yhteistyötä ja paikallisten erityispiirteiden huomioimista strategiatyössä. Työhallinnon ohjausketju työministeriön, TE-keskuksen työvoimaosaston ja työvoimatoimiston välillä on epäselvä.

TE-keskusten rooli alueensa kehittäjinä on merkittävä ja lähes kaikki keskuksat ovat tuoneet alueelleen yhteistä näkemystä alueen kehittämisen suunnasta. Työvoima- ja elinkeinokeskusten ohella samoin voidaan todeta alueellisten ympäristökeskusten, lääninhallitusten ja tiepiirien osalta. Alueellinen yhteistyö toimii varsin hyvin ja TE-keskuksat ovat vähitellen omaksuneet yhteistyöhakuisen toimintatavan. Keskusten kolmen sektorin ohjaus heijastuu aluekehityksessä ja tarvetta esiintyy eri sektoreiden yhteisten rajapintojen etsimiselle sekä TE-keskuksen yhtenäisemmälle näyttäytymiselle aluekehityksessä ja asiakaspalvelussa.

Linjausten toteutuminen lääninhallituksissa

Vuonna 2000 annetun selonteon lääninhallituksia koskevissa kehittämislinjauksissa todetaan tapahtuneen tehtäväkehityksen edellyttävän voimavarojen vahvistamista kasvavilla tehtäväalueilla ja myös resurssien liittämistä tehtäväsiirtoihin lääninhallituksiin.

Lääninhallitusten toiminta on lääninuudistuksen jälkeen tehostunut ja tullut taloudellisemmaksi. Lääninhallitusten henkilöstö supistui uudistuksen seurauksena noin 10 %. Supistus kohdistui lähinnä johto- ja hallinnollisiin tehtäviin. Vuonna 2004 lääninhallituksissa työskenteli noin 1125 henkilöä toimintamenoista rahoitettuna. Sen lisäksi on noin 70–80 projektitehtäviin eri rahoituslähteistä palkattua henkilöä. Lääninhallitusten osastoista ovat lääninuudistuksen jälkeen kasvavia osastoja olleet sosiaali- ja terveysosasto ja sivistysosasto. Sosiaali- ja terveysosastojen tehtäväkentässä ovat kasvukohteita olleet muun muassa eläinlääkintä ja elintarvikevalvonta sekä osastojen suurimmilla tehtäväalueilla tapahtunut valvontatarpeen lisääntyminen, joka räkyyy muun muassa kantelujen määrässä. Sivistysosastoilla merkittävä muutos oli vuonna 2001 tapahtunut rakennerahastoasioiden delegointi opetusministeriöstä lääninhallitusten sivistysosastoille tavoite 1- ja 2- ohjelmissa, Interreg III A-yhteisöaloiteohjelmissa sekä osittain tavoite 3 –ohjelmassa.

Voimavarojen vahvistamiset on toteutettu osittain talousarvion kautta ja EU-ohjelmatyön osalta osaksi EU:n teknisen avun turvin. Sen lisäksi on tehty sisäisiä kohdennuksia muun muassa lääninhallitusten hallintosektorilta, vaikka läänituudistuksen yhteydessä tämä sektori jo oli voimakkaimpien karsintatoimien kohteena. Kuitenkin voidaan todeta, että voimavaroja ei lääninhallituksissa ole riittävästi vahvistettu lisääntyneitä tehtäviä vastaavasti eikä kaikkiin tehtäväsiirtoihin ole liitetty resursseja. Tältä osin selonteon linjaus ei ole täysin toteutunut. Lääninhallituksiin ei myöskään ole siirretty selonteossa linjatuin tavoin muun julkishallinnon tukipalveluja. Lääninhallituksia ohjaavat ministeriöt ja lääninhallitukset ovat laatineet yhteisen asiakirjan, lääninhallitusten voimavarasuunnitelman, jossa käsitellään niitä periaatteita, joita lääninhallitusten tehtävien ja toiminnan kehittämisessä noudatetaan. Asiakirjaa on päivitetty vuonna 2004 vastaamaan toimintaympäristön muutoksia.

Vuoden 2000 selonteossa lääninhallitusten edellytetään osallistuvan alueelliseen yhteistyöhön aikaisempaa enemmän tuoden tähän yhteistyöhön hyvinvoinnin ja turvallisuuden peruspalvelujen näkökulman. Lääninhallitusten palvelujen kehittämiseen sekä palvelujen ja toiminnan tunnetuksi tekemiseen todetaan kiinnitettävän jatkossa erityistä huomiota.

Alueelliseen yhteistyöhön lääninhallitukset ovat osallistuneet selonteon edellyttämällä tavalla. Myös lääninhallitusten palvelujen kehittämiseen on kiinnitetty huomiota ja muun muassa lääninhallitusten vuorovaikutteiset verkkopalvelut lisääntyvät lähivuosina huomattavasti. Lääninhallitusten suorittamaa peruspalvelujen arviointia on kehitetty voimakkaasti ja arviointi on selkeästi kehityksessä tärkeäksi yhteiskunnallisen kehityksen ja eri uudistusten ja toimenpiteiden alueellisen vaikuttavuuden arvioinnin välineeksi. Peruspalvelujen arviointityössä laaditut, palvelujen kysyntää ja tarjontaa sekä väestökehitystä kuvaavat kartat ovat olleet 31.5.2004 lukien lääninhallitusten ja sisäasiainministeriön internet-sivuilla kaikkien käytettävissä.

Etelä-, Länsi- ja Itä-Suomen lääninhallitusten organisaatiota edellytettiin vuoden 2000 selonteossa arvioitavan toiminnallisista lähtökohdista.

Arviointi on tehty vuonna 2000 ja päivitetty vuonna 2004. Erityisesti arviointityö koski kolmea suurinta läänää, mutta myös Oulun ja Lapin lääninhallitukset ovat tarkastelleet organisaatiotaan. Yhtenä tavoitteena arviointityölle oli määritellä niitä tehtäviä, joita tulevaisuudessa hoidetaan eri palveluyksiköissä ja tehtäviä, joita keskitetään yhdelle paikkakunnalle. Lääninhallitusten Hämeenlinnassa, Turussa, Mikkeliä, Oulussa, Rovaniemellä ja Maa-rianhaminassa sijaitsevien päätoimipaikkojen lisäksi kolmella suurimmalla läänillä on alueelliset palveluyksiköt Helsingissä, Kouvolassa, Jyväskylässä, Tampereella, Vaasassa, Kuopiossa ja Joensuussa. Pienet toimipisteet sijaitsevat myös Porissa, Kajaanis ja Inarissa.

Organisaation arviointien perusteella eräät lääninhallitusten osastot kykenevät hoitamaan tehtävänsä hyvinkin keskitetysti, kun taas joillekin osastoille alueellisten palveluyksiköiden kautta toteutuva läheisyys toiminta-alueeseen on välttämätön. Keskittämistä voi eniten tehdä poliisi- ja oikeushallinto-osastojen sekä kilpailutehtävien alueella. Sen sijaan alueellista läsnäoloa tarvitaan varsinkin sosiaali- ja terveysosaston, sivistysosaston, pelastusosaston ja kulluttaja-asioiden alalla. Hallinto- ja liikenneosastojen tehtävistä osa voidaan hoitaa keskitetysti, osa vaatii alueellista palveluläheisyyttä.

Lääninhallitukset ovat vuoden 2000 selonteon linjausten mukaisesti kehittäneet johtamista vuorovaikutteisemmaksi ja luoneet toimintamalleja, joilla visiot ja strategiat toteutuvat myös käytännön työssä. Lääninhallitukset ovat valmistelleet koko viraston kattavat tasapainoisen tulostietojen menetelmää hyödyntävät strategiat vuoden 2004 loppuun mennessä. Lisäksi aluehallinto 2000 –uudistuksen arviointitutkimuksessa todettuihin henkilöstön jaksamis- ja motivaatio-ongelmiin on haettu ratkaisuja yhteisellä ohjelmalla. Tehtävien vaativuuteen ja henkilökohtaiseen suoritukseen perustuva palkkausjärjestelmä on otettu käyttöön 1.6.2003.

3.3.3. Aluehallinnon vahvistaminen

Hallitusohjelman mukaan aluehallinnon toimintaa ja kansanvaltaista ohjaamista tehostetaan. Maakunnan liittojen roolia aluekehityslain mukaisina aluekehitysviranomaisina kehitetään vahvistamalla niiden asemaa maakuntien kehittämiseen tarkoitettujen voimavarojen suuntaamisessa. Valtion alue- ja keskushallintoa uudistetaan lisäämällä sektoriviranomaisten välistä yhteistyötä, aluetasolla tapahtuvaa koordinaatiota sekä yhtenäistämällä aluejaotusta.

Aluehallinto on keskeinen väline tehokkaan aluepolitiikan toteuttamisessa ja sen kehittämisen lähtökohtana on tukea alueiden osaamista, yrittäjyyttä, työllisyyttä, kasvua ja hyvinvointiyhteiskunnan perusrakenteiden ylläpitämistä. Hallitus edistää maakuntien liittojen, valtiotieteiden (erityisesti työvoima- ja elinkeinokeskusten) ja elinkeinoelämän yhteistyötä niin, että nämä yhdessä muiden alueella toimivien organisaatioiden kuten kuntien, korkeakoulujen ja tutkimuslaitosten kanssa kokoavat alueen voimavaroja yhteen edistääkseen alueen toimintaedellytyksiä ja kehitystä.

Aluehallinnon keskeinen ongelma on 1990-luvulla toteutettujen hallinnon kokoamistoimien jälkeenkin toimijoiden suuri määrä ja toiminnan riittämätön koordinaatio. Koordinaatiota ja yhteistyötä on tarpeen lisätä ja yhtenäistää aluejaotuksia edelleen.

Hallitus on asettanut aluehallinnon vahvistamishankkeen, jonka tavoitteet ovat:

- Maakunnan liittojen roolia aluekehityslain mukaisina aluekehitysviranomaisina kehitetään vahvistamalla niiden asemaa maakuntien kehittämiseen tarkoitettujen voimavarojen suuntaamisessa.
- Koordinoidaan ja selkeytetään aluehallinnon toimintoja, organisointia ja aluejaotuksia.
- Tehostetaan aluehallinnon kansanvaltaista ohjausta.

Hankkeen selvityshenkilö antoi ehdotuksensa aluehallinnon vahvistamisesta sisäasiainministeriölle 26.2.2004. Ehdotusten jatkovalmistelu tapahtuu virkatyönä sisäasiainministeriön ja muiden ministeriöiden yhteistyössä.

Tarkoituksena jatkovalmistelussa on, että aluekehittämisen kannalta merkittäviä kansallisia ja EU-varoja voitaisiin koota hallinnonaloittain yhdelle momentille. Kokoamisesta vastaavat ministeriöt.

Koottujen määrärahojen budjetoinnissa ja kohdentamisessa on tarkoitus lisätä ministeriöiden yhteistyötä. Keskushallintoon perustetaan aluekehityksen yhteistyöryhmä, johon osallistuvat asianomaiset ministeriöt ja jossa koordinoidaan voimavarojen budjetointia ja kohdentamista. Määrärahojen alueellisesta jakamisesta päättäisi valtioneuvoston yleisistunto kunkin momentin osalta.

Maakunnan liittojen roolia aluekehityslain mukaisina aluekehitysviranomaisina vahvistetaan alueellistettujen ja alueellistettavien voimavarojen suuntaamisessa muun muassa lisäämällä maakuntaohjelmien toteuttamissuunnitelmien sitovuutta ja vaikuttavuutta.

Hallituksen tarkoituksena on antaa esitys tarvittavaksi lainsäädännöksi eduskunnalle vuoden 2005 kevätistuntokaudella.

3.4. Valtion paikallishallinto

3.4.1. Valtion paikallishallinnon kehittäminen

Valtion paikallishallinto koostuu kihlakunnanvirastoista, kihlakuntien erillisistä virastoista ja työvoimatoimistoista. Paikallisia yksiköitä ovat myös verovirastojen yksikköinä toimivat verotoimistot.

Valtion paikallishallinnon toimipisteverkko on varsin kattava ja palvelujen saatavuus melko hyvä. Valtion paikallishallinnossa on kihlakunnanvirastojen ja kihlakuntien erillisten virastojen palvelupisteitä noin 300, työvoimatoimistoja 148, työvoimatoimistojen muita pisteitä ja vastaanottoja 140 sekä verohallinnossa 53 verotoimistoa ja 73 palvelupistettä. Yhteensä valtion paikallishallinnon palvelupisteitä on yli 600. Valtion budjettitalouden ulkopuolella Kansaneläkelaitoksen palveluverkko 263 toimistossa on erityisen merkittävä palvelujen saatavuuden kannalta. Se on kattava ja sen palveluja kaikki kansalaiset tarvitsevat. Lisäksi eri hallinnonalojen palveluja on koottu yhteispalvelupisteisiin paikallisten olosuhteiden ja tarpeiden mukaisesti.

Yhteispalvelupisteitä on Suomessa tällä hetkellä yli 200 ja ne sijaitsevat 180 kunnassa. Yhteispalvelupisteiden tyypillisimpiä palveluita ovat kuntapalveluiden lisäksi poliisin lupapalvelut sekä työhallinnon, verohallinnon ja Kelan palvelut. Myös yritykset, Posti ja kolmannen sektorin toimijat voivat olla yhteispalvelussa mukana. Vaikka yhteispalvelupisteiden lukumäärä onkin kasvussa, ei yhteispalvelun mahdollisuuksia vieläkään tunneta riittävästi. Tämän epäkohdan poistamiseksi ovat sisäasiainministeriö ja lääninhallitukset yhteistyössä Kuntaliiton kanssa järjestämässä suunnitelmallista yhteispalveluun liittyvää valmennusta ja koulutusta alue- ja paikallistasolla. Tilaisuudet räätälöidään alueiden ja paikallistason tarpeita vastaaviksi. Tavoitteena on, että kaikissa kihlakunnissa selvitetään julkishallinnon palvelutarpeet ja mahdollisuudet järjestää palveluja yhteispalveluna. Samassa yhteydessä huolehditaan olemassa olevien yhteispalvelupisteiden palvelutarjonnan laajentamisesta sekä muusta kehittämisestä tarpeita vastaavaksi.

Työvoimatoimistoilla on yhteistyötä erityisesti Kansaneläkelaitoksen vakuutuspiirien ja kuntien kanssa palvelujen järjestämisessä. Yhteistyö perustuu tehtävien yhtymäkohtiin ja alueelliseen tarpeeseen. Työvoiman palvelukeskukset ovat merkittävin valtakunnallinen ja paikallinen yhteistyöjärjestely työvoimahallinnossa.

Yhteispalvelupisteiden palveluvalikoimassa on valtion palvelujen osalta usein toivomisen varaa. Niiden sijoittuminenkaan ei aina ole paras mahdollinen palveluverkon kattavuuden kannalta.

Taulukko 1. Yhteispalvelupisteissä mukana olevat tahot 2004

Kunta	152
Kela	148
Poliisi	146
Työvoimatoimisto	112
Verottaja	94
Maistraatti	92
Seurakunta	18
Maanmittauslaitos	14
Tiehallinto	9
Yritysneuvonta	9
Posti	6
Jokin muu	69

Liitteen 1 kartasta näkyvät valtionhallinnon virkamiehet 1000 asukasta kohti (kihlakuntajako) vuonna 2002 ja liitteen 2 kartasta yhteispalvelupisteet vuonna 2002.

3.4.2. Kihlakuntaudistuksen toimeenpano

Valtion paikallishallinto järjestettiin kihlakunnittain 1.12.1996 alkaen. 77 kihlakunnassa poliisin-, syyttäjän-, ulosoton- ja maistraatin tehtäviä hoidetaan kihlakunnanvirastoissa. 13 kihlakunnassa näitä tehtäviä varten on erillisvirastot. Kihlakuntaudistuksen toimeenpanoa kuvataan tarkemmin selonteon osassa 2. Seuraavassa toimeenpanosta esitetään pääkohdat.

Kihlakunnanvirasto on hallinnollisesti lääninhallituksen ja sisäasiainministeriön alainen. Viraston yksiköistä poliisilaitos ja maistraatti ovat myös toiminnallisesti lääninhallituksen ja sisäasiainministeriön alaisia. Ulosotto ja syyttäjäyksiköt ovat toiminnallisesti oikeusministeriön alaisia. Toimintamäärärahat tulevat kunkin sektorin omista määrärahoista. Sisäasiainministeriön ohjauksessa on kihlakunnanvirastoille suunnattu yhteinen määräraha, joka on tarkoitettu yhteisiin toimitilakustannuksiin ja hallinto- ja tukitehtäviin ja niitä hoitavien henkilöiden palkkakustannuksiin.

Kihlakuntaudistuksen keskeisenä sisältönä oli poliisi-, syyttäjä- ja ulosottotoimen eriyttäminen toisistaan purkamalla nimismiesjärjestelmä ja organisoimalla nämä toiminnot selkeiksi kokonaisuuksiksi sekä viranomaistoiminnan että toiminnan ohjauksen kannalta. Tavoitteena oli oikeusturvan ja toiminnan laadun parantaminen sekä palvelujen riittävän ja tasapuolisen saatavuuden turvaaminen. Uudistuksella ja sen pohjalta tehdyillä toimenpiteillä on merkittävästi edistetty näiden tavoitteiden toteutumista. Kaikilla kihlakuntahallinnon toimintasektoreilla on parannettu toiminnan laatua ja vaikuttavuutta.

Uudistuksen toteuttaminen kahden eri mallin, yhtenäis- ja erillisvirastomallin pohjalta on osoittautunut hyväksi ratkaisuksi. Kihlakuntaudistuksen perustavoitteita on voitu edistää kummassakin mallissa. Kansalaisten kannalta poliisin, syyttäjän, ulosoton ja maistraatin toiminnan merkitys ja niiden tarjoamat palvelut ovat erilaisia esimerkiksi henkilökohtaisen asioinnin suhteen. Asioinnissa voi olla kysymys normaalista asioinnista tai viranomaistoimenpiteiden kohteeksi joutumisesta. Läheisyysperiaate ja palvelujen saatavuus merkitsevät eri sektoreilla erilaisia asioita. Nämä näkökohdat samoin kuin kihlakuntahallinnon ympäristössä informaatio- ja telekommunikaatioteknologian (sähköisen asioinnin) kehittymisen seurauksena tapahtuneet muutokset tulee ottaa huomioon tulevaisuuden kehittämistarpeissa.

Tehtyjen selvitysten mukaan kehittämistoimenpiteet ovat edistäneet kihlakuntauudistuksen toteuttamista eduskunnan linjausten mukaisesti ja eduskunnan esiin nostamalla tehtävälueilla. Kihlakuntauudistuksella on ollut myönteistä vaikutusta erityisesti palveluiden riittävään ja tasapuoliseen saatavuuteen, laadun ja oikeusturvan parantamiseen. Lisäksi on koettu hyödylliseksi hallinto- ja tukipalveluiden yhteinen hoitaminen. Hallinto- ja tukipalvelujen yhteinen hoitaminen on mahdollistanut muun muassa sen, että toimialojen henkilöstö on voinut entistä enemmän keskittyä vain omien substanssitehtäviensä hoitamiseen. Toimialojen tasa-arvoisuutta pidetään myös melko hyvänä ja toimialojen erityisintressit on huomioitu päätöksenteossa.

Kihlakuntauudistuksen kaikkia tavoitteita ei ole kuitenkaan täysin saavutettu. Osittain tämä johtuu toimintaympäristön muutoksista, mutta osittain myös siitä, että yhtenäis- ja erillisvirastoille pohjautuvaa kihlakuntahallintoa ei ole sisäistetty kaikilta osin. Havaitut ongelmat liittyvät erityisesti määrärahojen tasoon, jakoon eri momenteilta, tulohajautukseen ja yhteiseen määrärahaan sekä tietojärjestelmien yhteensopimattomuuteen.

Palvelut

Kihlakunnanvirastojen päälliköiden omien arvioiden mukaan kansalaisille annettavien palvelujen riittävä ja tasapuolinen saatavuus on toteutunut hyvin heidän oman kihlakuntansa eri osissa. Viraston toimialojen mielipiteet eivät eronneet tilastollisesti merkitsevästi toisistaan. Myöskään läänitasolla palvelujen saatavuudessa ei ole havaittu merkittäviä puutteita.

Kihlakuntahallinnon kehittämistoimenpiteet ovat parantaneet hieman palvelujen laatua, kansalaisten oikeusturvaa ja kansalaisten tasapuolista kohtelua. Yhteistoimintamääräyksillä ei ole koettu olevan suurta merkitystä palvelujen saatavuuden turvaamiseen.

Hallinnolliset rakenteet

Kihlakuntajakoon ei ole tehty muutoksia. Kihlakuntien määrä on edelleen 90. Eri yksiköiden määrä kussakin kihlakunnanvirastossa vaihtelee yhden ja neljän välillä. Kihlakunnanvirastot pitävät pääosin nykyistä kihlakuntajakoa tarkoituksenmukaisena. Sisäasiainministeriö, oikeusministeriö, Valtakunnansyyttäjänvirasto ja lääninhallitukset pitivät kihlakuntajakoa epätarkoituksenmukaisena eli kihlakuntia liian pieninä. Perusteluina esitettiin, että pienet kihlakunnat eivät pysty toiminnallisesti ja taloudellisesti järkevään toimintaan. Myöskään erikoistumista ja keskittämistä ei ole mahdollista toteuttaa pienissä yksiköissä.

Viraston sisäinen toimialojen välinen yhteistyö ja ulkoinen yhteistoiminta ovat jonkin verran parantuneet kehittämistoimenpiteiden tuloksena. Yhteisen henkilöstön asema on melko vakiintunut kihlakunnanvirastoissa. Hallinto- ja tukipalveluiden yhteinen hoitaminen koetaan keskimäärin melko hyödylliseksi. Kihlakunnanviraston eri toimialat ovat keskenään tasa-arvoisessa asemassa ja niiden erityisintressit otetaan melko hyvin huomioon viraston päätöksenteossa.

Kihlakuntauudistuksen toimeenpanoon liittyneet kehittämistoimenpiteet eivät ole edesauttanut tietojärjestelmien yhtenäisyyttä, vaan järjestelmien yhteensopimattomuudesta aiheutuu monenlaisia ongelmia edelleen.

Talous ja ohjaus

Toimintamäärärahan käyttöalue on melko tarkoituksenmukainen. Uudistuksen alkuvaiheen epäselvyydet siitä, mistä mitäkin menoja maksetaan, on saatu monelta osin ratkaistuksi.

Tulostavoitteiden yhteensovittaminen on ollut keskimäärin melko helppoa. Normiohjaus on koettu selkeäksi. Kihlakuntajärjestelmä on jonkin verran alentanut toimialojen toimintaan liittyviä kustannuksia, tehostanut toimialojen toimintaa ja parantanut toimialojen kykyä saavuttaa tavoitteet entistä pienemmin kustannuksin.

Henkilöstö

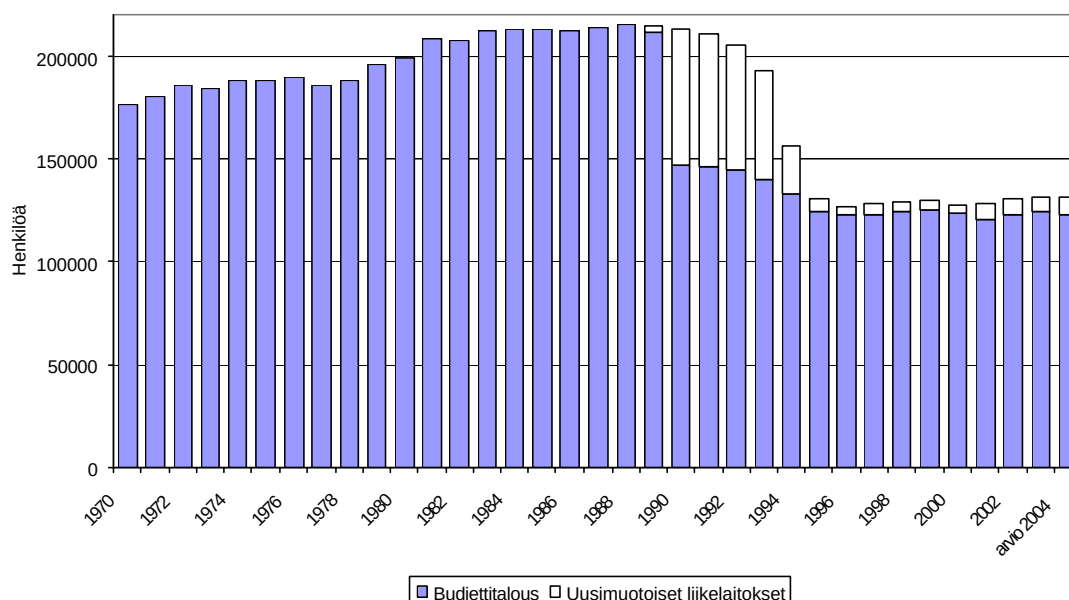
Kihlakunnanviraston toiminta-ajatuksen sisäistämisessä on edelleen jonkin verran puutteita, mutta tilanne on kehittynyt parempaan suuntaan. Kihlakunnanviraston sisäinen päätöksentekojärjestelmä on melko hyvin sisäistetty. Työilmapiiri ja henkilöstön tasapuolinen kohtelu ovat hieman parantuneet, mutta työmotivaatio hieman heikentynyt.

3.5. Valtion henkilöstöpolitiikan muutokset

3.5.1. Henkilöstön määrällinen ja rakenteellinen kehitys

Valtion budjettitalouden tehtävissä ja siten myös sen henkilöstössä on viimeksi kuluneen viidentoista vuoden aikana tapahtunut melkoinen rakennemuutos. Henkilöstömäärä kasvoi aina vuoteen 1988 asti. Tästä 215 000 henkilön huippulukemasta budjettitalouden henkilöstö on vähentynyt 124 200 henkilöön vuonna 2003. Tapahtuneesta 91 000 henkilön (42 %) vähennyksestä valtaosa eli vajaat 90 prosenttia on ollut seurausta virastojen ja laitosten liikelaitostamisesta, yhtiöittämisestä ja kunnallistamisesta. Runsaat 10 % vähennyksestä on johtunut virastojen sisällä tapahtuneista henkilöstövähennyksistä. Vuonna 2003 koko valtio-sektorilla työskenteli 131 700 henkilöä, joista uusimuotoisten liikelaitosten palveluksessa on 7 500 eli 5,7 %.

Kuvio 1. Valtion budjettitalouden ja uusimuotoisten liikelaitosten henkilöstön määrä vuosina 1970–2003



Taulukko 2. Väkiluku, palkansaajat ja valtion budjettitalouden henkilöstö lääneittäin vuonna 2003

Lääni	Väkiluku 31.12.2003		Palkansaajat		Valtion budjettitalouden henkilöstön			
	luku- määrä	%- jak.	luku- määrä	%- jak.	luku- määrä	%- jak.	%:a pal- kansaa- jiista	%:a väes- töstä
Etelä-Suomen lääni	2 116 914	40,6	929 800	45,1	61 693	49,7	6,6	2,9
Länsi-Suomen lääni	1 848 269	35,4	696 800	33,8	34 468	27,8	4,9	1,9
Itä-Suomen lääni	582 781	11,2	196 400	9,5	12 322	9,9	6,3	2,1
Oulun lääni	458 504	8,8	164 000	8,0	9 379	7,6	5,7	2,0
Lapin lääni	186 917	3,6	62 100	3,0	5 347	4,3	8,6	2,9
Ahvenanmaan maakunta	26 347	0,5	11 700	0,6	219	0,2	1,9	0,8
Yhteensä	5 219 732	100,0	2 060 800	100,0	124 185	100,0	6,0	2,4

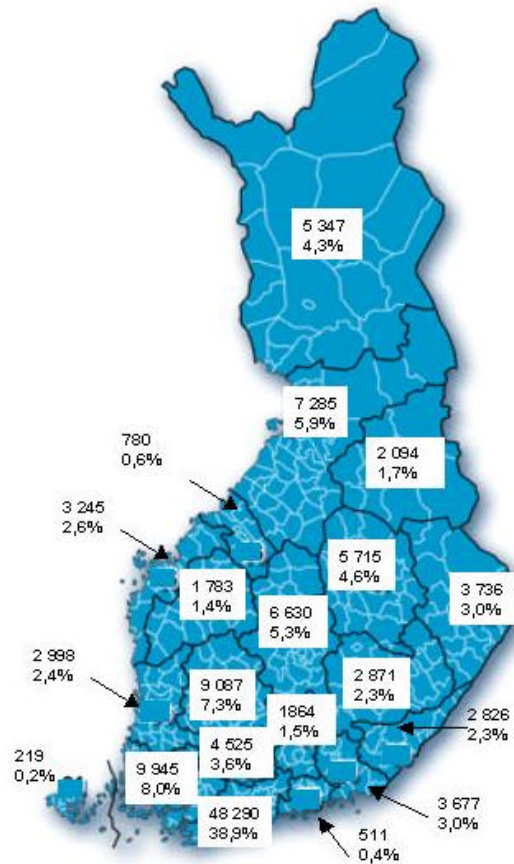
VM/HO/30.6.2004

Henkilöstön väheneminen on vaikuttanut henkilöstön rakennetekijöihin. Valtion henkilöstön keskeisimmät tunnusluvut ja niiden kehitys vuosina 1999-2003 ilmenevät liitteestä 3.

Budjettitalouden henkilöstöstä yli kolme neljäsosaa työskentelee 20 kunnassa (liite 4). Helsingissä valtion työpaikkoja on määrällisesti eniten eli lähes 29 prosenttia. Kun valtion henkilöstö suhteutetaan kunnan palkansaajiin tai väkilukuun, valtion työpaikat sijoittuvat melko tasaisesti maamme eri alueiden suurimpiin kaupunkeihin. Kunnan palkansaajiin suhteutettuna valtion henkilöstöä on tällä hetkellä eniten Valkealassa eli 24 %.

Valtion henkilöstön sijoittuminen maakunnittain ilmenee liitteen 5 taulukoista ja seuraavasta karttakuvista. Näistä ilmenee, että valtion henkilöstö sijoittuu alueellisesti ja maantieteellisesti suhteellisen tasapainoisesti, kun otetaan huomioon alueelliset väestöpohjat ja palkansaajien lukumäärät.

Kuvio 2. Valtion budjettitalouden henkilöstön (124 125) jakaantuminen maakunnittain marraskuussa 2003 (lkm, % koko henkilöstöstä)



Hallinnon tason mukaan luokiteltuna vuonna 2003 lainsäädäntö- ja oikeustoimessa sekä keskushallintoyksiköissä toimi 27,6 % budjettitalouden henkilöstöstä eli 0,2 prosenttiyksikköä vähemmän kuin vuonna 2002. Henkilöstön jakauma hallinnon tasoittain on viime vuosina pysynyt melko vakaana. Muutokset ovat olleet lähes kokonaan seurausta budjettitalouden sisäisten toimintarakenteiden muutoksista sekä virastojen liikelaitostamisesta, yhtiöittämisestä ja kunnallistamisesta.

Keskushallintoa lukuun ottamatta eri hallinnon tasoilla henkilöstö suhteutettuna kyseisten alueiden väestöön sijoittuu koko maahan ilman suuria keskittymiä, kuten seuraavasta taulukosta ja liitteen 6 karttakuvioista ilmenee.

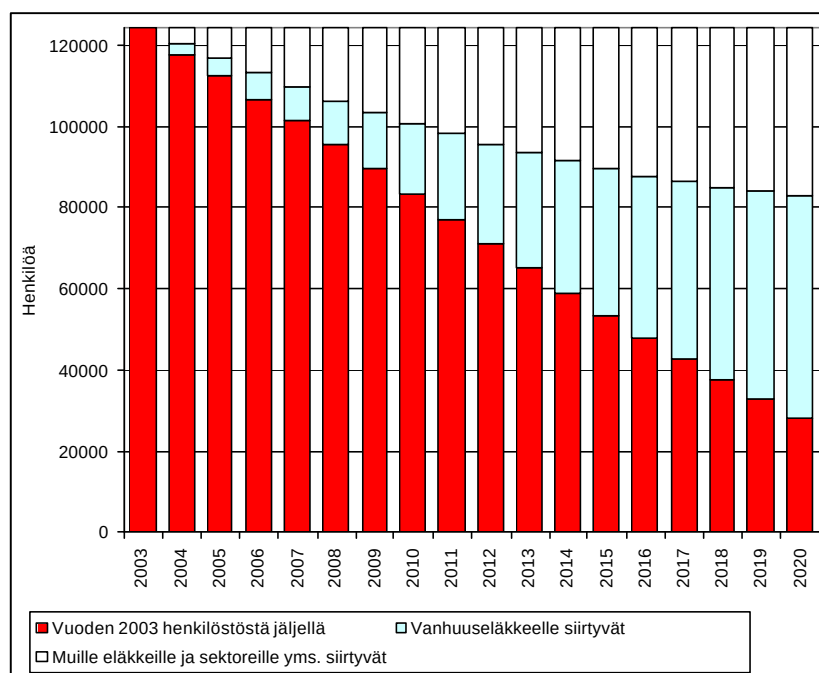
Taulukko 3. Valtion budjettitalouden henkilöstö hallinnon tason mukaan marras-
kuussa vuosina 1999–2003

Hallinnon taso	1999		2000		2001		2002		2003	
	lkm	%	lkm	%	lkm	%	lkm	%	lkm	%
Lainsäädäntötoimi	613	0,5	616	0,5	644	0,5	666	0,5	679	0,5
Oikeustoimi	4623	3,7	4575	3,7	4715	3,9	4763	3,9	4750	3,8
Keskushallintoyksiköt	28459	22,7	28506	23,0	28363	23,5	28803	23,4	28807	23,2
Väliasteen yksiköt	43595	34,7	41868	33,8	38855	32,2	39779	32,3	39991	32,2
Paikallistason yksiköt	16819	13,4	16542	13,4	15236	12,6	15292	12,4	15400	12,4
Opetus- ja sosiaalityö	31372	25,0	31614	25,6	32728	27,2	33955	27,5	34558	27,8
Henkilöstö yhteensä	125481	100,0	123721	100,0	120541	100,0	123258	100,0	124185	100,0

Työvoiman poistuma-arviot vuoteen 2020

Normaalin vanhuuseläkeiän saavuttamisen takia valtion henkilöstö vähenee vuosina 2004–2013 runsaalla 28 000 hengellä eli 23 % vuoden 2003 henkilöstöstä. Vuosina 2004–2020 vuoden 2003 henkilöstöstä normaalin vanhuuseläkeiän saavuttaa 54 700 henkilöä (44 %). Kun otetaan huomioon vanhuuseläkeiän saavuttamisen lisäksi muille eläkkeille kuin vanhuuseläkkeelle siirtymiset ja valtion ulkopuolisen työnantajan palvelukseen siirtyvät, budjettitalouden henkilöstön kokonaispoistuma on vuosina 2004–2020 arviolta runsaat 96 000 henkilöä eli 77 % vuoden 2003 henkilöstöstä.

Kuvio 3. Vuonna 2003 valtion budjettitalouden palveluksessa olleen henkilöstön poistuma vanhuuseläkeiän saavuttamisen sekä muille eläkelajeille ja toisen työnantajan palvelukseen siirtymisten takia vuosina 2004–2020



3.5.2. Valtion henkilöstöpolitiikan painopisteitä

Periaatepäätöksessään valtion henkilöstöpolitiikan linjasta 30.8.2001 hallitus asetti lähtökohdaksi, että valtio on esimerkillinen työnantaja hyvän henkilöstöpolitiikan toteuttamisessa. Hyvin hoidetulla työnantaja- ja henkilöstöpolitiikalla, hyvällä johtamisella sekä osaavalla ja motivoituneella henkilöstöllä luodaan edellytykset julkisen hallinnon tuloksellisuudelle ja palvelukyvyille ja siten kansalliselle kilpailukyvyille. Valtion henkilöstöpolitiikan yleisiksi kehittämistavoitteiksi hallitus asetti arvolähtöisen ja eettisesti korkeatasoisen toiminnan, osaavan ja sitoutuneen henkilöstön turvaamisen ja hyvän johtamisen.

Arvolähtöisyys ja eettinen toiminta

Valtionhallinnon yhteisen arvoperustan muodostavat toiminnan tuloksellisuus, laatu, ja vahva asiantuntemus, palveluperiaate, avoimuus, luottamus, tasa-arvo, puolueettomuus, riippumattomuus ja vastuullisuus. Valtion henkilöstöpolitiikan tavoitteena on yhteisen arvoperustan ja yhtenäisen toimintakulttuurin vahvistaminen ja hyödyntäminen. Johtavassa asemassa olevilla virkamiehillä on erityinen vastuu omalla esimerkillään vahvistaa yhteistä arvoperustaa. Ohjeistusta ja valvontaa kehitetään ja viestitään hyvistä toimintamalleista. Työnantajan ja työntekijöiden välisiä yhteistoimintamuotoja kehitetään, mitkä omalta osaltaan vahvistavat arvoperustaa.

Osaavan ja sitoutuneen henkilöstön turvaaminen

Valtion hyvä toiminta- ja palvelukyky edellyttää, että valtio on työnantajana kilpailukykyinen. Henkilöstörakenteen ja työmarkkinoiden kehitys korostaa kilpailukyvyn tärkeyttä. Ensisijainen vastuu tehtävien ja toiminnallisten tarpeiden vaatiman osaavan henkilöstön hankkimisesta ja pitkäjänteisestä henkilöstösuunnittelusta on toimintayksiköillä itsellään. Ministeriöt puolestaan vastaavat henkilöstöpolitiikan ohjauksesta hallinnonaloillaan. Niiden tehtävänä on muun muassa työnantajapolitiikan ja budjettipolitiikan koordinaatio, rahoituksen osoittaminen ja henkilöstöpoliittisten tavoitteiden asettaminen tulosohjausprosessissa sekä hallinnonalansa henkilöstöpolitiikan arviointi ja seuranta. Hallitus huolehtii toimintayksiköiden pitkän aikavälin toiminta-edellytyksistä ja vastaa valtion yhteisestä työnantaja- ja henkilöstöpolitiikasta osana budjettipolitiikkaa.

Valtion työnantajakuva on ryhdytty seuraamaan ja kehittämään muun muassa aktiivisemmalla viestinnällä ja lisäämällä yhteydenpitoa oppilaitosten kanssa. Eräiden selvitysten mukaan erityisesti korkea-koulutettujen nuorten kiinnostus valtionhallinnon tehtäviä kohtaan onkin viime vuosina lisääntynyt jopa merkittävästi. Valtion työnantajakuvaan ovat vaikuttaneet myös EU:n jäsenyyden edellyttämä virkamiesten kansainvälisten taitojen korostuminen ja kehittäminen, EU-puheenjohtajuuden onnistunut läpivienti sekä myös eräillä hallinnonaloilla toteutetut erityisesti työnantajakuvaan kehittämiseen liittyvät toimet. Virkamiestoiminnan eettisten periaatteiden korostaminen ja menestys kansainvälisissä korruptionvastaisissa vertailuissa vaikuttavat myös työnantajakuvaan.

Osaamisen järjestelmällinen arviointi on yleistynyt virastoissa. Myös henkilöstön kehittämisen menetelmät ovat monipuolistuneet. Erityistä huomiota on kiinnitetty uuden henkilöstön perehdyttämiseen ja osaamiseen siirtoon vanhemmilta työntekijöiltä nuoremmille. Tietoyhteiskuntakehitys ja hallinnon uudet sähköiset palvelut korostavat uusien toimintatapojen merkitystä työssä. Monissa virastoissa on saavutettu hyviä tuloksia verkostoitumiseen ja tieto- ja viestintätekniikan hyödyntämiseen perustuvilla toimintatavoilla sekä verkkooppimista hyödyntämällä. Eräissä virastoissa on löydetty mahdollisuuksia poistuvan ja uuden henkilöstön lyhytaikaiseen päällekkäistyöskentelyyn, mikä on havaittu hyvin tehokkaaksi tavaksi osaamisen siirtämiseksi. Käytettävissä olevat toimintamenomäärärahat rajoittavat menettelyn yleistymistä.

Kilpailukykyisyys edellyttää, että palvelussuhteen ehdot ovat valtionhallinnossa riittävän houkuttelevia. Kilpailukykyä parannetaan ennen kaikkea siirtymällä tehtävien vaativuuteen ja henkilökohtaiseen suoritukseen perustuvaan kannustavaan palkkaukseen. Hallitusohjelman mukaisesti uusien palkkausjärjestelmien piiriin tulisi siirtyä vuosien 2003 ja 2004 aikana. Valtion henkilöstöstä oli uusien järjestelmien piirissä 43 % 8.3.2005. Valtion keskustasolla on 14.12.2004 tehty virka- ja työehtosopimus uusien palkkausjärjestelmien kattavasta toteuttamisesta valtionhallinnossa viimeistään 30.11.2005 mennessä.

Vuonna 2003 ryhmien palkintaan tarkoitettuja tulospalkkioita maksettiin 25 virastossa tai laitoksessa. Palkkiota saaneiden henkilöiden määrä oli lähes 13 000, mikä on 10 % valtion budjettitalouden henkilöstöstä.

Palkkausjärjestelmäuudistukseen liittyy itse järjestelmän ja sen rahoituksen lisäksi johtamisen ja esimiestyön määrätietoinen kehittäminen. Palkkausjärjestelmän uudistaminen on vienyt tulosohtajauksen henkilötasolle, millä on myönteisiä vaikutuksia henkilöstöjohtamiseen. Samalla tulos- ja kehityskeskustelut ovat tulleet keskeisiksi henkilöstön suorituksen ja osaamisen johtamisen apuvälineiksi.

Hallituksen linjauksen mukaan pysyväisluonteissa tehtävissä käytetään toistaiseksi voimassa olevia palvelussuhteita. Määräaikaisten palvelussuhteiden käyttöä selvittäneen työryhmän työn pohjalta virastoille annettiin syksyllä 2003 ohjeet määräaikaisten palvelussuhteiden käytöstä valtionhallinnossa. Työryhmässä olivat edustettuina myös valtion henkilöstöjärjestöt. Ohjeiden antamisen jälkeen on määräaikaista palvelussuhteita muutettu toistaiseksi voimassa oleviksi yli 1 500.

Uudelleensijoituksen tukitoimet voidaan toteuttaa valtioneuvoston vuonna 1993 tekemän periaatepäätöksen (Henkilöstöä vähennettäessä noudatettavasta henkilöstöpolitiikasta, VM 162/00/93) esittämällä tavalla. Päätöksen mukaan muutoshankkeen yhteydessä ministeriö tai ao. virasto valmistelee myös mahdollisesti tarvittavan uudelleensijoituksen tukemiseen toimenpiteet, joita voivat olla mm. virastojen väliset henkilösiirrot, työnhaun tuki, koulutustuki ja yrittäjyyden tuki. Valtion talousarvioon otettiin momentille 28.80.21 (Henkilöstön sopeutuksen tukeminen) jakamaton siirtomääräraha, jota saa käyttää hallinnon rationalisoinnin yhteydessä tarvittavista henkilöstön uudelleen sijoittamisen tukitoimista aiheutuviin kustannuksiin. Määrärahaa on käytetty tuotannollisista tai taloudellisista syistä irtisanottujen tai irtisanomisuhan alaisten tukitoimiin. Määrärahaa on mahdollista käyttää myös uudelleen kohdentamista ja –sijoitusta tukevan ammatillisen koulutuksen ostamiseen virastojen yhteishankintana ei-siirtävälle henkilöstölle tehtävien siirtyessä toiselle paikkakunnalle.

Hyvä johtaminen

Hallituksen tavoitteena on ollut muuttaa johtamisilmapiiriä selkeästi innovatiivisuutta, luottamukseen perustuvaa vuorovaikutusta, yhteistyötä ja ihmissuhdetaitoja korostavaksi sekä johtamista entistä ammattimaisemmaksi. Hallitus edellyttää virkamiesjohdolta henkilökohtaista vastuunkantoa ja sitoutumista valtioyhteisön tavoitteisiin. Tavoitteisiin on pyritty valintaperusteiden ja menetelmien uudistamisella, johtamisjärjestelmien, ennen muuta tulosohtamisen ja johtamisen strategisten työkalujen kuten laatupalkintojen ja tulokorttien käyttöönotolla, henkilöstöjohtamisen menetelmien kuten henkilöstötilinpäätöksen ja työolobarometrien käyttöönotolla sekä johtamisvalmennuksella.

Naisten osuutta johtamistehtävissä pyritään lisäämään. Naisten osuus ylimmissä johtamistehtävissä onkin kohonnut 14,8 %:iin v. 2002 ja 21,5 %:iin v. 2003.

Vuonna 2003 valmistui valtionhallinnon johtamisen kehittämisstrategiaa koskeva työryhmämietintö, joka sisältää ehdotuksia valtion johtamiskulttuurin kehittämiseksi entistä am-

mattimaisemmaksi. Ehdotuksilla tähdätään muun muassa johtamisen laadun parantamiseen valtioneuvostossa, poikkihallinnollisuuden tehostamiseen ja hallituksen ohjelmallisten tavoitteiden toteutumisen edistämiseen. Keskeisiä tavoitteita ovat myös johtamisvoimavarojen tehokas ja monipuolinen hyödyntäminen, hallinnon yhteisen arvoperustan vahvistaminen ja valtion kyky houkutella palvelukseensa osaavia johtajia.

Valtionhallinnon ylimmän virkamiesjohdon järjestelmän muutosta valmistellaan hallinnon ja aluekehityksen ministerityöryhmän hyväksymien linjausten mukaisesti. Tavoitteena on valtioneuvoston yhteisten johtamisvoimavarojen muodostaminen uudistamalla valintakäytäntöjä ja valintaperusteita sekä vahvistamalla ammattimaista johtamisotetta ja valtionhallinnon yleisasiantuntemusta. Uudistus tultaisiin toteuttamaan vaiheittain ylimmän virkamiesjohdon poistumaa hyödyntäen. Uudistustyötä varten on asetettu ylimmän johdon tukiryhmä, jonka tehtävänä oli tehdä ehdotus valtioneuvoston yhteisiksi viroiksi ja tehtävään määrittämismenettelyksi. Ehdotus hallituksen esitykseksi on valmistunut 9.2.2005. Lisäksi valmistellaan 30.9.2005 mennessä ehdotus toimenpiteiksi, joiden avulla uuteen järjestelmään siirtymistä tuetaan. Kehittämiskohteita ovat muun muassa johtamissopimukset, johdon valmennus ja urasuunnittelu sekä yhteiset tukipalvelut.

Työhyvinvointi

Valtionhallinnon tuloksellisuus ja tuottavuus ovat pitkälti sidoksissa henkilöstön osaamiseen, työtyytyväisyyteen, motivaatioon sekä työkuuntoon. Näitä asioita seurataan henkilöstötilinpäätöksillä, joita tehdään tällä hetkellä yli 80 %:ssa virastoista. Henkilöstötilinpäätöksen tunnuslukutiedustelu on tehty vuodesta 1997 alkaen.

Liitteessä 3 on tarkasteltu henkilöstön tilan kehitystä henkilöstötilinpäätöksen keskeisimpien tunnuslukujen valossa.

Kokonaisuudessaan työtyytyväisyys on vuosina 1999-2003 hieman parantunut. Tyytyväisintä valtion henkilöstö on työnsä sisältöön ja vähiten tyytyväistä johtamiseen. Työkyvyttömyyseläköityminen on pienentynyt ja koulutustaso noussut. Henkilöstön lähtövaihtuvuus kunnalle ja yksityiselle sektorille on laskenut. Valtio saa tällä hetkellä muilta sektoreilta enemmän työvoimaa kuin se menettää. Sairaana valtion palveluksessa olevat olivat vuonna 2003 keskimäärin 8,7 työpäivää.

Yhteistoiminnan parantaminen

Valtion yhteistoimintalaissa säädetyn yhteistoiminnan tarkoituksena on antaa valtion henkilöstölle vaikutusmahdollisuus työhönsä ja työoloihinsa vaikuttavaan, viraston toimintaa koskevaan päätöksentekoon ja samalla edistää valtionhallinnon toiminnan tuloksellisuutta ja taloudellisuutta. Valtion yhteistoimintalaki vastaa pääpiirteissään yritysten yhteistoimintalakia ja aikaisemmasta virastodemokratiasta on siirrytty pitkälti yksityisen sektorin yhteistointamenettelyä vastaavaan järjestelmään. Yritysten yhteistoimintalain uudistamisesta johtuvat mahdolliset muutostarpeet todetaan yhteistyössä henkilöstöjärjestöjen kanssa.

4. Kuntahallinnon keskeiset muutokset

4.1. Kuntien itsehallinto

Kuntien itsehallinto perustuu Suomen perustuslakiin. Perustuslain 121 §:n mukaan Suomi jakaantuu kuntiin, joiden hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon. Kuntien hallinnon yleisistä perusteista, kunnille annettavista tehtävistä ja kuntajaon perusteista säädetään lailla. Kunnan itsehallintoon kuuluu myös verotusoikeus. Euroopan neuvoston paikallisen itsehallinnon peruskirjan Suomi on hyväksynyt vuonna 1991.

1980 ja –90 –lukujen vaihteessa toteutetut normi- ja hallinnonuudistukset vähensivät valtion viranomaisten kuntiin kohdistamaa ohjausta. Samalla julkisen vallan tehtäviä siirrettiin valtion keskushallinnosta paikallishallintoon. 1990-luvun kehittämishankkeet liittyivät myös kuntien hallinnon ja palvelujen järjestämiseen sekä kuntalaisten osallistumismahdollisuuksiin ja edustuksellisen päätöksenteon työtapojen parantamiseen, kuten vapaakuntakokeilu ja osallisuushanke, joista jälkimmäisestä on annettu erillinen selonteko eduskunnalle (VNS 3/2002 vp).

Vuoden 1995 kuntalaki antoi kunnille laajemmat mahdollisuudet hoitaa lakisääteisiä tehtäviä joko omin voimin tai yhteistoiminnassa muiden kuntien tai palvelujen tuottajien kanssa. Lisäksi siirryttiin vuonna 1997 hallinnollisesta kirjanpidosta liikekirjanpidon soveltamiseen. Kuntien kannalta tärkeä oli myös vuonna 1993 toteutettu rahoitus- ja valtionosuusjärjestelmän uudistus. Uudistus vähensi merkittävästi valtion ohjausta kuntiin. Kuntien valvontajärjestelmä uudistui ja toiminnalle asetettavien tavoitteiden arviointia kehitettiin. Kuntalain soveltamisen vaikutuksista kuntien hallintoon ja talouteen on eduskunnalle annettu erillinen selonteko (VNS 3/1999 vp).

Myös kunnallisten palvelujen tuottamis- ja järjestämistapoja on kuntatalouden sekä kehittyneen lainsäädännön vaatimukset huomioon ottaen jatkuvasti arvioitu uudelleen tavoitteena palvelujen saatavuuden varmistaminen.

4.2. Kuntarakenne

Kuntien hallinnolliset rajat muodostavat maamme alueellisen perusjaotuksen ja kunta toimii sekä osana julkisen vallan kokonaisorganisaatiota, osana muiden kuntien kanssa muodostamia yhteistoimintajärjestelmiä sekä, kuten edellä todettiin, itsehallinnollisena yhteisönä.

Kuntasektorin palveluksessa oli noin 430 000 henkilöä vuonna 2004. Kuntien palveluksessa olevan henkilöstön määrä on vähentynyt vuosien 1990-2002 aikana, kun taas vastaavalla aikajaksolla kuntayhtymien henkilöstömäärä on hieman kasvanut. Lamavuosina 1990-luvulla kunnallisten luottamushenkilöiden määrä laski kuntien lakkauttaessa ja yhdistäessä lautakuntia ja johtokuntia. Tähän kehitykseen vaikuttivat myös vapaakuntakokeilu ja sen jälkeen toteutettu kuntien hallintoa koskevien erityissäännösten purkaminen.

Kuntien kehittämisessä on korostettu nimenomaisesti palvelujen turvaamista ja hallinnon rakennetta ja palvelujen tuottamistapaa koskevat ratkaisut ovat jääneet liian vähälle huomiolle. Kunta- ja aluehallintomme rakenteen kehittämisessä on viime vuosikymmeninä ollut vallitsevana kaksi linjaa:

- pääsääntöisesti vapaaehtoisuuteen perustuva strategia, jonka puitteissa kuntia on kannustettu tekemään vapaaehtoisia kuntaliitoksia ja harjoittamaan vapaaehtoista yhteistyötä ja
- strategia, jonka puitteissa laajaa aluepohjaa vaativia kuntien yhteistyötehtäviä on annettu lakisääteisten kuntien yhteistyöorganisaatioiden hoidettaviksi (esimerkiksi pelastustoimi)

Kuntarakenteen kehittämisen vapaaehtoisuuden vuoksi rakenteeseen kohdistuneet paineet ovat purkautuneet laajentuvana yhteistyönä. Tunnusomaista on, että yhteistyötä on edistetty sekä politiikka- ja hallintolähtöisillä (aluekeskusohjelma, seutuhanke) että sektorikohtaisilla ohjelmilla (sosiaali- ja terveysohjelmat, ympäristöterveydenhuolto-ohjelma).

Valtaosassa Suomen kuntia on laadittu 10-15 vuotta eteenpäin suuntautuva palvelustrategia. Niissä arvioidaan väestö-, työvoima- ja talouskehityksen pohjalta tarvittavia toimenpiteitä tulevaisuuden haasteista selviytymiseksi. Palvelustrategiassa arvioidaan yhteistyön kehittämisen mahdollisuuksia ja tarvetta, uusia palvelujen tuotantotapoja, linjataan kilpailupolitiikan toteuttamista ja muun muassa kunnan omistajapolitiikkaa.

Kuntarakenteessa ei ole tapahtunut merkittäviä muutoksia viime vuosikymmenten aikana. Kuntien lukumäärä oli 1990-luvulla hitaasti laskeva, vuosikymmenen alun 460 kunnasta määrä väheni 2000-luvun alun 452 kuntaan. Vaikka muodollinen kuntarakenne on näin näyttänyt melko staattiselta, maamme paikallis- ja aluehallinnon tosiasialliset rakenteet ja toimintatavat ovat muuttuneet merkittävästi.

Viime vuosikymmeninä kuntajaotusta on siis kehitetty kuntien tahtoon perustuvien tapauskohtaisten ratkaisujen kautta, mutta erityisesti viime vuosina valtio on aktiivisesti kannustanut kehitystä. Kannustamisen pääasiallisena välineenä on ollut yhdistymisavustuksina maksettava taloudellinen tuki. Vuoden 2002 alussa voimaantulleilla kuntajakolain säännöksiä muutoksilla avustusjärjestelmää tehostettiin ja monipuolistettiin. Muutoksella lisättiin laskennallisin perustein määräytyvien yhdistymisavustusten kokonaismäärää ja jatkettiin maksukautta sekä päätettiin kokeilla kokonaan uutena lisäkannustimena määräaikaaisesti voimassa olevaa investointi- ja kehittämishankkeiden tukea. Huhtikuussa 2005 voimaan tulevassa kuntajakolain muutoksessa on muutettu lain säännöksiä edelleen siten, että ne ohjaisivat kuntia parantamaan kuntajaon muutoksen yhteydessä myös palvelujen tuotantorakenteita. Valtio voi myös avustaa kuntia niissä kustannuksissa, joita kunnille aiheutuu yhdistymiseen liittyvistä esiselvityksistä.

Kannustus- ja tukitoimenpiteillä on ollut vaikutusta. Kuntarakenteessa on tapahtunut muutoksia ja kuntien yhdistymisiä koskevia selvityksiä on käynnissä. Uuden valtuustokauden alettua vuonna 2005 voimaan tulleet kuntien kokonaisliitokset (koskevat 22 kuntaa) huomioon ottaen kuntien lukumäärä on 432. Jatkossakin on ilmeistä, että kuntien yhdistymiset keskittyvät valtuustokauden vaihteeseen, joten on odotettavissa, ettei kuntien lukumäärä merkittävästi vähene ennen 1.1.2009.

Hallituksen tavoitteena on kunnallisten peruspalvelujen saatavuuden ja laadun turvaaminen koko maassa kohtuullisella vero- ja maksurasitteella. Edellytykset kunnallisten peruspalvelujen järjestämiseksi turvataan huolehtimalla toimintakykyisestä ja elinvoimaisesta kuntarakenteesta sekä palvelujen kestävästä rahoituksesta.

4.3. Kunta julkisten palvelujen tuottajana

2000-luvun alkaessa kuntahallinto hoitaa Suomessa noin kaksi kolmasosaa julkisen sektorin tehtävistä. Suurin osa tehtävistä on lakisääteisiä, mutta osa kuntien itsehallintonsa nojalla hoitamia vapaaehtoisia tehtäviä.

Kaikkien kuntien tulee periaatteessa tuottaa asukkailleen samat peruspalvelut. Käytännössä kunnan toimintaympäristö ja olosuhdetekijät vaikuttavat siihen, minkä tasoisena peruspalvelut tuotetaan. Kunnat ovat joutuneet etsimään uusia julkisten peruspalvelujen tuottamis- ja järjestämistapoja samalla kun ne pyrkivät ottamaan käyttöönsä juuri niille tarkoituksenmukaisimmat järjestelyt. Kuntahallinnon roolin voidaankin katsoa muuttuneen osittain palvelujen tuottajasta palvelujen järjestäjäksi. Kunnilla on säilynyt muutosten jälkeenkin vastuu palvelujen saatavuudesta ja laadusta. Myös erityisesti teknologiseen kehitykseen liittyvät mahdollisuudet ovat merkittäviä julkisten palvelujen parantamisen kannalta.

Kuntahallinnossa uusien toimintamallien käyttöönotto laajenee ja yleistyy, mikä osaltaan lisää tarvetta kuntaorganisaation toimintoja ohjaavan ja niihin vaikuttavan roolin uudelleen arviointiin ja kehittämiseen.

Erityisesti hyvinvointipalvelujen turvaamiseksi tarvitaan koko maassa ylikunnallista yhteistyötä, monissa kunnissa vähintään seudullista yhteistyötä. Lähtökohtana on ja monilla alueilla on myös käytännössä välttämätöntä, että julkisten palvelujen järjestämistä ja tuottamista tarkastellaan kokonaisuutena, johon kuuluvat niin kuntien kuin valtionkin vastuulla olevat palvelut.

Kuntien yhteistyöhön ja erikoistumiseen perustuvia uudelleenjärjestelyjä on tarkoitus kannustaa myös jatkossa. Tavoitelinjauksena on, että palvelujen ylikunnallista tuottamista edistetään ja palvelujen järjestämisessä tuetaan kuntien välisen, kuntien ja valtion sekä kuntien ja yksityisen sektorin välisen yhteistyön eri muotoja sekä alueellisten yhteistyö- ja hallintomallien kehittämistä tavoitteena palvelujen saatavuus lähellä niiden tarvitsijaa. Vuoden 2005 alusta voimaan tulleen kuntien valtionosuuslain muutoksen myötä kuntien laaja-alaisen ja kuntien palvelujen ja talouden kannalta merkittävän yhteistoiminnan tukeminen muutosvaiheessa on tullut mahdolliseksi. Yhteistyön kehittämisen lisäksi hallitus on omalla toiminnallaan pyrkinyt edistämään vapaaehtoisia kuntaliitoksia.

4.4. Yhteistyö

Kuntien keskinäinen yhteistyö

Kuntien yhteistoimintasäännökset uudistettiin vuoden 1993 alusta ottamalla käyttöön kuntayhtymäjärjestelmä siinä muodossa kuin se on voimassa olevassa kuntalaissa. Kuntien välisiä yhteistyömahdollisuuksia laajennettiin ja kuntien välinen yhteistyö tuli pääsääntöisesti mahdolliseksi myös lakisääteisissä tehtävissä suoraan kuntalain perusteella.

Kuntien yhteistoiminnasta säädetään pääosin kuntalaissa, mutta siitä on säännöksiä myös erityislaeissa. Kuntalain mukaan kunnat voivat sopimuksen nojalla hoitaa tehtäviään yhdessä, joko perustamalla yhteisiä virkoja, sopimalla tehtävän hoitamisesta toisen kunnan puolesta tai perustamalla yhteisiä toimielimiä ja kuntayhtymiä. Kuntien yhteistoiminta perustuu pääosin vapaaehtoisuuteen, mutta erikoissairaanhoidon, kehitysvammaisten erityishuollon ja alueiden kehittämisen hoitamiseksi kuntien on kuuluttava erityislakien perusteella tätä tehtävää hoitavaan kuntayhtymään.

Kuntien yhteistoiminta on jatkuvasti lisääntynyt ja monipuolistunut. Yhteistoiminnan tavoitteena on ollut kuntalaisille tärkeiden palvelujen järjestämisen turvaaminen sekä kunnan toimintakyvyn tai toiminnan taloudellisuuden parantaminen. Yhteistoiminnalla on pyritty parantamaan myös palvelujen laatua sekä varmistamaan erityisalojen asiantuntemus.

Palvelujen tuottamisessa ja järjestämisessä kuntayhteistyö ja sen osalta kuntayhtymätoiminta on edelleen merkittävin kuntalain mukainen yhteistoimintamuoto, vaikka kuntayhtymien lukumäärä on – erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollossa – viimeisen kymmenen vuoden kuluessa merkittävästi vähentynyt.

Kuntayhtymiä on nykyisin 236 (vuonna 1990 vielä 374), joista pakolliseen jäsenyyteen perustuvia – maakunnan liitot sekä erikoissairaanhoidon ja erityishuollon kuntayhtymät – on kaikkiaan 56. Vapaaehtoiseen jäsenyyteen perustuvat kuntayhtymät voivat hoitaa sekä kunnan lakisääteisiä että kuntien vapaaehtoisesti ottamia tehtäviä. Yleisimpiä tässä tarkoitettuja kuntayhtymiä ovat kansanterveystyön ja ammattikoulutuksen kuntayhtymät.

Kuntien välinen vapaaehtoinen yhteistyö on enenevässä määrin laajentunut seudulliseksi toiminnaksi. Seutuyhteistyön kohteeksi on perinteisen elinkeinopoliittisen yhteistyön lisäksi tullut kuntien järjestämisvastuun piirissä olevien palvelujen kehittäminen, maankäyttö ja aluekehitys. Seutuyhteistyötä on tuettu eri hallinnonalojen kehittämisohjelmilla ja niihin sisältyvillä kannusteilla. Alueiden kehittämisessä yhtenä keskeisenä kansallisena erityisohjelmalla voidaan mainita aluekeskusohjelma, jonka tavoitteena on vahvistaa ohjelmaan nimettyjen 34 kaupunkiseudun elinvoimaa ja kilpailukykyä. Ohjelma toteuttaa kuntien ja seuduilla toimivien koulutus- ja tutkimusyksiköiden sekä yritysten alueellisesti vaikuttavaa yhteistyötä erityisesti osaamisperustan vahvistamisessa, elinkeinopolitiikassa sekä palvelujen ja ympäristön kehittämisessä. Toimivat seudulliset strategiat ja päätöksentekorakenteet sekä seudullisten yhteistyöverkostojen aikaan saaminen ovat ohjelman keskeisiä vaikuttavuustavoitteita.

Seutuyhteistyö on laajentunut myös koskemaan kuntien muiden palvelutoimintojen järjestämistä ja yhteistyöratkaisuja on etsitty myös peruspalvelujen järjestämiseen. Käytännön sovellukset ovat vielä harvassa, mutta parhaat käytännöt esimerkiksi tukipalveluissa ovat hyvinneet. Vapaaehtoisissa järjestelyissä on kuitenkin ollut vaikeutena se, että suunnitelmien toimeenpaneminen on usein jäänyt puuttumaan.

Pitkälle edennyt esimerkki peruspalvelujen järjestämisestä kuntien välisenä yhteistoimintana on ympäristöterveydenhuolto. Valtioneuvosto on tehnyt 30.10.2003 periaatepäätöksen elintarvikevalvonnan ja muun ympäristöterveydenhuollon kehittämisestä. Periaatepäätöksen mukaan ympäristöterveydenhuolto paikallistasolla järjestetään siten, että kuntien vastuulla olevasta valvonnasta vastaa seudullinen valvontayksikkö. Tavoite on 50–85 seudullisen yksikön muodostaminen nykyisten 273 kunnallisen yksikön sijaan. Jos seudulliset yksiköt eivät muodostu maahan kolmessa vuodessa periaatepäätöksen antamisesta, säädetään alue-rajista erikseen.

Periaatepäätöksen tavoitteiden toteutumista edistetään sosiaali- ja terveysministeriön ja maaja metsätalousministeriön rahoittamalla kokeiluhankkeella, jossa 28 alueella (mukana 207 kuntaa) kokeillaan vuosien 2004–2005 aikana yhteistoiminnan toteuttamista kuntalain suomin menettelyin. Lisäksi lääninhallitukset alueellaan ja ympäristöterveydenhuollon keskusvirastot edistävät yhteistoimintaa omassa ohjaustyössään.

Kuntien seudullisen yhteistyön tukemiseksi toimii sisäasiainministeriön ja Suomen Kuntaliiton johdolla valtion ja kuntien yhteinen seutuhanke. Sen sisältönä on arvioinnin perusteella laajeneva ja kehittyvä seutuyhteistyökokeilu. Kokeilun myötä kehitetään seutuyhteistyön menetelmiä ja päätöksentekorakenteita sekä kannustetaan ja tuetaan kuntien yhteistyötä.

Seutukokeilussa kokeiluseuduilla on syntynyt konkreettista yhteistyötä kuntien taloushallinnossa, teknisessä toimessa ja sosiaali- ja terveydenhuollossa. Laajempiakin palvelustrategioita aletaan toteuttaa. Ensimmäisten kokeiluseutujen osalta hankkeen taloudellisesti ja toiminnallisesti merkittävät konkreettiset tulokset alkavat syntyä vuoden 2005 aikana. Käytäntöjen yleistämiseen päästään tämän vaiheen jälkeen.

Kuntien seudullista ja laajempaakin alueellista yhteistyötä tarvitaan muun muassa maankäytössä, joukkoliikenteen järjestämisessä sekä asunto- ja elinkeinopolitiikassa. Elinkeinopolitiikassa yksittäiset kunnat ovat globaalissa markkina- ja kilpailutaloudessa liian pieniä toimijoita. Työvoima- ja elinkeinokeskusten rooli alueellisen elinkeinotoiminnan kehittämisessä on keskeinen. Niiden palvelut on tarpeen tuoda lähemmäksi kaikkia yrittäjiä yrittäjyysohjelman mukaisten seudullisten yrityspalvelukeskusten kautta.

Helsingin seudun yhteistyön kehittäminen on hallituksen ohjelmassa asetettu selkeäksi tavoitteeksi. Tässä tarkoituksessa on asetettu hanke, jonka tavoitteena on edistää kuntien yhteistyötä ja yhteistä päätöksentekoa asioissa, jotka edellyttävät seudun kehittämistä toiminnallisena kokonaisuutena. Hankkeen ensimmäisessä vaiheessa selvityshenkilö laati ehdotuksensa Helsingin seudun yhteistyön kehittämistoimenpiteistä. Selvityshenkilön ehdotusten ja niistä saadun palautteen perusteella sisäasiainministeriö on valmistellut lakiluonnoksen kuntien yhteistyön kehittämisestä Helsingin seudulla. Laki loisi seudun kuntien yhteistyölle pysyvät hallinnolliset puitteet, mitä voidaan pitää pitkäjänteisen kehitystyön edellytyksenä.

Helsingin seudun yhteistyön kehittämishankkeeseen liittyen pääkaupunkiseudun neljä kaupunkia ovat kehittäneet keskinäistä vapaaehtoista yhteistyötään perustamalla johtavista luottamushenkilöistä koostuvan Pääkaupunkiseudun neuvottelukunnan. Keski-Uudenmaan kunnat puolestaan ovat perustaneet vastaavan tyyppisen Kuuma-parlamentin. Nämä yhteistyöelimet luovat osaltaan jatkuvuutta pääkaupunkiseudun poliittisten päättäjien keskinäiselle vuoropuhelulle.

Hallitus selvittää, millä tavoin seudun kunnat ja maakunnat aikovat vakiinnuttaa kehittyvän omaehtoisen yhteistyön käytäntöjä ja ollaanko luomassa pysyviä menettelytapoja koko Helsingin seudun käsittävälle kuntien yhteistyölle.

Kansallisen terveysprojektin keskeisenä tavoitteena on turvata hoitoon pääsy, lisätä erikoissairaanhoidon työnjakoa ja yhteistyötä sairaanhoitopiirien sisällä ja välillä, organisoida perusterveydenhuolto seudullisesti osittain nykyistä suuremmiksi kokonaisuuksiksi sekä luostaa ennalta ehkäisevää työtä sekä edistää kansalaisten vastuuta omasta terveydestä ja perusterveydenhuollon toimivuutta. Hanke perustuu valtioneuvoston vuonna 2002 tekemään periaatepäätökseen.

Projektin toteutus on edennyt suunnitellusti. Toteutus on jaettu 40 osakokonaisuuteen, joista kolmannes on jo saatu valmiiksi. Vuoden 2004 ja 2005 tärkeimmät asiat ovat hoitoon pääsyn turvaaminen ja perusterveydenhuollon ongelmien selvittäminen ja ratkaisuesitysten hakeminen niihin. Uusien toimintatapojen käyttöönotto edellyttää nykyistä laajamittaisempaa tietoteknologian hyväksikäyttöä. Elektronista sairauskertomusta varten on laadittu ehdotus yhtenäiseksi kansalliseksi tietopohjaksi.

Terveysprojektin kehittämistyötä edistetään varsin mittavalla hankerahoituksella. Vuodesta 2004 vuoteen 2007 on todennäköisesti käytettävissä 30 miljoonaa euroa terveysprojektin mukaisten hankkeiden rahoittamiseen.

Valtioneuvosto teki 2.10.2003 periaatepäätöksen sosiaalialan tulevaisuuden turvaamiseksi. Periaatepäätös vahvistaa sosiaalialan kehittämisen linjaukset lähivuosiksi ja varmistaa sosiaalialan tasapainoisen kehittämisen.

Periaatepäätös toimeenpannaan Sosiaalialan kehittämishankkeena vuosina 2003-2007. Sosiaalialan kehittämishankkeen tavoitteena on turvata palvelujen saatavuus, uudistaa palvelurakenteita ja toimintoja, turvata henkilöstön osaaminen ja riittävyys, tuottaa sosiaalipalvelut tehokkaasti ja vahvistaa sosiaalipalvelujen rahoitusta. Samalla käynnistetään sosiaalialan pitkän aikavälin kehittäminen Hyvinvointi 2015 ohjelmalla. Sosiaalialan kehittämishanke tukee kuntia palvelujen uudistamisessa ja pyrkii aikaansaamaan pysyviä uudistuksia. Hanke toimii tiiviissä yhteistyössä Kansallisen terveyshankkeen kanssa kaikilla tasoilla.

Sosiaalialan kehittämishanke koostuu 4 hankekokonaisuudesta ja 23 osahankkeesta.

Kuntien ja valtion välinen yhteistyö

Valtion ja kuntien välisen yhteistyön tärkeimmät foorumit ovat kunnallistalouden ja hallinnon neuvottelukunta, peruspalveluohjelmaa valmisteleva ministeriryhmä sekä eri ministeriöissä toimivat työryhmät, joissa kuntasektorilla on edustus.

Pääministeri Paavo Lipposen hallitusten aikana toimi erillinen valtio-kunta neuvotteluryhmä. Pääministeri Matti Vanhasen hallituksen peruspalveluohjelmaa valmistelemaan on asetettu erillinen ministerityöryhmä, jossa on mukana myös kuntien keskusjärjestön edustus. Kuntia koskevaa lainsäädäntöä, periaatteellisesti tärkeitä ja kauaskantoisia kunnallishallinnon ja -talouden asioita sekä valtion- ja kunnallistalouden yhteensovittamista käsitellään valtion ja kuntien neuvottelumenettelyssä, josta on säädetty asetuksella.

Pääministeri Matti Vanhanen on asettanut vuoden 2004 joulukuussa työryhmän (KuntaTIME), jonka tavoitteena on edistää yhteistyötä julkishallinnon tietoyhteiskuntakehityksessä.

Kuntien tehtävien ja velvoitteiden rahoituksen tasapainoa ja ennakoitavuutta parannetaan hallituskauden kattavalla valtion ja kuntien välisellä peruspalveluohjelmalla ja siihen liittyvällä vuosittaisella peruspalvelubudjetilla. Peruspalveluohjelmassa arvioidaan kuntien tehtävistä ja velvoitteista aiheutuvat menot ja tulot kuntaryhmittäin sekä toimenpiteet niiden tasapainottamiseksi.

Peruspalveluohjelman tarkoituksena on edistää palvelujen saatavuutta, tehokasta tuottamista ja kehittämistä, selvittää keinoja peruspalvelujen rahoituksen kestäväksi ja tasapainoiseksi turvaamiseksi, toteuttaa rahoitusperiaatetta sekä arvioida toimenpiteitä kuntien velvoitteiden ja niiden rahoituksen tasapainottamiseksi, kehittää peruspalvelujen lainsäädännön ja rahoitusjärjestelmien valmistelusta vastaavien ministeriöiden yhteistyötä sekä parantaa valtion ja kuntien välistä yhteistyötä.

Ensimmäinen peruspalveluohjelma hyväksyttiin maaliskuussa 2004 ja toinen maaliskuussa 2005. Peruspalveluohjelma on osa valtiontalouden kehysmenettelyä. Ohjelmassa palveluita ja niiden rahoitusta tarkastellaan valtiontalouden lisäksi kuntatalouden kokonaisuuden räkökulmasta. Peruspalveluohjelmaa valmistellaan poikkihallinnollisesti yhteistyössä Suomen Kuntaliiton kanssa valtiovarainministerin johtamassa ministerityöryhmässä.

Peruspalveluohjelman valmistelusta vastaavan ministeriryhmän työskentely on lisännyt eri ministeriöiden valmiutta palvelujen ja niiden rahoituksen kokonaisuuden tarkasteluun. Koska ohjelma kehittyy ja täsmentyy vuosittain tarkistettaessa valtiontalouden kehyksiä, ministeriryhmä jatkaa työskentelyään. Peruspalveluohjelman asema keskeisenä osana valtio-kunta yhteistyötä vakiinnutetaan. Siihen sisältyvät tavoitteet ja keinot edellyttävät vahvaa sitoutumista sekä valtiolta että kuntakentältä.

Peruspalveluohjelma kattaa erityislainsäädäntöön perustuvat kuntien järjestämis- ja rahoitusvastuulla olevat peruspalvelutehtävät. Nykyisten ja mahdollisten uusien peruspalveluteh-

tävien ja muiden velvoitteiden tarkoituksenmukaisuutta ja rahoitusta arvioidaan poikkihallinnollisesti yhtenä kokonaisuutena ottaen huomioon kuntien verotulot, valtionosuudet ja maksut. Kokonaistaloudellinen tilanne otetaan arvioinnissa huomioon.

Peruspalveluohjelmassa tarkastellaan kuntien toimintatapoja ja tehokkuutta sekä tarvetta selaisiin rakenteellisiin uudistuksiin, joilla taloudellisuutta ja tehokkuutta on mahdollista lisätä. Lisäksi selvitetään edellytykset peruspalvelujen järjestämiseen taloudellisesti toimintakykyisten kuntien ja muiden velvoitteisiin nähden toimintakykyisten organisaatioiden toimesta. Eri hallinnonaloilla on ryhdytty toimenpiteisiin palvelujen tuottavuuden parantamiseksi.

Kunnallistalouden ja -hallinnon neuvottelukunnan arviointijaosto laatii hallituskauden mittaisen peruspalvelujen arviointisuunnitelman, jota päivitetään vuosittain. Suunnitelma sisältää tiedot siitä, mitä peruspalvelujen valtakunnallisia ja alueellisia arviointeja on tarkoitus toteuttaa, millaisilla aikatauluilla, millaisia arviointimenetelmiä käytetään, miten ja mitä tietoja arvioinnissa käytetään sekä miten arviointituloksia käytetään ja miten tulokset julkistetaan. Suunnitelma sisältää myös tiedot siitä, mitä arviointeja on tarkoitus tilata kolmansilta osapuolilta.

Peruspalvelujen arviointisuunnitelman tavoitteena on eri hallinnonalojen ja hallinnon eri tasojen harjoittaman peruspalvelujen arvioinnin eheyttäminen ja koordinointi. Arviointisuunnitelma lisää valtion ja kuntien välistä yhteistyötä arvioinnin alalla ja auttaa päätöksentekijöitä löytämään tietoa peruspalvelujen tilasta, saatavuudesta ja laadusta. Lääninhallitusten suorittamasta peruspalvelujen alueellisesta arvioinnista on myös valmistunut hallituskauden mittainen muutkin kuin edellä mainittuun suunnitelmaan sisältyvät lääninhallituksen toimialat kattava arviointisuunnitelma.

Kuntahallinnolla on myös roolinsa valtion paikallis- ja aluehallintoviranomaisten kanssa yhteistyönä järjestettävässä toiminnassa. Muun muassa erilaisilla yhteispalvelupisteillä on pyritty turvaamaan palvelujen saavutettavuus valtion supistaessa paikallistoimintojaan. Kunnat ovat ottaneet vastattavakseen erilaisista tehtävistä kuntalain mukaisina toimeksiantotehtävinä.

Paikallishallinnon palvelujen tarjonnan ja saatavuuden turvaamiseksi lisätään uuden viestintä- ja tietotekniikan sekä yhteispalvelupisteiden roolia. Vuoteen 2006 mennessä perustettavat 40 alueellista työvoiman palvelukeskusta tulevat toimimaan tiiviissä yhteistyössä työllisyyden hoidon eri viranomaisten kanssa. Työvoimatoimistojen lisäksi mukaan tulevat kunnat – erityisesti kuntien sosiaali- ja terveystoimi sekä nuorisotoimi, KELA ja muut asiantuntijatahot sekä erilaiset palvelutuottajat. Työvoiman palvelukeskusten kustannukset jaetaan tasan työhallinnon ja kuntien kesken KELA:n vastatessa omista kustannuksistaan.

Hallituksen ohjelmaan sisältyy yhteisen palvelustrategian laatiminen. Sen tavoitteena on luoda hyvät edellytykset julkisen hallinnon palvelujen saatavuuden ja laadun turvaamiseksi ja vaikuttavuuden parantamiseksi. Strategia määrittelee ne alueet, joissa palveluntuottajien yhteistyön lisääminen on välttämätöntä palvelujen parantamiseksi. Myös toimintatapoihin ja palvelurakenteisiin on tehtävä muutoksia yhteistyön ja tuottavuusvaatimusten lisääntyessä. Valtion alue- ja paikallishallinnon palvelutuotannossa yhteistyötä on lisättävä sekä valtion viranomaisten kesken että valtion ja kuntien kesken. Palvelujen kehittämisen lähtökohtana on asiakaslähtöisyys. Ensisijaisena tavoitteena on turvata palveluntarjoajien yhteistyön avulla tarpeita vastaavien, kattavien, laadukkaiden ja monipuolisten palvelujen saatavuus ja laatu sekä parantaa palvelujen vaikuttavuutta ja tuottavuutta uudistamalla toimintatapoja ja palvelurakenteita sekä lisäämällä verkkopalvelujen käytettävyyttä ja käyttöä.

Lailla säädetty kuntien uusi yhteistoiminta

Pelastustoimen palvelut ovat vuoteen 2004 saakka olleet suurimmaksi osaksi kunkin kunnan yksinään järjestämiä. Pelastustoimen riittävän palvelutason ylläpitäminen etenkin onnettomuuksien ennaltaehkäisyssä kävi liian raskaaksi pienemmille kunnille. Tästä syystä päädyttiin esittämään pelastustoimen järjestämistä siten, että muodostetaan noin 30 lailla määrättyä kuntien yhteistoimintaan perustuvaa alueellista pelastustointia.

Lainsäädäntö toteutettiin kahdessa vaiheessa: ensin säädettiin laki, jossa valtioneuvostolle annettiin toimivalta päättää aluejaosta ja kunnat veloitettiin perustamaan pelastustoimen alueet. Pelastustoimen lainsäädäntö muutettiin uuden järjestelmän mukaiseksi, kun järjestämistapaa koskeva kysymys oli ratkaistu. Valtioneuvosto vahvisti pelastustoimen alueiden määräksi 22. Kuntien tehtävänä oli sopia pelastustoimen alueellisista järjestelyistä, kuten hallintomallista ja kustannustenjakoperusteista, vuoden 2002 loppuun mennessä sekä tehdä tarvittavat järjestelyt, kuten alueen sisäinen organisaatio, henkilöstön siirrot uusiin virkoihin, sopimuspalokuntien sopimusten siirrot, budjetti ja lukuisat muut käytännön asiat ennen alueiden pelastustoimien käynnistymistä 2004.

Pelastustoimen uudelleen järjestämisen tarkoitus oli alusta alkaen toiminnan tehostaminen siten, että päällekkäisiä tehtäviä karsitaan ja vapautuvia voimavaroja käytetään uusiin tehtäviin. Suurissa organisaatioyksiköissä mahdollisuus erikoistua johonkin tehtävään parantaa henkilöstön asiantuntemusta omassa asiassaan.

Puolen vuoden yhteistoiminnan jälkeen kritiikkiä on tullut etenkin kustannusten noususta. Kun kustannukset jaettiin maksuosuuksina alueellisen organisaation kunnille, joillakin niistä maksut nousivat, toisille taas laskivat. Osa noususta on siirtymävaiheen kertaluonteisia kustannuksia. Palkkojen harmonisointi aiheuttaa jonkin verran lisäkustannuksia. Hallinnossa jäsenkuntien edustajien muodostaman yhteisen lautakunnan tai johtokunnan jäsenten rooli on vielä selkiintymätön; toimivatko he tehtävässään kotikuntansa edunvalvojana vai yhteisen pelastustoimen parhaaksi.

Kainuun hallintokokeilulaki (343/2003) tuli voimaan 1.6.2003 ja kokeilu alkoi 1.1.2005. Kokeilu merkitsee laajaa kuntien tehtävien kokoamista. Lain nojalla maakunnan tehtäväksi siirtyivät terveydenhuolto, suuri osa sosiaalihuoltoa ja lukio sekä ammatillinen koulutus. Tämän lisäksi samaan hallintoon koottiin sairaanhoitopiirin ja maakunnan liiton tehtävät. Kunnat omilla päätöksillään laajensivat sosiaalihuollon maakunnalle siirtyviä tehtäviä niin, että peruskuntiin jäi sektorista ainoastaan päivähoito.

Laaja tehtävien kokoaminen oli mahdollista, kun maakuntahallinnon ylimmäksi päätöksen- tekoelimeksi tuli vaaleilla valittu maakuntavaltuusto. Ensimmäiset maakuntavaltuuston vaalit pidettiin lokakuussa 2004 ja valtuuston toimikausi alkoi marraskuussa 2004. Muutos on vähentänyt kunnissa lautakuntien määrää, kun vastaavat lautakunnat on perustettu maakuntahallintoon.

Tehtävien siirtyminen on ollut laajamittaista. Sitä kuvaa, että kuntien budjetista noin 60 % siirtyi maakuntatasolle. Kunnallisten palvelujen osalta kokeilun onnistumiseen vaikuttaa oleellisesti saadaanko siinä hyödynnettyä toimialueen suurempi koko, uudet tehtäväyhdistelmät ja toimiiko kuntien ja maakunnan yhteistyö kitkattomasti. Kainuun väestökehitys ja ennusteet ovat erittäin vaikeita. Tämä näkyy myös alueen kunnallistaloudessa, joka puolestaan on suoraan maakunnan talouden pohjana.

4.5. Osallistuminen ja demokratia

Kuntien toimintatapojen muutokset – laajeneva yhteistyö ja verkostoituminen – ovat osallistumisen ja kansanvallan näkökulmista katsottuina haasteellisia. Edustuksellinen demokratia ja osallistumisen instrumentit on suunniteltu pääasiassa peruskunnassa tapahtuvaa päätöksentekoa varten. Palvelujen tuottamisen ja järjestämisen toteutuessa peruskunnan asemesta erilaisin yhteistyömuodoin kansalaisten vaikuttamismahdollisuudet ohenevat.

Hallituksen ohjelman mukaisesti toteutetaan kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelma. Osana politiikkaohjelmaa toteutetaan sisäasiainministeriössä kunnallisen demokratian kehittämishanke. Hankkeessa selvitetään edustuksellisen demokratian ja kuntien vastuulla olevien tehtävien markkinaehtoistumisen ja ulkoistamisen yhteensovittamismahdollisuuksia. Samalla tarkastellaan seutukuntapohjaisen sekä maakunnallisen ja muun alueellisen verkostoitumisen ja yhteistoiminnan suhdetta kunnalliseen itsehallintoon.

Hankkeessa selvitetään ja esitetään ehdotuksia linjauksiksi asiaryhmistä, jotka on pidettävä ehdottomasti kuntien itsehallinnollisessa ohjauksessa tai asiaryhmistä ja edellytyksistä, joilla jotkin tehtäväryhmät voidaan siirtää ohuempien tai välillisempien itsehallinnon toteutusmuotojen varaan tai kokonaan niiden ulkopuolelle, sekä ratkaisuksi, joilla itsehallinnon toteutumisedellytykset turvataan/palautetaan asiaryhmissä, joiden luonne sitä vaatii. Samalla kartoitetaan käytännössä jo onnistuneita toimintamalleja suomalaisesta ja kansainvälisestä alue- ja kuntakentästä.

Vuoden 2004 aikana on valittu kuntia ja alueita, joille tarjotaan mahdollisuus osallistua kokeiluun, joissa sovelletaan jo olemassa olevia hyviä käytäntöjä ja kehitettäviä toimintaehdotuksia.

5. Tähänastisen uudistustyön tulokset

Keskushallinto

Julkista hallintoa on uudistettu johdonmukaisesti ja perusteellisesti. Julkisen hallinnon ja palvelujen korkea suorituskyky ja laatu ovat osaltaan vaikuttaneet Suomen hyvään menestykseen kansainvälisissä kilpailukykyvertailuissa.

Monista rakenneuudistuksista huolimatta ministeriöiden ja niiden alaisten keskushallinnon virastojen nykyinen määrä, lähes 100, on suunnilleen sama kuin vuonna 1990. Vaikka määrä ei ole juuri muuttunut, ovat kuitenkin useimmat vuonna 1990 toimineet keskushallinnon organisaatiot kokeneet muutoksia. Virastoja on yhdistetty ja lakkautettu ja niiden tehtäviä siirretty paikallis- ja aluehallintoon, liikelaitoksiin sekä uusiin perustettuihin keskushallinnon organisaatioihin. Uusia virastoja on myös perustettu hoitamaan liikelaitostettavilta ja yhtiöitettäviltä organisaatioilta siirtyneitä viranomaistehtäviä. Nykyisistä keskushallinnon organisaatioista noin kolmannes on perustettu vuoden 1990 jälkeen.

Rakenneuudistuksissa pääpaino on ollut hallinnonalojen sisällä. Hallinnonalojen väliset toimialajärjestelyt ovat olleet vähäisiä. Uudistusten seurauksena ministeriöiden hallinnonalojen rakenteellinen erilaistuminen on lisääntynyt. Hallinnonalojen joukossa on nykyisin liiketoimintapainotteisia hallinnonaloja, kehittämiskeskusmallin rakenteeseensa omaksuneita hallinnonaloja sekä hallinnonaloja, joissa ministeriön alaisuudessa ei ole keskushallinnon virastoja ja laitoksia.

Keskushallinnon henkilöstömäärä on vähentynyt vuodesta 1990. Nykyinen keskushallinnon henkilöstömäärä, noin 29 000 henkilöä, on runsas puolet siitä, mitä se oli vuonna 1990. Sen sijaan ministeriöiden henkilöstömäärä on kasvanut ja on nykyisin vajaan neljänneksen suurempi kuin vuonna 1990. Suomen hallintojärjestelmä ei perustu edelleenkään puhtaasti ministeriöiden ja virastojen väliseen työnjakoon, sillä osaa toimeenpanotehtävistä hoidetaan vieläkin ministeriöissä. Valtion keskushallinnossa onkin edelleen tarvetta virtaviivaistaa rakenteita.

Tulosohjaukseen siirtymisellä on todettu olleen monia myönteisiä vaikutuksia julkisten palvelujen laatuun ja niiden tuotannon tehokkuuteen. Ohjausjärjestelmän toimivuutta koskevissa selvityksissä on kuitenkin havaittu myös puutteita. Eduskunta on kritisoinut budjettien ja raporttien muodossa annetun tulostiedon yleispiirteisyyttä ja löysyyttä. Yleisemmin on arvioitu tulosvastuujärjestelmän kehittyneen hitaasti valtionhallinnossa. Vähäinen reagointi vaatimattomiin tai huonoihin tuloksiin ei ole tukenut ohjausjärjestelmän uskottavuutta eikä sen muitakaan keskeisiä piirteitä. Tulostietojen määrällisyyttä ja tulosvastuun kohdentamisesta on myös esiintynyt puutteita, jotka ovat heikentäneet ohjausjärjestelmän toimivuutta. Tilivelvollisuus ja johdon tulosvastuu kuitenkin terävöityvät alkuvuodesta 2004 voimaan tulleiden talousarviolain ja -asetuksen muutosten johdosta. Uudistuksissa korostetaan valtioneuvoston roolia valtionhallinnon ohjaajana ja yhteiskuntapolitiikasta vastuullisena toimijana sekä ministeriöiden roolia hallinnonalansa tulosohjaajina. Ministeriöiltä edellytetään selkeämpien tulostavoitteiden asettamista. Myös tuloksellisuuden peruskriteerit on määriteltävä uudelleen.

Hallinnonalojen sektoroituneisuuden vähentäminen ja niiden yhteistyön ja yhteistoiminnan tehostaminen ovat pitkään sisältyneet keskushallinnon kehittämistavoitteisiin. Hallinnonalarajat ylittävien asioiden tehokkaaksi hoitamiseksi hallitus on sisällyttänyt strategia-asiakirjaansa neljä laajaa hallinnonalarajaa ylittävää politiikkaohjelmaa, joiden toteuttamiseen osallistuu useita ministeriöitä. Hallinnonalarajat ylittävää toimintakulttuuria kehitetään myös ministeriöiden ylimmän virkamiesjohdon järjestelmän uudistamisella.

Alue- ja paikallishallinto

Aluehallinto on kehittynyt aluehallinto 2000 –uudistuksessa linjattuun suuntaan. Lääninhallinto on löytänyt roolinsa yleishallinto-, valvonta- ja turvallisuusviranomaisen lisäksi kansalaisten keskeisten palvelujen ja oikeuksien edistäjänä sekä palvelujen saatavuuden seuraajana ja arvioijana. Lääninhallinnolla ei kuitenkaan ole ollut riittävästi resursseja näiden tehtävien hoitamiseksi.

Työvoima- ja elinkeinokeskusten rooli aluekehittäjinä on ollut merkittävä. Kehittäjäorganisaatioina niitä kuitenkin leimaa ulkopuolisen arvioinnin mukaan varovaisuus. Työvoima- ja elinkeinokeskuksissa on myös edelleen muun muassa tulosohjaukseen ja sisäiseen organisaatioon kohdistuvia muutostarpeita. Valvonta- ja kehittämistehtävien sijoittaminen samaan organisaatioon on osoittautunut ongelmalliseksi.

Alueelliset ympäristökeskukset, jotka käsittelevät muun muassa ympäristölupia sekä ohjaavat kuntien maakäytönsuunnittelua, ovat omalla toiminnallaan vakiinnuttaneet asemansa valtion aluehallintoviranomaisena. Ne ovat alueellisia toimijoita, vaikuttajia ja asiantuntijoita, jotka toimialallaan myös sovittavat yhteen erilaisia näkemyksiä. Lisäksi alueelliset ympäristökeskukset toimivat läheisessä yhteistyössä muiden aluehallintoviranomaisten ja maakunnan liittojen kanssa.

Valtion aluehallintoa on koottu voimakkaasti lääninhallinnon ja elinkeinohallinnon osalta. Alueellisia toimijoita on valtionhallinnossa vieläkin tarpeettoman paljon. Tehtäviä voitaisiin harkita koottavaksi lähinnä lääninhallituksiin ja työvoima- ja elinkeinokeskuksiin. Läänin-

hallitusten tehtävissä tapahtuneiden muutosten ja lääninuudistuksen toimeenpanosta saatujen kokemusten seurauksena nykyisten läänirajojen tarkoituksenmukaisuutta on eräiltä osin tarpeen arvioida uudelleen.

Aluehallinnon viranomaisten alueet eivät ole yhtenevät. Maakunnan liittoja on 19, työvoima- ja elinkeinokeskuksia 15 ja ympäristökeskuksia 13. Kuntien vastuulla olevia palveluita tuotetaan enenevässä määrin kuntien yhteistyönä muun muassa seututasolla ja Kainuun maakunnassa maakunnan tasolla. Eräiden ohjelmien ja aluestrategioiden toteuttaminen edellyttäisi usein maakuntaa laajempiakin alueita.

Maakunnan liitolla on vastuu aluekehityksestä, mutta merkittävä osa resursseja on valtion aluehallinnon hallussa. Tehtäväjaon painotusta on syytä tarkastella niin, että kehittämistehtävät ja voimavarat olisivat entistä enemmän maakunnan liitoilla ja tehtäväjako tukisi alue-
lähtöistä oma-aloitteisuutta.

Valtion paikallishallinto

Kihlakuntanuudistuksen tavoitteena oli muun muassa kansalaisten oikeusturvan parantamiseksi eriyttää poliisi-, syyttäjä- ja ulosottotoimi toiminnallisesti toisistaan. Valtion paikallishallinnon kehittämisen perusteista annetun lain sanamuodon mukaan näiden toimijoiden tulee käyttää toiminnallisesti mahdollisimman itsenäistä päätösvaltaa. Samanaikaisesti poliisi-, syyttäjä- ja ulosottotoimi kuitenkin sijoitettiin valtaosin yhtenäisvirastoihin. Yhtenäisyys näissä virastoissa rajoittuu edellä mainituista syistä toimitiloihin, hankintoihin, yhteisen määrärahan käyttöön sekä eräisiin talous- ja henkilöstöhallinnon tehtäviin. Kaksi viimeksi mainittua tehtävää siirtyy osaksi sisäasiainministeriön hallinnonalalle vuonna 2006 perustettavaan palvelukeskukseen ja osaksi oikeusministeriön hallinnonalalle samana vuonna perustettavaan vastaavaan keskukseen. Nykyinen yhteisen henkilöstön määrä (noin 200) on siten ylimitoitettu näihin tehtäviin.

Kihlakunnanviraston eri toimialoilla on huomattavia paineita yksikkökoon suurentamiseen. Näiden muutosten taustalla on tavoite turvata eri toimialojen palvelujen saatavuus ja parantaa sen laatua tehostamalla johtamista ja resurssien käyttöä sekä lisäämällä tuottavuutta suuremmissa kokonaisuuksissa. Muutoksista syntyisi myös palvelujen ja viraston toiminnan kehittämiseen käytettävissä olevia säästöjä ja ne antaisivat entistä paremmat mahdollisuudet resurssien joustavalle käytölle, erikoistumiselle ja uusien tehtävien vastaan ottamiselle.

Kihlakuntajärjestelmän toimivuudessa on edelleen ongelmia. Järjestelmän toimivuudesta ja jatkosta on tarpeen tehdä kokonaisarviointi.

Kuntahallinto

Suomen kuntarakenne on hyvin epäyhtenäinen. Kuntien väestömääräiset ja alueelliset ko-
koerot ovat hyvin suuret. Väestömäärältään pienet kunnat selviävät vain pienestä osasta tehtäviään omin voimin ja toisaalta alueellisesti suurimpien ja harvaan asuttujen kuntien on vaikea järjestää asukkaidensa palvelut saavutettavuudeltaan muiden kanssa tasavertaisesti.

Kuntasektorin toiminnan tehostumisen muutosvauhti ei kuntien yhteistoiminnan lisääntymisestä ja kuntaliitoksista huolimatta ole ollut riittävä. Käytettävissä olevien tietojen mukaan kunnallisten peruspalvelujen tuottavuus on 2000-luvulla laskenut. Tuottavuus- ja tehokkuuserot kuntien välillä ovat suuret. Viimeisimpien selvitysten mukaan kuntien menot kasvavat toimintaympäristössä tapahtuvien muutosten vuoksi selvästi tuloja nopeammin ja kuntatalous on suurissa vaikeuksissa. Tulevista haasteista selviytyminen edellyttääkin sekä kuntien yhdistymis- että yhteistyöhankkeiden vauhdittamista sekä tätä kautta toimintarakenteiden tehostamista.

Vaikka kuntayhtymien määrä on viime vuosina vähentynyt, kuntien välinen yhteistyö sinänsä on lisääntynyt ja monimuotoistunut. Kuntayhtymien määrän väheneminen on monin paikoin johtunut sektorikohtaisten erityistehtäviin erikoistuneiden kuntayhtymien purkamisesta ja niiden tehtävien liittämisestä muihin kuntayhtymiin.

Yleisintä kuntien yhteistyön laajeneminen on ollut elinkeinopolitiikan ja edunvalvonnan toimialueilla sekä aluepoliittisten ohjelmien ja projektien toteuttamisessa. Harvemmin yhteistyötä on toteutettu yhdyskuntatekniikan ja asumisen järjestämisessä. Samoin yhteistointi on toistaiseksi ollut melko vähäistä kuntien hallintopalvelujen – kuten talous- ja henkilöstöhallinto sekä kiinteistöhallinto – järjestämisessä. Erityisesti on todettava, että peruspalveluissa – terveys-, sosiaali- ja koulutoimi – kuntien yhteistyön laajeneminen on edennyt hitaasti.

Palveluja tuotetaan kuntien oman tuotannon ja yhteistoiminnan ohella entistä enemmän ottamalla niitä yksityiseltä tai kolmannelta sektorilta. Ongelmat kuntatasolla liittyvät muun muassa palvelujen tuotteistamiseen ja niiden hinnan määrittelymiseen. Lisäksi markkinat ovat pääkaupunki- ja eräitä muita suuria kaupunkiseutuja lukuun ottamatta vielä kehittymättömät.

Valtion henkilöstö

Valtioneuvoston henkilöstöpolitiikan linjaa koskevan periaatepäätöksen linjaamaan suuntaan on edetty kaikilla painopistealoilla. Periaatepäätöksen tarkempi arviointi on tarkoitus tehdä vuonna 2005, minkä jälkeen annetaan uusitut linjaukset.

Ylimmän johdon järjestelmää kehitetään. Tavoitteena on valinta- ja nimittämismenettelyn kehittäminen, liikkuvuuden lisääminen, urakehityksen edistäminen sekä uuden johtamiskulttuurin luominen, jossa kiinnitetään huomiota myös henkilöstöjohtamiseen ja koko valtioyhteisötason strategiseen toimintaan ja tulosaajatteluun.

Valtionhallinnon mahdollisuudet hankkia palvelukseensa osaavaa työvoimaa ovat säilyneet viime vuosina hyvinä ja valtion kokeminen kilpailukykyisenä työnantajana on hieman parantunut. Tätä osoittavat myös vaihtuvuustilastot, joiden mukaan valtio saa tällä hetkellä muilta sektoreilta enemmän työvoimaa kuin se menettää. Hyvä tilanne on pitkälti seurausta yksityisellä sektorilla tapahtuneesta työvoiman kysynnän vähenemisestä. Palkkausjärjestelmien uudistus on edennyt suotuisasti ja uudet palkkausjärjestelmät saadaan lähes kattavasti käyttöön vuonna 2005. Tulospalkkauksen periaatteita ja järjestelmiä on kehitetty jo vuosien ajan sekä seurattu järjestelmien toimivuutta. Tavoitteena onkin täydentää peruspalkkausjärjestelmää tulospalkkauksella yhä useammissa virastoissa. Palkkausjärjestelmä uudistuksella on ollut myönteisiä vaikutuksia henkilöstöjohtamiseen muun muassa siksi, että uudet palkkausjärjestelmät edellyttävät kaikkien henkilöiden kanssa käytäviä tulos- ja kehityskeskusteluja. Näissä tulostavoitteellisuus sekä henkilöstön osaamisen kehittäminen, motivointi ja hyvinvointi nousevat entistä keskeisemmin esiin.

Tämän päivän ja tulevaisuuden yksi suurimmista haasteista on kattava henkilöstösuunnittelu valtion organisaatioissa. Tämä sisältää organisaatioiden strategioista ja tulevista tehtävistä johdetun henkilöstön määrällisen ja laadullisen kysynnän sekä nykyhenkilöstön eläköitymis- ja muun poistuman ennakkoinnin. Lopputuloksena saadaan selville, kuinka paljon ja millälaisen osaamisen omaavaa henkilöstöä valtion organisaatiot tarvitsevat. Näin voidaan varautua henkilöstön tulevaan rekrytointiin ja nykyhenkilöstön osaamisen kehittämiseen. Näitä asioita on eri yhteyksissä viety eteenpäin menettelyjä kehittämällä ja tarjoamalla tarvittavaa virastotason tietoa.

Työhyvinvointiin ja sen parantamiseen on kiinnitetty paljon huomiota. Valtiolla on käytössä kattava henkilöstövoimavarojen hallinta- ja henkilöstötilinpäätösmenettely ja virastoja tuetaan HR-menettelyjen, välineiden ja tiedon tarjonnan muodossa. Nämä seikat ovat edellyttäneet ja edellyttävät myös jatkossa johdon ja esimiesten paneutumista uudella tavalla henkilöstöjohtamisen kysymyksiin.

Hallinnon rakenteellisten uudistusten valmistelussa henkilöstöpolitiikkaa ei ole otettu riittävästi huomioon. Seurauksena on voinut olla uudistusten toteutuksen vaikeutuminen ja myös kustannusvaikutusten virheellinen arviointi.

Tietoyhteiskuntakehitys

Kansainvälisesti Suomi on menestynyt tietoyhteiskuntakehityksen vertailussa hyvin, mutta hallinnon sähköinen asiointi ei ole edennyt odotusten ja asetettujen tavoitteiden mukaisesti. Tietoyhteiskunta-asiain neuvottelukunnan vuoden 2001 lopussa valmistuneen raportin mukaan (Julkisen hallinnon sähköisen asiointin toimintaohjelma 2002-2003) hallinnon siirtyminen sähköisiin palveluihin on osoittautunut monin verroin vaativammaksi ja aikaa vievemmäksi kuin alun perin uskottiin. Myös toimintaprosessien uudistaminen verkkopalveluja vastaaviksi on ollut hidasta. Toisaalta tuoreimmat kansainväliset vertailut osoittavat, että Suomi sijoittuu sähköisessä hallinnossa aivan kärkisijoille maailmanlaajuisesti. Keväällä 2004 julkaistussa sähköisen hallinnon vertailussa Suomi oli noussut jaetulle neljännelle sijalle ja EU-maita käsittelevässä eEurope 2005 tutkimuksessa Suomi kuului ylimpään eli Global Leaders -kategoriaan.

Eduskunta on useissa lausumissaan kiinnittänyt huomiota hallinnon verkkopalvelujen kehittämiseen ja edellyttänyt muun muassa, että virastojen sähköisten palvelujen tulisi olla laajasti sähköisellä henkilökortilla käytettävissä. Sähköisen varmenteen yleistyminen on palvelujen puuttuessa ollut hidasta, mutta on kääntynyt nousuun. Pankkien kertakäyttöiset salasanat ovat olleet varmistusmenetelmä, jota yksityisissä palveluissa ja osassa julkisiakin palveluja käytetään. Sähköinen henkilökortti on vain yksi väline, jossa sähköistä varmennetta käytetään. Varmenne liittyy kaikkeen sähköiseen asiointiin, jossa asiakkaan henkilöllisyys täytyy luotettavasti todeta ja sen tulevaisuuden käyttökohteet ovat määrällisesti painotetummin muissa alustoissa, kuten pankkikortit ja mobiilivarmenteet. Nykyistä suurempi yhtenäisyys viranomaisten sähköisiä palveluja koskevassa toimintapolitiikassa on selvästi tarpeen.

Yhteiskunnan perusrekistereinä pidetään tietojärjestelmiä, jotka sisältävät tietoja henkilöistä, rakennuksista, kiinteistöistä ja yrityksistä. Tällaisia tietojärjestelmiä ovat väestötietojärjestelmä, kiinteistötietojärjestelmä, verohallinnon tietojärjestelmät ja keskeiset yritystietoja sisältävät järjestelmät. Nykyisin järjestelmät muodostavat verkon, jossa yhteiskäyttöisyyttä viedään yhä pitemmälle. Perusrekistereihin tukeutuvia hyväksikäyttäjiä ovat kaikki julkisen hallinnon toimijat ja lisäksi välittömästi tai välillisesti hyvin pitkälle myös yksityisen sektorin toimijat. Perusrekistereiden kehittämisellä aikaansaatu toiminnan tehostuminen ja sujuvuuden lisäys on yhteiskunnallisesti merkittävä. Perusrekistereiden yhteiskäytön kehittäminen vaatii edelleenkin lisäpanostuksia, jotka nousevat esille muun muassa Julkiset palvelut verkkoon -hankkeen käyttöönottoaiheessa.

Valtion muiden tietojärjestelmien ja rekistereiden kehittämisessä painopiste on kuitenkin ollut organisaatiokohtaisissa ratkaisuissa, mikä on vaikeuttanut niiden yhteiskäyttöisyyttä. Valtioneuvoston yhtenäisyyden kannalta tilanne on sirpaleinen sekä ratkaisuihin että palvelutuotantona. Valtioneuvoston kanslian asettamassa työryhmässä onkin syksyllä 2004 valmistunut ehdotukset valtion tietohallinnon menettelytapojen kehittämiseksi ja koordinaation parantamiseksi osana hallituksen tietoyhteiskuntaohjelmaa. Näiden uudistusten toteuttamishanke on käynnistynyt vuoden 2004 lopulla ja valtiolle on muun muassa nimetty uusi IT-johtoryhmä.

6. Uudistustyön jatkaminen

6.1. Hallinnon uudistamiseen kohdistuvat paineet ja haasteet

Keskus-, alue- ja paikallishallinnon kehittämisessä on otettava huomioon useiden toimintaympäristön nopeiden muutosten ja näkökulmien asettamat uudet vaatimukset. Näitä ovat muun muassa kansainvälisen kehityksen, tasapainoisen yhteiskunnallisen ja alueellisen kehittämisen, osallisuuden ja demokratian, tuottavuuden, palvelujen saatavuuden ja tietoyhteiskuntakehityksen näkökulmat.

Kansainvälisen kehityksen vaikutukset

Globalisoituminen ja Euroopan unionin laajentuminen asettavat suuria haasteita myös julkiselle sektorille. Globalisoituminen on merkinnyt entistä hajautuneempaa yhteiskunnan toimimisen mallia. Julkisen hallinnon on entistä vaikeampaa keskitetysti luoda edellytyksiä yhteiskunnan ja talouden kehitykselle. Globalisoituminen asettaa tiukentuvan talouden vuoksi myös uusia reunaehtoja julkiselle hallinnolle. Samanaikaisesti julkiseen hallintoon kohdistuu kuitenkin yhä voimakkaammin muun muassa väestön ikääntymisestä johtuvaa palvelutarpeiden kasvua. Alueiden merkitys on kasvanut globalisoitumisenkin seurauksena.

Julksen sektorin toimintaa on näihin haasteisiin vastaamiseksi edelleen tehostettava sekä julkisen ja yksityisen sektorin keskinäistä suhdetta arvioitava uudelleen. Julksen sektorin tulee kuitenkin säilyttää asemansa ydintehtäviensä hoitajana. Alueilla tulee lisäksi olla kykyä kohdistaa voimavaroja omiin kriittisiin menestystekijöihin vastatakseen maailmanlaajuisen talouskilpailun haasteisiin.

Tasapainoisen yhteiskunnallisen ja alueellisen kehityksen näkökulma

Alueellinen keskittyminen on Suomessa hidastunut ja alueelliset erot ovat jossain määrin jopa vähentyneet. Työttömyys on hieman supistunut ja pitkäaikainen työttömyys on laskenut yleistä työttömyyden vähenemistä nopeammin. Noin kaksi kolmasosaa työttömistä on vaikeasti työllistettäviä. Muuttoliike on tasapainottunut. Alueelliset erot ovat silti huomattavia ja rakenteellinen työttömyys on suuri ongelma.

Julksen hallinnon haasteena on, että sosiaalisen syrjäytymisen lieventäminen ja väestön ikääntyminen aiheuttavat palvelutarpeen kasvua. Eläkemenojen kasvu alkaa kiihtyä jo ennen 2010-luvun taitetta. Näiden kehityskulkujen takia sosiaalimenojen suhde bruttokansantuotteen nousee nykyiseltä vajaan 27 prosentin tasolta selvästi, arvioiden mukaan 3–5 prosenttiyksikköä vuoteen 2030 mennessä. Koska ikärakenteen muutos on luonteeltaan pysyvä, jää meno-osuus tälle arvioidulle tasolle.

Sosiaalimenojen vaatiman kansantuoteosuuden kohoaminen asettaa paineita nostaa veroja ja maksuja. Verojen ja maksujen korottamispaineet toimivat väärään suuntaan kansantalouden kilpailukyvyyn kehittämisen näkökulmasta. Kireämpi työn verotus voi pienentää sekä työvoiman kysyntää että tarjontaa ja työntää koulutettua työvoimaa siirtymään pois maasta. Korkea rajaveroaste taas heikentää kouluttautumisen kannustimia, mikä vaikuttaa haitallisesti tuottavuuden kasvun edellytyksiin. Lisäksi hyvinvointimenojen rakenteen muuttumisen ikääntymisen takia koulutuksesta vanhuuden turvaan vähentää menojen investointiluonetta, millä voi myös olla kielteinen vaikutus talouskasvuun. Samaan aikaan on pidettävä mielessä se mahdollisuus, että kansainvälinen verokilpailu voi kiristyä, mikä johtaisi erityisesti liikkuvien veropohjien supistumiseen ja paineeseen painaa veroasteita alemmaksi.

Pyrkimys selviytyä julkisten menojen kansantulo-osuuden kasvupaineista verotusta kiristämällä voisi johtaa huonoon kierteseen. Kiristytvä verotus heikentäisi kasvua sekä tuotantotehtävien liikkuvuuden että kannustinvaikutusten kautta. Heikentyvä kasvu heikentäisi edelleen julkistaloutta. Tämän vuoksi julkisen talouden tasapaino-ongelmia on vaikea ratkaista verotusta kiristämällä, ellei samalla pystytä varmistamaan veropohjan säilyminen.

Ongelmallista on myös työikäisen väestön väheneminen ja tämän seurauksena työvoiman tarjonnan supistuminen. Tämä saattaa johtaa siihen, että omat työvoimavarat eivät riitä turvaamaan työvoimatarvetta. Voimistuessaan tämä kehitys saattaa aiheuttaa talouskasvun hidastumista.

Alueellisen kehittämisen ensisijainen julkisen hallinnon käytettävissä oleva keino on aktiivinen talous-, alue- ja työllisyyspolitiikka. Ohjelmapohjaisen kehittämisen lisäksi julkinen hallinto voi jossain määrin vaikuttaa myös hallinnon rakenteiden kautta. Valtion keskushallinnon toimintoja on tarkoitus lähivuosina alueellistaa. Alueellistaminen suuntautuu erityisesti aluekeskuksiin. Lisäksi voidaan hallinnon työpaikkoja ja palveluja tukea säilyttävien toimenpitein. Nämä toimenpiteet kohdistuvat erityisesti valtion paikallishallintoon. Hyvin järjestetty ja ennustettavasti toimiva julkinen hallinto ja palvelutuotanto ovat merkittäviä myös yritystoiminnalle.

Tasapainoinen yhteiskunnallinen kehitys vaatii erityisesti yrittäjyyden ja työllisyyden näkökulmasta

- hallinnon tehokkuuden lisäämistä
- hallinnon tehtäväkentässä keskittymistä julkishallinnon ydintehtäviin
- ministeriöiden välisen yhteistyön parantamista ja
- yhteistoiminnan lisäämistä eri toimijoiden kesken kaikilla tasoilla

Julkisen hallinnon henkilöstön eläkkeelle siirtyminen lisääntyy lähivuosina nopeasti. Ikärakenteen erilaisuudesta johtuen eläkkeelle siirtyminen lähimmän runsaan kymmenen vuoden aikana on julkisella sektorilla suhteellisesti suurempaa kuin yksityisellä sektorilla. Julkisen hallinnon työvoimakilpailukyky kohtaa suuria haasteita, koska samanaikaisesti työmarkkinoille tulevat ikäluokat ovat entistä pienempiä.

Toimintaedellytysten ja palvelujen saatavuuden ja laadun turvaamiseksi julkisen hallinnon on varmistettava kykynsä

- saada palvelukseensa ja pitää palveluksessaan osaavaa henkilöstöä ja
- käyttää henkilöstöään tehokkaasti.

Palvelujen saatavuuden näkökulma

Suomen alueellinen kehitys eriyttää alueiden mahdollisuuksia vahvistaa taloudellista perustaa, yrittäjyyttä ja työllisyyttä sekä toisaalta järjestää kansalaisille laadukkaat ja kilpailukyiset peruspalvelut. Käynnissä oleva muutos pitää yllä aktiivista muuttoliikettä ja keskittää

hyvinvoinnin toteuttamisen edellytyksiä maan eteläosaan, läntiselle rannikolle sekä yliopistovetoisten kehittämiskeskusten seuduille. Tasapainottava alueellinen kehittämispolitiikka edellyttää myös syrjäisempien seutujen aktivoimista, osaamisen lisäämistä ja resurssien kohdentamista innovatiivisen toiminnan vahvistamiseen.

Osaamisen kasvu tukee innovaatioiden syntymistä, näin osaaminen ja innovaatiot vahvistavat toisiaan. Palvelujen saatavuuden ja alueellisen kehittämisen näkökulmasta on pyrittävä innovaatio- ja kasvuyritysten sekä innovaatiotoimintojen tunnistamiseen ja innovaatioympäristön alueellisen palvelutarjonnan vahvistamiseen.

Laajassa, harvaan asutussa maassa vähäinen väestöpohja ja pitkät etäisyydet aiheuttavat kaikista toimenpiteistä huolimatta pysyväisluonteisia eroja palvelujen saavutettavuuteen ja palvelutasoihin tasaveroisuuteen tähtäävästä lainsäädännöstä huolimatta. Kunnilla ja kuntayhtymillä sekä valtion viranomaisilla on yhteinen haaste löytää yhteistyössä myös muiden toimijoiden kanssa ratkaisuja siihen, kuinka turvataan kansalaisten peruspalvelut maan kaikissa osissa.

Nykyisellään Suomen kunnat voidaan luokitella hyvinvoinnin näkökulmasta neljään ryhmään. Voimakkaimmin kasvavat korkeimman osaamisen ja innovatiivisimman tuotannon keskittymät. Niissä on voimakkain kasvupotentiaali, mutta samalla monet talouden epävarmuudet ja sosiaaliset ongelmat nakertavat väestön yleistä hyvinvointia. Toiseen ryhmään voidaan lukea kasvukeskusten läheiset kunnat, joissa on maaseutumainen rakenne, mutta samalla lähellä ovat keskuksien työpaikat ja monipuoliset korkean tason palvelut. Kolmannen ryhmään kuuluvat etäämpänä pääkeskuksista olevat kohtuullisen voimakkaat kunnat, joissa on työtä ja riittävä väestöpohja peruspalvelujen järjestämiselle. Neljanteen ryhmään kuuluvat perifeeriset alueet, joissa väestörakenne näivettyy ja peruspalvelut ovat osin kaotamassa. Nykynäkymällä taajaan asuttu Suomi on muuttumassa elinvoimaisten keskusten ja niiden lähialueiden sekä pääliikenneväylien asutuksen Suomeksi. Muualla asutus riippuu väestön mieltymyksistä, elinkeinojen kannattavuudesta ja vapaa-ajan asutuksen vahvuudesta.

Kuntien toiminnassa joudutaan yhä selkeämmin miettimään, kuinka turvataan alueen kehittyminen ja toisaalta kuinka turvataan kansalaisten hyvinvointipalvelut. Kehittämistyö vaatii osaamisen vahvistamiseksi yhä suurempaa asiantuntemusta sekä laajoja yhteistyöverkostoja. Hyvinvointipalvelujen toteuttaminen edellyttää kuntien yhteistoiminnan kehittämisen lisäksi kunnan sisäisen organisaation raja-aitojen madaltamista ja laajaa yhteistyötä muiden toimijoiden kanssa. Useimmilla aloilla edellytetään ennaltaehkäisevää, monialaista yhteistyötä. Logistisia järjestelmiä on uudistettava, teknologian antamat mahdollisuudet on otettava käyttöön, yhteistyötä kolmannen sektorin kanssa on tehostettava ja kuntalaisissa kasvatettava positiivista asennetta myös oman vastuun lisäämiseksi fyysisen ja henkisen hyvinvoinnin ylläpitämisessä.

Sekä kuntien että valtion paikallishallinnon rakenteita tulee arvioida siitä näkökulmasta

- minkälaista taloudellista ja väestöpohjaa kunkin palvelun tuottaminen edellyttää
- millä hallinnon tasolla – paikallistaso, seututaso, maakunta tai sitä laajempi alue – palvelut on tarkoituksenmukaisinta tuottaa.

Valtion palvelujen saatavuuden turvaamiseksi on muun muassa

- asetettava palvelujen saatavuudelle seurattavat tavoitteet
- tehostettava resurssien käyttöä laajentamalla paikallishallinnon yksiköiden toimialueita ja käyttämällä hyväksi erikoistumista ja
- kehitettävä valtion paikallishallinnon ohjausta.

Tuottavuuden näkökulma

Väestön ikääntyminen lisää julkisten palvelujen tarvetta ja aiheuttaa pidemmällä tähtäyksellä mittavia menopaineita. Niitä voidaan purkaa kääntämällä julkisen sektorin laskeva tuottavuus nousuun.

Julkisen sektorin palvelutuotantoyksiköiden välillä on suuria tehokkuuseroja, joita olosuhdetekijät eivät selitä. Eri tutkimusten ja selvitysten mukaan muun muassa sosiaali- ja terveyspalveluissa on huomattava tuottavuuspotentiaali.

Julkisen sektorin työntekijöiden kasvava eläkkeelle siirtyminen antaa mahdollisuuden toteuttaa laajojakin uudistuksia. Eläkepoistuma ajoittuu kuitenkin hyvin eri tavoin eri tehtäviin, toimintoihin, ammatti- ja koulutusryhmiin ja organisaatioihin. Tämän takia tuottavuuden kehittämistavoitetta ei ole tarkoituksenmukaista kytkeä mekanistisesti todennäköisiin poistumamääriin. Sen sijaan muutokset on toteutettava osana organisaatioiden ja toimintatapojen kehittämistä ja niiden toteutustavan on tuettava eläkkeellesiirtymisiän myöhentymistä ja osaamisen hallittua kehittämistä.

Käytettävissä olevia keinoja julkisen sektorin tuottavuuden nostamiseen ovat muun muassa

- mittakaavaetujen hyödyntäminen – organisaatioiden ja toimintojen uudelleen järjestäminen
- keskittyminen ydintehtäviin ja erikoistuminen
- tilaaja - tuottajamallit, kumppanuus, monipuolinen palvelutuotanto
- tulosohjaus- ja budjettijärjestelmän parantaminen, tilivelvollisuuden ja tulostavastuun terävöittäminen
- tukipalvelujen ja yleishallinnon tehostaminen ja
- tieto- ja viestintätekniikan hyväksikäyttö

Tuottavuuden parantamisen näkökulmasta keskus-, alue- ja paikallishallintoa on kehitettävä seuraavin toimenpitein.

- On parannettava hallinnon kustannustehokkuutta.
- On käytettävä täysimääräisesti erikoistumisen ja suurempien kokonaisuuksien tuomat mittakaavaedut.
- On lisättävä kapasiteetin käyttöastetta ja vähennettävä tai kokonaan poistettava kapasiteetin tehokkaan käytön esteenä olevat rajoitukset kuten toimialue-, organisaatio- ja sektorirajat.
- Palvelutuotantoa on toiminnan tehostamiseksi monipuolistettava ja otettava käyttöön tarvittaessa uusia tuotantotapoja kuten liikelaitostaminen, yhtiöittäminen ja palvelujen ostaminen yksityisiltä yrityksiltä ja kolmannelta sektorilta.
- Sähköistä asiointia on voimakkaasti lisättävä ja samalla hallinnon sisäisiä prosesseja kehitettävä.
- Tietojärjestelmien ja tietosisältöjen yhteensopivuutta ja integrointia on lisättävä.
- Työtä on siirrettävä verkon kautta ruuhkautuneista toimipisteistä muihin toimipisteisiin.
- Tukipalveluja on tuotettava yhteistyössä.

Tietoyhteiskuntakehitys

Kilpailukyvyyn, tuottavuuden, sosiaalisen ja alueellisen tasa-arvon sekä kansalaisten hyvinvoinnin ja elämänlaadun lisäämiseksi tieto- ja viestintätekniikkaa on hyödynnettävä koko yhteiskunnassa. Julkisessa hallinnossa on saavutettava muun muassa seuraavat tavoitteet.

- Sähköisen asioinnin ja tietoverkkojen tietoturvallisuus sekä kansalaisten luottamus sähköisiin palveluihin on hyvällä tasolla.
- Tieto- ja viestintätekniikkaa hyödynnetään kaikissa organisaatioissa tavoitteena palvelun parantaminen, toimintojen ja prosessien tehostuminen sekä kilpailukyvyyn ylläpito ja kehittäminen.
- Julkishallinnon palvelut hoidetaan asiakaslähtöisesti ja taloudellisesti reaaliaikaisina yhteisinä prosesseina julkishallinnon sisällä ja yhteistyössä muiden toimijoiden kanssa.

Keskus-, alue- ja paikallishallinnon kehittämiseltä näiden tavoitteiden saavuttaminen edellyttää

- poikkihallinnollista eri viranomaisten valtakunnallista ja alueellista yhteistyötä
- palvelurakenteiden ja yhteisten palvelukokonaisuuksien uudistamista tieto- ja viestintätekniikan avulla, sähköisen yhteispalvelun kehittämistä ja sähköisen asiointin tukipalveluja tarjoavien palvelukeskusten luomista
- yhteisten järjestelmien hyödyntämistä koko julkishallinnossa, erityisesti kuntahallinnossa sekä yhteisiä rajapintoja
- luotettavaa sähköistä tunnistamista.

Osallisuuden ja demokratian näkökulma

Suomalaisen demokratian perusta on vakaa, yhteiskunnallinen päätöksenteko toimii ja kansalaiset tuntevat pääosin luottamusta yhteiskunnallisiin instituutioihin. Kuitenkin perinteisen toimintaympäristön muutokset kuten globalisoituminen ja EU-jäsenyys ovat vaikuttaneet siihen, että myös kansalaisten suhtautuminen yhteiskunnalliseen vaikuttamiseen on muuttunut. Seurauksena on ollut äänestysaktiivisuuden ja puolueiden jäsenmäärän lasku.

Aktiivista ja demokraattista kansalaisuutta ja kansalaisyhteiskuntaa on kehitettävä sekä juridisesti että hallinnollisesti. Kansalaisvaikuttamisen kanavia tulee kehittää siten, että myös julkishallinnon avoimuus ja valmiudet vuorovaikutukseen kehittyvät samanaikaisesti. Yhteiskunnallisten instituutioiden kehitystä edustuksellisen demokratian kansanvaltaisina toteuttajina on parannettava tarkastelemalla ennakkoluulottomasti hallinnon käytäntöjä ja rakenteita.

Keskus-, alue- ja paikallishallinnon kehittämiseltä näiden tavoitteiden saavuttaminen edellyttää

- kansalaisjärjestöjen ja hallinnon välisten periaatteiden selkiyttämistä
- kansalaisten kuulemiskäytäntöjen laajentamista ja
- edustuksellisen demokratian rakenteiden selkiyttämistä

6.2. Toimintalinjat

Julkisen hallinnon ja julkisten palvelujen korkea suorituskyky ja laatu ovat osaltaan vaikuttaneet Suomen hyvään menestykseen kansainvälisissä kilpailukykyvertailuissa. Hallinnolle asetettavat vaatimukset ovat kuitenkin eri syistä muuttuneet ja ovat edelleen voimakkaasti muuttumassa.

Hallituksen lähtökohtana on julkisen sektorin vastuulla olevien palvelujen saatavuuden ja laadun turvaaminen myös tulevaisuudessa. Hallintoa kehitetään tästä lähtökohdasta mahdollisimman tehokkaaksi ja taloudelliseksi. Palvelujen tuotantotapojen ja organisoinnin muutuksessa turvataan demokraattinen ohjaus. Palvelujen saatavuus turvataan maan molemmilla kansalliskielillä.

Hallitus painottaa seuraavia palvelujen saatavuuden turvaamiseen, tuottavuuden parantamiseen, hallinnon rakenteiden ja yhteistyön kehittämiseen, tietoyhteiskuntakehityksen tukemiseen ja valtion henkilöstövoimavarojen turvaamiseen liittyviä 2010-luvulle saakka ulottuvia toimintalinjoja. Toimintalinjat tarkennetaan konkreettiseksi toimeenpanosuunnitelmaksi syksyyn 2005 mennessä. Toimenpiteet toteutetaan valtiontalouden kehysten puitteissa ja niiden rahoituksesta päätetään valtion talousarviossa.

Julkisten palvelujen saatavuus ja laatu

Kuntien vastuulla olevien palvelujen saatavuuden sekä niiden kestävän, tehokkaan ja taloudellisen toteuttamistavan turvaamiseksi

Hallitus käynnistää kunta- ja palvelurakennemuutoksen. Kuntien vastuulla olevien palvelujen järjestämiselle on saatava alueelliset erityispiirteet huomioon ottaen riittävä väestöpohja. Uudistuksella luodaan toimiva palveluverkko ja kiinteytetään yhteistyötä eri palvelujärjestelmien kesken. Samanaikaisesti arvioidaan palvelujen ohjaus-, kehittämis- ja tutkimusjärjestelmiä. Erikoissairaanhoidon ja muut erityisen suuren väestöpohjan edellyttämät palvelut on koottava väestöpohjaltaan riittäviin kokonaisuuksiin. Hallitus edistää palvelujen eri tuotantotapojen parhaiden käytäntöjen käyttöönottamista. Uudistuksien toteutuksessa turvataan palvelujen tarjonta molemmilla kotimaisilla kielillä.

Kuntahallinnon palveluja arvioidaan siitä näkökulmasta, millaista väestöä ja taloudellista pohjaa kunkin palvelun tuottaminen edellyttää ja millä hallinnon tai hallinnollisen yhteistyön tasolla palvelut on tarkoituksenmukaista tuottaa. Samalla arvioidaan, edellyttääkö järjestäminen lainsäädännön muuttamista. Toteutettavan arvioinnin perusteella tehdään johtopäätökset eri palvelujen aluejaotuksista ja alueellisesti luotavista järjestelyistä sekä edelleen siitä, missä määrin järjestelyt edellyttävät yhteistyön edistämistä tarvittaessa lainsäädännöllisin keinoin ja missä määrin kuntarakenteen uudistamista. Samalla arvioidaan uudistuvan hankintalainsäädännön vaikutukset kuntien palvelutuotannon ja kuntien välisen yhteistyön organisointiin.

Palvelujen järjestäminen vaatii organisaatio- ja toimintatapamuutoksia. Peruskunta ei osassa maata enää lähitulevaisuudessa ole riittävä yksikkö palvelujen turvaajana vaan jatkossa tarvitaan sekä kuntarajat ylittävää yhteistyötä että kuntajaotuksen muutoksia – kuntien yhdistymisiä – jotta hyvinvointipalvelujen järjestäminen ja tuottaminen voidaan eri alueilla maassamme turvata.

Samalla tulee selvittää valtion ja kuntien tehtävien jaon tarkistamista siten, että kunnilta voitaisiin siirtää valtiolle esimerkiksi sellaiset kansalaisten tasa-arvoiseen kohteluun ja oikeusturvaan liittyvät tehtävät, joissa ei ole paikallista harkintavaltaa.

Tässä työssä keskeisten lakisääteisten yhteistoimintamuotojen (maakuntien ja muiden kuntayhtymien) roolia tulee selkeyttää. Samalla arvioidaan kuntayhtymämallin toimivuutta ja tehokkuutta sekä kehittämistarpeita kunnallisten palvelujen tuottajana.

Tavoitteena on, että kuntapalvelujen saatavuus ja laatu toteutuu yhtäläisesti eri puolilla maata. Palvelutuotannon tulee olla myös kustannustehokasta. Tämän vuoksi on syytä ottaa käyttöön monimuotoisempia palvelujen tuotantotapoja ja -malleja sekä käyttää tehostamisessa apuna myös yksityisen ja kolmannen sektorin tarjoamia palveluja.

Kuntien vastuulla olevien palvelujen arviointitoimintaa kehitetään kunnallistalouden ja -hallinnon neuvottelukunnan arviointijaoston koordinoimana. Myös kuntien itsearvioinnin kehittäminen on tärkeä osa paikallista kehittämistoimintaa. Lääninhallitusten suorittamaa, kuntien vastuulla olevien peruspalvelujen saatavuuden ja laadun alueellista arviointia ja arvioinnin käyttöä ja vaikuttavuutta tehostetaan edelleen. Lääninhallitusten tehtävä kuntien vastuulla olevien palvelujen laillisuusvalvojina korostuu palvelujen tuottamistapojen monipuolistuessa.

Kuntarakenteen toimivuuden tehostamisessa yksi tärkeä keino on kuntien yhdistyminen. Nykyistä vahvempien kuntien perustaminen edesauttaisi myös kuntien yhteistyön onnistumista sekä parantaisi kunnallisen itsehallinnon toteutumisedellytyksiä.

Kuntajakolain uudistettavien säännöksiä vaikutuksia seurataan sekä arvioidaan, miten laki vauhdittaa kuntajakomuutosten toteutumista sekä tehostaa yhdistyneiden kuntien palvelu- ja toimintarakenteita. Tehtävän arvioinnin ja kunta- ja palvelurakennemuutoshankkeen perusteella valmistellaan vuoden 2008 loppuun mennessä kuntajakolain uudistus.

Kuntarakenteen kehittämisen ohella tarvitaan voimakkaita toimia kuntien palvelurakenteiden ja toimintatapojen uudistamiseksi sekä tuottavuuden lisäämiseksi. Tämä edellyttää muun muassa ylikunnallisen yhteistyön lisäämistä ja syventämistä sekä teknologian parempaa hyödyntämistä. Nämä lähtökohdat ovat myös osa peruspalveluohjelmaa sekä käynnissä olevia kansallista terveyshanketta, sosiaalialan kehittämishanketta ja muita palveluiden sekä tuottavuuden kehittämishankkeita.

Kuntien palvelurakenteiden ja toimintatapojen tehostamiseksi valtio voi esitetyn kuntien valtionosuuslain muutoksen perusteella myöntää yhteistoiminta-avustusta. Lisäksi seutuyhteistyökokeilusta saadaan kokemusta ja tietoa erikokoisiin ja erilaisiin kuntiin soveltuvista yhteistyömuodoista. Yhteistoiminta-avustuksella pyritään vuosina 2005-2008 tukemaan kuntien laaja-alaista tai muuten merkittävää yhteistoimintaa muutosvaiheessa. Kuntien palvelutuotannon tehostamiseksi kuntien ylikunnallisen yhteistyön merkitystä painotetaan edelleen ja yhteistyölle myönnettävää muutosvaiheen tukitasoa korotetaan.

Valtion palvelujen saatavuuden turvaamiseksi

- säilytetään valtion paikallishallinnon toimipaikkaverkko riittävän kattavana
- siirretään poliisi-, syyttäjä- ja ulosottotoimen sekä maistraattien toimipaikoista päättäminen ministeriöiden tehtäväksi
- asetetaan valtion paikallishallinnolle palvelujen saatavuutta koskevat tavoitteet
- käytetään yhteispalvelua tehokkaasti hyväksi ja laajennetaan sitä myös sähköiseksi yhteispalveluksi
- kehitetään ja lisätään sähköistä asiointia

Hallitus valmistelee vuoden 2005 aikana tarvittavat säädösmuutokset poliisi-, syyttäjä- ja ulosottotoimen sekä maistraattien toimipaikkoja koskevan päätösvallan siirtämiseksi ministeriöille.

Ministeriöt ja lääninhallitukset asettavat alaiselleen alue- ja paikallishallinnolle konkreettiset, mitattavat palvelujen saatavuutta koskevat tavoitteet vuodesta 2006 alkaen. Tavoitteiden saavuttamista seurataan tulosohjauksen yhteydessä ja myös lääninhallitusten suorittamassa peruspalvelujen saatavuuden vuosittaisessa arvioinnissa. Lääninhallituksen tehtävänä on myös tehdä valtioneuvostolle ehdotuksia palvelujen järjestämisestä yhteispalveluna tietyllä alueella.

Yhteispalvelua koskeva lainsäädäntö uudistetaan. Yhteisellä asiakaspalvelulla pidetään yllä palveluverkkoa, lisätään paikallisen verkon tuottavuutta ja säästetään tilakustannuksia. Yhteinen asiakaspalvelu toteutetaan tietotekniikkaa tehokkaasti hyödyntäen.

Valtion paikallishallintoa uudistettaessa otetaan huomioon ruotsinkielisen väestön erityistarpeet. Tarvittaessa tämä toteutetaan erityisten kielellisten ratkaisujen perusteella.

Hallinnon tehokkuus ja taloudellisuus

Julkisen hallinnon tuottavuuden parantamiseksi

- jatketaan julkisen hallinnon palvelujen tuotantotapojen monipuolistamista kuten liikelaitostamisia, yhtiöittämisiä ja palvelujen ostamista yksityiseltä ja kolmannelta sektorilta
- otetaan käyttöön verkotettuja palvelujärjestelmiä, joiden avulla tuotetaan räätälöidysti asiakkaiden tarvitsemia palveluja eri organisaatioiden yhteisten palvelujärjestelmien avulla
- projektitoiminnassa toteutetaan rakennemuutos, jossa jatkuvasta lyhytkestoisesta projektitoiminnasta siirrytään pysyvämpiin ja vaikuttavuudeltaan tehokkaampiin järjestelmiin
- lisätään tilaaja-tuottajamallien käyttöä sekä tehdään pitkäaikaisia yhteistoiminta- ja hankintasopimuksia muiden julkisen hallinnon ja yksityisen sektorin palvelutuottajien kanssa
- kehitetään osaamista ja innovatiivisuutta vahvistavaa yrityspalvelujen palvelurakennetta
- lisätään sähköistä asiointia sekä kehitetään sähköisiä prosesseja
- poistetaan perusrekisterien yhteisen käytön teknisiä, hallinnollisia ja lainsäädännöllisiä esteitä
- hyödynnetään erikoistumisen ja suurempien kokonaisuuksien tuomia mittakaava-etuja
- poistetaan ja madalletaan toimialue-, organisaatio- ja sektorirajoja

Julkisen hallinnon itse hoitamien tehtävien määrää arvioidaan. Tämän jälkeen linjataan niiden tuleva tuottamistapa. Arviointi käynnistetään vuonna 2005.

Hallitus selvittää vuoden 2005 aikana, miten kunnallisia liikelaitoksia sekä kuntien omistus- ja määräämisvallassa olevia yhtiöitä koskevaa lainsäädäntöä tulee kehittää. Selvitystyössä arvioidaan uudistuvan hankintalainsäädännön vaikutukset kunnallisiin yhtiöihin ja liikelaitoksiin sekä palvelujen eri organisointitapojen vaikutukset kunnalliseen eläkejärjestelmään.

Yrityspalvelujen palvelurakenteen kokonaisuudistus käynnistetään vuoden 2005 aikana. Taavoitteena on valtion eri organisaatioiden, kuntien ja yksityisten palvelujen tuottajien yhteinen verkostoitunut palvelujärjestelmä, joka tuottaa asiakaslähtöisesti räätälöiden eri asiakasryhmien tarvitsemat palvelut. Uudistukset tehdään nykyisten resurssien puitteissa.

Valtion virastot tarjoavat vuoden 2006 loppuun mennessä viisi suurimman volyymin omaavaa palveluansa verkkopalveluina. Ne myös luovat omalla toimialallaan sähköisen asioinnin kehittämiseksi konkreettiset, mitattavat ja aikataulutetut tavoitteet. Sekä valtion- että kunta-hallinnon tulee verkkopalvelujensa kehittämisessä käyttää hyväksi hallinnossa aikaisemmin tehty työ ja valmiit perusratkaisut kuten valmiit tietoturvallisuuden ja sähköisen tunnistamisen perusratkaisut.

Valtionhallinnon IT-toiminnan strategista suunnittelua, yhteisiä arkkitehtuureja sekä talouden ja resurssien ohjaamista varten valtiovarainministeriöön perustetaan uusi IT-toiminnan johtamisyksikkö. Samalla tietohallinnon palvelujen tuotantoa yhdenmukaistetaan. Uudistamisessa edetään vaiheittain siten, että valtion ensimmäiset yhteiset IT-palvelut ovat toiminnassa vuonna 2007. Uudistuksella pyritään palvelemaan entistä paremmin asiakkaita ja hallintoa selkiyttämällä IT-toiminnan ohjausta ja päätöksentekoa sekä kokoamalla yhteisiä IT-palveluja. Tavoitteena on edistää yhteisten IT-palveluiden tuottamistapoja myös kuntasektorilla sekä valtion ja kuntien yhteistyönä.

Ministeriöt laativat uudistetut tuottavuusohjelmat ja strategiset henkilöstösuunnitelmat vuosille 2007—2011 siten, että varmistetaan valtionhallinnon tuloksellinen ja kustannustehokas toiminta. Uudistetut tuottavuusohjelmat kootaan syksyllä 2005 tehtävää yhteenvetoa ja hallituksen käsittelyä varten ja sisällytetään vuosia 2007—2010 koskevaan kehusehdotukseen. Lisäksi hallitus korostaa yleishallinnon, hankintojen ja tukipalvelujen nopeaa tehostamista, ministeriöiden, virastojen ja laitosten toiminnan keskittämistä ydintehtäviin, resurssien yhteiskäytön lisäämistä sekä toimintojen sähköistämistä.

Valtion hankintojen toteutusta tehostetaan keskittämällä merkittävimpien yhteisten tuoteryhmien hankintoja ja vähentämällä päällekkäistä hankintatoimintaa. Toimintatapojen uudistus valmistellaan valtiovarainministeriön johdolla vuoden 2005 syksyyn mennessä.

Ministeriöiden ja virastojen ja laitosten talous- ja henkilöstöhallinnon palveluja tehostetaan yhtenäistämällä toimintatapoja sekä kokoamalla näitä palveluja perustettaviin palvelukeskuksiin. Sisäasiainministeriön ja oikeusministeriön hallinnonalan palvelukeskukset sekä muut pilottihankkeet käynnistyvät vuonna 2006.

Hallinnon rakenteiden ja yhteistyön kehittämistä jatketaan

- kokoamalla aluehallintoa ja yhtenäistämällä aluejakoa
- uudistamalla valtion paikallishallinnon organisaatiota ja yhteistyötä
- jatkamalla valtion keskushallinnon uudistamista sekä sen rakenteiden ja työnjaon selkiyttämistä muun muassa
 - siirtämällä ministeriöistä toimeenpanotehtävät ja muut kuin valtakunnalliset kehittämistehtävät alue- ja paikallishallinnolle
 - huolehtimalla ministeriöiden toimialajakojen ajanmukaisuudesta
 - arvioimalla ja kehittämällä politiikkaohjelmia koskevaa toimintamallia ja parantamalla sen toteuttamista
- arvioimalla valtion tutkimuslaitosten organisointia ja käyttöä valtionhallinnossa
- alueellistamalla keskushallinnon toimintaa ja tehtäviä pääkaupunkiseudulta
- vahvistamalla maakunnan liittojen asemaa aluekehitysviranomaisena ja tehostamalla aluehallinnon kansanvaltaista ohjausta

Aluehallinnon toiminnan tehostamiseksi toimijoiden kokoamista jatketaan. Hallinnon rakenteiden ja yhteistyön uudistamiseksi arvioidaan pitkällä aikajänteellä mahdollisuutta yhtäältä valvonta- ja hallinnollisten viranomaistehtävien kokoamiseen lääninhallituksiin ja toisaalta alueelliseen kehittämiseen liittyvien tehtävien kokoamiseen maakunnan liitoille. Lisäksi selvitetään, miten työvoimatoimistojen ja muun työvoimahallinnon sekä TE-keskusten suhde järjestetään ohjauksessa todettujen ongelmien ratkaisemiseksi. Valtion aluehallinnon aluejakoja yhtenäistetään ja lääninhallitusten välistä alueellista jakoa arvioidaan ottaen huomioon lääninhallitusten muuttuvat tehtävät.

Maakunnan liittojen asemaa aluekehitysviranomaisena vahvistetaan ja aluehallinnon kansanvaltaista ohjausta tehostetaan niiden kautta. Maakunnan liittojen tehtävien, päätösvallan ja aseman vahvistuessa arvioidaan nykyisten maakuntien lukumäärää.

Hallitus jatkaa ohjelmansa mukaisesti valtion keskushallinnon uudistamista sekä sen rakenteiden ja työnjaon edelleen selkeyttämistä ja varmistaa ministeriöiden toimialarakenteen ajanmukaisuuden.

Hallituksen linjaavaa ja yhteen sovittavaa otetta vahvistetaan samalla lisäten ministeriöiden välistä yhteistyötä ja kehittämällä sen toimintamuotoja sekä ohjelmajohtamista.

Ministeriöitä kehitetään niin, että ne keskittyvät lainvalmisteluun ja muun hallitustason poliittisen päätöksenteon valmisteluun, hallinnonalansa strategiseen johtamiseen, toimialansa kehittämiseen sekä EU-asioihin ja muuhun kansainväliseen yhteistyöhön. Uudistuksen yhteydessä arvioidaan myös nykyiset ohjausjärjestelmät ja niihin liittyvät muutostarpeet.

Keskushallinnon ydintoiminnan tehostamiseksi tukipalvelujen hoitoa keskitetään ja siirretään siihen erikoistuneille palvelutuottajille tai –keskuksille sekä alueellistetaan pääkaupunkiseudun ulkopuolelle.

Operatiiviset ja muut kuin valtakunnalliset kehittämistehtävät sijoitetaan ministeriötä alemmalle tasolle ja/tai siirretään alue- ja paikallistasolle. Siirrettäessä toimeenpanotehtäviä ministeriöistä alemmalle tasolle turvataan tehtävät vastaanottavalle organisaatiolle riittävät resurssit tehtävien hoitamiseksi. Samalla huolehditaan siitä, että myös ministeriö voi tehokkaasti hoitaa sille kuuluvat tehtävät.

Keskushallinnon uudistamistyön vauhdittamiseksi ja varmistamiseksi hallitus asettaa hankkeen arvioimaan keskushallinnon tämänhetkistä tilaa ja jo tehtyjen uudistusten vaikutuksia sekä valmistelemaan vielä tällä hallituskaudella toteutettaviksi tarkoitetut toimenpiteet ja linjaamaan jatkoa tulevalle hallituskaudelle.

Valtion tutkimuslaitosjärjestelmää kehitetään vuonna 2005 annettavan valtioneuvoston periaatepäätöksen mukaisesti.

Kihlakuntajärjestelmää koskevat linjaukset

Valtion paikallishallinnon palveluiden laadun ja saatavuuden turvaaminen muuttuvissa olosuhteissa edellyttää useita, toisiaan tukevia toimenpiteitä. Tärkeää on muun muassa, että

1. Ministeriöt asettavat alaiselleen valtion alue- ja paikallishallinnolle sitovat alueelliset palvelutavoitteet. Tavoitteiden saavuttamista on seurattava tulosehjauksen ja läänien suorittaman peruspalvelujen arvioinnin kautta ja puutteisiin on reagoitava.
2. Yhteispalvelua kehitetään voimakkaasti ja laajennetaan sitä myös sähköiseksi yhteispalveluksi. Lainsäädäntöä on tarpeen muuttaa niin, että valtioneuvostolla on oikeus määrätä palvelujen järjestämisestä yhteispalveluna.
3. Sähköistä asiointia lisätään.
4. Valtion paikallishallinnon toimipaikoista päättäminen on jatkossa ministeriöiden tehtävä ainakin poliisin, syyttäjän, ulosottotoimen ja maistraattien osalta.
5. Pyritään keskushallinnon, läänien ja paikallishallinnon yhteistyöllä siihen, että valtion paikallishallinnon viranomaiset toimitavat nykyistä enemmän samoissa tiloissa. Näin muodostuisi ”Valtion paikallishallintovirastoja”, joissa ihmisten olisi vaivatonta asioida ja muun muassa tilakustannuksissa voisi syntyä säästöjä.
6. Niitä voimavaroja, joita vapautuu organisoitaessa jo tehtyjen linjausten mukaisesti kihlakuntien yhteisiä tukipalveluita ja yleishallintotehtäviä palvelukeskuksiin, suunnataan palvelujen parantamiseen. Samalla käytetään hyväksi mahdollisuudet alueellistaa ja delegoida tehtäviä keskushallinnosta olemassa olevaan alue- ja paikallishallintoon.

Kihlakunnat eivät tuota palveluita, mutta ne ovat mahdollistaneet lähinnä hallinto- ja tukitehtävien yhteisen hoitamisen. Kihlakuntajärjestelmän toimialojen jo tapahtunut kehitys ja tarpeet tulevaisuuden suhteen sekä muun muassa tieto- ja viestintätekniikan ja lainsäädännön kehitys puoltavat sitä, että kihlakuntamallin sijasta paikallishallinnon palvelut järjestettäisiin uudella tavalla. Toisaalta kihlakuntajärjestelmän toiminta-aika ja arviointi huomioon ottaen se on koettu monessa suhteessa toimivaksikin.

Tämän vuoksi kihlakuntajärjestelmän jatkosta on tarkoituksenmukaista päättää kokonaisarvion pohjalta sen jälkeen, kun edellä kuvatuista toimenpiteistä valtion paikallishallinnon palvelujen turvaamiseksi, julkisen hallinnon palvelurakenteiden yleisestä kehittämisestä sekä alueellistamisesta ja hallinnon tukipalvelujen uudelleenorganisoinnista on riittävästi kokemuksia. Tällainen arvio on tehtävissä vuoteen 2008 mennessä. Siihen saakka nykyinen kihlakuntamalli ja kihlakuntajako säilytetään. Samanaikaisesti selvitetään, tarvitaanko Lapin harvaan asutuimmilla alueilla (Käsivarsi, Kittilä, Inari, Utsjoki) erityisratkaisuja.

Poliisi-, ulosotto-, syyttäjätöiden sekä maistraattien palvelujen saatavuus turvataan ja niiden laatua parannetaan tehostamalla johtamista ja resurssien käyttöä sekä lisäämällä tuottavuutta muun muassa tieto- ja viestintäteknologiaa sekä laajempaa yhteistoimintaa hyödyntämällä. Toiminnan tehostamisesta syntyviä säästöjä ja yleishallinnollisista tehtävistä vapautuvia resursseja käytetään palvelujen ja toiminnan kehittämiseen.

Kihlakunnanvirastojen nykyiset toimialat kehittävät organisaatiotaan tavalla, joka parhaiten turvaa toimialan palvelujen saatavuuden ja laadun. Maassamme on siten asianomaisen ministeriön päättämä määrä poliisilaitoksia, ulosottopiirejä, syyttäjäyksiköitä ja maistraatteja sekä toimialoittaisia yhteistoiminta-alueita. Ministeriö päättää toimialansa organisaatioiden toimipaikkojen määrästä ja sijoittamisesta kihlakuntiin. Nykyisin poliisilaitoksen ja maistraatin sijaintipaikasta ja palveluyksiköistä päättää lääninhallitus. Palvelupisteiden määrä säilytetään pääosin nykyisellä tasolla. Poliisin palvelujen järjestämisessä lähtökohtana on, että poliisi näkyy niin harvaan asutuilla alueilla kuin taajamissakin ja että poliisi tuntee paikalliset olosuhteet. Poliisia koskevaa lainsäädäntöä tulee muuttaa siten, että poliisilaitosten välinen täydellinen yhteistoiminta mahdollistetaan. Poliisin johtamisjärjestelmää on lisäksi selkiytettävä kaikilla tasoilla niin, että sivuttaisohjausta karsitaan ja organisaatio on virtaviivainen, tehokas ja mahdollistaa resurssien joustavan käytön.

Ulosotosta muodostetaan oikeusministeriön alainen ulosottolaitos tai säilytetään nykyinen ohjausjärjestelmä, jossa väliportaana toimii lääninhallitus.

Asianomainen ministeriö asettaa alaisilleen valtion paikallishallinnon organisaatioille alueelliset noudatettavat palvelutavoitteet. Tavoitteiden saavuttamista seurataan tulosohjauksen keinoin ja lääninhallitusten vuosittain suorittamassa peruspalvelujen arvioinnissa.

Kihlakunnannimismiehen ja yhteisen henkilöstön nyt hoitamista tehtävistä osa (talous- ja henkilöstöhallinnon tukitehtävät) siirtyy sisäasiainministeriön ja oikeusministeriön hallinnonaloille perustettavien palvelukeskusten tehtäväksi. Muilta osin tehtävien (toimitilakysymykset, virastopalvelujen ja muiden hankintojen kilpailuttaminen, työterveyshuollon sopimukset) uudelleenorganisoinnista selvitetään osana koko valtionhallinnon tukipalvelujen järjestämistä.

Lääninhallituksen tehtävänä olisi edistää ja ohjata valtion paikallishallinnon toimijoiden sijoittumista samoihin toimitiloihin. Lääninhallituksen tehtävänä olisi myös seurata alueensa palvelutarjonnan kehitystä ja tehdä ministeriöille ehdotuksia palvelujen järjestämiseksi yhteispalveluna.

Hallitus antaa tarvittavat säädösmuutosehdotukset eduskunnalle.

Suurten hallinnon kehittämishankkeiden hallintaa parannetaan

- valmistelun ja seurannan tehostamisella
- useampivuotisella rahoituksen tarkastelulla

Hallitus tukee laajoja ja vaikuttavia hallinnon kehittämishankkeita, jotka usein ulottuvat yli hallinnonalarajojen.

Kehittämishankkeiden kustannuksia ja hyötyjä koskeviin laskelmiin ei ole aina kiinnitetty riittävää huomiota ja laskelmat ovat usein puutteellisia ja epäyhtenäisiä. Hankkeiden rationalisointihyötyjen toteutumisen seuranta on kirjavaa. Valtiovarainministeriön johdolla valmistellaan yhteistyössä eri hallinnonalojen kanssa ohjeistus kehittämishankkeiden kustannus- ja hyötylaskelmien laatimisesta sekä hankkeiden toteutumisen seurannasta. Laskelmista on entistä selvemmin osoitettava, missä ja millä aikataululla hankkeisiin esitetyn määrällä aikaisen lisäpanostuksen hyödyt näkyvät ja toteutuvat.

Investointilaskelmia hyödynnetään kehysvalmistelussa. Rationalisointihyötyjen käytöstä päätetään kehysten ja talousarvion yhteydessä.

Tietoyhteiskuntakehitystä vauhditetaan

- kehittämällä sähköistä asiointia voimakkaasti julkisessa hallinnossa
- käyttämällä sähköisissä vahvaa tunnistamista vaativissa palveluissa tunnistusmenetelmänä ainakin sähköistä henkilökorttia tai muulla alustalla olevaa kansalaisvarmennetta
- kehittämällä julkisen hallinnon yhteinen sähköinen yhteispalvelu
- huolehtimalla tietoyhteiskunnan perustan muodostavien tietojärjestelmien ja rekistereiden ylläpidosta ja kehittämisestä sekä tietorakenteiden yhtenäistämisestä ja yhteisistä rajapinnoista
- ottamalla asteittain käyttöön sähköinen äänestäminen
- muuttamalla tietojen tehokasta käyttöä estävää lainsäädäntöä
- toteuttamalla julkishallinnon yhteisen sähköisen tunnistamisen ja maksamisen alusta
- kehittämällä hallinnon suosituksia (JHS-järjestelmä) ja ottamalla ne käyttöön tarjouspyynnöissä ja rahoituspäätöksissä

Sähköistä asiointia kehitetään tuottavuuden parantamista koskevien linjausten yhteydessä esitetyin toimenpitein. Valtion alue- ja paikallishallinnon toimintatapojen prosessit arvioidaan ottamalla huomioon tietojärjestelmien tarjoamat mahdollisuudet ja toimintoja siirretään pääkaupunkiseudun ulkopuolelle. Prosessien arvioimisen yhteydessä otetaan huomioon yhteistyö kuntasektorin kanssa.

Koko julkisen hallinnon palvelut kattava sähköinen yhteispalvelu otetaan asteittain käyttöön vuodesta 2006 alkaen.

Yhteiskunnan perusrekistereiden palvelukyky turvataan ja niiden käytettävyyttä parannetaan. Järjestelmien hyväksikäyttöä helpotetaan edelleen niin, että julkinen tieto on vaivatta ja edullisesti saatavilla verkon kautta. Luottamuksellinen henkilötieto suojataan muun muassa vahvan tunnistusjärjestelmän avulla. Tietojen hinnoittelua selkeytetään. Yritystiedon rekisteröintiä ja ylläpitoa kootaan nykyistä yhtenäisemmäksi ja monikäyttöisemmäksi. Perusrekistereihin liittyvää valtion viranomaisten välistä tietojenvaihtoa kehitetään niin, että se tapahtuu kokonaan sähköisesti vuoden 2007 alkuun mennessä.

Sähköistä äänestämistä kokeillaan ennakkoäänestyspaikoilla seuraavissa eduskuntavaaleissa. Äänestys voidaan toteuttaa käyttäen äänestyspaikkoina myös yhteispalvelupisteitä.

Tietojen tehokasta yhteistä käyttöä estävän lainsäädännön selvitys käynnistetään vuonna 2005. Tarvittavat hallituksen esitykset annetaan hallituskauden aikana.

Suomen paikkatietoinfrastruktuuri toteutetaan kansallisen paikkatietostrategian 2005–2010 mukaisesti.

Henkilöstövoimavarojen tehokas ja tuottava käyttö varmistetaan

- täyttämällä seuraavan vaalikauden loppuun mennessä keskimäärin puolet henkilöstön poistuman johdosta vapautuvista työpaikoista

Hallitus asettaa tavoitteeksi valtion toiminnan tuottavuuden ja tehokkuuden lisäämisen siten, että seuraavan vaalikauden loppuun mennessä keskimäärin puolet valtion henkilöstön poistuman johdosta vapautuvista työpaikoista täytetään. Tämä merkitsee koko kaudella keskimäärin runsaan 2 prosentin vuosittaista henkilöstömäärän vähennystä ja vastaavaa tuottavuuden nousua.

Henkilöstövoimavarojen oikea kohdentuminen varmistetaan hyvällä henkilöstösuunnittelulla, varmistamalla henkilöstönäkökulma, yhteistoiminnalla ja tarvittaessa laatimalla virasto-kohtaiset ja toimialakohtaiset henkilöstön uudelleenkohdentamissuunnitelmat.

Hallitus tekee vuoden 2005 aikana periaatepäätöksen alueellistamisen, palvelukeskusten muodostamisen ja muiden hallinnon uudelleen järjestelyjen yhteydessä noudatettavasta henkilöstöpolitiikasta. Päätös korvaa vuodelta 1993 olevan valtioneuvoston päätöksen henkilöstöä vähennettäessä noudatettavasta henkilöstöpolitiikasta.

Valtionhallinnon ylimmän johdon asemaa uudistetaan ammattimaisen johtamisen ja valinnan varmistamiseksi sekä konserniohjausotteen ja poikkihallinnollisuuden vahvistamiseksi

- ottamalla käyttöön valtionhallinnon johdon yleisvirat, joihin nimitetään toistaiseksi, mutta tehdään samalla johtamistehtävistä määräaikaista
- ottamalla käyttöön johtamissopimukset henkilökohtaisen tulostavastuun terävöittämiseksi
- tarkistamalla valintaperusteita erityisesti johtamistaidon määrittelyn osalta
- kiinnittämällä huomiota urasuunnitteluun sekä kehittämällä johtamispotentiaalia
- tarjoamalla tätä varten valtioneuvoston yhteisiä tukipalveluita.

Hallitus linjaa valtion henkilöstöpolitiikkaa muilta osin vuonna 2005 valmistuvan henkilöstöpolitiikan arvioinnin perusteella.

Kunnallisen demokratian turvaaminen

Hallituksen linjausten mukaan kansalaisten vaikuttamismahdollisuuksia tulee kehittää osana julkisen hallinnon uudistushankkeita. Kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelmassa toteutettavissa eri hankkeissa selvitetään ja luodaan edellytyksiä kansalaisten osallisuuden ja demokratian toimivuuden parantamiseksi. Perinteisiä ja uusia kansalaisvaikuttamisen kanavia ja mahdollisuuksia kehitetään niin, että ne tukevat kansalaisten täyttä osallistumista yhteiskunnan toimintaan.

Julkisen talouden tehokkuusvaatimukset ja muut yhteiskunnalliset muutokset edellyttävät kunnilta uusia tapoja tuottaa palveluita. Kunnat kehittävät omaa palvelutuotantoaan tehokkaammaksi, mutta ne hakeutuvat myös yhä enemmän ylikunnalliseen yhteistyöhön sekä ulkoistavat ja yksityistävät palvelujaan. Kunnallisen palvelutuotannon tulee olla kansanvaltaisessa ohjauksessa kuntien välisen yhteistyön ja palvelutuotannon markkinaehtoisuuden lisääntyessä.

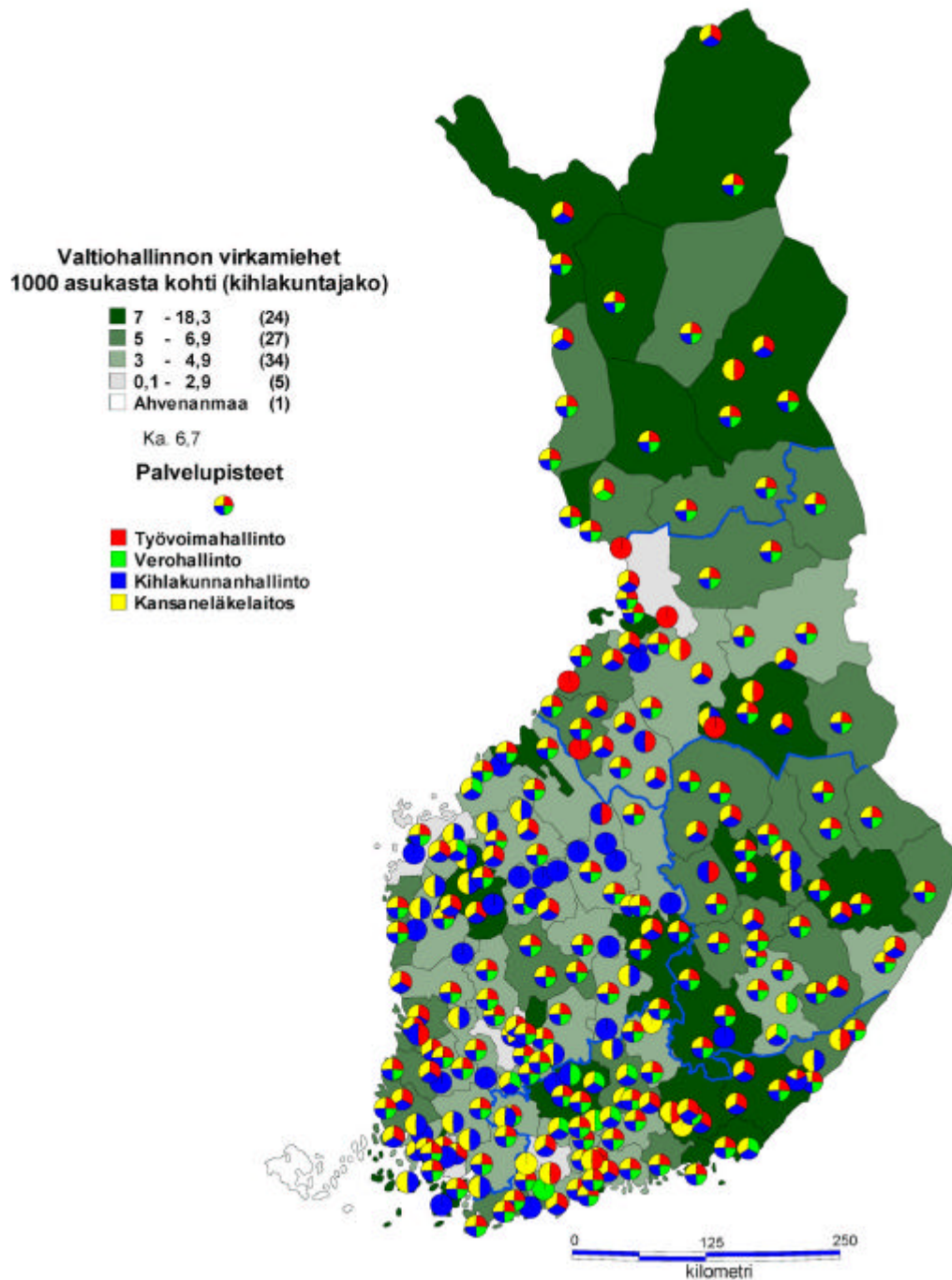
- Hallitus käynnistää vuoden 2005 aikana mahdollisten lainsäädäntöön liittyvien tai muiden esitysten valmistelun kunnallisen demokratian vahvistamiseksi seuraavissa asiakokonaisuuksissa:
 - Kuntakonserni
 - Markkinaehtoinen palvelutuotanto
 - Kuntien välinen yhteistyö
 - Luottamushenkilöiden edellytykset

Liitteet

- Liite 1 Valtionhallinnon virkamiehet 1000 asukasta kohti (kihlakuntajako) vuonna 2002
- Liite 2 Yhteispalvelupisteet vuonna 2002
- Liite 3 Henkilöstötilinpäätöksen tunnuslukujen yhteenveto vuodelta 2003
- Liite 4 Valtion budjettitalouden henkilöstömäärällä mitaten 20 suurinta kuntaa vuonna 2003
- Liite 5 Valtion budjettitalouden henkilöstö maakunnittain ja hallinnon tason mukaan marraskuussa 2003, väkiluku 31.12.2003 sekä alueen koko väkilukuun suhteutetut valtion henkilöstömäärät
- Liite 6 Valtion budjettitalouden henkilöstön sijoittuminen hallinnontasoittain eri maakuntiin marraskuussa 2003 (lkm, % ko. hallinnontason kokonaishenkilöstömäärästä)
- a) oikeustoimi
 - b) keskushallintoyksiköt
 - c) väliasteen yksiköt
 - d) paikallistason yksiköt
 - e) opetus- ja sosiaalitoimi
- Liite 7 Alueellistaminen ministeriöiden hallinnonaloilla 2001–2005

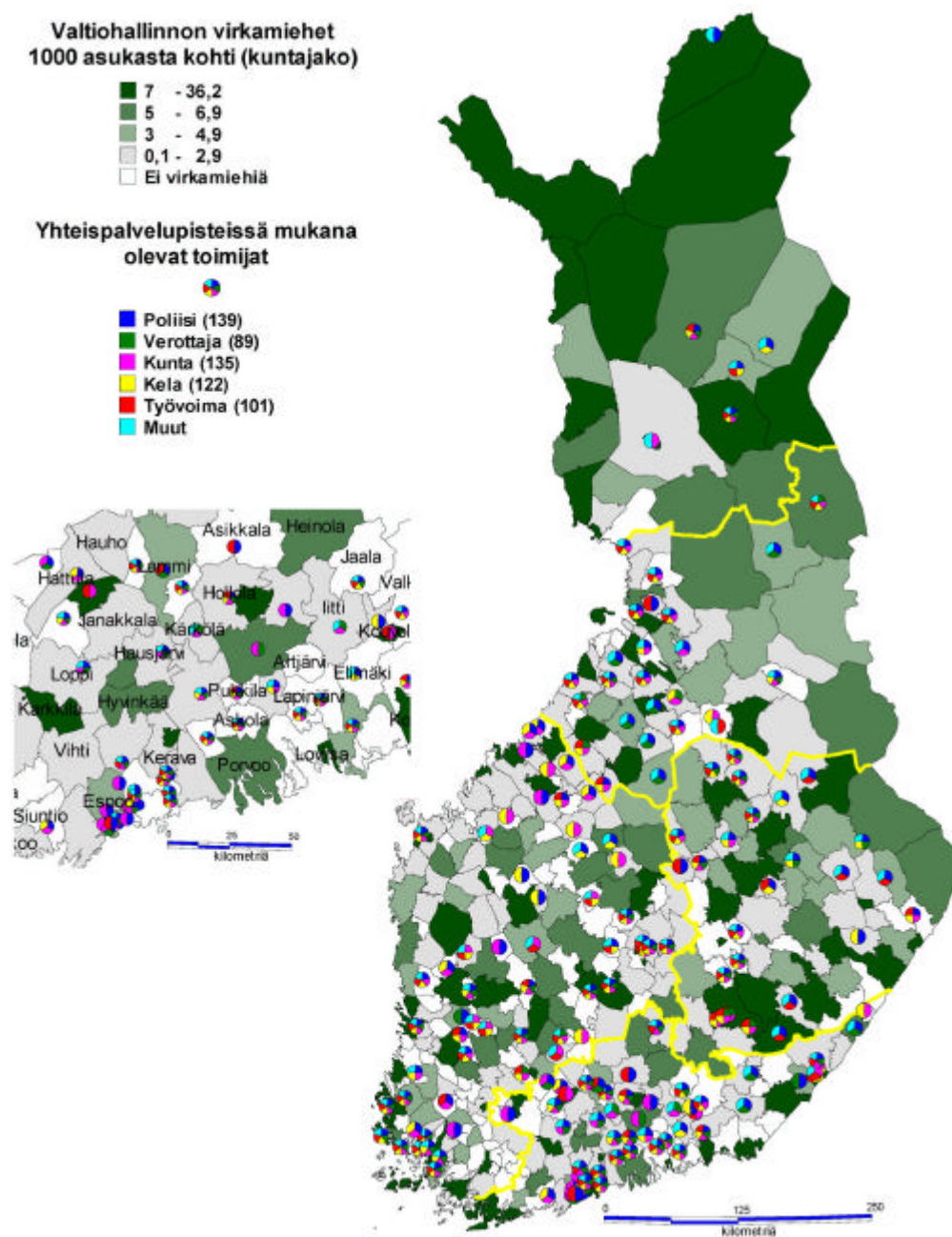
LIITE 1

Valtionhallinnon virkamiehet 1000 asukasta kohti (kihlakuntajako) vuonna 2002



LIITE 2

Yhteis palvelupisteet vuonna 2002



LIITE 3

Henkilöstötilinpäätöksen tunnuslukujen yhteenveto vuodelta 2003

	Tunnusluvut ja niiden prosenttimuutokset edellisestä vuodesta										
	1999		2000		2001		2002		2003		Muutos-% 1999-2003
Henkilöstöpanokset	%-m		%-m		%-m		%-m		%-m		
Henkilöstö, lukumäärä	125 481	0,4	123 721	-1,4	120 541	-2,6	123 258	2,3	124 185	0,8	-1,0
Henkilötyövuodet, lukumäärä	123 232	1,3	121 533	-1,4	117 083	-3,7	119 541	2,1	120 557	0,8	-2,2
Henkilöstön keski-ikä, vuotta	42,1	0,2	42,4	0,7	42,4	0,0	42,5	0,3	42,7	0,4	1,5
Koulutustaso, indeksi	4,7	7,0	4,9	5,3	5,0	2,4	5,1	0,7	5,1	1,2	9,8
Tehty työaika /vuosityöaika, %	81,7	0,2	81,7	0,0	81,8	0,1	81,9	0,2	81,9	0,0	0,3
Palkkasumma, milj. euroa	3 303	3,9	3 419	3,5	3 475	1,6	3 670	5,6	3 843	4,7	16,4
Tehdyn työajan palkat, milj. euroa	2 590	3,9	2 708	4,5	2 752	1,6	2 906	5,6	3 043	4,7	17,5
Välilliset työvoimakustannukset, milj. euroa	1 633	2,4	1 675	2,6	1 660	-0,9	1 760	6,0	1 838	4,4	12,5
Työvoimakustannukset yhteensä, milj. euroa	4 223	3,3	4 383	3,8	4 412	0,7	4 666	5,8	4 881	4,6	15,6
Välillisten työvoimakustannusten osuus tehdyn työajan palkoista, %	63,1	-1,4	61,9	-1,9	60,3	-2,5	60,6	0,4	60,4	-0,2	-4,2
Henkilöstön tila											
Työtyytyväisyysindeksi 1) yhteensä, jossa	3,26	0,4	3,16	-3,2	3,27	3,4	3,37	3,1	3,37	0,0	3,2
johtaminen	3,03	0,6	2,97	-2,0	3,07	3,3	3,11	1,2	3,12	0,5	2,9
työn sisältö	3,42	-2,8	3,50	2,4	3,56	1,9	3,66	2,8	3,68	0,3	7,6
töyhteisön toimivuus	3,12	1,3	3,04	-2,5	3,20	5,5	3,33	3,9	3,34	0,3	7,1
kehittymisen tyki	3,12	1,3	2,99	-4,2	3,14	5,4	3,18	1,0	3,21	1,0	3,0
työyhteisön muut asiat	3,27	2,3	3,23	-1,3	3,24	0,3	3,34	3,1	3,33	-0,2	1,8
Lähtövaihtuvuus, %/henkilöstö	1,9	9,0	2,4	27,9	2,3	-5,7	1,8	-22,5	1,8	0,0	-6,4
Työkyvyttömyyseläkkeelle siirtyminen, %/henkilöstö	0,29	-4,0	0,27	-6,4	0,22	-18,9	0,22	-2,9	0,26	18,3	-12,8
Sairauspoissaolot, pv/henkilötyövuosi	8,2	-1,3	8,1	-1,4	8,1	0,7	8,8	8,1	8,7	-1,4	5,9
Henkilöstöinvestoinnit											
Työtyytyväisyyden edistäminen, euroa/henkilötyövuosi	55	2,5	64	15,4	67	5,5	69	3,4	72	3,8	30,8
Työkunnan edistäminen, euroa/henkilötyövuosi	25	2,5	53	109,6	56	5,5	58	3,4	60	3,8	137,6
Koulutus ja kehittäminen, euroa/henkilötyövuosi	600	2,5	568	-5,4	599	5,5	619	3,4	643	3,8	7,2
Työterveyshuolto, euroa henkilötyövuosi	126	2,5	150	18,9	159	5,5	164	3,4	170	3,8	34,7
Yhteensä, euroa/henkilötyövuosi	807	2,5	835	3,4	881	5,5	911	3,4	946	3,8	17,2
Henkilöstön arvo, mrd euroa	42,0	3,2	44,2	5,1	45,7	3,5	48,5	6,0	50,1	3,5	19,3
Henkilötyövuoden hinta, euroa	34 273	2,0	36 063	5,2	37 683	4,5	39 035	3,6	40 490	3,7	18,1

1) Työtyytyväisyysindeksien arvot: 1=huono, 2=välttävä, 3=tydyttävä, 4=hyvä, 5=erittäin hyvä

LIITE 4

Valtion budjettitalouden henkilöstömäärällä mitaten 20 suurinta kuntaa vuonna 2003

sijaluku	kunta	valtion henkilöstö	% valtion henkilöstöstä	% kunnan palkansaajista 1)	% kunnan väkiluvusta
1	Helsinki	35605	28,7	13,5	6,4
2	Turku	8340	6,7	11,8	4,8
3	Espoo	7116	5,7	6,7	3,2
4	Tampere	6974	5,6	8,4	3,5
5	Oulu	5569	4,5	10,7	4,4
6	Kuopio	4291	3,5	12,6	4,9
7	Jyväskylä	3996	3,2	12,1	4,8
8	Vaasa	2755	2,2	11,7	4,8
9	Joensuu	2388	1,9	12,3	4,5
10	Rovaniemi	2189	1,8	16,9	6,2
11	Vantaa	2179	1,8	2,4	1,2
12	Hämeenlinna	2063	1,7	11,2	4,4
13	Lappeenranta	1988	1,6	9,0	3,4
14	Mikkeli	1846	1,5	10,6	4,0
15	Lahti	1457	1,2	3,8	1,5
16	Kajaani	1454	1,2	11,2	4,1
17	Kouvola	1222	1,0	10,1	3,9
18	Pori	1034	0,8	3,7	1,4
19	Jyväskylän mlk	1026	0,8	7,7	3,0
20	Valkeala	960	0,8	23,6	8,5
Yhteensä		94452	76,1	9,9	4,2
Koko budjettitalouden henkilöstö		124185	100,0	6,2	2,4

1) Kunnittaiset budjettitalouden henkilöstön määrät on suhteutettu vuoden 2002 (ennakkotieto) vastaaviin palkansaajien määriin

Maakunta	Henkilöstön lukumäärä hallinnon tasoittain							Koko väestön lukumäärä
	Lainsäädäntötoimi	Oikeustoimi	Keskushallintoyksiköt	Välialsteen yksiköt	Paikallistason yksiköt	Opetus- ja sosiaali-toimi	Yhteensä	
Uusimaa	679	1638	21666	7586	4026	12695	48290	1338180
Itä-Uusimaa		49	19	263	176	4	511	91689
Varsinais-Suomi		463	459	3702	1064	4257	9945	452444
Satakunta		136	139	1723	736	264	2998	234777
Kanta-Häme		160	1005	2306	787	267	4525	166648
Pirkanmaa		245	934	2386	1702	3820	9087	457317
Päijät-Häme		139	89	881	530	225	1864	198434
Kymenlaakso		206	457	2471	413	130	3677	185662
Etelä-Karjala		86	294	1333	297	816	2826	136301
Etelä-Savo		110	177	1577	484	523	2871	162296
Pohjois-Savo		281	683	1834	763	2154	5715	251356
Pohjois-Karjala		116	165	1743	468	1244	3736	169129
Keski-Suomi		154	479	2546	909	2542	6630	266082
Etelä-Pohjanmaa		115	122	884	498	164	1783	193954
Pohjanmaa		258	70	1509	364	1044	3245	173111
Keski-Pohjanmaa		43	42	403	193	99	780	70584
Pohjois-Pohjanmaa		268	602	2127	959	3329	7285	371931
Kainuu		50	106	1543	193	202	2094	86573
Lappi		213	544	2994	825	771	5347	186917
Ahvenanmaa		20	4	179	13	3	219	26347
Ulkomailla työskentelevät			751	1		5	757	
Yhteensä	679	4750	28807	39991	15400	34558	124185	5219732
Yhteensä %-jakauma	0.5	3.8	23.2	32.2	12.4	27.8	100.0	

[illegible]

Maakunta	Valtion henkilöstön %-osuus ko. alueen koko väestöstä						
	Lainsäädäntö-toimi	Oikeus-toimi	Keskus-hallinto-yksiköt	Välias-teen yksiköt	Paikallis-tason yksiköt	Opetus- ja sosiaali-toimi	Yh-teensä
Uusimaa	0,1	0,1	1,6	0,6	0,3	0,9	3,6
Itä-Uusimaa		0,1	0,0	0,3	0,2	0,0	0,6
Varsinais-Suomi		0,1	0,1	0,8	0,2	0,9	2,2
Satakunta		0,1	0,1	0,7	0,3	0,1	1,3
Kanta-Häme		0,1	0,6	1,4	0,5	0,2	2,7
Pirkanmaa		0,1	0,2	0,5	0,4	0,8	2,0
Päijät-Häme		0,1	0,0	0,4	0,3	0,1	0,9
Kymenlaakso		0,1	0,2	1,3	0,2	0,1	2,0
Etelä-Karjala		0,1	0,2	1,0	0,2	0,6	2,1
Etelä-Savo		0,1	0,1	1,0	0,3	0,3	1,8
Pohjois-Savo		0,1	0,3	0,7	0,3	0,9	2,3
Pohjois-Karjala		0,1	0,1	1,0	0,3	0,7	2,2
Keski-Suomi		0,1	0,2	1,0	0,3	1,0	2,5
Etelä-Pohjanmaa		0,1	0,1	0,5	0,3	0,1	0,9
Pohjanmaa		0,1	0,0	0,9	0,2	0,6	1,9
Keski-Pohjanmaa		0,1	0,1	0,6	0,3	0,1	1,1
Pohjois-Pohjanmaa		0,1	0,2	0,6	0,3	0,9	2,0
Kainuu		0,1	0,1	1,8	0,2	0,2	2,4
Lappi		0,1	0,3	1,6	0,4	0,4	2,9
Ahvenanmaa		0,1	0,0	0,7	0,0	0,0	0,8
Ulkomailla työskentelevät							
Yhteensä	0,0	0,1	0,6	0,8	0,3	0,7	2,4

Maakunta	Valtion henkilöstön %-osuus ko. alueen palkansaajista						
	Lainsäädäntö-toimi	Oikeus-toimi	Keskus-hallinto-yksiköt	Välias-teen yksiköt	Paikallis-tason yksiköt	Opetus- ja sosiaali-toimi	Yh-teensä
Uusimaa	0,1	0,3	3,5	1,2	0,6	2,0	7,8
Itä-Uusimaa		0,1	0,1	0,7	0,5	0,0	1,4
Varsinais-Suomi		0,3	0,3	2,1	0,6	2,4	5,6
Satakunta		0,2	0,2	2,1	0,9	0,3	3,6
Kanta-Häme		0,3	1,6	3,6	1,2	0,4	7,1
Pirkanmaa		0,1	0,5	1,3	1,0	2,2	5,1
Päijät-Häme		0,2	0,1	1,2	0,7	0,3	2,5
Kymenlaakso		0,3	0,7	3,6	0,6	0,2	5,4
Etelä-Karjala		0,2	0,6	2,8	0,6	1,7	5,9
Etelä-Savo		0,2	0,3	3,0	0,9	1,0	5,4
Pohjois-Savo		0,3	0,8	2,2	0,9	2,6	6,8
Pohjois-Karjala		0,2	0,3	3,3	0,9	2,3	7,0
Keski-Suomi		0,2	0,5	2,7	1,0	2,7	7,0
Etelä-Pohjanmaa		0,2	0,2	1,4	0,8	0,3	2,8
Pohjanmaa		0,4	0,1	2,3	0,6	1,6	5,0
Keski-Pohjanmaa		0,2	0,2	1,7	0,8	0,4	3,2
Pohjois-Pohjanmaa		0,2	0,5	1,6	0,7	2,5	5,5
Kainuu		0,2	0,4	5,8	0,7	0,8	7,8
Lappi		0,3	0,9	4,9	1,3	1,3	8,7
Ahvenanmaa		0,2	0,0	1,5	0,1	0,0	1,9
Ulkomailla työskentelevät							
Yhteensä	0,0	0,2	1,4	2,0	0,8	1,7	6,2

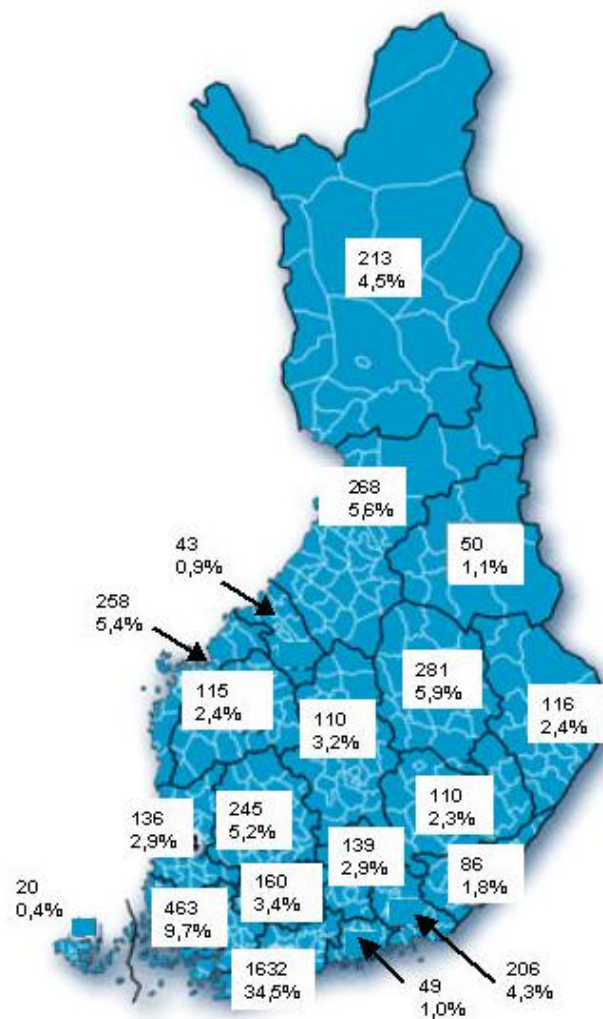
LIITE 6 a

Valtion budjettitalouden henkilöstön sijoittuminen hallinnontasoittain eri maakuntiin marraskuussa 2003 (lkm, % ko. hallinnontason kokonaishenkilöstömäärästä)

Oikeustoimi

Budjettitalous yhteensä
124 125

Oikeustoimi yhteensä
4 750 3,8%



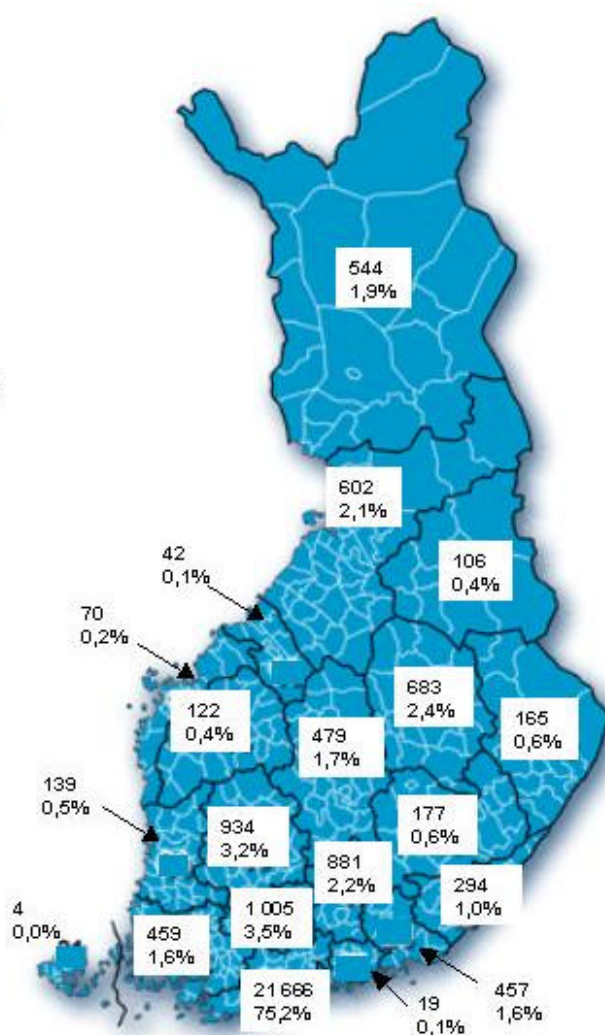
LIITE 6 b

Valtion budjettitalouden henkilöstön sijoittuminen hallinnontasoittain eri maakuntiin marraskuussa 2003 (lkm, % ko. hallinnontason kokonaishenkilöstömäärästä)

Keskushallintoyksiköt

Budjettitalous yhteensä
124 125

Keskushallintoyksiköt yhteensä
28 870 23,2%

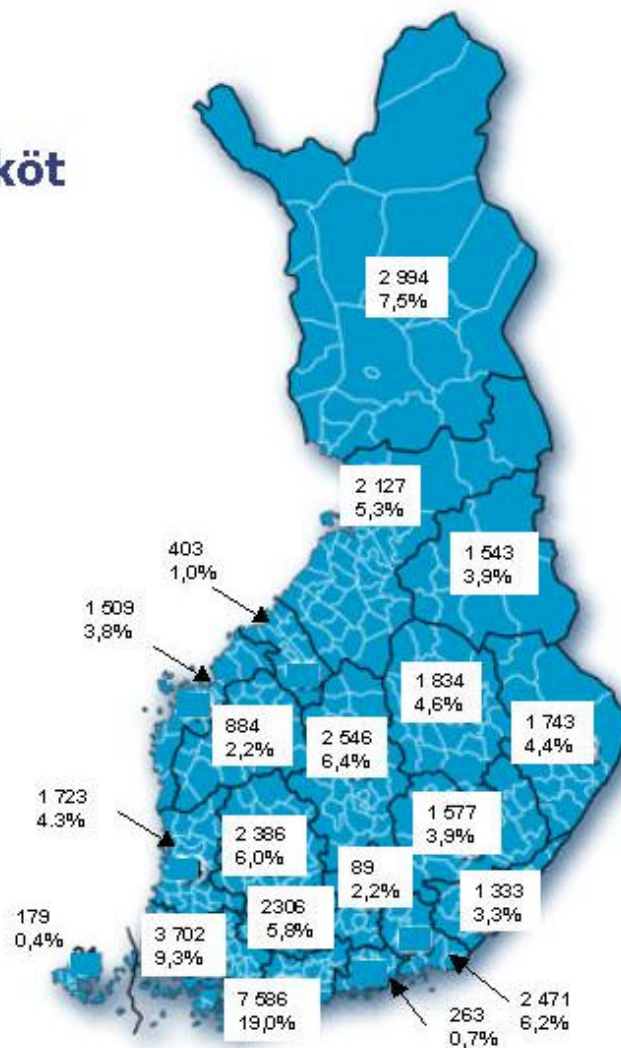


Valtion budjettitalouden henkilöstön sijoittuminen hallinnontasoittain eri maakuntiin marraskuussa 2003 (lkm, % ko. hallinnontason kokonaishenkilöstömäärästä)

Väliasteen yksiköt

Budjettitalous yhteensä
124 125

Väliasteen yksiköt yhteensä
39 991 32,2%



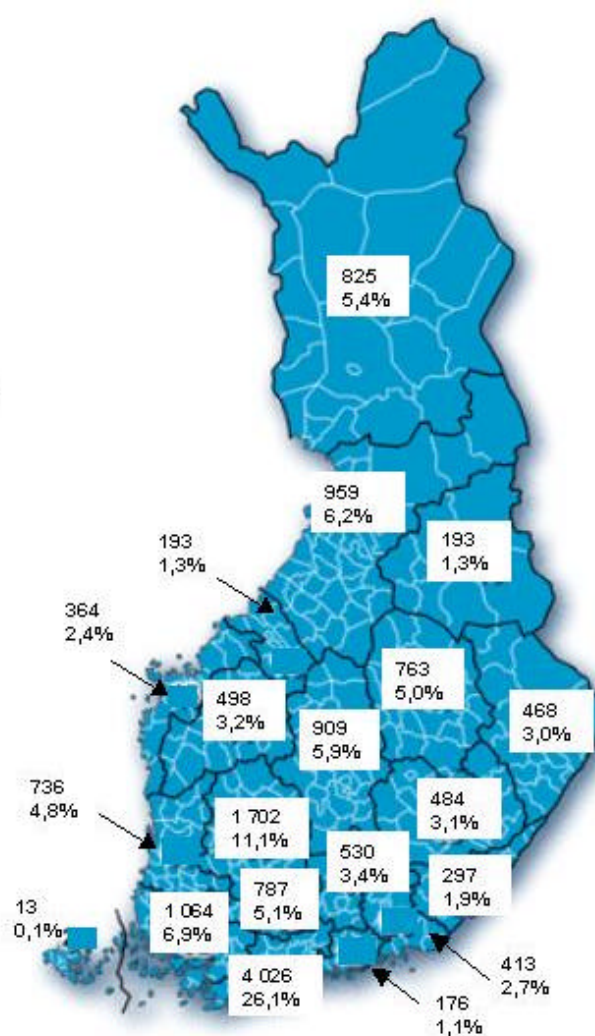
LIITE 6 d

Valtion budjettitalouden henkilöstön sijoittuminen hallinnontasoittain eri maakuntiin marraskuussa 2003 (lkm, % ko. hallinnontason kokonaishenkilöstömäärästä)

Paikallistason yksiköt

Budjettitalous yhteensä
124 125

Paikallistason yksiköt yhteensä
15 400 12,4%

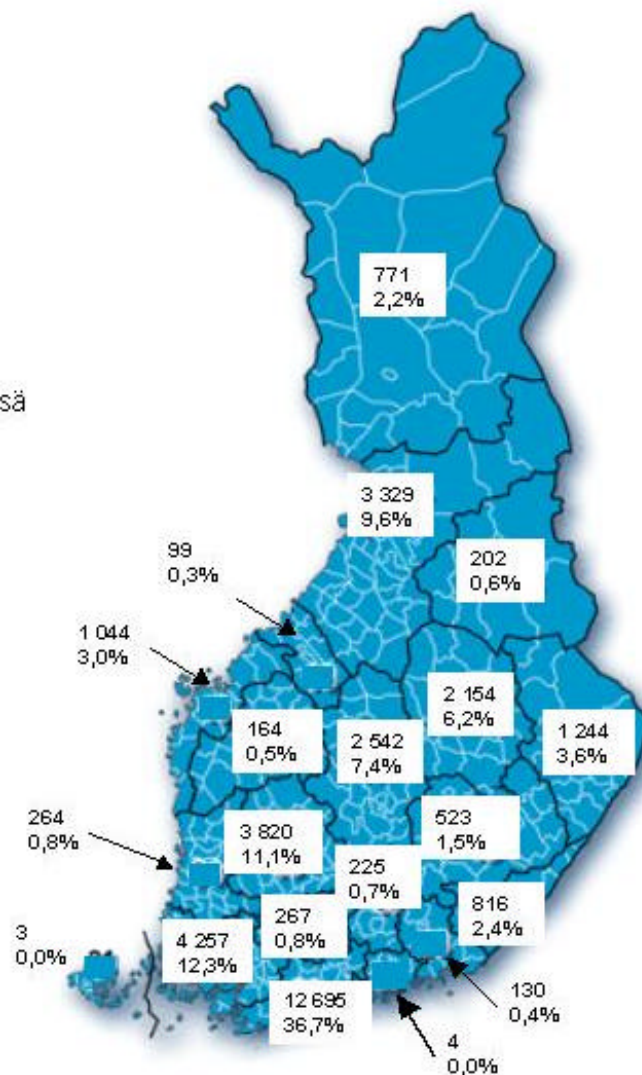


Valtion budjettitalouden henkilöstön sijoittuminen hallinnontasoittain eri maakuntiin marraskuussa 2003 (lkm, % ko. hallinnontason kokonaishenkilöstömäärästä)

Opetus- ja sosiaalitoimi

Budjettitalous yhteensä
124 125

Opetus- ja sosiaalitoimi yhteensä
34 558 27,8%



LIITE 7

Yksikkö / toiminto		Kuvaus toiminnosta	Sijoituspaiikkakunta	Htv	Toteutettu	Päätetty	Suunnitelma
ALUEELLISTAMINEN MINISTERIÖIDEN HALLINNONALOILLA 2001-2005							
Henkilöstövaikaukset laskettu ministeriöiden ilmoittamien arvioiden maksimin mukaan.							
VALTIOEUROSTON KANSLIA yhteensä 3							
Arkiost		Muiden kuin ydintietäviä tukevien tiebaaineistojen osalta tavoitteena vastuun siirto arkistolokalle.					3
Taloushallinto ja käännöspalvelut		Myönteinen suhtautuminen palvelukeskuksen asiakkuuteen.					*
ULKOMINISTERIÖ yhteensä 2							
Lähialueministeriöyksikkö (Lipponen II)		Koordinaatiohrymää hyväksyi 19.5.2004 UM:n selvityksen Lähialueyhteistyöyksikön säilyttämisestä pääkaupunkiseudulla.	Helsinki				
Ulkoasiainhallinnon ja Suomen edustustojen arkiost		Arkistojen keskittämistä Joensuun maakunta-arkistoon valmistellaan.	Joensuu	2	2		
Ulkomaan edustustojen talous- ja henkilöstöhallinto		Tavoitteena keskittää talous- ja henkilöstöhallinto Suomeen. Pyrkimys palvelukeskuksen asiakkuuteen.					
RIKOSSEURAAMUSVIRASTO yhteensä 200							
Rikosseuraamusvirasto		Rikosseuraamusviraston uudistaminen aluevankilauidstuksen yhteydessä. Rikosseuraamusviraston henkilöstöä (20-25) siirtyy 2006-2011 hallinnonalan yhteiseen palvelukeskukseen (50%) ja noin puolet aluevankiloihin.		20-25			25
Hallinnonalan talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskus		Palvelukeskuksen perustaminen aseteltiin, siirtymävaihe 2006-2010.	Päätoimipiste Hämeenlinnaan (70htv), pysyvät sivutoimipaikat Turkuun (30htv) ja Kuopioon (30htv)	130		130	
Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos		Selvitysmies Huttusen ehdotus laajentamistarpeesta. Alueellistaminen - uusien yksiköiden perustaminen - edellyttää kritiittisen massan saavuttamista.					
Summaariset asiat		Surmaamisten asioiden siirtömahdollisuutta pk-seudun uupoluella sijaitsevaan käräjäoikeuteen selvitetään v. 2005 aikana.		25			25
Oikeusaputoimien organisointi		Oikeusapupaikoksissa vöntasaaminen pk-seudulla maaseudun pienin oikeusaputoimistoihin nändään mahdolliseksi. V. 2005 puhelin ja emailioikeusapuunnon vöntasausta kokeillaan ottaenassa olevia resursseja hyödyntäen.					
Hallinnonalan puhelinvälityspalvelut		Puhelinvälitysluuden keskittäminen ja sijoittamista koskeva valmistelu käynnissä.		15-20			20
SISÄASIAMINISTERIÖ yhteensä 477							
Ulkomaalaisviraston yksikön tuosalue		Kuuhmoon perustettiin Ulkomaalaisviraston pakolaiss- ja tunapakkalainjan tuosalue "Eurooppa 2".	Kuuhmo	15		15	
Asehallinto- ja apajaisvalvontayksikkö		Uuden apajaisalan mukainen apajaisien valvonta ja ohjaus. Arnpuna-asetlain muutoksen myötä valvonta-asioiden keskittäminen yksikköön.	Riihimäki	15		15	
Poliisin tietöhallintokeskus		Poliisin tietöhallinnosta, poliisin tietoteknisten palvelujen tuottamisesta ja hankkimisesta sekä poliisin toiminta- ja tietöhallinto-strategioiden mukaisesta infrastruktuurista vastaava Poliisin tietöhallintokeskus siirrettiin kokonaisuudessaan.	Rovaniemi	61		61	
Hätäkeskusyksikkö		Hätäkeskuslaitoksen hätäkeskusyksikkö perustettiin Porin.	Pori	16		16	
Turvallisuusalan valvontayksikkö		Yksityiseen turvallisuusalaan liittyvien kesteisimpien viranomaisluipien myöntämis- ja peruduttamismenettely sekä turvallisuusalan valtakunnalliset ohjaus- ja valvontatienavat.	Mikkeli	10		10	

Yksikkö / toiminto		Kuvaus toiminnosta		Sijointipaikkakunta	Htv	Toteutettu	Päättetty	Summitelma
Maistraattien kehittämistoiminta		Itä-Suomen lääninhallitukselle siirrettiin maistraattien kehittämistäviä.		Kuopio	6	6		
Rajavartiolaitoksen taloushallinnon palvelukeskus		Perustettiin Ohtolaan.		Ohtola	9	9		
Rajavartiolaitoksen henkilöstöhallinnon palvelukeskus		Perustettiin Rovaniemelle.		Rovaniemi	10	10		
Polisiammattikorkeakoulu		Tampereella sijaitseva Poliskoulu sekä Espoosta Tampereelle siirtyvä Polisiammattikorkeakoulu yhdistetään yhdeksi oppilaitokseksi siten, että perus- ja täydennys- ja johtamiskoulutus tapahtuvat fyysisesti lähekkäin.		Tampere	57		57	
Ulkomaalaisviraston alueellistaminen		Kuuhon yksikön vakinaistaminen. Lappeenrantaan perustettiin Saimaan alueyksikkö.		Lappeenranta, Kuuhmo	20	20		
Muuttoilmoituspuhelinpalvelut		Suomenkielisten muuttoilmoituspuhelin-palveluiden hoidon keskittäminen.		Kemijärvi	12	12		
Väestörekisterikeskuksen alueyksikkö		Uuteen perustettavaan yksikköön hoidettavaksi siirtyvät tietosisältö-yksikön tehtävät.		Kokkola	20	20		20
Polisin teknikkakeskuksen sijoittaminen Kouvolaan aluekeskukseen		Polisin teknikkakeskus sijoitetaan Kouvolaan aluekeskukseen ja samalla perustetaan uusi palvelupiste Helsinkiin. Tampereen palvelupiste jatkaa Poliskoulun yhteydessä ja mahdollisuudet perustaa palvelupiste Kuopioon selvitetään.		Kouvolan aluekeskus, siviutimipisteet Tampere, pääkaupunkiseutu ja maah. Kuopio	51		51	
Sisäministeriön hallinnon talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskuksen perustaminen		SM:n hallinnon talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskus perustetaan RVL:n Ohtolaassa toimivan taloushallinnon palvelukeskuksen ja Itä-Suomen lääninhallituksen perustalle Joensuuhun. Lisäksi pysyvä siviutimipiste Kainuuseen.		Joensuu, siviutimipiste Oulun lääninhallituksen Kainuun tuulosalueelle.	100		100	
Hallinnon talouspalvelut		Puheluiden välitystehtävä annetaan sisäasiainhallinnon talous- ja henkilöstöhallinnon Kajaanin siviutimipisteelle 1.1.2007 lukien (päätös 21.2.05).			30		30	
Tietohallinnon tehtäviä		Hallinnon taloushallinnon kehittämis- ja ylläpitotehtäviä keskitetään Polisin tietohallintokeskuksen hoidettavaksi Rovaniemelle.						*
Rajavartiolaitoksen koulutussuunnittelu		Tehtävät siirretty v. 2004 rajavartiolaitoksen esikunnasta Raja- ja merivaliokouluun hoidettavaksi.		Tampere				*
Polisin tuotetietojärjestelmän analysoimista		Toiminta on tarkoitettu siirtää Polisin ammattikorkeakouluun Tampereelle siirron yhteydessä muodostuvaan oppilaitoskokonaisuuteen v. 2008 alkuun mennessä.						*
Etelä-Suomen lääninhallituksen Helsinkiin alueellisen palvelusyksikön tehtäviä		Vuonna 2005-2013 siirrettävät tehtävät painottuvat lupahallintotehtäviin, ohjaus- ja valvontatehtäviin sekä toimisto- ja suunnittelutehtäviin.		Hämeenlinna ja Kouvola	45		45	
Maistraattien erikoistuminen ja työn taseaus		Erityisesti yleishallinnon hakemustyyppisten asioiden siirtäminen pääkaupunkiseudun maistraateista muualle hoidettavaksi. Työryhmän raportti 31.1.2005. Työryhmä esittää siirrettäväksi tehtäviä neljään maistraattiin vuoteen 2015 yhteensä 20 htv:n verran.		Kokkola, Vaasa, Parainen, Tammissaari				*
PUOLUSTUSMINISTERIÖ yhteensä 590								
Koeampumalaitos				Niinisalo	25	25		
Sotilaslääketehteen keskus		Lahteen perustettava Sotilaslääketehteen keskus keskittyy kerta- ja koulutukseen, tutkimukseen, kehitykseen ja koulutukseen.		Lahti	80		80	
Maavoimien esikunta		Maavoimien esikunnan toiminnat.		Mikkeli	250		250	
Merivoimien esikunta		Merivoimien esikunnan toiminnat.		Turku	140		140	

Yksikkö / toiminto	Kuvaus toiminnoista	Sijointipaikkakunta	Hv	Toteutettu	Päätetty	Suunnitelma
Puolustusvoimien ruokahuollon palvelukeskuksen esikunta	Puolustusvoimien ruokahuollon palvelukeskuksen perustaminen ja sen esikunnan sijoittaminen Kuopioon.	Kuopio	35		35	
Palkkahallinnon uudistus (PALMA)	Puolustusvoimien palkkahallinnon palvelukeskus perustetaan Hämeenlinnaan.	Hämeenlinna	60			
Tietohallinnon rationalisointihanke (TIERA)	Tavoitteena perustaa tietohallinnon palvelukeskus tai -keskuksia. Toteutus aloituu vuosille 2006-2008.				60	*
VALTIOVARAINMINISTERIÖ yhteensä 165						
Verohallitus						
Tulihallitus	Osa tietotekniikkatoiminnoista.	Alueelliset yksiköt	68		68	
		Hämeenlinna	12		12	
Verohallinnon taloushallinnon palvelukeskus	Laskujen kerräykseen liittyvät, hajaautetut hoidetut taloushallinnon tehtävät keskitetään palvelukeskukseen.	Turku	20		20	
Valtiosihteerin alueyksikkö	Ensilvaiheessa Hämeenlinnaan sijoitetaan eläkepalvelut ja päätearkisto.	Hämeenlinna	40		40	
Verohallinnon henkilöstöhallinnon palvelukeskus	Perustetaan palvelukeskus, joka huoltaa palkanaskenta- ja muita henkilöstöhallinnon palveluita verohallinnon toimintayksiköiden tarpeisiin. Alueellistamisen koordinaattoryhtymän puolta 28.2.2005.	Hämeenlinna	25		25	
Valtiosihteerin päätearkistot	Tavoitteena on sijoittaa päätearkistot vuosina 2007-2008 Hämeenlinnaan suunniteltuun uuteen maakunta-arkistoon.	Hämeenlinna				*
Massaveroituskeskuksen perustaminen	Massaveroituskeskus on suunniteltu perustettavaksi Jyväskylään. Tavoitteena on verottaa automaattisoidussa massaverotusprosessissa 70-80% kaikista veronmaksajista.	Jyväskylä				*
Tilastokeskuksen puhelinhaastattelukeskus	Alueellistamisselvitys laaditaan vuoden 2005 aikana. Puhelinhaastattelukeskuksessa työskentelee 40 henkilöä.					*
Tilastokeskuksen arkistot	Tavoitteena siirtää aineistot Kansallisarkistoon, mahdollisesti Hämeenlinnaan suunnitellun uuden maakunta-arkiston yhteyteen viimeistään v. 2006 alusta.	Hämeenlinna				*
OPETUSMINISTERIÖ yhteensä 20						
Vallonaavustustehtävä		lääninhallitukset			*	
Rakennetalarhastotehtävä		lääninhallitukset			*	
Koulutuksen arviointineuvoston sihteeristö	Koulutuksen arviointisihteeristö valmistelee ja toimeenpantee opetusministeriön yhteydessä toimivan Koulutuksen arviointineuvoston tehtäviin kuuluvat asiat. Arviointineuvoston sihteeristö siirtyi kokonaistuudessaan Jyväskylään.	Jyväskylä	8		8	
Suomen merimuseo	Kokkaan siirtyä pääosa Suomen merimuseon toiminnosta (merenkukaan ja veneilyn liittyvät esineistön, kuvien, arkistomateriaalin ja kirjallisuuden keräys ja tallennus). Turkuun perustetaan Forum Marinum-merikeskuksen yhteyteen Lounais-Suomen toimipiste.	Kotka, toimipiste Turkuun	12		12	
Museoviraston alueelliset toimipisteet	Toimipisteiden tarkistettu suunnitelma sisältyi OPM:n toiminta- ja taloussuunnitelmaan 2006-2009. Tavoitteena selkeämän alueellisen toimipisteen perustaminen.					*
Korkeakoulujen aluevaikutusten varmistaminen	Korkeakoulujen aluevaikutuksia on pyritty vahvistamaan mm. kehittämällä kuutta yliopistokeskusta.	Lähti, Kajaani, Kokkola, Mikkeli, Pori ja Seinäjoki			*	*
Hallinnonalan talous- ja henkilöstöhallinnon tukitehtävät	Talous- ja henkilöstöhallinnon tuottavuutta lisätään perustamalla OPM:n hallinnonalaie joko yksitai kaksi talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskusta. Selvitys käynnistyy syksyllä 2005.					*

Yksikkö / toiminto	Kuvaus toiminnoista	Sijaintipaikkakunta	Htv	Toteutettu	Päätetty	Suunnitelma
Opetusministeriön, opetushallituksen ja lääninhallitusten tehtäväajan kehittäminen	Esiitys oppilaitosten, kirkkojen ja liikuntatoimen perustamishankkeiden sekä muiden toimintojen ja varustamista koskevien asioiden siirtämisestä lääninhallituksiin. Toteutus vuoden 2008 alusta.					
MAA- JA METSÄTALOUSMINISTERIÖ ym. 296	Ministeriön henkilöstöä toimii TE-keskuksissa	TE-keskukset	10	10		
Monien laitosten alueorganisaatiota vahvistettu						
* Metsäntutkimuslaitoksen Joensuun tutkimuskeskuksen vahvistaminen		Joensuu	40	40		
* Metsähallituksen Villi Pohjoja tulosaueen johto		Rovaniemi	3	3		
* Eläinlääkärit- ja eläintarhettutkimuslaitos						
- luonnonvaraisten eläinten diagnostiikka ja tutkimus		Oulu	2	2		
- BSE-analytiikka		Seinäjoki	6	6		
* Maanmittauslaitos		alueelliset toimipisteet				*
- yhtenäisarkisto	Maanmittauslaitoksen yhtenäisarkistojen valtakunnallinen toimintayksikkö sijoitetaan Jyväskylään.	Jyväskylä	30	30		
- ATK-palveluiduantoyksikkö		Hämeenlinna	5			5
* Riista- ja kalatalouden tutkimuslaitos	Alueyksiköiden vahvistaminen ja uuden yksikön perustaminen Jyväskylään.	Joensuu, Jyväskylä, Oulu ja Turku	30			30
* Kasvinlääkinnän tarkastuskeskuksen (KTTK) lisäresursointi	Lappeenrannassa aloitettiin vuoden 2005 alussa uusi Itä-Suomen kasvitarkastusyksikkö Venäjän havupuiden tarkastusta varten (7 htv).	Lappeenranta	20	7		13
Uusi alueellinen virasto	MMM päätti 13.12.2004, että vuoden 2005 toukokuun loppuun mennessä valmistellaan esitys uuden viraston sijaintipaikasta. Paikalliset viraston tehtävät, säädöksistä ja toiminnan aloittamisajankohdasta tehdään vuoden 2006 aikana.		150			150
Hallinnonalan tukitehtävät	Tukitehtäviä kootaan palvelukeskuksellisiin mukaisesti ja sijoitetaan paikkapunkseihin ulkopuolelle. Selvitykset ja ehdotukset valmistuvat vuoden 2005 syyskuun loppuun mennessä.					
Maatalouden, maaseudun ja eläintarhettutkimuslaitosten tilastot	Selvitetään tilastotoimen kehittämisen ja uudelleen järjestämisen tarpeet.					
Hallinnonalan tutkimuslaitokset	Tutkimuslaitosten toimintaa tehostetaan alueellista toimipisteverkkoa kehittämällä, voimavaroja kokoamalla sekä tutkimusyksiköiden yhteistoimintaa lisäämällä.					
LUKEMINEN- JA VIESTINTÄMINISTERIÖ ym. 150						
Tietohallinto	Tietohallinnon keskushallinnon ja muita yhteisiä tehtäviä on siirretty alueelle.		70	70		
Tietohallinto	Tietohallinnon valtakunnallisten kokonaisvastuiden alueellistaminen vuoteen 2007 mennessä sekä eräiden muiden tehtävien kehittäminen.		30			30
Merenkulutus- ja ilmatalouden laitos	Tehtäviä ja toimintoja siirretty alueelle.		30	30		
Hallinnonalan toimintojen siirto alueelle.	Tehtävien keskittäminen piiriorganisaatioille.		15-20			20
KAUPPA- JA TEOLLISUUSMINISTERIÖ ym. 574						
TE-keskusten yhteisen tietohallinnon kehittämispalvelut -yksikkö		Etelä-Savon TE-keskus, Mikkeli	1	1		

Yksikkö / toiminto		Kuvauksen toiminnoista		Sijoituspaikkakunta		Hiv	Toteutettu	Päättynyt	Suunnitelma
Pohjois-Pohjanmaan TE-keskuksen teknologiayksikkö				Oulu		3	3		
Geologisen tutkimuskeskuksen toimipiste		GTK:n toimintaa Länsi-Suomessa vahvistetaan perustamalla GTK:n uusi alueyksikkö Kokkolaan. Uusi yksikkö aloittaa toimintansa 2008 alusta. Aluksi hionäärä 20-30, kasvavaksi vuoteen 2011 40-60 henkilöön.		Kokkola		40-60		60	
Hallinnonalan tukipalvelut		KTM suhtautuu myönteisesti palvelukeskusten asiakkuuteen - käynnissä ei ole omaa kehittämisyyttä.							*
TEKES		Kotimaan yksiköiden vahvistaminen 42 hiv:lla vuosina 2005-2008.		Oulu (7), Tampere (5), Turku (7), Jyväskylä (5), Kuopio (4), Vaasa (4), Lappeenranta (3) sekä Etelä-Pohjanmaa, Satakunta, Häme, Pohjois-Karjala, Etelä-Savo, Kainuu ja Lapin kukin 1		42			42
VTT:n uudet toimipisteet		Toimipisteiden perustaminen Kuopioon ja Kajaaniin vuoden 2005 alusta. Lisäksi vuoden 2005 aikana Joensuussa avataan toimipiste, jossa työskentelee v. 2006 2 hiv.		Kuopio (käynnistys 5-10, myöhemmin 20-30), Kajaani (n.20 vuoteen 2012 mennessä), Joensuu (käynnistys 1, 2006 2hiv)		42-52		52	
VTT:n alueellisten toimipisteiden vahvistaminen		VTT:n strategian mukaan v.2015 pääkaupunkiseudun ulkopuolella sijaitsevilla toimipisteillä voisi toimia vähintään 35% VTT:n henkilöstöstä. Pääkaupunkiseudun ulkopuolisen henkilöstön määrä lisääntyi nykyisestä 800 noin 1200:aan (200 siirtoa, 200 PRH-segmentin sähköisen asunto-osakkeen omistajarekisterin perustamista.				400			400
Patentti- ja rekisterihallitus (PRH)		Kulttuuripalvelun asiakaspalvelukeskuksen alueellistamisimahdollisuus palvelun siirryttyä Tanskasta Suomeen.				10			10
Matkailun edistämiskeskus (MEK)						6			6
SOSIAALI- JA TERVEYSMINISTERIÖ		Yht. 134							
Alkoholilupa-asiat		Ei omia palvelukeskussuunnitelmia, myönteinen suhtautuminen palvelukeskusten asiakkuuteen.		Iäninhalitukset		15	15		20
Hallinnonalan tukipalvelut						20			
Kansanterveyslaitos (KTL)		Alueyksiköiden vahvistaminen.		Turun yksikkö (10-20 lisäyksellä 2006 alk. 2hiv), Kuopion yksikkö (2008-2013 10, 2hiv), Tampereen rokotustutkimus (2003-2007 5hiv)		25-35			35
Työterveyslaitos (TTL)		Aluealoksiin siirretään asiantuntijain 10-12 toiminta alueellisten perustetäiden vahvistamiseen ja 15 toiminta valtakunnallisten erikoistumisalojen vahvistamiseen.				25-27			27
Lapsiasiainvaltuutetun toimiston perustaminen		Perustetaan mahdollisesti 1.9.2005. Kun lapsiasiainvaltuutettua koskeva laki on hyväksytty, tehdään sijoittamisselvitys.							*
STAKESin alueyksiköiden perustaminen		Alueyksiköiden perustamista esitetty edellyttäen, että alueellistamisen aiheuttamat kustannukset saadaan lisäyksenä Stakesin talousarvioon.		Esiys: Tampere (v.2005 10, 2007 loppuun mennessä 15), Jyväskylä (2005 5hiv, 2006 10 ja 2010 15) ja Vaasa (4)		34			34
Sateilyturvakeskus (STUK)		Paikallistarkastajien lisäksi mahdollinen vormaloituspaikkakunnilla, Loviisa (lisäys 1)		Oikuluoto (lisäys 1-2), Loviisa (lisäys 1)		2-3.			3

Yksikkö / toiminto	Kuvaus toiminnosta	Sijotuspaikkakunta	Htv	Toteutettu	Päätetty	Suunnitelma
TYÖMINISTERIÖ yhteensä 22						
Työministeriön palvelusyksiköt	Työministeriön palvelusyksiköt	Kemijärvi	20	20		
Tuettujen toimintojen organisointi: työllistämistukien toiminta		Liekka				
Henkilöstötoiminta	Lisäopetus on koordinoitu Työvoimaopistoille Jyväskylään. TM suhtautuu myönteisesti palveluskeskusten asiakkuuteen. Tarkennat päätökset tukipalveluprosessin kehittämisestä v.2006 alkaen.	Jyväskylä	2	2		
TE-keskusten tukipalvelut	Alueiden TE-keskukset ovat keskittäneet tukipalvelu-asioiden hoitoa suurimpiin työvoimatoimistoihin.					*
YMPÄRISTÖMINISTERIÖ yhteensä 251						
Tuettujen toimintojen organisointi	Keskittettyä palvelua.	Länsi-Suomen ympäristökeskus	15	15		
Tuettujen toimintojen organisointi	Ystävyyden Puiston tehtävien vahvistaminen.	Kuhmo	6	6		
Alueiden käyttö	Tehtävien siirto aluehallintoon.		4	4		
Tutkimus ja kehitys	Biosfäärialueiden toiminnan kehittämisen, UNESCO:n Man and the Biosphere.	Turun saaristo, Pohjois- Karjala	2	2		
Jätehuolto	Tuottajavastuutehtävät, jätelain muutos 452/2004.	Pirkanmaan ympäristökeskus	4	4		
Hallinnonalan virastojen talous- ja henkilöstöhallinnon tukipalvelut	Talous- ja henkilöstöhallinnon tukipalvelut kootaan ympäristöhallinnon palvelukeskukseen Mikkeliin.	Mikkeli	15-20	20		
Öljyntorjunnan osaamiskeskuksen perustaminen	Perustamista selvittävän työryhmän työ valmistuu 31.1.2005. Työryhmä tarkastelee osaamiskeskuksen sijaintipaikkaa ja laatu ehdotuksensa siltä.					*
Eriäät tutkimus ym. tehtävät	Mrn. SYKE: toteutunut 50 ja suunnitelmassa 60-80.		110-130	50		80
Valtion asunorahasto (ARA)	Selviytymis- ja tukipalvelut valmistuu 10.12.2004. Esittää mahdolliseksi sijoituspaikaksi Hämeenlinnaa, Lahtea tai Porvoota. Asiaa selvitetään, määräaika 30.6.2005.		70			70
YHTEENSÄ			2884	579	1212	1093

PAREMPAA PALVELUA, TEHOKKAAMPAA HALLINTOA

Kihlakuntaudistuksen toimeenpano

OSA 2

1. Johdanto

1.1. Eduskunnan lausuma

Eduskunta on liittänyt hallituksen kihlakuntauudistuksen toteutumisesta antamaansa vastaukseen vuonna 2000 seuraavan lausuman:

Eduskunta edellyttää hallituksen huolehtivan uudistuksen tarkasta seurannasta sekä antavan eduskunnalle vuoden 2005 loppuun mennessä selonteon kihlakuntauudistuksen toimeenpanon edistymisestä ottaen huomioon muun ohella eri toimialojen palvelujen riittävän ja tasapuolisen saatavuuden turvaaminen maan eri osissa, erityisesti poliisi-, ulosotto- ja syyttäjätehtävien järjestäminen ja hoitaminen kihlakunnittain, toimenpiteet eri toimialojen resurssitarpeiden johdosta, kihlakuntajaon säilyminen paikallisen luonteensa mukaisesti ja läheisyysperiaatetta noudattaen riittävän tiheänä, eri toimialojen yhteistoiminnan laatu ja laajuus, palvelujen saatavuuden turvaaminen sekä suomen että ruotsin kielellä, toimenpiteet viranomaisten yhteispalvelun syventämiseksi ja laajentamiseksi, toimenpiteet kihlakuntien hallinto- ja tukipalvelujen hoitamiseksi yhteisesti ja yhteisen henkilöstön aseman vakiinnuttamiseksi sekä yhteisten tehtävien laajentamiseksi, toimenpiteet yhteisen määrärahan käyttöalan laajentamiseksi ja yhteiseen määrärahaan liittyvän ohjauksen yhteensovittamiseksi osastojen omien määrärahojen ja niihin liittyvän ohjauksen kanssa, toimenpiteet kihlakuntahallinnon tietojärjestelmien kehittämiseksi yhteentoimiviksi ja yhteensopiviksi, toimenpiteet tulosohjauksen kehittämiseksi, toimenpiteet eri hallinnonalojen ja -tasojen yhteistyön kehittämiseksi, sekä toimenpiteet kihlakunnanvirastojen johtamistoimintojen ja johtoryhmätyöskentelyn kehittämiseksi.

Eduskunnan lausumassa esiin nostettujen asiakokonaisuuksien arvioimiseksi mahdollisimman tarkasti sisäasiainministeriö tilasi keväällä 2004 Tampereen yliopistolta selvityksen kihlakuntauudistuksen toteutumisesta ja kehittämisehdotuksista. Yliopiston selvitys perustui neljään eri aineistoon:

Kihlakuntavirastokysely

Sähköisessä muodossa keväällä 2004 toteutettu kysely koostui 41 strukturoidusta kysymyksestä sekä kuhunkin kysymykseen liittyvistä kahdesta avoimesta kysymyksestä, jossa tiedusteltiin toisaalta vastausten perusteluja ja toisaalta kehittämisehdotuksia. Lisäksi kyselyssä esitettiin kolme avointa kysymystä, jotka koskivat palveluorganisaation ja ohjausjärjestelmän kehittämistä, toiminnan tehostamista yhteistoiminnan avulla sekä muita kehittämisehdotuksia.

Kyselyyn pyydettiin vastauksia kaikkien kihlakuntien nimismiehiltä ja toimialojen päälliköiltä. Kyselyyn vastasi 92 henkilöä, joista osa vastasi kysymyksiin sekä nimismiehen että toimialan päällikön näkökulmasta, osa ainoastaan toimialan päällikön ja muutama myös ainoastaan nimismiehen näkökulmasta. Vastausprosentti jäi noin 32 prosenttiin, minkä voidaan katsoa heikentävän jossain määrin tutkimustulosten luotettavuutta.

Lääninhallituskysely

Kihlakuntakyselyn tulosten perusteella laadittiin lääninhallituksille suunnattu kysely, jossa pyydettiin kommentteja kihlakuntakyselyn keskeisiin tuloksiin sekä ideoita kysytyjen asioiden kehittämiseksi. Kysely toteutettiin sähköpostikyselynä heinä-elokuussa 2004. Kysely lähetettiin viiden lääninhallituksen hallinto-, oikeushallinto- ja poliisiosastojen päälliköille.

Viidestätoista kyselyn saaneesta henkilöstä kolmetoista vastasi kyselyyn. Ainakin yksi vastaajista oli päällikön sijainen. Vastausaktiivisuutta voidaan pitää erittäin hyvänä.

Ministeriöhaastattelut

Kihlakunta- ja läänikyselyjen perusteella suoritettiin ryhmähaastattelut kihlakuntien toimintaa ohjaavissa ministeriöissä, yksi oikeusministeriössä ja yksi sisäasiainministeriössä. Kysymykset olivat pitkälti vastaavat kuin läänikyselyssä, mutta kihlakuntakyselyn tulosten kommentoinnin sijaan ministeriöissä keskityttiin lähinnä kehittämisehdotuksiin.

Vuoden 1999 tutkimus kihlakuntauudistuksesta

Selvityksessä on verrattu kihlakuntakyselyn tuloksia mahdollisuuksien mukaan Jari Stenvallin (Tampereen yliopisto) vuonna 1999 toteuttaman tutkimuksen tuloksiin. Tutkimus kohdistui tämän selvityksen tavoin kihlakuntauudistuksen vaikutuksiin ja kehittämisehdotuksiin (Stenvall 1999, 2).

Kihlakuntaosuus selonteossa on rakentunut edellä mainittuun Tampereen yliopiston tekemään selvitykseen, kihlakuntahallinnon yhteistyöryhmän ja sen ohjauksessa toimineen kihlakuntaryhmän näkemyksiin sekä marraskuussa 2004 saatua poliittiseen ohjaukseen selonteon vastuulliselta ministeriltä.

2. Kihlakuntauudistuksen toimeenpano

Seuraavassa tarkastellaan niitä asiakokonaisuuksia, joihin eduskunta on lausumassa edellyttänyt kiinnitettävän huomiota:

Eri toimialojen palvelujen riittävän ja tasapuolisen saatavuuden turvaaminen maan eri osissa, erityisesti poliisi-, ulosotto- ja syyttäjäntehtävien järjestäminen ja hoitaminen kihlakunnittain

Kihlakunnanvirastokyselyyn vastanneiden omien arvioiden mukaan kansalaisille annettavien palveluiden riittävä ja tasapuolinen saatavuus on toteutunut hyvin heidän oman kihlakuntansa eri osissa. Viraston toimialojen mielipiteet eivät eronneet tilastollisesti merkitsevästi toisistaan. Myöskään läänitasolla palveluiden saatavuudessa ei ole havaittu merkittäviä puutteita.

Kihlakunnanvirastojen arvioiden mukaan kihlakuntahallinnon kehittämistoimenpiteet ovat keskimäärin jonkin verran parantaneet palveluiden laatua, kansalaisten oikeusturvaa ja kansalaisten tasapuolista kohtelua. Toimialojen välillä ei ollut havaittavissa tilastollisesti merkitseviä eroja.

Toimialoittain palvelujen saatavuudesta voidaan todeta seuraavaa:

Poliisi

Kihlakuntauudistuksen yhteydessä muutetun poliisin hallinnosta annetun lain 6 §:n 1 momentin mukaan paikallinen poliisitoimi järjestetään kihlakunnittain. Lain 1 §:n 2 momentin

mukaan lääninhallituksen alainen poliisin paikallishallintoviranomainen on kihlakunnanviraston osastona tai kihlakunnan erillisenä virastona toimiva poliisilaitos lukuun ottamatta Helsingin kihlakunnan poliisilaitosta, joka on suoraan ministeriön alainen paikallishallintoviranomainen.

Poliisin hallinnosta annetun asetuksen mukaan jokaisessa kihlakunnassa on poliisilaitos, jonka tehtävänä on ylläpitää yleistä järjestystä ja turvallisuutta, toimia rikollisuuden ennalta estämiseksi, tutkia rikoksia ja muita yleistä järjestystä tai turvallisuutta vaarantavia tapahtumia, ohjata ja valvoa liikennettä sekä toimia liikenneturvallisuuden edistämiseksi ja suorittaa muut poliisille säädettyt ja määrätyt tehtävät. Lain 6 §:n mukaan jokaisessa kihlakunnassa on poliisipäällikkö, joka johtaa paikallista poliisilaitosta, jollei nimismiesjärjestelmästä muuta johdu.

Kihlakuntauudistuksen jälkeen on toiminut 90 poliisilaitosta, joista 13 kihlakunnassa toimii poliisilaitos kihlakunnan erillisvirastona ja 77 kihlakunnassa kihlakunnanviraston osastona. Nimismiehen virka on perustettu tällä hetkellä 7 kihlakuntaan.

Kansalaisen näkökulmasta tarkasteltuna erityisesti poliisin hälytystehtävien taso ja saatavuus ovat keskeisessä asemassa palvelujen tarjontaa arvioitaessa. Vastaavasti myös poliisin suorittamilla tutkintapalveluilla ja niiden saatavuudella voidaan arvioida olevan keskeinen merkitys kansalaisen turvallisuuden ja turvallisuusodotusten kannalta.

Kihlakuntauudistuksen jälkeen poliisin suorittamiin hälytystehtäviin liittyvä keskimääräinen toimintavalmiusaika kasvoi merkittävästi A-tehtävissä. AB-tehtävien toimintavalmiusaika kasvoi kihlakuntauudistuksen jälkeen merkittävästi. Myös poliisille ilmoitettujen hälytystehtävien määrä on tasaisesti kasvanut uudistuksen jälkeen.

Toimintavalmiusajan ja tehtävämäärien kasvun yhteys kihlakuntauudistukseen on lähinnä välillinen. Esimerkiksi toimintavalmiusajan kehitykseen ovat vaikuttaneet poliisin kenttäjohtajajärjestelmään liittyvät tehtävien organisoinnit ja hätäkeskusuudistus.

Poliisin tulostietojärjestelmän mukaan vuonna 2003 kiireellisissä ja viipymättä hoidettavissa hälytystehtävissä poliisipartio oli paikalla keskimäärin 21 minuutin kuluessa puhelun vastaanottamisesta. Alueelliset erot toimintavalmiusajoissa, joiden luotettavuutta heikentävät kirjauskäytäntöihin liittyvät eroavaisuudet, olivat kuitenkin suuria. 90 kihlakunnasta 33 pystyi suoriutumaan hälytystehtävistä valtakunnan keskiarvoa nopeammin. Toimintavalmiusaika vaihteli 12,5 ja 43,1 minuutin välillä.

Poliisin hälytyspalvelujen saatavuudessa alueellisten erojen voidaan arvioida kasvaneen uudistuksen jälkeen. Hälytyspalvelujen saatavuus kihlakuntien keskuspaikoissa on yleensä parantunut, mutta äärialueilla vastaavasti huonontunut uudistuksen jälkeen. Myös Liikkuvan poliisin roolin hälytyspalvelujen suorittamisessa on arvioitu viime vuosina korostuneen varsinkin etäisyyksiltään suurissa kihlakunnissa.

Poliisin suorittamien tutkintapalvelujen osalta palvelujen saatavuudessa on nykyisin merkittäviä alueellisia eroja. Poliisipalvelujen kysyntää, tarjontaa ja saatavuutta koskevaan selvityksen (poliisiosaston julkaisuja 8/2003) mukaan vuodenvaihteessa 2001 – 2002 enintään 10 kilometrin etäisyydellä poliisin tutkintapalveluja suorittavasta toimipaikasta asui 81 prosenttia koko maan aikuisväestöstä

Rikoslakirikosten (pl. liikenne rikokset) kokonaismäärän kehitys on kihlakuntauudistuksen jälkeen ollut lievässä nousussa. Rikoslakirikosten (pl. liikenne rikokset) selvitysaste oli vuonna 2003 keskimäärin 45,6%. Tätä parempaan selvitysasteeseen ylsi kuitenkin 64 kihlakuntaa. Selvitysaste vaihteli noin 30 %:sta 72 %:iin.

Kihlakuntauudistuksen vaikutusta poliisin tutkintapalvelujen saatavuuden kehittymiseen ei voida suoraan osoittaa. Uudistuksen vaikutus poliisin tutkintapalvelujen osalta liittyykin lähinnä erikoistumisen tuomiin mahdollisuuksiin ja sitä kautta palvelujen laadullisiin kysymyksiin.

Poliisin tuottamien lupapalvelujen saatavuuden arvioinnissa lähtökohdan muodostaa poliisin palveluverkosto ja sen laajuus. Poliisin palveluverkoston on arvioitu pysyneen laajana kihlakuntauudistuksen jälkeenkin. Palvelujen kysynnän ja myönnettyjen lupien perusteella on poliisin palveluverkoston arvioitu olevan joissain tapauksissa palvelujen taloudellisen tuottamisen näkökulmasta liiankin kattava.

Poliisin lupapalvelujen fyysistä saatavuutta oli poliisipalvelujen kysyntää, tarjontaa ja saatavuutta selvittäneen työryhmän loppuraportissa mitattu 10 kilometrin etäisyydellä poliisin lupapalveluista asuvan aikuisväestön osuudella. Selvityksen mukaan lähes yhdeksän kymmenestä aikuisesta asui korkeintaan kymmenen kilometrin etäisyydellä poliisin lupapalveluja tarjoavasta toimipaikasta. Kihlakuntakohtaiset erot olivat kuitenkin tässäkin suhteessa suuret.

Kihlakuntauudistuksen yhteydessä toteutetun syyttäjä- ja poliisitoimen toiminnallisen erottamisen yhtenä tarkoituksena oli palvelujen laadun ja erityisesti kansalaisten oikeusturvan parantaminen. Selkeiden vastuualueiden luominen eri toimintasektoreilla katsottiin välttämättömäksi ottaen huomioon kasvavat tehtävämäärät ja niiden luonne.

Kihlakuntauudistuksen vaikutuksia poliisin palvelujen laatuun arvioitaessa lähtökohdan muodostaa laadun arviointiin liittyvien kriteerien määrittely. Palvelujen saatavuuden alueellista näkökulmaa painottaen onkin arvioitu, ettei kansalaisten tasapuolinen palvelu kihlakuntauudistuksen jälkeen kaikilta osin ole välttämättä toteutunut. Esimerkiksi toimintavalmiusajat ja rikosten selvitysasteet poikkeavat alueittain. Palvelujen sisältöön liittyvän näkökulman kannalta on uudistuksen arvioitu parantaneen palvelujen laatua ja sitä kautta myös kansalaisten oikeusturvan edellytyksiä.

Vaikka lähtökohtana on ollut poliisitoimen järjestäminen kihlakunnittain, on paikallispoliisin tehtävien hoitaminen ja palvelujen saatavuuden varmistaminen käytännössä edellyttänyt useamman poliisilaitoksen välistä yhteistoimintaa tai erilaisia poliisilaitosten välisiä yhteistyöjärjestelyjä.

Poliisin hallinnosta annetun lain 8 §:n mukaan ministeriö voi lääninhallitusta, asianomaisia kihlakunnanvirastoja ja poliisilaitoksia sekä alueen kuntia kuultuaan päättää paikallisen poliisitoimen tarkoituksenmukaiseksi järjestämiseksi yhteistoiminta-alueiden muodostamisesta. Päätöksessä voidaan määrätä poliisilaitokset hoitamaan tehtäviä yhteistoiminnassa tai poliisilaitos hoitamaan tehtäviä myös toisen kihlakunnan alueella.

Lain 8 §:n 2 momentin mukaan lääninhallituksen päätöksellä määrätään yhteistoiminnassa hoidettavat tehtävät, yhteistoiminnan johtaja sekä muut johtosuhteet yhteistoiminta-alueella. Lain 8 §:n 3 momentin mukaan muodostettaessa yhteistoiminta-alue, joka käsittää eri läänihin kuuluvia kihlakuntia tai johon kuuluu Helsingin kihlakunnan poliisilaitos, ministeriö määrää myös yhteistoiminnassa hoidettavat tehtävät, yhteistoiminnan johtajan ja muut johtosuhteet yhteistoiminta-alueella.

Kihlakuntauudistuksen jälkeen on sisäasiainministeriön hyväksyminä yhteistoiminta-alueina toiminut vain kolme yhteistoiminta-aluetta. Yhteistoimintalainsäädäntöön liittyvän tulkinnan mukaan yhteistoiminnan nykyistä laajemman hyväksikäytön on katsottu edellyttävän yhteistoimintaa määrittelevän poliisin hallinnosta annetun lain säännösten muutoksia.

Paikallispoliisin palvelujen saatavuuden turvaamiseksi poliisilaitosten välillä on harjoitettu myös käytännön yhteistyötä, jolla ei ole vaikutusta paikallispoliisin johto- tai toimivaltakysymyksiin yhteistoiminta-alueen perustamisen edellyttämällä tavalla. Poliisilaitosten välinen yhteistyö on voinut perustua yksittäiseen tapahtumaan tai tehtävään ja sen perustana on voinut olla esimerkiksi virka-apua koskevat säädökset ja määräykset. Kiinteämpi kahden kihlakunnan poliisilaitoksen välinen yhteistyö on perustunut usein joko kirjallisiin sopimuksiin tai määräyksiin tai joissain tapauksissa suullisesti sovittuihin periaatteisiin. Maakunnallisen poliisilaitosten välisen yhteistyön sisältö on määritelty yleensä poliisin lääninjohtojen antamissa määräyksissä tai ohjeissa. Yhteistyössä on toteutettu muun muassa päihytyneiden ja pidätettyjen vartiointiin, talousrikostutkintaan, rikosanalyysiin, tekniseen tutkintaan, poliisikoira-toimintaan, huumorikostorjuntaan, rikostiedusteluun, vaativaan rikostorjuntaan ja automaattiseen liikennevalvontaan liittyviä tehtäviä.

Yhteistyössä on toteutettu toimintoja (esim. poliisivankilat ja päihytyneiden vartiointi sekä hälytyskeskustoiminnot) myös siten, että keskuspiirit ovat hoitaneet nämä tehtävät kokonaisvaltaisesti useamman kihlakunnan puolesta. Kysymys ei tältä osin välttämättä ole ollutkaan enää yhteistyöstä vaan siitä, että toimintoja keskittämällä on muodostunut käytännössä kahdentasoisia kihlakuntien poliisilaitoksia, joissa keskuspiirinä toimivan kihlakunnan vastuu palvelujen saatavuuden turvaamisessa on käytännössä ollut muita kihlakuntia laajempi.

Ulosotto

Ulosottopiirejä on tällä hetkellä 65. Niistä 14 (ml. Ahvenanmaa) on erillisvirastoja ja 51 yhtenäisvirastoja eli kihlakunnanvirastojen osastoja. Ulosottopiirijako perustuu kihlakuntajakoon, joskin 26 kihlakunnassa ulosottotehtävät hoidetaan toisen kihlakunnan ulosottoviraston tai –osaston toimesta ministeriön vuonna 1996 (21 kihlakuntaa) ja joulukuussa 2003 (5 kihlakuntaa) antamien yhteistoimintamääräysten perusteella.

Yhteiskunnan kannalta ja toiminnallisesti ulosottolaitoksen tuottamat palvelut ovat velkojille tuotettuja palveluja. Ulosotossa palvelunsaajana ja tilaajana on velkoja. Ulosottovelkojat ovat lähes aina erilaisia instituutioita: viranomaisia, vakuutusyhtiöitä, perimistojen, pankkeja ja vastaavia. Valtaosa näistä velkojista asioi ulosoton kanssa sähköisesti, postin välityksellä ja puhelimitse. Velkojan edustaja tai velkoja niissä suhteellisen harvinaisissa tapauksissa, joissa yksityinen kansalainen on velkojan asemassa, asioi äärimmäisen harvoin henkilökohtaisesti ulosottoviranomaisten kanssa. Ulosottovelkojan kannalta on luonnollisesti tärkeintä, että ulosotto toimii nopeasti, tehokkaasti ja tuloksellisesti ja että asiakaspalvelu nimenomaan puhelimitse toimii joustavasti ja asiantuntevasti. Koska velkojilla on ulosottomenettelyssä harvoin tarvetta tavata ulosottoviranomaisia, ulosoton toimipaikkaverkolla ei ole velkojien asioinnin kannalta merkitystä. Sähköisen asioinnin merkitys tulee velkojien ja ulosoton välisessä kanssakäymisessä tulevaisuudessa entisestäänkin kasvamaan.

Ulosottovelallinen on yleensä ulosottotoimenpiteiden kohteena vasten omaa tahtoaan, joten ulosottovelallisen näkökulmasta ulosotossa ei ole kysymys varsinaisesta palvelusta. Ulosottomenettelyssä ulosottoviranomainen on lähes aina aktiivinen ja aloitteellinen toimija. Viranomainen ottaa aktiivisesti yhteyttä velalliseen postin välityksellä tai puhelimitse ja henkilökohtaiset tapaamiset tapahtuvat yleensä viranomaisen aloitteesta ennalta sovitussa paikassa ja ennalta sovittuna aikana, useimmiten viranomaisen toimipaikassa. Jos ulosottovelallisenä oleva kansalainen haluaa oma-aloitteisesti ottaa yhteyttä ulosottoviranomaisiin, hänen kannaltaan on tärkeintä, että viranomainen on helposti tavoitettavissa puhelimitse ja että asiakaspalvelu puhelimitse toimii joustavasti ja asiantuntevasti ja viranomainen tarvittaessa on tavattavissa kansalaisen kannalta kohtuullisen lähellä olevassa paikassa.

Kansalaisnäkökulmasta ulosoton asianosaisten, velkojien ja velallisten, tarve asioida henkilökohtaisesti ulosottoviranomaisen luona on suhteellisen vähäinen. Tarve tulee tulevaisuu-

dessa erittäin todennäköisesti vähenemään. Tästä huolimatta ulosottolaitoksella tulee olla koko maan kattava ja riittävän tiheä toimipaikkaverkko, joka mahdollistaa kansalaisten asiointin. Ulosottolaitoksen näkökulmasta on olennaista paitsi asiointimahdollisuuksien turvaaminen myös se, että perinnän tehokkuus turvataan. Tämä edellyttää, että varsinaista perintätöitä tekevät avustavat ulosottomiehet tuntevat mahdollisimman hyvin ulosottovelallisten olosuhteet ja että heidän toimipaikkansa on maantieteellisesti riittävän lähellä.

Ulosottolaitoksella on 146 varsinaista toimipaikkaa, joissa työskentelee pysyvästi ulosoton henkilöstöä (65 pääpaikan lisäksi 76 palvelutoimistoa ja 48 palvelupistettä), joissa ulosoton henkilöstö on tavattavissa tiettyinä aikoina tai erikseen sovittuna aikana. Toimipaikkaverkko vastaa hyvin kansalaisten asiointitarvetta ja ulosottolaitoksen toiminnallisia tarpeita.

Ulosottotoiminta on kehitetty suhteellisen voimakkaasti vuoden 1996 kihlakuntauudistuksen jälkeen ja kihlakuntauudistuksen antamat mahdollisuudet on käytetty hyväksi. Keskeisenä tavoitteena on ollut velkojen ja velallisten oikeusturvan varmistaminen, toiminnan tehokkuus ja velkojille ja velallisille tarjottavan palvelun laatu. Ulosottolainsäädäntöä on uudistettu. Keskeinen osa ulosottolain kokonais-uudistusta tuli voimaan 1.3.2004. Samaan aikaan otettiin käyttöön ulosoton tietojärjestelmä, joka tulee merkitsemään sitä, että ulosotossa tullaan lähivuosina siirtymään hyvin pitkälle velkojen sähköiseen asiointiin. Rutiininomaiset työvaiheet poistuvat tai vähenevät olennaisesti ja yhä suurempi osa velallisen taloudellisen aseman selvittämiseksi tarvittavista tiedoista hankitaan sähköisesti.

Palvelujen laadun kannalta keskeistä on, että ulosoton toimenpiteet mitoitetaan oikein ja jokaisen velallisen tilannetta vastaavaksi. Samalla toiminnan painopiste siirtyy sellaisiin vaikeisiin tapauksiin, joissa edellytetään korkeaa oikeudellista ja taloudellista osaamista. Palvelujen laadulle on lainsäädännössä asetettu erittäin korkeat vaatimukset. Niihin vastaaminen edellyttää henkilöstön osaamisen, tehtävärakenteen, työn organisoimisen, menettelytapojen ja toimintaprosessien kehittämistä.

Syyttäjätoimi

Paikalliset syyttäjäyksiköt toimivat erillisissä syyttäjänvirastoissa tai kihlakunnanvirastojen syyttäjäsastoissa, joita on yhteensä 64. Lisäksi Ahvenanmaalla on maakunnansyyttäjänvirasto. Paikallisista syyttäjäyksiköistä lähes puolet on yhden tai kahden syyttäjän yksiköitä. Pienet yksiköt ovat toiminnallisesti haavoittuvia.

Kihlakunnansyyttäjistä annetun lain 5 §:n 2 momentin mukaan oikeusministeriö voi paikallisen syyttäjänviraston tarkoituksenmukaiseksi järjestämiseksi määrätä syyttäjäyksiköt hoitamaan syyttäjänvirastojen yhteistoiminnassa taikka lääninhallitusta kuultuaan määrätä, että yksikkö hoitaa syyttäjänvirastojen myös toisen kihlakunnan alueella.

Valtakunnansyyttäjänviraston esityksestä oikeusministeriö määräsi päätöksellään 26.9.2002 (Dnro 7/126/2002) syyttäjäyksiköiden yhteistoiminta-alueista. Yhteistoiminta-alueita on 16. Ministeriön päätöksen mukaan yhteistoiminta-alueiden ulkopuolelle jäivät Helsingin kihlakunnan syyttäjänvirasto, Ahvenanmaan maakunnan maakunnansyyttäjänvirasto sekä Kittilän ja Käsivarren kihlakunnat. Aluejako noudattaa maakuntajakolain 1 §:n 3 momentin mukaisesti pääosin maakunnan rajoja niin, että yhteistoiminta-alue muodostuu yhden tai kahden maakunnan alueesta.

Yhteistoiminta-alueet perustuvat vallitsevaan kihlakuntaorganisaatioon, eivätkä ne vaikuta syyttäjäyksiköiden lukumäärään ja aluerajoihin. Tavoitteena on omaehtoiseen toimintaan kykenevien yhteistoiminta-alueiden luominen. Yhteistoiminta-alueen muodostamisen kriteerinä on riittävän suuri juttumäärä ja sen hoitamiseen tarvittavat henkilöresurssit. Alueen tulee kyetä tarjoamaan kaikki syyttäjänpalvelut päivittäin ja pystyä itsenäisesti järjestämään

eri syistä johtuvat sijaisuudet. Tehostetun alueellisen yhteistoiminnan myötä voidaan taata syyttäjien riittävä erityisosaaminen ja monipuolinen ammattitaito. Yhteistoiminta-alueita muodostettaessa on otettu huomioon myös se, että syyttäjäpalveluita voidaan saada omalla kielellä.

Kihlakuntauudistusta koskevan puitelain, valtion paikallishallinnon kehittämisen perusteista annetun lain 2 §:n (126/1992) mukaan kihlakuntauudistuksen tavoitteita ovat palvelujen laadun parantaminen, kansalaisten oikeusturvan parantaminen, palvelujen riittävän ja tasapuolisen saatavuuden turvaaminen maan eri osissa sekä edellytysten luominen toimintojen koostamiselle yhteen, päätösvalan siirtämiselle paikallistasolle ja palvelujen taloudelliselle tuottamiselle.

Eduskunnan lakivaliokunta ja hallintovaliokunta ovat eri yhteyksissä arvioineet näiden tavoitteiden toteuttamista syyttäjätoimissa. Lakivaliokunta on todennut, että syyttäjälaitoksen kannalta palvelujen laatu on tärkeämpi kuin niiden läheisyys (LaVM 14/1995 vp, LaVM 15/1995 vp ja LaVL 14/1999). Eduskunnan hallintovaliokunta puolestaan on todennut, että erikoistuminen parantaa palvelujen laatua, jolla on ollut erityisen suuri merkitys syyttäjien kannalta (HaVM 6/2000 vp). Valtiontalouden tarkastusvirasto on Valtakunnansyyttäjänviraston toimintaa koskevassa tarkastuskertomuksessaan (Tarkastuskertomus 62/2003) todennut, ettei syyttäjäntehtävissä kansalaiselle ole juurikaan merkitystä sillä, missä kihlakunnan-syyttäjä fyysisesti sijaitsee. Kansalainen joutuu syyttäjän kanssa pääsääntöisesti tekemisiin vasta oikeudenkäynnin yhteydessä. Asianomistajan edut ja oikeudet tulevat otetuiksi huomioon jo esitutkinnassa, ja jos asianomistaja haluaa syyttäjän ajavan vaatimuksiaan, se ei edellytä henkilökohtaista tapaamista syyttäjän kanssa eikä tämän tavoittamista omalta asuinpaikkakunnalta tai sen läheisyydestä. Yhteistoiminta-alueiden perustaminen on näiden tavoitteiden mukaista.

Hallituksen esityksessä laiksi kihlakunnansyyttäjistä (HE 83/1995 vp) yhteistoiminta-alueet olivat pienempiä kuin nyt toteutetut yhteistoiminta-alueet. Hallituksen esitys on kuitenkin vuodelta 1995, jolloin kuva kihlakuntiin pohjautuvasta syyttäjäorganisaatiosta ja tuolloin vasta valmisteilla olleiden prosessiuudistusten vaikutuksista syyttäjien tehtäviin ei voinut olla sama kuin nyt. Pienet, muutaman syyttäjän alueet eivät ole voineet riittävästi tasata voimavarojaan.

Kihlakunnansyyttäjistä annetun asetuksen 3 §:n mukaan valtakunnansyyttäjällä on toimivalta määrätä, miten yhteistoiminta järjestetään. Syyttäjien yhteistoiminta-alueiden muodostamista on käsitelty hallinnon ja aluekehityksen ministerityöryhmässä, joka on pitänyt yhteistoiminta-alueiden muodostamista tarkoituksenmukaisena. Sisäasiainministeriön poliisiosasto on yhteistoiminta-alueista antamassaan lausunnossa puoltanut niiden muodostamista ja todennut yhteistoiminta-alueiden soveltuvan yhteen poliisiorganisaation kanssa.

Yhteistoiminta-alueiden perustamisen lisäksi on oikeusministeriö eräissä yksittäistapauksissa määrännyt, että syyttäjäyksikkö hoitaa syyttäjäntehtävät toisen kihlakunnan alueella. Vuosina 2002-2004 näin on menetelty seuraavissa yksiköissä: Äänekoski ja Saarijärvi, Lohja ja Vihti, Kuopio ja Koillis-Savo, Porvoo ja Loviisa, Raisio ja Vakka-Suomi sekä Kotka ja Hamina. Syynä menettelyyn ovat olleet edellä mainitut, 1-2 syyttäjän yksiköiden toiminnalliset ongelmat. Viimeisimmät määräykset koskevat Oulua, Haukipudasta ja Liminkaa sekä Tamperetta ja Kangasalaa sekä Nokaa ja Vammalaa.

1-2 syyttäjän yksikkö on liian pieni toimiakseen tehokkaasti ja taloudellisesti nykyisessä rikosprosessijärjestelmässä, jossa syyttäjän on osallistuttava aktiivisesti sekä käräjäoikeuden että hovioikeuden pääkäsittelyihin. Vähäinenkin asiamäärien nousu voi aiheuttaa hetkittäistä ruuhkaa ja asiamäärien väliaikainen lasku työn puutetta. Syyttäjäpalveluja ei ole jatkuvasti saatavissa esimerkiksi vuosilomista, sairauslomista ja koulutusjaksoista johtuen.

Yksikkö on syyttäjän lomien kannalta haavoittuva. Syyttäjäpalveluja on oltava saatavilla ympäri vuoden syyttäjän istunto- ja koulutuspäivistä sekä vuosi- tai sairauslomista riippumatta. Syyttäjän osallistuminen koulutukseen on hankalaa. Yksiköiden yhdistäminen vahvistaa syyttäjäyksikön resursseja ja edistää työmäärän tasaista jakaantumista. Tämä tehostaa yksikön toimintaa lyhentämällä syyteharkinta-aikoja, parantamalla istuntojen tarkoituksenmukaista järjestelyä ja edistämällä syyttäjien erikostumista. Alueen syyttäjäpalvelut eikä syyttäjän ja poliisin yhteistyö vaarannu, koska asiat voidaan hoitaa esim. sähköpostilla tai puhelimella.

Maistraatit

Maistraatit ovat valtion paikallisia hallintoviranomaisia. Maistraatit vastaavat alueensa väestötietojärjestelmästä, holhousasioista, kauppa ja -yhdistysrekisteristä, venerekisteristä sekä eräistä yleishallintotehtävistä. Suomessa on 37 maistraattia, joista neljällätoista on päätoimipaikan lisäksi yhdestä neljään palveluyksikköä. Yhteensä maistraattien palveluverkko koostuu 59 toimipaikasta Manner-Suomessa, Ahvenanmaalla maistraatin tehtäviä hoitaa lääninhallitus

Rekisterihallintolain (166/1996) 3 §:n mukaan väestökirjanpidon sekä muun rekisterihallinnon paikallisviranomaisina, sen mukaan kuin erikseen säädetään, ovat maistraatit, jotka toimivat kihlakunnanvirastoissa tai erillisinä virastoina. Lain 4 §:n mukaan tarkempia säännöksiä maistraatin organisaatiosta ja tehtävistä sekä maistraatin tehtävien järjestämisestä paikallishallinnossa annetaan asetuksella. Rekisterihallintoasetuksen (248/1996) 2 §:n mukaan ministeriö määrää lääninhallitusta kuultuaan, missä kihlakunnissa on maistraatti, sekä maistraattien toimialueet. Lääninhallitus määrää maistraatin nimen ja sijaintipaikan sekä maistraatin palveluyksiköt. Kaikissa kihlakunnissa on oltava saatavilla rekisterihallinnon peruspalveluja siten kuin lääninhallitus tarkemmin määrää.

Kunkin maistraatin toimialueena on yksi tai useampi kihlakunta. Maistraateista 24 toimii kihlakunnanviraston osastona ja 13 erillisinä virastoina. Nykymuotoinen maistraattiorganisaatio on muodostunut vuonna 1996. Tällöin tuli voimaan valtion paikallishallintouudistus, jonka yhteydessä 59 silloista rekisteritoimistoa muutettiin nykyisiksi maistraateiksi. Rekisteritoimistoja edeltävänä aikana, ennen vuotta 1984, virasto tunnettiin henkikirjoittajan toimistona.

Maistraattien palveluja on riittävästi ja tasapuolisesti saatavilla kihlakuntien eri osissa. Myös ruotsinkielisiä palveluja on varsin hyvin saatavilla. Kihlakuntauudistuksella sinänsä ei kuitenkaan ole ollut suurta vaikutusta palveluihin. Enemmistö maistraateista on sitä mieltä, että kihlakuntajärjestelmällä ei ole ollut vaikutusta myöskään kansalaisten oikeusturvaan tai tasapuoliseen kohteluun. Maistraatit katsovat, että kihlakuntahallinnon toimenpiteet ovat pikemminkin vaikuttaneet palvelujen laatua huonontavasti.

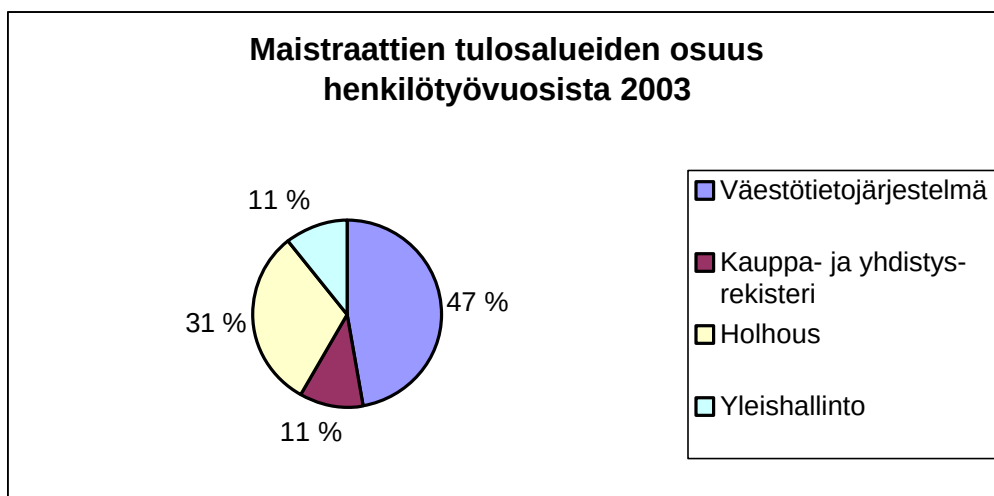
Palvelujen saatavuutta arvioitaessa on otettava huomioon sekä palvelujen tarjonta että kysyntä. Kysynnän arvioinnissa voidaan tarkastella toisaalta maistraatin toimialueen asukaslukua ja sen kehitystä ja toisaalta maistraatin eri tehtäväryhmien asiakasmääriä sikäli kuin näitä voidaan ryhmitellä. Palvelujen tarjonnan arvioinnissa voidaan käyttää kriteereinä maistraattien toimipaikkojen sijaintia fyysistä asiointia edellyttävissä palveluissa, henkilöstömääriä maistraateittain ja tulosalueittain sekä käsittelyaikoja.

Taulukko 1: Maistraattien väestömäärät, henkilötyövuodet sekä virkojen määrät lääneittäin

Maistraatti	Toimialueen väestömäärä (31.12.2003)	Henkilötyövuosien lkm 2003	Väestö/ HTV	Virkojen määrä yhteensä (4/2004)	Täytetyt virat	Avoimet virat
Etelä-Suomen lääni						
Yhteensä 12 maistraattia	2 116 914	307,6	6 881	314	309	5
Länsi-Suomen lääni						
Yhteensä 13 maistraattia	1 848 260	275,8	6 701	260	255	5
Itä-Suomen lääni						
Yhteensä 6 maistraattia	582 781	97,4	5 984	95	94	1
Oulun lääni						
Yhteensä 3 maistraattia	458 522	69,3	6 614	66	63	3
Lapin lääni						
Yhteensä 3 maistraattia	186 917	33,8	5 524	32	32	0
Ahvenanmaan lääni						
Ahvenanmaan lääninhallitus	26 347	5,3	4 971			

Maistraattien tehtävät jakautuvat väestötietojärjestelmän, kauppa- ja yhdistysrekisterin, holhoustoimen ja yleishallinnon tulosalueille. Näiden osuus henkilötyövuosien määrästä ilmenee seuraavasta kuvasta. Näistä holhoustoimi on ollut voimakkaimmin kasvava tulosalue väestötietojärjestelmän ja kauppa- ja yhdistysrekisterin osuuden ollessa supistuva.

Kuva 1: Maistraattien substanssitulosalueiden osuus henkilötövuosien määrästä.



Maistraattien asiakasryhmiä ei yleensä voida poimia väestöstä esimerkiksi iän perusteella. Poikkeuksen muodostaa kuitenkin holhoustoimi, johon väestön ikääntyminen vaikuttaa tehtäviä lisäävästi.

Edunvalvojalla tarkoitetaan henkilöä, joka hoitaa edunvalvonnassa olevan henkilön omaisuutta. Edunvalvonnassa olevaa henkilöä kutsutaan päämieheksi. Päämiehen edunvalvonta voidaan hoitaa yleisen edunvalvojan toimesta tai yksityisen edunvalvojan toimesta. Yleisellä edunvalvojalla tarkoitetaan kunnan palveluksessa olevaa työntekijää, joka virkansa puolesta hoitaa edunvalvojan tehtävää. Seuraavasta taulukosta on nähtävissä, että yleisessä edunvalvonnassa olevien päämiesten lukumäärä on kasvanut runsaalla 9000 henkilöllä neljän vuoden aikana. Yleisessä edunvalvonnassa olevien päämiesten määrä on siten kasvanut noin 2000 henkilöllä vuosittain. Samalla ajanjaksolla holhoustoimen henkilöstö on lisääntynyt ainoastaan 20 henkilötövuodella. Prosenteissa päämiesten lukumäärä on kasvanut noin 60 prosentilla ja henkilöstölisäystä on tapahtunut vain noin 13 prosenttia.

Taulukko 2: Yleisessä edunvalvonnassa olevien päämiesten lukumäärät vuosina 2000-2004

	2000	2001	2002	2003	1.3.2004
Päämiehet	15200	18350	20200	22200	24300

Holhoustoimen henkilötövuosien määrä maistraateissa vuosina 1999-2003

	1999	2000	2001	2002	2003
Henkilötövuodet	55	148	158	166	168

Maistraattityöryhmä (sisäasiainministeriön julkaisu 40/2004) on ehdottanut maistraattien toimialueiden laajentamista siten, että maistraatteja olisi tulevaisuudessa noin 25. Maistraattien toimipaikkaverkko olisi työryhmän näkemyksen mukaan säilytettävä ainakin nykyisenä lukuun ottamatta Vammalan ja Heinolan toimipisteitä, joista Vammala ehdotetaan liitettäväksi Huittisten toimipisteeseen. Toimialueita laajentamalla ja toimipaikkaverkkoa edellä todetulla tavalla uudistamalla voidaan työryhmän arvion mukaan tehostaa maistraattien resurssien käyttöä. Tämä on välttämätöntä, jotta maistraatit suoriutuvat yhä kasvavasta tehtävämäärästä.

Maistraatin lukuisista tehtävistä henkilökohtaista käyntiä asiakkaalta edellyttävät lainsäädännön mukaan ulkomaalaisen rekisteröinti, edunvalvontaan määrättävän henkilön kuuleminen, vihkeminen ja parisuhteen rekisteröinti sekä julkisen notaarin eräät tehtävät ja kaupanhavustus. Näistä muun muassa edunvalvontaan määrättävän henkilön kuuleminen, vihkeminen ja parisuhteen rekisteröinti voi tapahtua myös muualla kuin maistraatin tiloissa. Työryhmä ehdottaa palvelujen saatavuuden turvaamista toimialueita laajennettaessa muun muassa siten, että maistraateille asetetaan alueelliset, seurattavat palvelutavoitteet sekä yhteispalvelua ja sähköistä asiointia kehittämällä.

Palvelujen saatavuuden ja laadun voidaan arvioida paranevan toimialueiden laajentamisella nykyisestäään, koska resursseja on tällöin mahdollista käyttää tehokkaammin. Myös tehtävien tasaaminen maistraattien kesken siirtämällä työtä maistraattien välillä joko laajemmin sovitun työnjaon tai kahdenvälisen järjestelyjen avulla ja sähköisten palvelujen lisääntymisen edistää palvelujen saatavuutta.

Eri toimialojen resurssitarpeiden turvaaminen

Poliisi

Poliisipalvelujen riittävän ja tasapuolisen saatavuuden turvaaminen maan eri osissa edellyttää riittävän tasoisia henkilöstö- ja muita voimavaroja ja niiden tehokasta suuntaamista toimintaympäristön ja kysynnän muutoksia vastaavasti

Selkein panosmittari ja voimavarojen tehokkuuden mittari saadaan, kun verrataan väestömäärää ja reaalikustannuksia. Poliisin palvelut maksoivat vuonna 2003 noin 117 euroa asukasta kohti (Ahvenanmaa ei sisälly lukuihin). Kustannuksissa on mukana eri momenteilta maksettu poliisitoiminnan rahoitus. Poliisitoimen taloudellisuutta voidaan ilmaista myös kustannuksilla yhtä poliisitoimen henkilöä kohti. Vuoden 2003 kustannustasossa kaikki poliisitoimen kustannukset olivat vuosina 1997–2003 noin 54 000–55 000 euroa henkilöä kohden vuodessa. Poliisin toiminta on henkilökohtaiseen työpanokseen perustuvaa. Poliisihallinnossa työskenteli vuonna 2003 keskimäärin 11 120 henkilöä. Vähintään nykyinen resurssien ja väestökehityksen suhde pitäisi säilyttää, jotta poliisipalvelut voidaan lähitulevaisuudessa hoitaa ottaen vielä huomioon tehtävien vaikeusasteen muutos. Tämän mukaisesti rahoitus- ja henkilöstöpanostuksen pitäisi poliisitoimessa kasvaa vuoteen 2010 mennessä reaalisesti noin yhden prosenttiyksikön verran.

Alueellisia eroja palvelujen saatavuudessa olisi pystyttävä pienentämään, mikä asettaa erityisiä vaatimuksia poliisitoimen johtamiselle ja ohjaukselle. Tästä syystä muun muassa paikallispoliisilla ja poliisin lääninjohdoilla pitäisi olla nykyistä enemmän toimivaltuuksia suunnitella ja järjestää palveluja. Tällöin voimavarojen nykyiselläkin reaalitasolla voidaan

saada parempia tuloksia, kun organisaatiolla itsellään on keinoja lisätä tuottavuutta. Tämä on mahdollista, jos hallinto- ja organisaatiosäädöksiä tarkistetaan tähän suuntaan.

Poliisin kustannuksista noin 80 % on henkilöstöperusteisia. Poliisitoimen hoidon kannalta on ratkaisevaa, että työpanos kuuluu oikeisiin tehtäviin ja asioihin. Tämä asettaa haasteita niin poliisin strategiselle kuin päivittäisellekin johtamiselle. Koulutukseen ja henkilöstön kehittämiseen on tarpeen panostaa edelleen. Henkilöstöpoistumaan on varauduttava pitämällä poliisin peruskoulutus vähintäänkin vuoden 2004 tasolla.

Toiminnan ja voimavarojen suuntaamiseksi tarvitaan kansainvälistä, valtakunnallista ja alueellista ennakkointia sekä toimintaympäristön analysointia organisaation eri tasoilla. Erityisen tärkeää on olennaisen ja oikean informaation tuottaminen ja sen välittäminen poliisitoimen ohjauksessa ja johtamisessa läpi koko organisaation. Toimintaa on tehostettava henkilö- ja työpanosjohtamista sekä prosesseja jatkuvasti kehittämällä.

	1999	2000	2001	2002	2003
Poliisin henkilöstö,lkm (pl. ylijohdo)	10 761	10 792	10 947	11 105	11 120
Poliisin kustannukset milj. euroa	507,4	526,9	552,5	575,6	605,8
RL -rikkokset ./liikenne-rikkokset -lukumäärä 1000 -indeksi	372,2 103,8	385,8 107,6	361,0 100,7	364,7 101,7	367,3 102,5
YJT-tehtävät -lukumäärä 1000 -indeksi	864,5 151,1	909,1 158,9	922,3 161,2	927,9 162,2	938,1 164,0
Keskeiset myönnetyt luvat -lukumäärä 1000 -indeksi	885,9 114,2	879,2 113,3	872,3 112,4	832,8 107,3	767,8 98,9

Ulosotto

Ulosoton kehittämisessä on lähtökohtana pidetty sitä, että ulosotto voisi toimia nykyisellä määrärahasolla. Ulosottotoimen menot ovat kuitenkin jo muutaman vuoden ajan olleet suuremmat kuin talousarviossa myönnettyt määrärahat, minkä vuoksi taloudellinen liikkumavara on jatkuvasti supistunut. Menorakenne on erittäin jäykkä, koska noin 80 prosenttia menoista on sitoutunut pysyvän henkilöstön palkkoihin. Ulosoton henkilötyövuosien määrää on kihlakuntauudistuksesta lähtien supistettu. Kehittämistyössä painopiste on tästä huolimatta ollut toiminnan laadun kehittämisessä ja palvelujen saatavuuden turvaamisessa. Näin tulisi olla jatkossakin, mikä edellyttää mahdollisuutta tehokkaaseen resurssien kohdentamiseen. Suurten ikäluokkien siirtyminen eläkkeelle tulee nähdä tässä suhteessa merkittävänä

mahdollisuutena, joka on pyrittävä käyttämään tehokkaasti hyväksi. Tästä huolimatta myös määrärahatason alenemiseen on valtion talouden näkymien valossa pakko varautua.

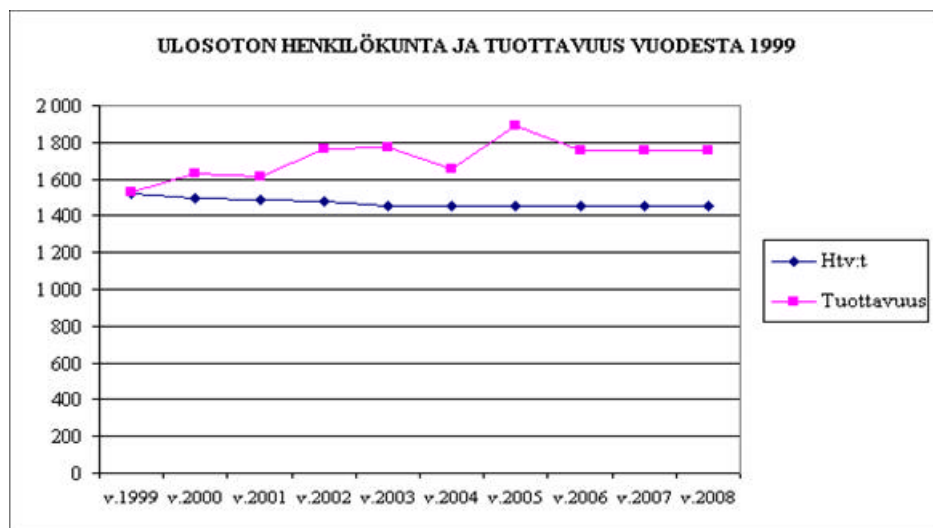
ULOSOTTOLAITOKSEN MENOT VUODESTA 1999, 1000 €

	Yhteensä	Toimintamenot	ATK-menot
v.1999	68 180	59 066	9 114
v.2000	69 780	60 788	8 992
v.2001	73 898	63 107	10 791
v.2002	76 648	65 577	11 071
v.2003	78 703	67 560	11 143
v.2004	78 100	69 500	8 600
v.2005	77 960		TA
v.2006	77 400		Kehys
v.2007	77 200		Kehys
v.2008	76 400		Kehys

ULOSOTON HENKILÖKUNTA JA TUOTTAVUUS(käs.as/htv) VUODESTA 1999

vain ulosottoasiat

	Htv:t	Tuottavuus	Käs. asiat
v.1999	1 523	1 527	2 315 573
v.2000	1 495	1 630	2 427 034
v.2001	1 487	1 615	2 393 414
v.2002	1 479	1 761	2 597 256
v.2003	1 450	1 771	2 772 580
v.2004	1 453	1 652	2 400 00
v.2005	1 453	1 893	2 750 00
v.2006	1 453	1 755	2 550 00
v.2007	1 453	1 755	2 550 00
v.2008	1 453	1 755	2 550 00



Syyttäjätoimi

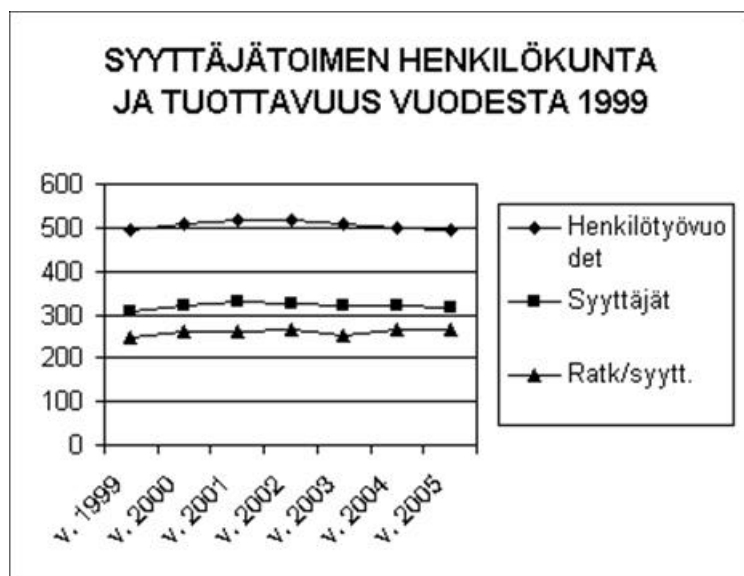
Syyttäjätoimen riittävän ja tasapuolisen saatavuuden turvaamiseksi maan eri osissa on erityisesti henkilöstövoimavarat suunnattava toimintaympäristön ja kysynnän muutoksia vastaavasti. Syyttäjätoimen kehittämisessä lähtökohta on, että voitaisiin toimia nykyisellä määrärahasolla. Menot ovat kuitenkin ylittäneet myönnetyn määrärahan, minkä vuoksi toiminnan on sopeuduttava määräraha-kehkeykseen. Menosta noin 85 prosenttia sitoutuu pysyvän henkilöstön palkkausmenoihin. Tästä syystä menorakenne on jäykkä. Samanaikaisesti kun panostetaan toiminnan laadun kehittämiseen, suuremmat toimialueet ovat tulleet välttämättömiä. Toimialueiden suurentamisesta huolimatta nykyiset toimipisteet on tarkoitus kahta lukuun ottamatta säilyttää.

SYYYTÄJÄLAITOKSEN MENOT VUODESTA 1999, 1000 €

	Toimintamenot	Tietohallinto
v. 1999	21 635	
v. 2000	22 722	
v. 2001	24 190	
v. 2002	25 048	1 088
v. 2003	25 473	843
v. 2004	26 654	1 000 arvio
v. 2005	26 495	1 000 arvio

SYYYTÄJÄLAITOKSEN HENKILÖKUNTA JA TUOTTAVUUS VUODESTA 1999

	Henkilötyövuodet	Syyttäjät	Ratkaistut asiat	Ratk/syytt.	
v. 1999	495	305	75 490	248	
v. 2000	507	319	82 795	260	
v. 2001	519	327,5	85 603	261	
v. 2002	518	325,5	86 362	265	
v. 2003	508	322,3	81 166	252	
v. 2004	501	321	86 000	268	arvio
v. 2005	496	317	84 500	267	arvio



Maistraatit

Maistraattien toiminnassa painottuvat yhä enemmän holhustoimen tehtävät, jotka mm. väestön ikärakenteen vuoksi ovat lisääntyneet. Holhustoimen tehtävät siirtyivät vuoden 1999 loppupuolella oikeuslaitokselta maistraateille. Samalla siirtyi tietty määrä voimavaroja, mutta vuosien kuluessa alkuperäinen lisäpanostus on käynyt riittämättömäksi. Vuonna 1998 väestötietojärjestelmään liittyvät tehtävät veivät 71 % maistraattien työpanoksesta. Vuonna 2003 väestötietojärjestelmään liittyvän työn osuus oli enää 49 % ja holhustoimen tehtävien osuus oli kasvanut 31 %:iin.

	1999	2000	2001	2002	2003
Nettomenot 1000 € (TP)	22833	26916	27636	26731	24381
HTV	618	756	769	780	788
Tallennetut lomakkeet, VTJ (1000 kpl)	1780	2446	2339	2388	2196
Vihkimiset, parisuht. rekist.	6793	7560	7220	8804	8916
Holhous: päämiesten määrä		15200	18350	20200	22200

Maistraattien kasvavien tehtävien rahoitus on kokonaisuudessaan osoittautunut ongelmalliseksi. Erityisesti edellä todettu holhoustoimen tehtävien jatkuva, pääosin väestön ikääntymisestä johtuva kasvu on johtanut rahoituksen ongelmiin, koska volyymin kasvua ei ole täysimääräisesti voitu tiukassa kehystilanteessa ottaa huomioon. Tehostamalla tehtävien hoitoa muun muassa väestötietojärjestelmän ylläpidossa on voitu irrottaa voimavaroja uusiin tehtäviin, mutta loputtomiin ei ole mahdollista selvittää pelkästään maistraattien sisäisin tehtäväjärjestelyin.

Nykyinen kihlakunnanvirastojen rahoitusmalli on ongelmallinen maistraateille, joilla on paljon maksullista palvelutoimintaa. Jako, minkä perusteella maksettavat menot jakautuvat rekisterihallinnon menoihin ja kihlakunnanvirastojen yhteisiin menoihin, on käytännössä menolajeihin pohjautuva. Tämän vuoksi ei maksullisen palvelutoiminnan rahoituksen pohjana oleva nettobudjetointi toimi yhtenäisviraston tapauksessa tyydyttävästi. Kihlakunnanvirastoille jaetaan yhteistä toimintamäärärahaa pääasiassa henkilöstömäärän mukaisesti, ei toiminnan volyymin mukaan. Tällöin esimerkiksi kasvava maksullinen palvelutoiminta, jonka tuottamiseen tarvitaan myös kihlakunnanvirastojen yhteistä rahaa, käytännössä syö maistraatilta mahdollisuuksia muiden tarpeellisten menokohteiden rahoittamiseen, kuten henkilöstökoulutukseen ja erilaisiin hankintoihin.

Tämä määrärahojen vääristynyt jakautuminen vaikeuttaa myös maistraatin koko rahoituskehysten arviointia. Kun maksullisesta palvelutoiminnasta koituu tuloja, joita ei voida oikein kohdentaa aiheutuviin menoihin, saattaa seurauksena olla se, että kiristyneessä kehystilanteessa maistraatilta leikataan hyvän tulokehityksen seurauksena nettomäärärahaa, vaikka sillä olisi perusteltuja tarpeita käyttää tulorahoitusta erilaisiin toiminnan menoihin. Näin ollen nykyinen kaksijakoinen budjetointitapa ei ole maistraatin palvelujen lisäämiseen ja parantamiseen kannustava vaan jopa esteenä sille.

Toimialueita laajentamalla, määrärahojen käyttöä selkeyttämällä sekä maistraattien erikoistumista lisäämällä ja johtamisen tehostamisella voidaan osittain vastata tuleviin haasteisiin, joskin täysin uudet tehtävät tulisi resursoida täysimääräisesti jo tehtävien siirron yhteydessä.

Kuvaus keskeisistä paikallishallinnon aluejaoista

Selonteon liitteenä on aluejakokartat, jotka kuvaavat kielellistä jakoa kunnissa, kihlakuntia, käräjäpiirejä, pelastustoimen alueita, työvoimatoimistoja, verovirastoja ja Kelan vakuutuspiirejä.

Kihlakuntajaon säilyminen paikallisen luonteensa mukaisesti ja läheisyysperiaatetta noudattaen riittävän tiheänä

Kihlakuntajakoon ei ole tehty muutoksia, kihlakuntien määrä on pysynyt 90:ssä. Eri yksiköiden määrä kussakin kihlakunnanvirastossa vaihtelee 1-4 välillä ja ne on kuvattu selonteon liitteenä.

Kihlakunnanvirastot pitävät pääosin nykyistä kihlakuntajakoa tarkoituksenmukaisena. Ainoastaan Lapin läänissä kihlakuntajako arvioitiin jossain määrin ongelmalliseksi. Toisin kuin kihlakunnissa lääninhallitukset pitivät kihlakuntajakoa epätarkoituksenmukaisena eli kihlakuntia liian pieninä. Perusteluina esitettiin, että pienet kihlakunnat eivät pysty toiminnallisesti ja taloudellisesti järkevään toimintaan. Erikoistumista ja keskittymistä ei myöskään ole mahdollista toteuttaa pienissä yksiköissä. Ministeriötasolla kihlakuntajakoa ei ole pidetty myöskään eri sektoreiden kannalta tarkoituksenmukaisena.

Palvelujen saatavuuden turvaaminen sekä suomen että ruotsin kielellä, toimenpiteet viranomaisten yhteispalvelun syventämiseksi ja laajentamiseksi

Palvelujen antaminen toisella kotimaisella kielellä ei kyselyn mukaan tuota toimialoille suurempia ongelmia. Suurin osa kihlakunnanvirastoista arvioi, että toimialojen palvelujen saatavuus on toteutunut hyvin alueen pääkielen lisäksi myös toisella kotimaisella kielellä.

Kielitaitolain 5 §:n mukaan suomen ja ruotsin kielten taitoa koskevista kelpoisuusvaatimuksista on aina säädettävä, jos henkilöstön tehtäviin kuuluu yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien kannalta merkittävää julkisen vallan käyttöä. Poliisissa tällaista julkisen vallan käyttöä on katsottu kuuluvan poliisimiesten ja vartiointitehtäviin. Näiden virkaryhmien kielitaitovaatimuksista on säädetty poliisin hallinnosta annetussa asetuksessa. Tultuaan voimaan 1.5.2004 mainitut kielitaitovaatimukset ovat aiheuttaneet poliisitoimessa lähinnä siirtymäajan ongelmia toisaalta vaaditun kielitaidon saavuttamisessa ja toisaalta kielikokeiden järjestämisessä.

Syyttäjien kielitaito on kartoitettu yhteistoiminta-alueittain. Säännökset mahdollistavat yksittäisen asian siirtämisen kielitaitoiselle syyttäjälle. Näin on myös käytännössä toimittu. Uusi kielilaki on aiheuttanut syyttäjille jonkin verran lisätyötä, kun viranomaisen on omaloitteisesti huolehdittava kielipalveluista. Erityisesti ne asiat, joissa vastaajan ja asianomistajan kielet poikkeavat toisistaan ovat lisänneet käännöstarpeita.

Sisäasiainministeriö ja valtiovarainministeriö selvittävät parhaillaan valtioneuvoston linjausten mukaisesti mahdollisuuksia koota ja alueellistaa ruotsinkielellä annettavia hallintopalveluja.

Yhteispalvelu

Keskeisenä pyrkimyksenä Yhteispalvelussa on toimivan ja kattavan julkisen palveluverkon aikaansaaminen ja ylläpitäminen siten, että palvelut ovat kansalaisten kohtuudella saavutettavissa silloin, kun palvelujen saaminen edellyttää henkilökohtaista asiointia viranomaisissa.

Yhteispalvelun kehittämisen perustana on lokakuussa 1993 voimaantullut laki julkisen hallinnon palvelujen järjestämisestä yhteisissä asiakaspalveluyksiköissä, 802/1993 (jäljempänä Yhteispalvelulaki ja yhteispalvelupiste). Laki antaa viranomaiselle mahdollisuuden valtuuttaa toisen viranomaisen hoitamaan asiakaspalvelutehtäviä. Valtioneuvoston päätöksessä (847/1993) on tarkemmin määritelty ne tehtävät, joiden hoitamisesta viranomaiset voivat tehdä yhteispalvelusopimuksen.

Yhteispalvelupiste määritellään tilaksi, josta saa vähintään kahden eri viranomaisen palveluja. Palveluista vastaavat viranomaisen omat virkailijat tai viranomaiset hoitavat toisen tehtä-

viä sopimuksenvaraisesti. Kihlakunnanvirasto ei ole yhteispalvelupiste, ellei siellä ole jonkin muun viranomaisen palveluja poliisin, maistraatin, syyttäjän ja ulosoton lisäksi.

Tulosohjausjärjestelmän kehittämisen tavoitteena on ollut, että keskushallintoviranomaiset sisällyttävät alaistensa alue- ja paikallishallinto-viranomaisten kanssa tehtäviin tulossopimuksiin asiakaspalvelujen laatua sekä yhteistyötä asiakaspalvelutehtävissä koskevia tavoitteita. Sisäasiainhallinnossa tämä on toteutunut siten, että Yhteispalvelun kehittämistä koskevat vuotuiset kehittämistavoitteet on kirjattu sekä lääninhallituksia että kihlakunnanvirastoja koskeviin tulostavoitteisiin.

Yhteispalvelun kehittämisestä on annettu valtioneuvoston periaatepäätös 26.4.2001. Siinä todetaan, että Yhteispalvelun kehittämisen vastuu ja koordinointi on sisäasiainministeriöllä ja toimeenpanovastuu ministeriöillä ja virastoilla. Valtakunnallista yhteistyötä tehdään sisäasiainministeriön asettamassa eri viranomaistahojen edustajista kootussa yhteistyöryhmässä. Työryhmän tehtävänä on huolehtia hallitusohjelman Yhteispalvelun kehittämistä koskevien tavoitteiden toteuttamisesta.

Yhteistyöryhmässä on edustettuna sisäasiainministeriön lisäksi työministeriö, valtiovarainministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, oikeusministeriö, Kansaneläkelaitos, Verohallitus, lääninhallitukset, TE-keskukset, kihlakunnanvirastot, maistraatit, kunnat, Suomen Kuntaliitto, palvelusihteerit sekä kolmas sektori.

Läninhallitukset vastaavat yhteispalvelun kehittämisestä ja koordinoinnista alueellaan tehtyjen tulossopimustensa mukaisesti. Kuhunkin lääninhallitukseen on nimetty niin sanottu Yhteispalvelun aluevastaava, jonka apuna toimii pääsääntöisesti yhteispalvelutiimi. Läninhallitukset toimivat yhteistyössä alueellisten valtionhallinnon palvelutuottajaviranomaisten sekä kuntien ja muiden toimijoiden kanssa.

Paikallistasolla Yhteispalvelun koordinoitivastuu on kihlakunnanimismiehillä tulossopimusten mukaisesti. He toimivat alueensa valtionhallinnon asiakaspalvelujen järjestämisen yhteen kokoajina ja koordinaattoreina kehittäen ja laajentaen Yhteispalvelua sekä nykyisten että uusien toimijoiden kanssa tarkoituksenmukaisen ja nykyistä laajemman palveluvalikoiman tarjoavan palveluverkon aikaansaamiseksi. Kehittämistyö tapahtuu lääninhallitusten koordinoimana yhteistyössä palvelujen tuottajien ja muiden mahdollisten toimijoiden kanssa.

Periaatepäätöksessä edellytetään palvelujen parantamiseksi ja tehostamiseksi sekä palveluvalikoiman laajentamiseksi myös sitä, että viranomaiset lisäävät yhteistyötä verkkoyhteyksien avulla. Poliisin osalta tämä on toteutunut hyvin. Useimmissa niissä yhteispalvelupisteissä, joissa on poliisin lupapalveluita, on myös verkkoyhteys olemassa.

Yhteispalvelun tilanne vuodenvaihteessa 2004

Viidestätoista yhteispalvelupilotista on edetty kymmenessä vuodessa runsaaseen 200 yhteispalvelupisteeseen. Vuodenvaihteessa 2004 oli 180 kunnassa yhteispalvelupisteitä yhteensä 210. Yhteispalveluna palvelujen tuottajia oli seuraavasti; kunta 152, poliisi 145, maistraatti 92, verottaja 94, työhallinto 112, tiehallinto 6, posti 6, seurakunta 18, yritysneuvonta 9, maanmittaus 14. Muita yksilöimättömiä toimijoita eri yhteispalvelupisteissä oli 69.

Kihlakunnanvirasto tai sen palvelutoimisto oli isäntänä 27 yhteispalvelupisteessä. Pääsääntöisesti yhteispalvelun isäntänä toimii kunta.

Suurin osa kihlakuntakyselyyn vastanneista oli sitä mieltä, etteivät kihlakuntahallinnon kehittämistoimenpiteet ole vaikuttaneet yhteispalvelun aikaansaamiseen. Keskimäärin vaiku-

tus koettiin kuitenkin hieman positiiviseksi. Kun kihlakuntakyselyn tuloksia verrataan vuonna 1998 tehtyyn kihlakuntaudistusta koskeneen kyselyn tuloksiin, voidaan todeta näkemysten kehittyneen aiempaa myönteisempään suuntaan. Kielteiset näkemykset kehittämistoimenpiteiden vaikutuksista yhteispalvelun aikaansaamiseen ovat kaikilla toimialoilla vähentyneet.

Kihlakuntien hallinto- ja tukipalvelujen hoitaminen yhteisesti

Kihlakunnanvirastojen hallinto- ja tukitehtävien sisältöä on selvitetty erillisen työryhmän avulla vuoden 2001 aikana. Tehdyn kyselyn tehtäväjaottelu ilmenee alla olevasta taulukosta. Tehtävät jaettiin määrän perusteella A, B ja C –luokkiin siten, että luokkaan A kuuluvia tehtäviä tehdään yli 50 kihlakunnanvirastossa. Luokkaan B kuuluvia tehtäviä tehdään 30–49 kihlakunnanvirastossa ja C-luokan tehtäviä alle 30 kihlakunnanvirastossa. Vastauksia saatiin 67 kihlakunnanvirastosta. Vuoden 2001 selvityksen tuloksena on annettu suositus hallinto- ja tukipalvelujen hoitamisesta yhteisen henkilöstön avulla.

Vuoden 2003 tiedot perustuvat uutta palkkausjärjestelmää varten kerättyihin yhteisen henkilöstön toimenkuviin. Tiedot on kerätty kaikista 77 kihlakunnanvirastosta ja koottu yksittäisten henkilöiden toimenkuvien perusteella virastotasolle.

Selvityksen mukaiset tehtävämäärät, luokitukset ja prosenttiosuudet ovat seuraavat:

Vuosi 2001				Vuosi 2003		
Tehtäväjaottelu	Monessako kkv:ssa tehdään ?	Prosentti-osuus	Tehtäväluokka	Monessako kkv:ssa tehdään ?	Prosentti-osuus	Tehtäväluokka
1 = puhelinvaihte	31 kpl	46 %	B	35 kpl	45 %	B
2 = info-tehtävät	35 kpl	52 %	B	28 kpl	36 %	C
3 = virastomestaripalvelut	11 kpl	16 %	C	42 kpl	55 %	B
4 = kihlakunnannismiehen sihteeritehtävät	51 kpl	76 %	A	43 kpl	56 %	B
5 = johtoryhmän sihteeritehtävä	49 kpl	73 %	B	50 kpl	65 %	A
6 = postitus, monistus	54 kpl	81 %	A	55 kpl	71 %	A
7 = tsto- yms. tarviketilaukset ja muut hankintoihin liittyvät asiat	57 kpl	85 %	A	64 kpl	83 %	A
8 = siivous	11 kpl	16 %	C	4 kpl	5 %	C
9 = atk-tuki	16 kpl	24 %	C	30 kpl	39	B
10 = yhteisiä henkilöitä koskevat hen-	47 kpl	70 %	B	53 kpl	69	A

kilöstöasiat						
11 = jonkin osaston henkilöstöasiat (P,S,U,M)	34 kpl	51 %	B	34 kpl	44	B
12 = koko virastoa koskevat henkilöstöasiat (esim. tyky)	33 kpl	49 %	B	49 kpl	64	B
13= työllisyysvaroin palkatun henkilöstön työsuhteasiat	33 kpl	49 %	B	24 kpl	31	C
14 = yhteisen määrärahan seuranta ja ko. laskujen tarkastus ja tiliöinti	59 kpl	88 %	A	65 kpl	84	A
15 = osastojen määrärahan seuranta ja ko, laskujen tarkastus ja tiliöinti (P,S,U,M)	47 kpl	70 %	B	49 kpl	64	B
16 = tilastointi- ja arviointitiedot	41 kpl	61 %	B	28 kpl	36	C
17 = arkistointi				47 kpl	61	B
18 = substanssi yhteensä				2 kpl	3	C
A = Poliisi				2 kpl	3	
B = Ulosotto						
C = Syyttäjä						
D = Maistraatti						

Vuoden 2003 selvityksen yhteydessä selvitettiin myös selkeät substanssitehtävät tai yli puolet työajasta substanssitehtäviä tekevät yksittäiset henkilöt

Tehtäväjaottelu	Henkilömäärä	Prosenttiosuus
Substanssi yhteensä	85 kpl	43 %
Poliisi	63 kpl	32 %
Ulosotto	13 * kpl	7 %
Syyttäjä	0	
Maistraatti	0	

* Lisäksi neljä henkilöä tekee puolet työajastaan ulosoton ja puolet syyttäjän tehtäviä ja viisi henkilöä ulosoton ja poliisin tehtäviä. Kokonaishenkilömääränä on käytetty yhteisen henkilöstön vakinaisten virkojen määrää (200 hlöä).

Yhteisiä tehtäviä varten kihlakunnanvirastoille on valmisteltu yhteistyössä arkistolaitoksen kanssa arkistonmuodostussuunnitelma.

Työterveydenhuolto on ollut eräs keskeinen kehittämiskohde yhteisissä hallinto- ja tukipalvelutehtävissä. Poliisin ylijohdon alaisuudessa toimivan ylilääkärin johdolla on selvitetty kihlakunnanvirastojen työterveyshuollon nykytila ja kehittämistoimenpiteet. Selvityksen tuloksena on annettu sisäinen määräys (ohje) kihlakunnanvirastojen työterveyshuollon toteuttamisesta. Työterveyshuollon sopimuksia ollaan parhaillaan kilpailuttamassa.

Kihlakuntajärjestelmä on kihlakuntakyselyn mukaan keskimäärin jonkin verran parantanut toimialojen hallinto- ja tukipalvelujen organisointia kihlakunnanvirastoissa. Noin kuusi kymmenestä kyselyyn vastanneesta katsoi, että hallinto- ja tukipalvelutehtävien hoitaminen yhteisesti kihlakunnanvirastossa on ollut heidän oman toimialansa tai koko kihlakunnan kannalta hyödyllistä. Toimialojen käsitykset asiasta eivät poikenneet juuri toisistaan, mutta kihlakunnannimismiesten ja toimialojen päälliköiden vastaukset erosivat tilastollisesti merkittävästi toisistaan. Nimismiesten mielestä palvelujen hoitaminen yhteisesti on ollut vielä hyödyllisempää kuin toimialojen päälliköiden mielestä. Kaikilla toimialoilla palveluiden yhteistä hoitamista hyödyllisenä pitävien osuudet ovat lisääntyneet ja sitä hyödyttömänä pitävien osuudet vähentyneet verrattuna 1997-1998 kyselyyn.

Yhteisen henkilöstön aseman vakiinnuttaminen

Yhteisen henkilöstön asemaa on vakiinnutettu solmimalla vuoden 2000 aikana heitä koskevat yhteistoiminta-, työsuojelu- ja luottamusmies-toimintasopimukset. Yhteisen henkilöstön palkkausta on kyetty korjaamaan järjestelyvaroilla. Yhteiselle henkilöstölle on myös valmisteltu uutta kannustavaa palkkausjärjestelmää. Lääninhallitukset ovat lisänneet yhteydenpitoa yhteiseen henkilöstöön muun muassa järjestämällä vuosittaisia yhteisiä tapaamisia.

Suurin osa kihlakunnanvirastojen edustajista piti virastojen yhteisen henkilöstön asemaa hallinto- ja tukipalveluiden tekijänä vähintään melko vakiintuneena. Myös lääninhallituksissa asemaa pidettiin yleisesti varsin vakiintuneena. Ministeriöissä kannanotot olivat hieman epäilevämpiä ja yhteisen henkilöstön asemaan katsottiin liittyvän monia ongelmia.

Yhteisten tehtävien laajentaminen

Sisäasiainministeriö asetti 2.5.2001 työryhmän, jonka tehtävänä oli selvittää kihlakunnanviraston yhteisten tehtävien yhtenäistämistä ja laajentamismahdollisuuksia, selvittää kihlakunnanviraston yhteisen määrärahan käyttöalan laajentamista, selvittää yhteiseen määrärahaan liittyvän ohjauksen yhteensovittamista osastojen omien määrärahojen ja niihin liittyvän ohjauksen kanssa sekä tehdä ehdotuksia jatkotoimenpiteistä.

Työryhmä teki vuonna 2001 yhtenäisvirastoina toimiville kihlakunnanvirastoille laajan kyselyn, jossa kartoitettiin muun muassa yhteisen henkilöstön nykyisiä hallinto- ja tukipalvelutehtäviä sekä yhteiseen määrärahaan liittyviä asioita. Työryhmän esityksen mukaisesti kihlakunnanviraston hallinto- ja tukipalvelutehtäviä on pyritty yhtenäistämään ja laajentamaan seuraavasti:

Yhteisen henkilöstön ensisijaisiin tehtäviin tulee kaikissa kihlakunnanvirastoissa kuulua kihlakunnannimismiehen sihteeritehtävät ja johtoryhmän sihteeritehtävät. Tehtäviin tulee kuulua myös koko virastoa koskevat henkilöstöasiat (esim. työ- ja toiminta, työterveysasiat, henkilöstöruokailu) sekä henkilöstöasioiden hoitaminen ainakin yhteisen ja työllisyysvaroin palkatun henkilöstön osalta.

Lisäksi yhteisen henkilöstön tulee tukea ja avustaa kihlakunnannimismiestä yhteispalveluun ja verkkopalvelun edistämiseen liittyvissä tehtävissä samoin kuin muiden kihlakunnanvirastolle asetettujen tulostavoitteiden saavuttamisessa.

Yhteisen henkilöstön ensisijaisiin tehtäviin tulee kaikissa kihlakunnanvirastoissa kuulua myös yhteisen määrärahan budjetointitehtävät yhdessä kihlakunnannimismiehen kanssa sekä yhteiseen määrärahaan liittyvät seuranta- ja tiliöinti yms. tehtävät samoin kuin kiinteistöasioiden ja hankinta-asioiden hoitaminen mukaan lukien niihin liittyvät selvitys-, seuranta- ja muut tehtävät samoin kuin postitus- ja monistustehtävät sekä tilastointi- ja arviointitietoihin liittyvät tehtävät.

Yhteisen henkilöstön tehtäviin voidaan katsoa kuuluvan myös puhelinvaihte- ja informaatiotehtävät sekä muut ns. virastomestaripalvelut, mikäli niitä ei ole tarkoituksenmukaista muulla tavoin järjestää.

Lisäksi kihlakunnanvirastojen yhteinen henkilöstö voisi tehdä ja/tai avustaa osastoja niiden henkilöstö- ja määräraha-asioihin liittyvissä tehtävissä samoin kuin toisinaan avustaa selkeissä substanssitehtävissä (esimerkiksi bmakausina). Tehtävien järjestyksessä on huomioitava tehtävien hoitaminen kihlakunnanviraston kannalta tarkoituksenmukaisella ja joustavalla tavalla huomioiden esimerkiksi kihlakunnanviraston koko ja toimistohenkilöstön määrä.

Edellä mainitun yhteisen henkilöstön toimenkuvaus mahdollistaa substanssi-henkilöstön suuntautumisen enemmän selkeisiin sektorin erityistehtäviin. Toisaalta, yhteisen henkilöstön tehtävien laajentuessa osastojen henkilöstö- ja määrarahatehtäviin heidän tehtäväkokonaisuutensa pysyisi eheänä ja monitahoisempana.

Vuonna 2002 sisäasiainministeriö pyysi selvityksen lääneittäin yhteisen henkilöstön tehtävien sisällöstä ja edellytti myös selvitystä toimenpiteistä, joihin ryhdytään yhteisen henkilöstön toimenkuvien yhtenäistämiseksi suositusta vastaavaksi. Mikäli toimenkuvia ei voitu muodostaa suosituksen mukaisiksi, tuli tehdä myös esitykset tarvittaviksi virkasiirroiksi puhtaasti substanssitehtäviin keskittyvien tehtävien osalta. Lääninhallitusten selvitysten mukaan seitsemän viran toimenkuvat ovat tällä hetkellä sellaiset, että tehtävät liittyvät kokonaan poliisin substanssitehtäviin. Näitä virkasiirtoja ei ole kuitenkaan vielä voitu tehdä.

Yhteisen määrärahan käyttöalan laajentaminen

Kihlakunnanvirastojen yhteisestä määrarahasta maksetaan virastojen yhteisen henkilöstön palkkausmenot ja kihlakunnannimismieslisä, toimitilojen vuokramenot mukaan lukien tilojen käytöstä aiheutuvat menot (sähkö, siivous) ja kiinteistöturvallisuuteen liittyvät laitehankinnat sekä muita virastokokonaisuuden toiminnan kannalta välttämättömiä menoja, kuten esimerkiksi kalusteet, atk-laitteet (pois lukien toimialojen käyttöön tulevat atk-laitteet), kopiokoneet ja muut av-välineet, toimistotarvikkeet, toimisto- ja monistuspalvelut, postimaksut, puhelinkulut ja puhepalvelujärjestelmien uushankinnoista, korjauksista ja päivityksistä aiheutuvat menot. Määrarahasta maksetaan myös virastojen koko henkilökunnan työterveyshuoltokustannukset ja henkilöstöruokailumenot, kihlakunnannimismiesten ja yhteisen henkilöstön koulutus- ja matkamenot sekä eräitä muita menoja, kuten esimerkiksi yhteispalvelusta ja sen edelleen kehittämisestä aiheutuvat kustannukset. Määrärahan käyttöaluetta on laajennettu ja täsmennetty siten, että määrarahasta voidaan hankkia muun muassa myös koko virastoa hyödyntävää kirjallisuutta.

Määrärahan käytöstä on annettu kihlakunnanvirastoille ohjeistus. Ohjeistusta päivitetään vuosittain yhteistyössä kihlakunnanvirastojen toimialojen ohjauksesta vastaavien kanssa.

Yhteisen määrärahan suuruus, käyttö ilman siirtomäärärahoja ja siirtyvä määräraha on ollut vuosina 1999 - 2003 seuraava (1000 €).

	1999	2000	2001	2002	2003
Tae+ltae (1000 €)	37 531 €	39 659 €	40 570 €	40 494 €	43 387 €
Ed. vuoden siirtyvä raha	1 578 €	1 505 €	1 893 €	1 639 €	1 384 €
Käytössä oleva määräraha yhteensä	39 109 €	41 164 €	42 463 €	42 133 €	44 771 €
Kokonaiskäyttö	37 605 €	39 272 €	40 824 €	40 749 €	41 397 €
* Palkkaukset	5 068 €	5 478 €	5 717 €	5 857 €	6 027 €
* <i>osuus kokonaiskäytöstä</i>	* 13,48 %	* 13,95 %	* 14,00 %	* 14,37 %	* 14,56 %
* Toimitilamenot	21 308 €	22 828 €	23 883 €	25 098 €	26 627 €
* <i>osuus kokonaiskäytöstä</i>	* 56,66 %	* 58,13 %	* 58,50 %	* 61,59 %	* 64,32 %
* Muut kulutusmenot	11 229 €	10 966 €	11 224 €	9 794 €	8 743 €
* <i>osuus kokonaiskäytöstä</i>	* 29,86 %	* 27,92 %	* 27,49 %	* 24,03 %	* 21,12 %
Seuraavalle vuodelle siirtyvä määräraha	1 505 €	1 893 €	1 639 €	1 384 €	3 374 €

Toimitilamenot sisältävät vuokran, lämmityksen ja siivouspalvelut.

Vuonna 2003 kihlakunnanvirastojen palkkaukseen ja toimitiloihin liittyvät kustannukset olivat noin 79 %:a kihlakunnanvirastojen käytössä olevasta määrarahasta. Alla olevat taulukot kuvaavat yhteisen määrärahan käyttöä toimialoittain vuosina 2001–2003.

Vuosi 2001 KOKO MAA

Tulosityksikkö	Maistraatti	Jakamaton	Poliisi	Ulosotto	Syyttäjä	Yhteensä
Palkkausmenot	0	5 308 552	403 407	205	5 231	5 717 395
Toimitilamenot	1 346 424	616 689	17 730 604	3 083 750	1 104 571	23 882 037
Muut kulutusmenot	724 871	1 378 261	4 884 750	1 477 501	460 733	8 926 117
Yhteensä	2 071 295	7 303 502	23 018 761	4 561 456	1 570 534	38 525 549

Vuosi 2002 KOKO MAA

Tulosityksikkö	Maistraatti	Jakamaton	Poliisi	Ulosotto	Syyttäjä	Yhteensä
Palkkausmenot	0	5 359 421	315 744	157 336	24 132	5 856 632
Toimitilamenot	1 435 201	687 811	18 574 518	3 231 425	1 172 647	25 101 601
Muut kulutusmenot	677 626	1 461 429	5 176 271	1 548 160	471 252	9 334 738
Yhteensä	2 112 827	7 508 660	24 066 533	4 936 921	1 668 030	40 292 971

Vuosi 2003 KOKO MAA

Tulosityksikkö	Maistraatti	Jakamaton	Poliisi	Ulosotto	Syyttäjä	Yhteensä
Palkkausmenot	0	4 732 868	884 393	358 004	35 374	6 010 638
Toimitilamenot	1 557 696	843 939	19 448 238	3 515 598	1 273 891	26 639 363
Muut kulutusmenot	693 193	547 287	5 133 818	1 629 817	463 511	8 467 627
Yhteensä	2 250 889	6 124 094	25 466 449	5 503 420	1 772 775	41 117 627

Määrärahan taso ei ole vastaajien mukaan mahdollistanut kihlakunnanviraston sisäisiä kehittämistoimenpiteitä eikä myöskään työhyvinvoinnin parantamista tai työterveyshuollon kehittämistä. Määrärahan alhaisuuteen liittyvinä ongelmina lääni- ja ministeriötasoilla mainittiin tässä yhteydessä jo edellä esillä olleiden toimitilapuutteiden lisäksi se, että jopa lakisääteisiä tehtäviä on jouduttu priorisoimaan. Kihlakuntatasolla useammassa vastauksissa nousi puolestaan esiin se, ettei määrärahan taso ole mahdollistanut toiminnan kehittämistä.

Yhteiseen määrärahaan liittyvän ohjauksen yhteensovittaminen osastojen omien määrärahojen ja niihin liittyvän ohjauksen kanssa

Yhteiseen määrärahaan liittyvää ohjausta on kehitetty siten, että kevään sisäasiainministeriön ja lääninhallitusten välisissä tuloskeskusteluissa sovitaan lääninhallituskohtaiset kihlakuntahallintoa koskevat määrärahat koko kehyskaudelle. Lääninhallitukset voivat saatujen kehysten perusteella sopia myös kihlakuntavirastokohtaiset kehykset koko nelivuotiskaudelle. Näin kihlakuntahallintoa koskevien kehysten yhteensovittaminen osastojen määrärahojen kanssa helpottuu.

Talousarviokohtaiset määrärahat sovitaan marraskuun tuloskeskusteluiden yhteydessä ja ne vahvistetaan lääninhallituksille heti, kun valtion talousarvioesitys on hyväksytty eduskunnassa. Tämän jälkeen lääninhallitukset vahvistavat kihlakuntavirastokohtaiset määrärahat talousarviovuodeksi.

Kihlakunnanviraston eri yksiköt ovat oman arvionsa mukaan vähintään melko tasavarvoisessa asemassa viraston sisällä.

Kihlakuntahallinnon tietojärjestelmien kehittäminen yhteentoimiviksi ja yhteensopiviksi

Suurin osa kihlakuntakyselyyn vastanneista piti toimialasta riippumatta kihlakuntahallinnon tietojärjestelmiä täysin tai melko riittämättömästi yhteensopivina. Myös lääninhallituksissa ja ministeriöissä tietojärjestelmien yhteensopivuudessa katsottiin olevan merkittäviä puutteita.

Tietoliikenneverkot

Yhtenäisvirastoissa ulosottotoimen ja syyttäjäntoimen lähiverkot eriytettiin vuosina 1997-1998 poliisin lähiverkoista. Samalla oikeusministeriö rakensi omat tietoliikenneyhteydet, joiden kautta ulosottoviranomaiset ja syyttäjät saivat tarvitsemansa palvelut.

Uudistus toteutettiin pääosin toiminnallisista syistä, koska oikeushallinto uudisti tuolloin omia toiminnallisia tietojärjestelmiään. Vanhat järjestelmät olivat pääosin pääte pohjaisia järjestelmiä, jotka eivät asettaneet suuria vaatimuksia tietoliikenneverkoille.

Verkkojen eriyttämisestä aiheutuvia ongelmia on vähennetty muun muassa sähköpostiosoitteiden vaihdoilla, yhdyskäytävällä ja kihlakuntien yhteisellä extranet ratkaisulla. Jatkossa poliisin ja syyttäjien/ulosoton välinen sähköpostiliikenne siirretään internetistä oikeusministeriön/sisäasiainministeriön yhteiselle yhdyskäytävälle ja näin ollen turvataan internetin toiminnasta riippumaton sähköpostinvälitys.

Verkkojen eriyttämisen hyödyt ovat ilmeiset, kumpikin ministeriö vastaa omien suljettujen asiakasverkkojensa tietoturvasta ja toiminnallisuudesta. Kaikki tietoliikenne ministeriöiden välillä on kontrolloitua ja turvallista.

Puhepalvelujen uudistaminen yhtenäisvirastoissa toteutetaan poliisin tietoliikenneverkon kautta. Yhtenäisvirastojen ulosotto- ja syyttäjähenkilöstön yhteydet oikeusministeriön puhepalveluihin toteutetaan yhteistyössä siten, että soittaminen voidaan toteuttaa suoraan alanimeroilla. Oikeus- ja sisäasiainministeriö ovat yhdessä sopineet yhteisen alanimeroinnin käytöstä. Seuraavassa on tarkasteltu kehittämistoimenpiteitä yksityiskohtaisemmin:

Sähköpostihakemistot

Kihlakuntien sähköpostin käyttöä toimintasektoreiden välillä on kehitetty ja tehostettu toteuttamalla eräpohjainen sähköpostiosoitteiden vaihto oikeusministeriön ja sisäasiainministeriön sähköpostijärjestelmien välillä.

Hakemistotietojen vaihdosta on tehty erillinen sopimus sisäasiainministeriön ja oikeusministeriön välillä. Tuotantokäyttöön siirryttiin vuoden 2002 alussa.

Sähköpostien osoitetietojen vaihto helpottaa kihlakunnanvirastojen työskentelyä, koska eri sektoreilla työskentelevät löytävät toistensa osoitetiedot suoraan oman sähköpostinsa hakemistosta. Julkishallinnon yhteyshakemistoon Julhaan ei kihlakunnanvirastojen kaikilta sektoreilta ole tietoja viety, koska esimerkiksi poliisihallinnon yksittäisten virkamiesten osoitetietoja ei haluta näyttää julkisessa Internet-palvelussa. Oikeusministeriö puolestaan haluaa ohjata kansalaisia asioimaan viraston eikä sen yksittäisten virkamiesten kanssa. Ohjaamalla sähköinen asiointi virastopostiin varmistetaan, että asia tulee käsittelyyn määräajassa eikä jää yksityiseen postilaatikkoon.

Sisäasiainhallinnon sähköpostijärjestelmästä siirretään oikeushallinnon Lotus Notes- posttiin sisäasiainministeriön, lääninhallitusten, väestökirjanpidon ja paikallispoliisin käyttäjien kaikkiaan lähes 13000 osoitetta. Oikeushallinnon sähköpostijärjestelmästä siirtyy sisäasi-

ainministeriön posttiin oikeuslaitoksen, syyttäjien ja ulosoton käyttäjien kaikkiaan n. 7500 osoitetta.

Puhepalvelujärjestelmät

Sisäasiainministeriö asetti 7.5.2003 kihlakunnanvirastojen puhepalvelujen kehittämistyöryhmän, jonka tehtävänä oli valmistella suunnitelma kihlakuntien puhepalvelujen uudistamiseksi. Työryhmä osallistui myös uusien kihlakunnanvirastotalojen (Raahe, Raisio ja Ylä-Savo) puheratkaisujen selvittelyyn.

Toimeksiannon mukaisesti työryhmä selvitti 25.6.2002 teleoperaattoreiden kanssa solmittujen puitesopimusten pohjalta, voidaanko kihlakunnanvirastoissa siirtyä valtakunnallisesti tai läänikohtaisesti yhtenäiseen puheratkaisuun, joka tarjoaa käyttäjän tarvitsemat puhepalvelut kustannustehokkaasti.

Työryhmä selvitti myös mahdollisuudet yhtenäisen, valtakunnallisen ja operaattori-riippumattoman puhelinnumeroinnin käyttöönoton kihlakunnanvirastoissa ja kilpailutti puhepalvelut yllämainittujen kolmen kihlakunnan osalta. Kilpailutuksen pohjalta tehtiin puitesopimus, joka mahdollistaa myös muiden kihlakuntien liittymisen tehtyyn ratkaisuun.

Kihlakunnanvirastojen puheratkaisu tulee pohjautumaan VoIP (Voice over IP)-ratkaisuun, eli puheen siirtämiseen dataverkossa. Poliisin tietohallintokeskus (PTHK) vastaa puhepalvelujen uudistamisen toteuttamisesta. Puhepalvelun uudistus toteutetaan kolmen operaattorin yhteistyönä.

Ratkaisu mahdollistaa vaihteenhoitopalvelujen keskittämisen, alkuvaiheessa kuitenkin vielä Raahe, Raisio ja Ylä-Savo hoitavat omat välityspalvelunsa. Ratkaisun laajetessa välityspalvelut on kuitenkin järkevintä keskittää yhteen paikkaan.

Edellä mainittujen kihlakunnanvirastojen osalta uusi puheratkaisu on otettu käyttöön huhtitoukokuussa. Vuoden 2004 aikana sen piirissä on jo yli kymmenen virastoa.

Puhepalvelujen uudistamisen yhteydessä otetaan käyttöön myös uusi valtakunnallinen numerointi. Oikeusministeriö on myös uudistanut oman hallinnonalansa puhepalvelut ja ottanut käyttöön valtakunnallisen numeroinnin. Sisäasiainministeriö ja oikeusministeriö ovat yhteensovittaneet uudistustyön.

Internet

Sisäasiainministeriö on rekisteröinyt www.kihlakunta.fi -domain -tunnuksen, jota käytetään kihlakunnanvirastojen julkisten [www](http://www.kihlakunta.fi)-sivujen ratkaisun pohjana.

Virastojen omien sivujen rakentamisessa hyödynnetään sisäasiainministeriön ja poliisihallinnon [www](http://www.kihlakunta.fi)-sivujen rakentamiseen hankittua julkaisujärjestelmää.

Suomen kihlakuntien kotisivut löytyvät osoitteesta: <http://www.kihlakunta.fi>. Sivuilla on kuvattu lyhyesti kihlakunnanvirastojen osastojen ja erillisvirastoina toimivien virastojen palvelut. Sivuilta löytyvät linkit eri toimialoille ja kaikkien kihlakuntien toimipaikkojen yhteystietoihin. Kukin sektori (poliisi, maistraatti, syyttäjä ja ulosotto) ylläpitää itse omia yhteystietojaan.

Kihlakunta-kotisivulta pääsee linkeillä kihlakunnanvirastojen omille julkisille [www](http://www.kihlakunta.fi)-sivuille, joita on tällä hetkellä vähän yli kolmellakymmenellä kihlakunnanvirastolla.

Intranet

Sisäasiainministeriössä ja sen hallinnonalalla on otettu käyttöön intranetit. Käyttöä laajennetaan niin, että lääninhallitukset, maistraatit ja kihlakunnanvirastot voivat käyttää samaa järjestelmää omien intranettiensa rakentamiseen. Intranet sisältää hallinnon yleisen osuuden sekä toimialoittaisia ja virastokohtaisia osia. Kihlakuntahallinnon intranet valmistuu vuonna 2005 ja se toimii yhteisenä tiedotuskanava myös oikeusministeriön toimialoille.

Poliisin ja oikeushallinnon tietojärjestelmien yhteensovittaminen

Oikeusministeriö ja sisäasiainministeriö asettivat vuonna 2002 oikeudellisten toimintaprosessien tehostamiseksi, päällekkäisen työn vähentämiseksi sekä asiakaspalvelun parantamiseksi asianomaisten ministeriöiden sekä niiden tietojärjestelmien kehittämisestä vastaavien yksiköiden edustajista koostuvan POOL-ohjausryhmän, jonka tehtävänä oli erityisesti

- poliisin ja oikeuslaitoksen tietojenkäsittelyn yhteensovittaminen
- rikosoikeudellisiin toimintaprosessiin liittyvien sähköisten verkko- ja asiointipalveluiden kehittäminen ja niiden edellyttämien rajapintojen määrittely
- yhteisiin tietoprosesseihin liittyvien asioiden valmistelu
- yhteisten hankkeiden ja projektien ohjaus ja seuranta sekä
- huolehtia poliisin ja oikeuslaitoksen tietojärjestelmien yhteensovittamisesta ja rajapinnoista

POOL-ryhmän toimesta on toteutettu muun muassa poliisin ja ulosoton kyselyoikeus van- kirekisteriin, syyttäjän käyttöoikeudet poliisin PATJA-tietojärjestelmään sekä annettu oikeusministeriön ja sisäasiainministeriön yhteinen ohje sähköisen kuvan, äänen ja datan käsittelystä oikeusprosessissa.

POOL-ryhmän työtä on jatkanut ns. POOL 2-työryhmä, jonka meneillään olevia työkohteita ovat mm. etsintäkuulutusrekisterin ja sakkolaskurin tiedonsiirron ja yhteiskäytön laajentaminen, rikesakko- ja rangaistusvaatimusjärjestelmien yhteiskäytön kehittäminen, syyttäjien Schengen-järjestelmää koskevien käyttöoikeuksien luominen, yhteisten teknisten rajapintojen määrittelyjen kehittäminen, poliisin ja oikeushallinnon tietojärjestelmäarkkitehtuuriratkaisujen yhteensovittaminen, järjestelmien yhteiskäyttöä helpottavan portaalin pilotointi ja ratkaisun myöhemmin tapahtuva käyttöönotto sekä edellä mainittuihin asioihin liittyvien poliisin ja oikeushallinnon asiakkaiden sähköisten verkkoasiointipalveluiden kehittäminen.

Tulosohjauksen kehittäminen

Tuloskeskustelut on vakiinnutettu sisäasiainministeriön ja lääninhallitusten välillä sekä lääninhallitusten ja kihlakunnanvirastojen välillä. Ministeriö käy tuloskeskustelut lääninhallitusten edustajien kanssa kaksi kertaa vuodessa. Toukokuussa pidettävä keskustelu keskittyy valtioneuvoston hyväksymien kehysten täytäntöönpanoon, seuraavan vuoden talousarvion valmisteluun ja siihen liittyviin tulostavoitteisiin. Marraskuussa pidettävät tuloskeskustelut keskittyvät seuraavan vuoden tulostavoitteista sopimiseen ja kuluvan vuoden tavoitteiden toteutumaan. Lisäksi keskustelussa käydään läpi kihlakuntahallintoa koskeva neljän vuoden kehysesitys ja sovitaan lääninhallitukselle osoitettava seuraavan vuoden kehys.

Lääninhallituksen edustajat käyvät myös säännöllisesti tuloskeskustelut kihlakunnannimis- miesten kanssa sopien tulostavoitteet ja määrärahan kyseiselle vuodelle.

Tuloskeskustelut kihlakunnannimismiehen ja yhteisen henkilöstön välillä on saatu toimimaan palkkausprojektin myötä säännöllisesti.

Kihlakuntakyselyyn vastanneet arvioivat, että toimialojen tulostavoitteiden yhteensovittaminen kihlakunnanviraston yhteisiin tavoitteisiin on ollut keskimäärin melko helppoa. Huomattavaa on kuitenkin, että hieman alle kolmasosa vastaajista koki yhteensovittamisen myös vaikeaksi.

Eri hallinnonalojen ja -tasojen yhteistyön kehittäminen

Keskushallinto

Kihlakunnanvirastosta annetun asetuksen mukaisesti sisäasiainministeriö asettaa kihlakuntahallinnon yhteistyöryhmän kolmeksi vuodeksi kerrallaan kihlakunnanvirastojen ja niiden yksiköiden tulosohtauksen yhteensovittamista ja kihlakuntien yhteistoimintaa sekä kihlakunnanvirastojen yleistä kehittämistä koskevia asioita varten. Yhteistyöryhmässä ovat edustettuina sisäasiainministeriö, oikeusministeriö, valtakunnansyyttäjänvirasto ja lääninhallitukset.

Kihlakuntahallinnon yhteistyöryhmän alaisuudessa toimii tietotekniikkaryhmä, jonka tavoitteena on edistää kihlakunnanvirastojen tietojärjestelmien yhteensopivuutta sekä kehittää virastojen sisäistä ja ulkoista yhteistyötä tietotekniikan avulla.

Sisäasiainministeriön ja lääninhallitusten yhteistyötä on kehitetty uudistamalla tulosohtausprosessia. Sisäasiainministeriön ja kihlakunnanvirastojen yhteistyötä ja erityisesti tiedonkulkua on parannettu rakentamalla kihlakuntahallinnon oma intranet. Lisäksi sisäasiainministeriön edustaja on tavannut säännöllisesti läänikohtaisissa tilaisuuksissa kihlakunnanvirastojen edustajia. Sisäasiainministeriö on järjestänyt myös valtakunnallisia kihlakunnannimismiesten tapaamisia.

Kihlakunnanvirastojen eri hallinnonalojen yhteistyötä on parannettu myös erityisprojekteilla, kuten POOL-ryhmän toiminnalla.

Oikeusministeriö ja lääninhallitusten oikeushallinto-osastot huolehtivat ulosottotoimen ohjauksesta. Ohjaus tapahtuu kiinteässä yhteistyössä. Oikeusministeriö vahvistaa kihlakuntien ulosottovirastojen ja kihlakunnanvirastojen ulosotto-osastojen tulostavoitteet ja määrärahat. Lääninhallitusten oikeushallinto-osastot osallistuvat tulosohtauksen valmisteluun ja toteuttavat käytännön tulosneuvottelut virastojen kanssa. Lisäksi lääninhallitusten oikeushallinto-osastot osallistuvat ulosottohenkilöstön koulutuksen suunnitteluun ja toteutukseen, arvioivat virastojen toimintaa ja tarkastavat ulosoton rahaliikennettä ja kirjanpitoa. Tarkastustoimintaa ja siitä raportointia on kehitetty toiminnan tuloksellisuuden ja vaikuttavuuden arvioinnin suuntaan. Oikeusministeriö ei toimi suoraan kihlakunnanvirastojen kanssa, vaan asiat hoidetaan lääninhallitusten kautta.

Valtakunnansyyttäjänvirasto huolehtii syyttäjätöimen ohjauksesta. Oikeusministeriön ja Valtakunnansyyttäjänviraston välisissä tulosneuvotteluissa käsitellään koko syyttäjälaitoksen määrärahat ja laitokselle asetettavat tulostavoitteet. Paikallisten syyttäjäsiköiden tulosneuvottelut käydään Valtakunnansyyttäjänviraston ja syyttäjälaitoksen yhteistoimintaluoiden välillä.

Syyttäjälaitoksen koulutuksesta vastaa myös Valtakunnansyyttäjänvirasto. Valtakunnansyyttäjä tai apulaisvaltakunnansyyttäjä käy seurantakäynnillä jokaisessa syyttäjäyksikössä vähintään joka toinen vuosi. Seurantakäynnillä keskustellaan myös tärkeimpien sidosryhmien kanssa (poliisi ja tuomioistuimet). Lääninhallitukset eivät osallistu syyttäjälaitoksen toiminnan ohjaukseen.

Maistraatit kuuluvat sisäasiainministeriön hallinnonalalle. Eri toimialojen ohjaamisesta ja niiden kehittämisestä vastaavat sisäasiainministeriön lisäksi oikeusministeriö, kauppa- ja teollisuusministeriö sekä liikenne- ja viestintäministeriö.

Alueatasolla maistraattien toiminnan kehittäminen ja hallinnollinen ohjaus kuuluvat lääninhallitukselle. Rekisterihallinnon laaja-alaisten kehittämishankkeiden ohjausta ja seuranta sekä eri hallinnonaloille kuuluvien toimintojen yhteensovittamista varten sisäasiainministeriö asettaa kolmeksi vuodeksi kerrallaan rekisterihallinnon yhteistyöryhmän, jossa ovat edustettuina sisäasiainministeriö, oikeusministeriö, kauppa- ja teollisuusministeriö, liikenne- ja viestintäministeriö, Väestörekisterikeskus, Patentti- ja rekisterihallitus, lääninhallitukset, maistraatit, Oikeusrekisterikeskus sekä henkilöstöjärjestöt. Rekisterihallinnon yhteistyöryhmän alajaostona toimivat koulutusjaosto ja strategiatyön alajaosto.

Aluehallinto

Lääninhallitukset toimivat kihlakunnanvirastojen ja kihlakunnanviraston osastojen substanssi- ja tulosohtajana syyttäjäsastoa lukuun ottamatta. Yhteistyö lääninhallitusten asianomaisten osastojen kesken on varmistettu tiiviillä yhteistyöllä esimerkiksi erillisten ohjausryhmien avulla tai jopa yhteisillä työntekeijöillä.

Lääninhallitukset laativat kihlakunnanvirastojen yhteistä osuutta koskevan tulossuunnitelman ja siihen liittyvän talousarvioehdotuksen yhteistyössä kihlakunnannimismiesten kanssa. Lääninhallituksessa kihlakunnanvirastojen yleishallinnollinen johto ja valvonta kuuluu hallinto-osastolle poikkeuksena Itä-Suomen lääninhallitus, jossa hallinto-osaston sijaan tästä huolehtii talous- ja henkilöstöyksikkö.

Lääninhallitukset käyvät vuosittain tulosneuvottelut kihlakunnannimismiesten kanssa joko ryhmittäin tai henkilökohtaisesti. Neuvotteluissa sovitaan tulostavoitteista ja määrärahoista. Lisäksi lääninhallitukset järjestävät kihlakunnannimismiehille ja yhteiselle henkilöstölle neuvottelu- ja koulutustilaisuuksia esimerkiksi turvallisuusasioihin, taloushallintoon, budjetin laadintaan ja henkilöstöpalveluihin liittyvistä ajankohtaisista asioista. Lisäksi yhteiselle henkilöstölle varataan mahdollisuus osallistua lääninhallituksen henkilöstölleen järjestämään koulutukseen, jos se aihepiiriltään koskee myös yhteisen henkilöstön työtehtäviä.

Lääninhallitukset ovat laatineet yhteistyössä kihlakunnanvirastojen kanssa yhteistä henkilöstöä koskevan läänikohtaisen henkilöstöstrategian. Yhteiselle henkilöstölle on toteutettu myös työtyytyväisyyskyselyitä.

Lääninhallitukset antavat sisäasiainministeriölle toukokuussa väliraportin, joka sisältää tulosohtaukseen ja talouden seurantaan liittyvää raportointia. Marraskuussa lääninhallitukset raportoivat tulostavoitteiden toteutumisesta ja taloustilanteesta. Kihlakunnanvirastojen ja lääninhallituksen yhteistyö on kehittynyt yhteisten tapaamisten ja jatkuvan päivittäisen kanssakäymisen myötä luontevaksi ja luottamukselliseksi.

Kihlakunnanvirastojen johtamistoimintojen ja johtoryhmätyöskentelyn kehittäminen

Tampereen yliopisto on toteuttanut kihlakunnannimismiesten johtamiskoulutuksen sisäasiainministeriön toimeksiannosta 10.1.2001- 30.4.2002. Koulutuspäiviä kertyi kaikkiaan 20. Teemat käsittelivät muun muassa organisaatorakenteita ja – kulttuureita, virastokokonaisuuden kehittämistä, muutosten hallintaa, tulosoajasta, strategista johtamista, projektityötä ja esimiesviestintää. Koulutus sisälsi myös johtamisvalmiuksia kartoittaneen kyselyn ja siltä pohjalta laaditut henkilökohtaiset johtamissuunnitelmat. Lääninhallitusten edustajat olivat järjestämässä tilaisuuksia ja heillä oli myös mahdollisuus osallistua koulutuspäiville.

Kihlakunnannimismiesten osallistuminen oli erittäin aktiivista koko koulutusjakson ajan. Paikalla on ollut 60-70 henkilöä. Palautteiden mukaan koulutettavat ovat olleet lähes poikkeuksetta joko hyvin tai erittäin tyytyväisiä saatuun koulutukseen.

Kihlakunnanvirastojen johtoryhmien koulutus toteutettiin ajanjaksolla toukokuu 2002- maaliskuu 2003. Koulutuksen tavoitteena oli johtoryhmien johtamis- ja yhteistyövalmiuksien vahvistaminen. Keskeiset tema-alueet olivat:

- strategiatyöskentelyn lähtökohdat ja työkalut
- tulosoajasta ja tulossuunnittelu strategiatyön jalkauttamisen näkökulmasta
- johtoryhmätyöskentelyn toiminnalliset vahvistamistavat
- johtoryhmätyöskentely verkostojohtamisena ja sidosryhmäyhteistyö
- johtoryhmät muutosten ja kehittämistyön johtamisessa
- johtoryhmien sisäinen vuorovaikutus, sosiaalinen pääoma ja synergisyys
- alueellisen kehityksen muodot ja EU

Johtoryhmien koulutus toteutettiin samansisältöisenä lääneittäin. Jokaisen läänin koulutukseen kuului viiden koulutuspäivän ohjelma. Aktiivisuus oli kaikissa tilaisuuksissa korkealla tasolla. Johtoryhmäkoulutus toimi merkittävänä täydentävänä osiona kihlakuntien johtamiskoulutuksessa. Koulutuspäivien aikana pohdittiin ja keskusteltiin laajasti yhtenäisvirastojen johtamisongelmista ja kehittämistarpeista. Koulutus juurrutti osaltaan yhtenäisvirastoajatus- ta.

Koulutuksen aikana noussut kritiikki ei kohdistunut koulutukseen, vaan enemmänkin kihlakunnanvirastojen määrittelemättömäksi koettuun ja osin sisäisesti epälegitiimiin asemaan. Kihlakunnanviraston henkilöstö identifioi itseään edelleen paljolti osastoihin. Tosin hajonta suhtautumisessa yhtenäisviraston etuihin oli varsin suuri. Se johtuu osittain alueellisista eroista ja osittain henkilökohtaisista kokemuksista ja asenteista.

Noin kaksi kolmasosaa kihlakuntakyselyn vastaajista katsoi, että edellytykset toimialojen toiminnan ja toimialan henkilöstön johtamiseen on turvattu kihlakunnanvirastoissa vähintään melko hyvin.

Käsitykset toimialojen erityisintressien huomioon ottamisesta kihlakunnanviraston päätöksenteossa ovat hyvin samansuuntaisia kuin edellä esitetyt käsitykset toimialojen tasa-arvoisuudesta. Noin kaksi kolmasosaa vastaajista oli sitä mieltä, että toimialojen erityisintressit otetaan vähintään melko hyvin huomioon kihlakunnanviraston päätöksenteossa. Eri toimialojen käsitykset asiasta eivät vaihdelleet paljoakaan, mutta sen sijaan toimialojen päälliköiden ja nimismiesten vastaukset erosivat jälleen tilastollisesti merkitsevästi toisistaan. Nimismiesten mielestä toimialojen erityisintressit otetaan päätöksenteossa paremmin huomioon kuin toimialojen päälliköiden mielestä.

Yhteenveto

Tehdyillä kehittämistoimenpiteillä on kyetty edistämään kihlakuntaudistuksen toteuttamista eduskunnan linjausten mukaisesti ja eduskunnan esiin nostamilla tehtäväalueilla. Kihlakuntahallinnon kehittämistoimenpiteillä on ollut keskimäärin jonkin verran myönteistä vaikutusta erityisesti palvelujen riittävään ja tasapuoliseen saatavuuteen sekä hallinto- ja tukipalvelujen yhteisen hoitamisen hyödyllisyyteen. Hallinto- ja tukipalvelujen yhteinen hoitaminen on mahdollistanut muun muassa sen, että toimialojen henkilöstö on voinut entistä enemmän keskittyä vain omien substanssitehtäviensä hoitamiseen. Toimialojen tasavaraisuutta pidetään myös melko hyvänä ja toimialojen erityisintressit on huomioitu päätöksenteossa.

Yhtenäis- ja erillisvirastoille pohjautuvaa kihlakuntahallintoa ei ole kuitenkaan sisäistetty kaikilta osin. Yhteinen sitoutuminen kihlakuntahallinnon edelleen kehittämiseen on ollut vieläkin puutteellista huolimatta hallituksen ja eduskunnan linjauksista. Koetut ongelmat liittyvät erityisesti määrärahojen jakoon, tulos- ja resurssiohjaukseen, yhteisen määrärahan tasoon ja käyttöön sekä tietojärjestelmien yhteensopimattomuuteen.

3. Kehittämistarpeet

Kihlakuntajärjestelmä on yhtenäisvirastojen osalta hajoamassa sen myötä, että eri sektorit (poliisia lukuun ottamatta) ovat suurentaneet tai suurentamassa toimialueitaan. Kihlakunnanvirastoon on jäämässä yhä useammassa kihlakunnassa poliisilaitos ainoaksi yksiköksi.

Valtion paikallishallinnon palvelujen laadun ja saatavuuden turvaaminen muuttuvissa olosuhteissa edellyttää useita, toisiaan tukevia toimenpiteitä. Kihlakuntajärjestelmän jatkosta on tarkoituksenmukaista päättää kokonaisarvion pohjalta sen jälkeen, kun muun muassa näistä toimenpiteistä on riittävästi kokemuksia.

Palvelujen saatavuus

Poliisi-, ulosotto-, syyttäjätöiden sekä maistraattien palvelujen saatavuus turvataan ja niiden laatua parannetaan tehostamalla johtamista ja resurssien käyttöä sekä lisäämällä tuottavuutta muun muassa tieto- ja viestintäteknologiaa sekä laajempaa yhteistoimintaa hyödyntämällä. Toiminnan tehostamisesta syntyviä säästöjä ja yleishallinnollisista tehtävistä vapautuvia resursseja käytetään palvelujen ja toiminnan kehittämiseen.

Yhteistoimintamääräyksiä kehitetään aiempaa selkeämmiksi ja yhtenäisemmiksi erityisesti poliisitoimen osalta. Poliisin yhteistoiminnan laajentamisen ja selkeyttämisen lainsäädännöllisiä esteitä tulee poistaa.

Jotta palvelut voidaan jatkossakin turvata ruotsin kielellä, keskeisenä kehittämiskeinona on kielikoulutuksen järjestäminen henkilökunnalle erityisesti toimialakohtaisesti.

Kihlakunnanvirastojen nykyiset toimialat kehittävät organisaatiotaan tavalla, joka parhaiten turvaa toimialan palvelujen saatavuuden ja laadun. Maassamme on asianomaisen ministeriön päättämä määrä poliisilaitoksia, ulosottopiirejä, syyttäjäyksiköitä ja maistraatteja sekä toimialoittaisia yhteistoiminta-alueita. Ministeriö päättää toimialansa organisaatioiden toimipaikkojen määrästä ja sijoittamisesta kihlakuntiin. Nykyisin poliisilaitoksen ja maistraatin sijaintipaikasta ja palveluyksiköistä päättää lääninhallitus. Palvelupisteiden määrä säilytetään pääosin nykyisellä tasolla. Poliisin palvelujen järjestämisessä lähtökohtana on, että poliisi näkyy niin harvaan asutuilla alueilla kuin taajamissakin ja että poliisi tuntee paikalliset olosuhteet.

Ulosotosta muodostetaan oikeusministeriön alainen ulosottolaitos tai säilytetään nykyinen ohjausjärjestelmä, jossa väliportaana toimii lääninhallitus.

Asianomainen ministeriö asettaa alaisilleen valtion paikallishallinnon organisaatioille alueelliset noudatettavat palvelutavoitteet. Tavoitteiden saavuttamista seurataan tulohjauksen keinoin ja lääninhallitusten vuosittain suorittamassa peruspalvelujen arvioinnissa.

Yhteispalvelu on erityisesti poliisin lupapalvelun ja maistraattien osalta yksi keino palveluverkon säilyttämiseen ja jopa laajentamiseen. Yhteispalvelun kehittämiseen on panostettava voimakkaammin. Eri hallinnonalojen sitoutumista yhteispalveluun on lisättävä. Yhteispalvelupisteverkosto tukee viranomaisten omaa palveluverkostoa. Yhteispalvelun kehittämisessä huomioidaan myös sähköisen asiointin tuomat edellytykset. Sähköisten yhteispalvelukeskusten luominen tukee asiakaslähtöistä toimintaa turvaten osaltaan myös palvelujen saatavuutta. Pidemmällä aikavälillä on tavoitteena, että erityisesti suora asiakaskontaktia vaativat palvelut annetaan eri viranomaisten ja kolmannen sektorin yhteisestä palvelupisteverkostosta, joissa yhteisten työntekijöiden lisäksi sektoreiden omat henkilöt antavat substanssipalveluita.

Palvelujen laatu

Palvelujen saatavuuden lisäksi huolehditaan jatkuvasti myös palvelujen laadusta. Keskeiset kehittämiskeinot ovat henkilöstön osaamisen jatkuva parantaminen, toimialojen erikoistuminen, resurssien riittävydestä huolehtiminen sekä teknologian mahdollisuuksien aiempaa laajempi hyödyntäminen palvelutuotannossa. Muita keinoja ovat toimialojen välisen yhteistyön lisääminen, laatutyön nykyistä laajempi käyttöönotto, asiakaspalautteen kerääminen ja hyödyntäminen palveluiden kehittämisessä.

Poliisitoiminnan laadun kehittäminen on poliisin strateginen painoalue. Poliisin valtakunnallisessa toiminta- ja taloussuunnitelmassa 2005-2009 on laadun kehittämisen yhteiskunnallisena vaikuttavuustavoitteena poliisipalvelujen asiakaslähtöisyyden ja toiminnan vaikuttavuuden parantaminen sekä organisaation suorituskyvyn lisääminen. Tavoiteltuna tuloksena on, että poliisipalvelujen laatu on valtakunnallisesti hyvä ja alue- ja toimintokohtaiset laatuerot ovat pieniä.

Poliisin laatutyön toimintalinjat ovat:

- Laadun kehittäminen on avointa ja läpinäkyvää työtä, jossa korostetaan asiakaslähtöisyyttä
- Avoimuuden ja läpinäkyvyyden periaatteen mukaisesti hyödynnetään parhaita käytäntöjä
- Luodaan edellytykset vertailukehittämisjärjestelmän (benchmarking) käynnistämiseksi. Laatustrategiassa määritellään muun muassa laadun kehittämisen tavoitteet organisaation eri tasoilla ja keskeisissä toiminnoissa, menettelyt, miten laadusta palkitaan osana johtamista sekä asiakaspalautetta kerätään ja käsitellään
- Asiakkaan vaikutusmahdollisuuksia laadun kehittämisessä parannetaan

Ulosotossa toiminnan laatu merkitsee oikeusturvan toteutumista, valtakunnallisesti yhdenmukaista menettelyä ja mahdollisimman suurta yhteiskunnallista vaikuttavuutta. Vaikuttavuustavoitteiksi on asetettu hyvä perimistulos, toiminnan etupainotteisuus, kyky puuttua väärinkäytöstapauksiin ja torjua harmaata taloutta, menettelyn riittävä joustavuus ulosottovelallisen kannalta sekä perinnästä aiheutuvien kokonaiskustannusten alentaminen eli toiminnan taloudellisuus ja tuottavuus. Toiminnallisesti vaikuttavuustavoitteita paremmin vastaavaan tulokseen pyritään kehittämällä ulosottomenettelyä velkojen sähköistä asiointia

helpottamalla, tehostamalla kunkin velallisen taloudellisen tilanteen selvittämistä sähköisellä tiedonhankinnalla, saattamalla työnkulut vastaamaan parhaita käytäntöjä ja automatisoimalla rutiininomaisia työvaiheita sekä siirtämällä henkilötöpanoksen painopistettä väärinkäytösten selvittämiseen, harmaan talouden torjuntaan ja muuhun vaativaan perintään. Toimenpiteistä ovat tärkeimpiä johtamisen ja henkilöstön osaamisen kehittäminen sekä teknologian hyödyntäminen.

Syyttäjälaitoksessa panostetaan erityisesti valtakunnallisesti ja alueellisesti yhdenmukaiseen syyteharkintakäytäntöön ja oikeudelliseen laatuun. Laatu ymmärretään laajana käsitteenä. Syyteharkinta-ajalla on myös laadullinen merkitys. Erityisesti pyritään lyhentämään nuorten tekemien rikosten käsittelyaikoja. Tavoitteissa korostetaan ns. rikosketjuajattelua. Asian etenemistä poliisitutkinnassa, syyteharkinnassa ja tuomioistuimessa tarkastellaan kokonaisuutena. Erityisesti talousrikosasiat ja suuret huumausainerikokset vaativat tänä päivänä erityisosaamista. Samoin niiden asioiden määrä, joilla on kansainvälisiä ulottuvuuksia, on lisääntymässä.

Maistraattien toimintaa ja palveluja kehitetään niin, että maistraattien asiakkaat saavat laadukkaita palveluja vaivattomasti ja tasapuolisesti maan eri osissa. Maistraattien palvelut tuotetaan myös tehokkaasti. Laadukkaat palvelut ovat ajantasaisia ja virheettömiä. Laatuun kuuluu myös edellä mainittu vaivattomuus. Toimialueita laajentamalla, erikoistumalla ja siirtämällä työtä ruuhkaisista toimipaikoista muihin toimipaikkoihin tehostetaan toimintaa niin, että se on entistä kustannustehokkaampaa. Strategia- ja arvotyöskentelyllä sekä asiakastytyväisyyden tutkimisen avulla varmistetaan palvelujen oikean suuntainen kehittyminen.

Sähköinen asiointi

Sähköisen asioinnin lisääntymisellä tulee olemaan merkittävä vaikutus palvelujen saatavuuden ja laadun turvaamisessa sekä palvelujen taloudellisessa tuottamisessa. Olemassa olevia resursseja on kohdennettava verkkopalveluiden rakentamiseen ja viranomaisten välisen sähköisen asioinnin lisäämiseen. Sähköisen asioinnin avulla on lisättävä mahdollisuuksia erikoistumiselle ja tehtävien siirtämiselle esimerkiksi ruuhkaisista pääkaupunkiseudun toimipaikoista muualle maahan. Sähköinen asiointi muuttaa myös palvelujen tuottamisen prosesseja ja tämä on huomioitava palveluorganisaatiota kehitettäessä. Kansalaisille suunnattujen verkkopalvelujen rakentamisen merkitys on suurinta poliisitoimessa, maistraateissa ja ulosottotoimessa.

Hallinto- ja tukitehtävien järjestäminen

Yhteisen henkilöstön nyt hoitamista tehtävistä osa (talous- ja henkilöstöhallinnon tukitehtävät) siirtyy sisäasiainministeriön ja oikeusministeriön hallinnonalalle perustettavien palvelukeskusten tehtäväksi. Muilta osin tehtävien (toimitilakysymykset, virastopalvelujen ja muiden hankintojen kilpailuttaminen, työterveyshuollon sopimukset) uudelleen organisoinnista selvitetään osana koko valtionhallinnon tukipalvelujen järjestämistä. Lääninhallituksen tehtävänä olisi seurata alueensa palvelutarjonnan kehitystä ja tehdä ministeriöille ehdotuksia palvelujen järjestämiseksi yhteispalveluna.

Kielisuhde 2004

0	(381)
1	(21)
2	(19)
3	(23)

Kielisuhde

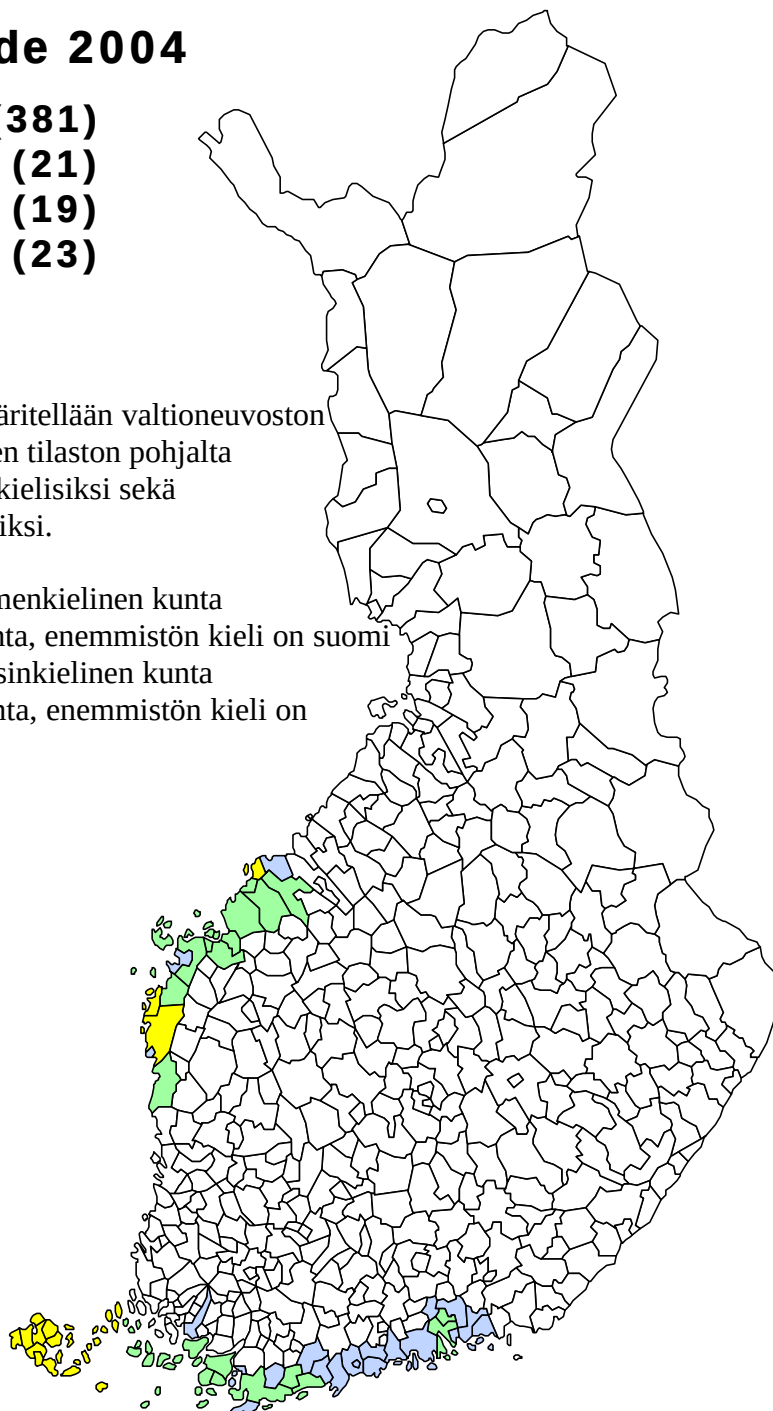
Suomen kunnat määritellään valtioneuvoston päätöksellä virallisen tilaston pohjalta suomen- tai ruotsinkielisiksi sekä yksi- tai kaksikielisiksi.

0 Yksikielinen suomenkielinen kunta

1 Kaksikielinen kunta, enemmistön kieli on suomi

2 Yksikielinen ruotsinkielinen kunta

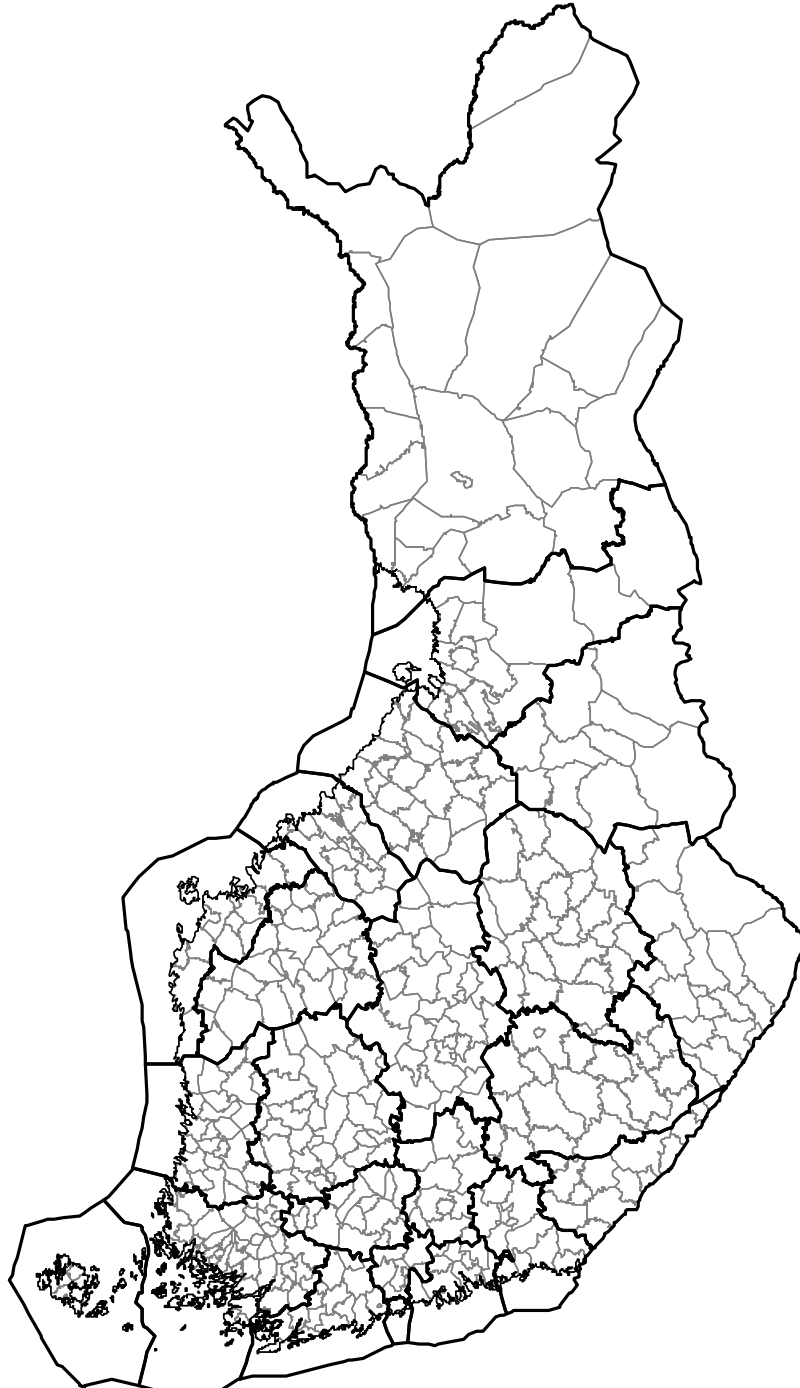
3 Kaksikielinen kunta, enemmistön kieli on ruotsi



Pelastustoimen alueet (22 kpl)

L pelastustoimen alueiden muodostamisesta 3 § (1214/2001)

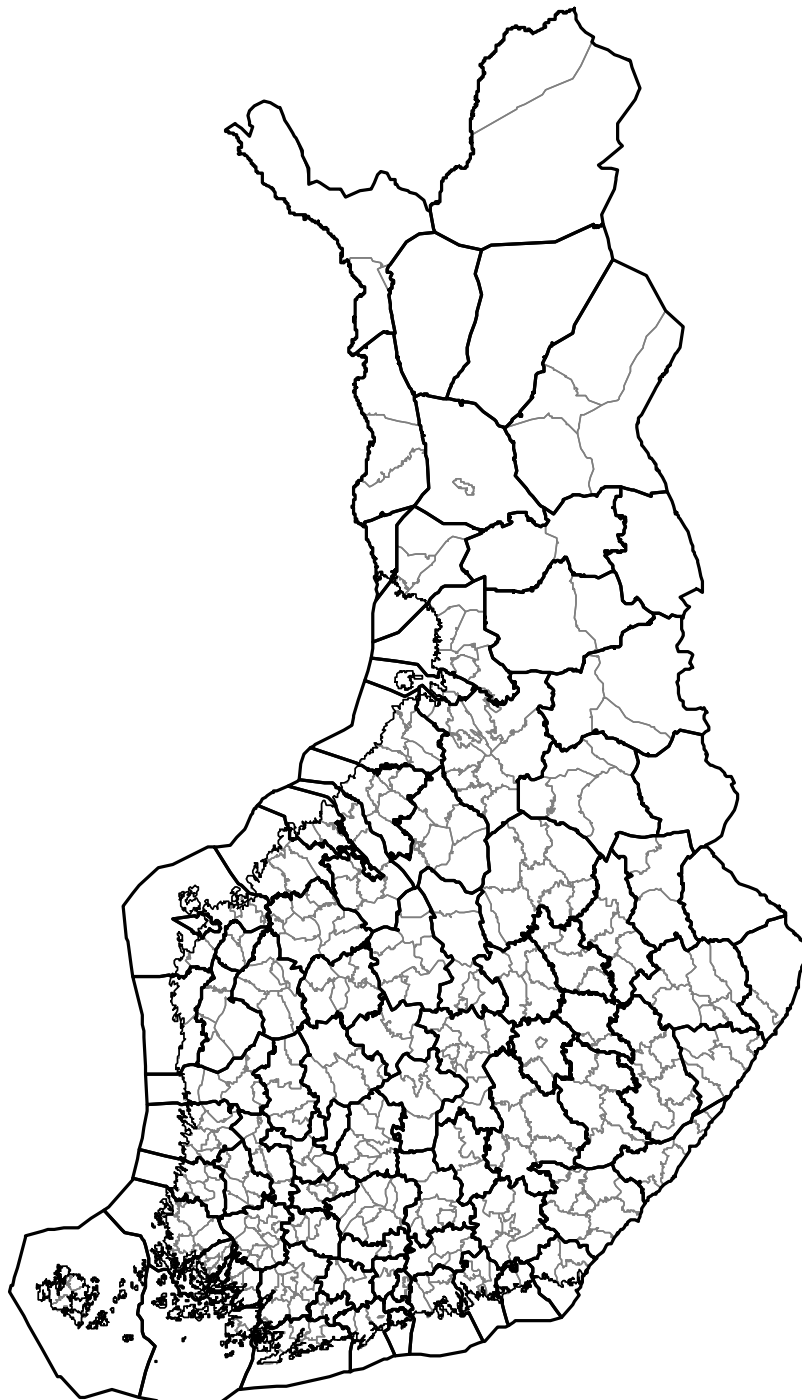
VNp pelastustoimen alueista (174/2002 ja muutos 962/2003)



Kihlakunnat (90 kpl)

L valtion paikallishallinnon kehittämisen perusteista 3 § (126/1992)

VNp kihlakuntajaosta 2 § (1464/1992 ja muutokset 308/1996, 1314/2001)



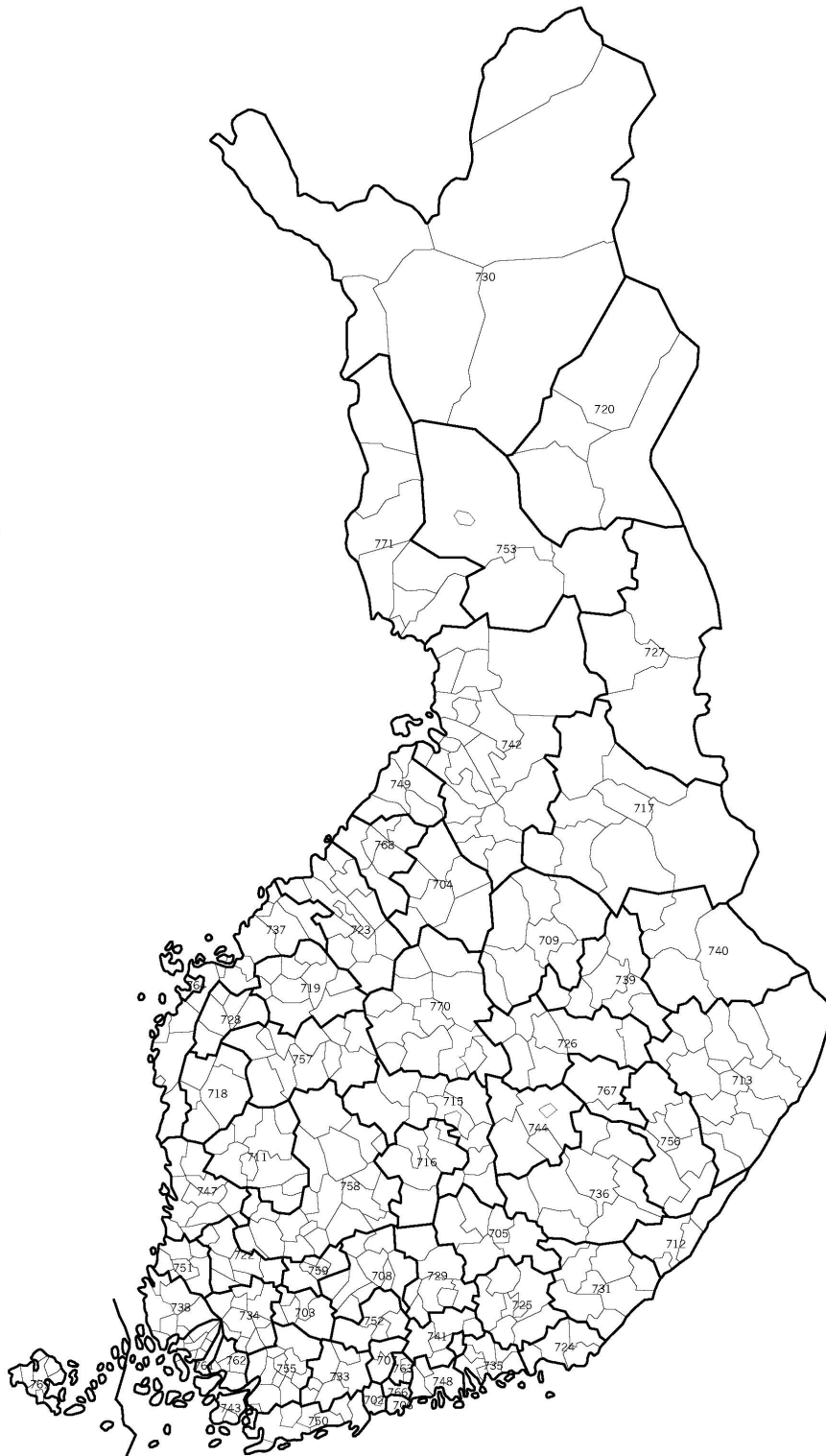
Käräjäoikeudet 2005

702 Espoo
 703 Forssa
 704 Haapajärvi
 705 Heinola
 706 Helsinki
 707 Hyvinkää
 708 Hämeenlinna
 709 Iisalmi
 711 Ikaalinen
 712 Imatra
 713 Joensuu
 715 Jyväskylä
 716 Jamsä
 717 Kajaani
 718 Kauhajoki
 719 Kauhava
 720 Kemijärvi
 722 Kokemäki
 723 Kookola
 724 Kotka

725 Kouvola
 726 Kuopio
 727 Kuusamo
 728 Kyrönmaa
 729 Lahti
 730 Lappi
 731 Lappeenranta
 733 Lohja
 734 Loimaa
 735 Loviisa
 736 Mikkeli
 737 Mustasaari
 738 Vakka-Suomi
 739 Nilsia
 740 Nurmee
 741 Orimattila
 742 Oulu
 743 Parainen
 744 Pieksämäki
 747 Pori

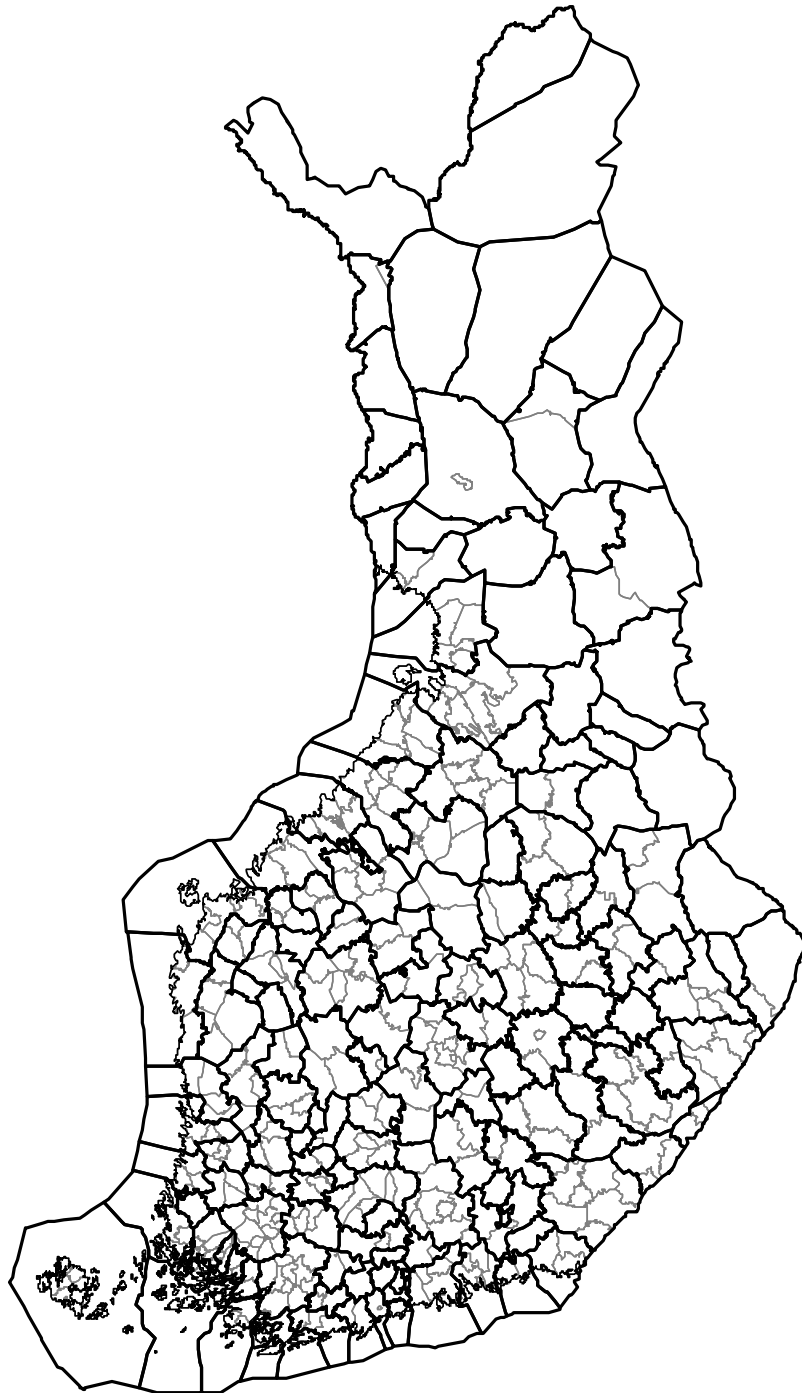
748 Porvoo
 749 Raahä
 750 Raasepori
 751 Rauma
 752 Riihimäki
 753 Rovaniemi
 755 Salo
 756 Savonlinna
 757 Seinäjoki
 758 Tampere
 759 Toijala
 761 Turku
 762 Turunseutu
 763 Tuusula
 764 Vaasa
 766 Vantaa
 767 Varkaus
 768 Ylivieska
 769 Ahvenanmaa
 770 Äänekoski

771 Kemi-Tornio



Työvoimatoimistot (148 kpl)

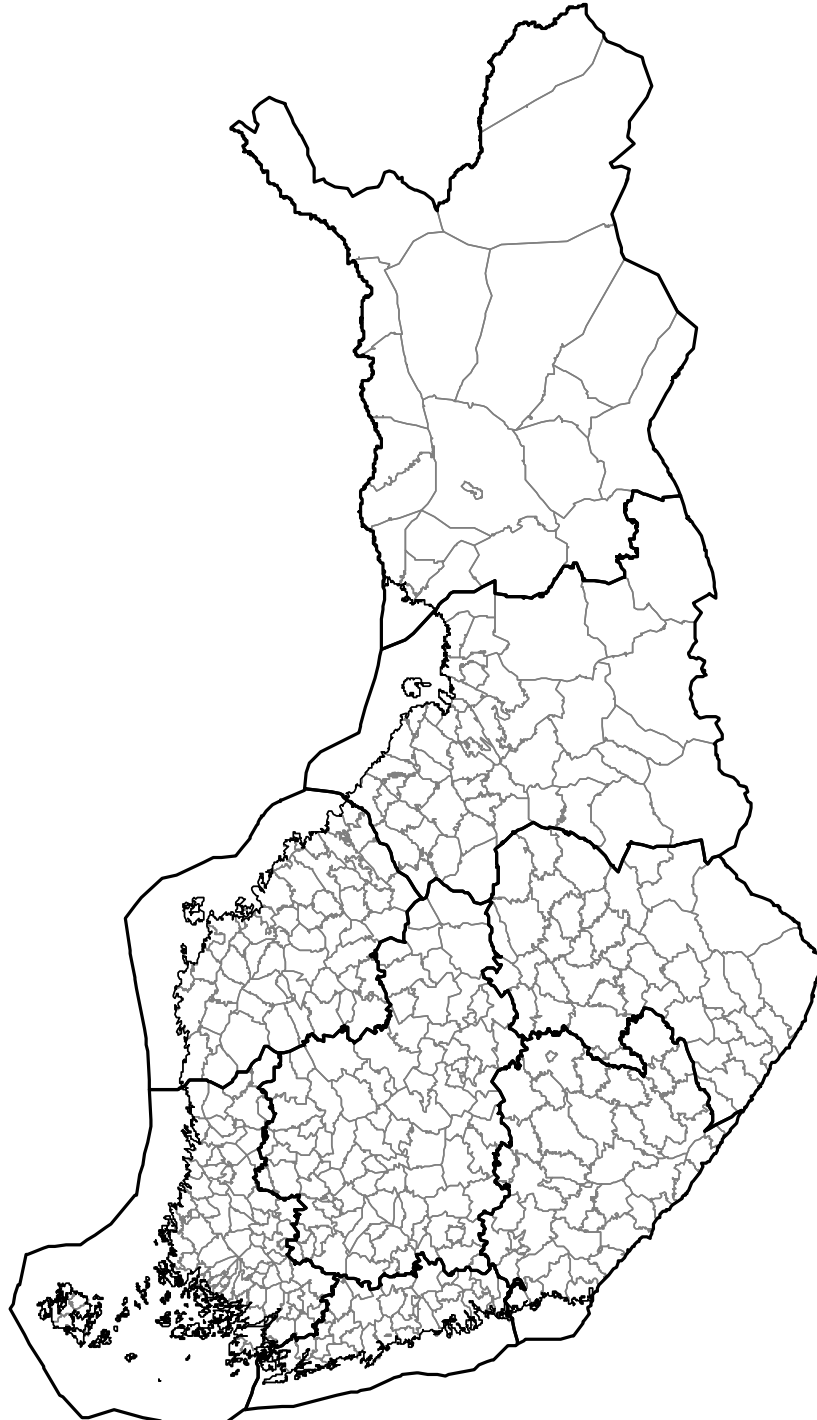
L työvoima- ja elinkeinokeskuksista 1 § (23/1997)



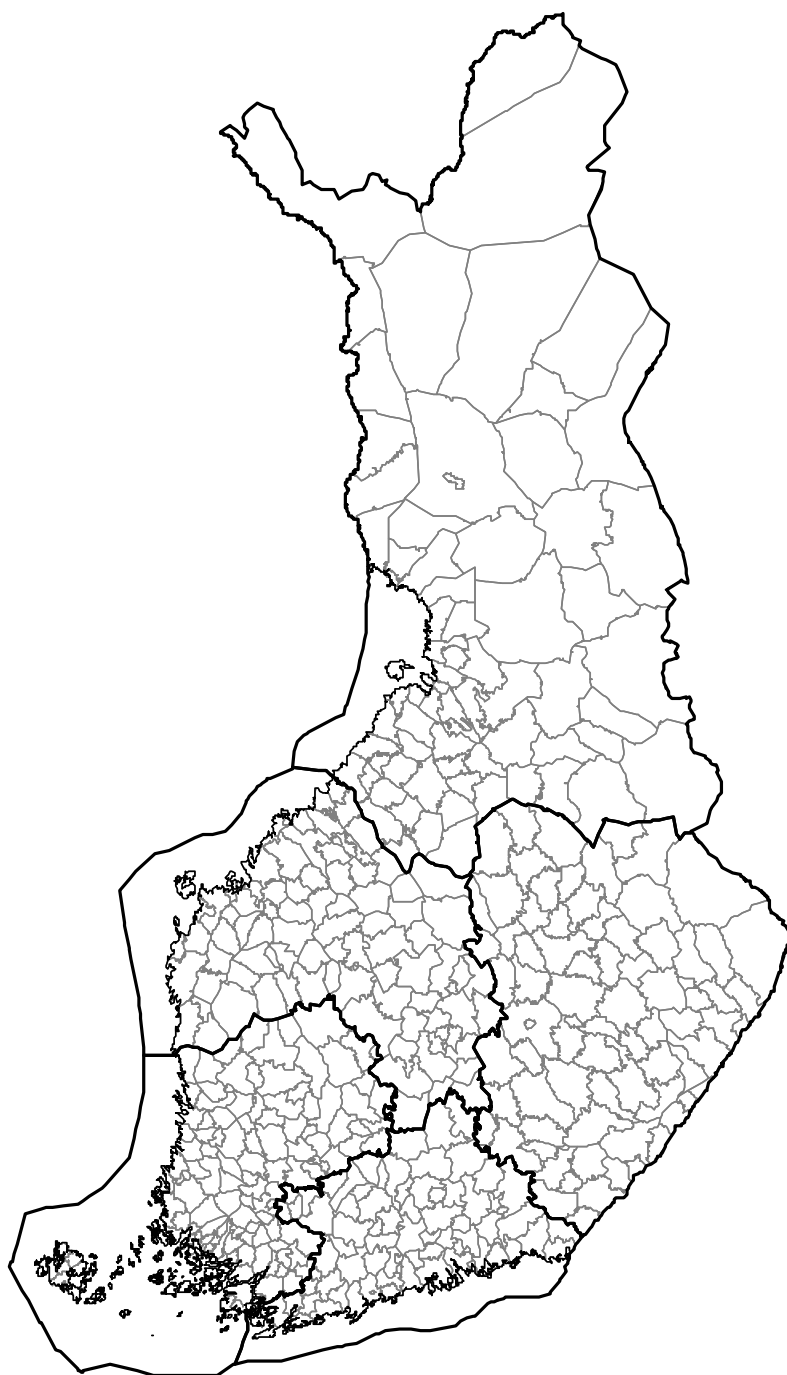
Verovirastot (8 kpl)

VerohallintoL 1 § (1557/1995 ja muutos 637/1997)

VNp verovirastoista 1 § (651/1997 ja muutos 1311/1997)



Kansaneläkelaitoksen aluekeskukset (5 kpl)



SUOMEN KIHHLAKUNTIEN TIEDOT

		Osastot			
Kihlakunta	Osastojen lukumäärä	Poliisi	Ulosotto	Syyttäjä	Maistraatti
Etelä-Suomen lääni					
Espoo	4	X	X	X	X
Forssa	3	X	X	X	
Hamina	1	X			
Heinola	2	X		X	
Hyvinkää	4	X	X	X	X
Imatra	3	X	X	X	
Keski-Uusimaa	3	X	X	X	
Kouvola	4	X	X	X	X
Lohja	4	X	X	X	X
Loviisa	1	X			
Orimattila	2	X		X	
Porvoo	4	X	X	X	X
Raasepori	4	X	X	X	X
Riihimäki	3	X	X	X	
Vantaa	4	X	X	X	X
Vihti	1	X			
Lapin lääni					
Inari-Utsjoki	2	X	X		
Kemi	4	X	X	X	X
Kittilä	4	X	X	X	X
Koillis-Lappi	3	X	X	X	
Käsivarsi	3	X	X	X	
Ranua-Posio	2	X	X		
Rovaniemi	4	X	X	X	X
Sodankylä	3	X	X	X	
Tornio	2	X		X	
Tornionlaakso	2	X	X		
Oulun lääni					
Haapajärvi	3	X	X	X	
Haukipudas	1	X			
Kajaani	4	X	X	X	X
Kuhmo	2	X	X		
Kuusamo	3	X	X	X	
Liminka	2	X	X		
Pudasjärvi	1	X			
Raahe	4	X	X	X	X
Suomussalmi	1	X			
Ylivieska	2	X		X	

Itä-Suomen lääni					
Ilomantsi	1	X			
Juva	1	X			
Kitee	2	X	X		
Koillis-Savo	1	X			
Lieksa	2	X	X		
Mikkeli	4	X	X	X	X
Nurmes	2	X		X	
Pieksämäki	3	X	X	X	
Savonlinna	4	X	X	X	X
Sisä-Savo	1	X			
Varkaus	3	X	X	X	
Ylä-Savo	4	X	X	X	X
Länsi-Suomen lääni					
Alavus	1	X			
Ikaalinen	2	X		X	
Jämsä	4	X	X	X	X
Kaarina	3	X	X	X	
Kangasala	2	X	X		
Kankaanpää	2	X		X	
Kauhajoki	2	X		X	
Kaustinen	1	X			
Keuruu	1	X			
Kokemäki	3	X	X	X	
Kokkola	4	X	X	X	X
Kyrönmaa	2	X		X	
Lapua	3	X	X	X	
Loimaa	3	X	X	X	
Mustasaari	3	X	X	X	
Mänttä	2	X		X	
Nokia	3	X	X	X	
Närpiö	1	X			
Pietarsaari	3	X	X	X	
Raisio	3	X	X	X	
Rauma	4	X	X	X	X
Saarijärvi	2	X			X
Salo	4	X	X	X	X
Seinäjoki	4	X	X	X	X
Turunmaa	4	X	X	X	X
Vakka-Suomi	3	X	X		X
Valkeakoski	3	X	X	X	
Vammala	1	X			
Äänekoski	3	X	X	X	
Kihlakunnat yhteensä					
21	4				
22	3				
19	2				
15	1				