

Valtioneuvoston selonteko kihlakunnan- uudistuksen toteutumisesta

VALTIONEUVOSTON SELONTEKO KIHHLAKUNTAUUDISTUKSEN TOTEUTUMISESTA

1. Johdanto

Kihlakuntauudistus tuli voimaan 1.12.1996. Kihlakuntahallinnon lakiperustan muodostavat valtion paikallishallinnosta annettu laki (126/1992) sekä kihlakunnanvirastoissa toimivien toimialojen erillislait. Hallituksen esityksen laiksi poliisin hallinnosta annetun lain muuttamisesta (HE 86/1995 vp) käsittelyn yhteydessä eduskunta edellytti muun muassa, että hallitus huolehtii uudistuksen toimeenpanon tarkasta seurannasta ja että se antaa vuoden 1999 loppuun mennessä eduskunnalle selonteon kihlakuntauudistuksen toteutumisesta. Seurannassa edellytettiin otettavan huomioon muun ohella eri toimialojen palvelujen riittävä ja tasapuolinen saatavuus maan eri osissa, erityisesti poliisi-, ulosotto- ja syyttäjäntehtävien järjestäminen ja hoitaminen kihlakunnittain, yhteistoiminnan laatu ja laajuus, eri toimialojen yhteistoiminta-alueiden keskinäinen alueellinen yhteneväisyys ja yhteisen avustavan henkilöstön riittävyys.

Kihlakuntia on ollut koko niiden toiminnan ajan yhdeksänkymmentä, joista kolmessatoista toimivat kihlakuntien erilliset virastot ja muissa kihlakunnanvirastot. Kihlakunnanvirastoista kahdessakymmenessäkahdessa toimivat kaikki yksiköt. Kolmen yksikön kihlakunnanvirastoja on kolmekymmentä, kahden yksikön seitsemäntoista ja yhden yksikön kihlakunnanvirastoja on kahdeksan.

Kihlakuntahallinnon keskustason yhteistyötä varten sisäasiainministeriön yhteydessä toimii pysyvänä elimenä kihlakuntahallinnon yhteistyöryhmä. Yhteistyöryhmän puheenjohtajana toimii sisäasiainministeriön kansliapäällikkö ja varapuheenjohtajana oikeusministeriön kansliapäällikkö. Ryhmässä ovat edustettuina oikeusministeriö, sisäasiainministeriön asianosaiset osastot, valtakunnansyyttäjänvirasto sekä lääninhallitustaso. Yhteistyöryhmä käsittelee kihlakuntahallintoa koskevat merkittävät asiat.

Uudistuksen seurannan toteuttamiseksi sisäasiainministeriön yhteydessä toimi kihlakuntauudistuksen seuranta- ja arviointiryhmä, joka on päättänyt työnsä tammikuussa 1999. Ryhmässä olivat edustettuina oikeusministeriö, sisäasiainministeriön asianosaiset yksiköt, valtakunnansyyttäjänvirasto, lääninhallitukset sekä kihlakunnanvirastojen toimialat. Uudistuksesta tehtiin arviointitutkimus, jonka teki Tampereen Yliopiston hallintotieteen laitos. Tutkimus julkaistiin helmikuussa 1999. Selonteko perustuu mainitun tutkimuksen tuloksiin sekä virkatyönä tehtyyn uudistuksen seurantaan. Arviointitutkimusta täydennettiin selvityksellä kihlakuntahallinnon virastotyypeistä. Selvitys toteutettiin erillisvirastojen päälliköille, nimismiehille sekä läänin- ja keskushallinnon virkamiehille suunnattuna kyselynä.

Poliisin ylijohto asetti poliisin kihlakuntauudistuksen seurantar ryhmän. Ryhmän tehtävänä oli seurata uudistuksen vaikutuksia poliisitoimen hoitamiseen. Seurantar ryhmä jätti loppuraporttinsa 4.2.1999.

Kihlakuntauudistuksen valmistelu kesti varsin pitkään. Uudistuksen malli oli pitkän prosessin jälkeen useankertainen kompromissi, jossa erilaisten käytäntöjen muodostumiselle jäi runsaasti tilaa. Eri tahojen erilaiset odotukset uudistuksen suhteen ja erilaiset toimintakulttuurit myös johtivat erilaisten käytäntöjen muodostumiseen. Erilaiset odotukset ja tulkinnot muun muassa yhteisestä määrärahasta, yhteisestä henkilöstöstä ja yhteisistä tehtävistä ovat aiheuttaneet jonkin verran ristiriitoja ja näkemyseroja niin kihlakunnanvirastoissa kuin hallinnon eri tasoilla. Ristiriidat ja näkemyserot ovat johtaneet kihlakunnanvirastoissa keskenään erilaisten toimintamallien kehittymiseen ja hallinnossa eri sektoreiden järjestelmien osittaiseen eriytymiseen. Virastojen ohjaajilta tilanne on vaatinut poikkeuksellisen paljon yksityiskohtiin menevää pohdintaa ja päätöksentekoa.

2. Palvelujen saatavuus

Kihlakunnanvirastojen yksiköiden palvelujen saatavuutta on tarkasteltava paitsi kokonaisuutena myös eri toimialojen osalta, koska toimialojen eriyttäminen uudistuksessa on johtanut jonkin verran erilaisiin tuloksiin niiden palvelujen saatavuuden suhteen. Toimialojen palvelut eroavat toisistaan luonteensa, tuotantomenetelmien ja kysynnän osalta. Varsinaiset poliisipalveluiden tai syyttäjän palveluiden tuottaminen asiakkaalle eroaa täysin perinteisen hallintopalvelun tuotannosta. Eri sektoreiden asiakaskontaktit ovat erilaisia, mikä vaikuttaa palveluiden saatavuuteen ja kansalaisten käsitykseen saatavuudesta.

Kihlakuntauudistuksen lisäksi palveluverkkoon vaikuttaa toimialojen ja erityisesti poliisin resurssitilanne. Poliisin resurssivajaus aiheuttaa paineita palvelupisteiden vähentämiseen sekä palveluvalikoiman ja aukioloaikojen supistamiseen, mikä vaikuttaa kihlakunnanvirastojen palveluverkkoon, koska se rakentuu pitkälle poliisin palvelupisteiden varaan. Palveluverkko vaikuttaa merkittävästi lähinnä hallintopalveluiden saatavuuteen.

Palvelujen saatavuus on jonkin verran heikentynyt viime vuosina. Hallintopalvelujen saatavuutta on kuitenkin parantanut palveluverkon laajuus. Kihlakunnanvirastojen palvelupisteiden määrä jopa kasvoi uudistuksen alkuvaiheessa. Myös uudistuksen edetessä palveluverkko on kokonaisuutena tihentynyt. Palvelutoimistoja ei ole juurikaan lakkautettu ja yhteispalvelujen myötä on syntynyt jonkin verran uusia palvelupisteitä. Palvelujen sisältö on kuitenkin palvelupisteissä heikentynyt, kun palveluvalikoimaa on osin supistettu ja aukioloaikoja lyhennetty. Palvelupisteitä on eniten kihlakunnissa, jotka muodostuvat useista kunnista, mikä kertoo palveluverkon paikallisesti tarkoituksenmukaisesta rakenteesta. Kuntakeskukset, joissa palvelupisteet useimmiten sijaitsevat, ovat asiakkaille luonnollisia asiointipaikkoja. Palvelutoimistojen palveluvalikoima vaihtelee varsin paljon, mutta kaikissa niissä on edustettuna poliisi ja noin 60 prosentissa palvelutoimistoja on myös ulosoton palveluita. Tällä hetkellä palveluverkko on pääsääntöisesti riittävän tiheä.

Kihlakunnanvirastojen palvelutoimistoihin ei ole saatu mukaan kihlakunnanvirastojen ulkopuolisia tahoja yhteispalveluun riittävän laajasti. Vain joka kymmenennessä palvelutoimistossa on muiden viranomaisten palveluja. Yhteispalveluita pyritään lisäämään muun muassa kihla-

kunnittaisilla yhteispalvelusuunnitelmissa, joiden laadinta on aloitettu syksyllä 1998. Luonnollisia yhteistyökumppaneita ovat valtion muut paikallishallintoviranomaiset ja kunnat.

Palvelujen saatavuuden kehitys ja miten kansalaiset sen kokevat vaihtelee kihlakunnanviraston toimialoittain. Kansalaiset ovat olleet kokonaisuutena verrattain tyytyväisiä palveluiden saatavuuteen. Eri toimialojen palvelut ovat luonteeltaan erilaisia. Lisäksi kunkin toimialan palvelujen saatavuuden kehitykseen ja sen kokemiseen vaikuttavat palvelujen näkyvyys yleisölle, toimialan palvelustrategiat, resurssit ja tuotantorakenne.

Ulosotto- ja syyttäjäpalvelut ovat melko etäisiä suurimmalle osalle kansalaisia, eikä heillä yleisesti ottaen ole selkeää käsitystä näistä palveluista. Ulosotto ja syyttäjät toimivat uudistuksen jälkeen entistä suuremmilla toimialueilla, mikä johtuu eriyttämisen vaatimista entistä suuremista asiämääristä. Tästä johtuu, että nämä palvelut ovat entistä useammin etäällä kansalaisista. Näitä palveluja tarjoavien toimipaikkojen lukumäärä on myös pienentynyt, mutta kansalaisten kannalta tätä seikkaa tulee arvioida palvelujen yleistä tarvetta vasten. Syyttäjät ovat asiakkaidensa kanssa tekemisissä pääasiassa vain oikeudenkäynneissä. Tämän vuoksi syyttäjänpalveluiden saatavuuden kannalta on olennaista, kuinka kärjää oikeuksien tuomiopiirien istuntopaikat sijaitsevat. Kansalaisen harvoin tarvitseman palvelun siirtyminen harvempaan toimipiirijakoon ei vaikuta kovin paljoa palvelujen saatavuuteen kokonaisuutena.

Poliisin osalta varsinaiset poliisipalvelut ovat kansalaisten huolen aiheena. Kihlakuntaudistus ei sinänsä ole vaikuttanut merkittävästi poliisin palvelujen saatavuuteen, vaan merkittävämpi tekijä palvelujen saatavuuden koettuun heikkenemiseen on poliisin resurssipula. On nähtävissä, että resurssipulan vallitessa sekä piirikoon ja yhteistoiminta-alueiden kasvaessa poliisipalvelujen saatavuus heikkenee tai sen ainakin koetaan heikkenevän. Toisaalta piirien koon kasvattamisessa nähdään myös mahdollisuuksia käyttää resursseja tehokkaammin ja näin saada aikaan paremmat poliisipalvelut myös syrjäseuduille. Kihlakuntaudistuksen arviointitutkimuksessa kävi ilmi, että poliisin partioiden näkyvyys on yksi merkittävimmistä tekijöistä, joilla kansalaiset arvioivat kihlakunnanvirastojen palveluiden saatavuutta ja riittävyyttä.

Maistraattien palveluverkko on tihentynyt eräiden palveluiden osalta kihlakuntaudistuk-

sen yhteydessä. Tämä johtuu siitä, että lääninhalitusten määräämiä peruspalveluja on tarjolla jokaisessa kihlakunnassa. Lisäksi useissa kihlakunnanvirastojen palvelutoimistoissa ja -pisteissä on maistraattien lomakejakelua ja joissain myös niiden henkilökuntaa. Maistraattien oma palveluverkosto säilyi uudistuksessa ennallaan.

Kihlakunnanvirastojen yksiköiden, erityisesti poliisin, resurssien vähyys on heikentänyt kansalaisten tärkeäksi kokemien palveluiden näkyvyyttä ja saatavuutta erityisesti kihlakuntien reuna-alueilla. Kihlakuntauudistus sen sijaan on mahdollistanut jopa palvelupisteverkon lievän tihenemisen. Myös harvemmallalla jaotuksella toimivat toimialat voivat hyödyntää toistensa palvelupisteitä ja kihlakunnanvirastojen yhteispalvelupisteitä.

3. Palvelujen laatu

Kihlakunnanvirastojen toimialojen palvelujen laatu on arviointitutkimuksen mukaan uudistuksen seurauksena parantunut tai pysynyt ennallaan. Tämä johtuu pääasiassa toimialojen erikoistumisesta, joka on antanut henkilöstölle entistä huomattavasti paremmat mahdollisuudet erikoistua tiettyihin tehtäviin. Tällä on ollut erityisen suuri merkitys syyttäjien kannalta.

Kihlakunnan virastojen yksiköiden toimialoilla oikeusturva on erityisen merkittävä laadun kriteeri, mikä näkyi myös uudistuksen tavoiteasettelussa. Arviointitutkimuksen mukaan uudistuksen yhteydessä on onnistuttu säilyttämään ja jopa parantamaan kansalaisten oikeusturvaa.

Oikeusturvan ja palvelujen laadun keskeisenä tekijänä kihlakunnanvirastojen toimialoilla on henkilöstön ammattitaito ja motivaatio. Virastojen ja niiden osastojen riittävät mahdollisuudet henkilöstön erikoistumiseen ja kehittämiseen on saatu aikaan riittävän suurin toimipiirein sekä yhteistoimintajärjestelyin.

4. Poliisi-, ulosotto- ja syyttäjätehtävien sekä maistraattien järjestely kihlakunnittain

Eduskunnan hallintovaliokunta painotti kihlakuntien itsenäisyyttä. Niiden tulee pyrkiä hoitamaan tehtävänsä kihlakunnittain itsenäisesti ja omilla voimavaroilla, vaikka yhteistoimintajärjestelyt ovat mahdollisia. Kihlakunnanvirastoissa edellytetään myös toimialakohtaista itsenäisyyttä, mikä näkyy käsityksenä, että kihlakun-

nanvirasto on eräänlainen sateenvarjo-organisaatio. Kukin toimiala toimii itsenäisenä yksikkönä virastossa ja hoitaa lainsäädännön määrittämiä tehtäviä omalla tahollaan.

Poliisilla on yksikkö jokaisessa kihlakunnassa.

Yhtenäisvirastokihlakunnista, joita on seitsemänkymmentäseitsemän, ulosottoyksikkö toimii viidessäkymmenessäkuudessa. Näin ollen kahdessakymmenessäyhdessä kihlakunnassa ulosottotehtävät tuottaa jonkin muun kihlakunnan ulosottoyksikkö. Ainoastaan Kuopion seudun kihlakunnan erillisvirastona toimiva ulosottovirasto tuottaa useamman kuin kahden kihlakunnan ulosottotehtävät.

Ennen kihlakuntauudistusta maassa oli 233 syyttäjipiiriä. Kihlakuntauudistuksen jälkeen syyttäjyksiköitä on Ahvenanmaan lisäksi 77, joista erillisvirastoja on 13 ja kihlakunnanviraston syyttäjäosastoja 64. Syyttäjäosastoa ei ole kolmessatoista kihlakunnassa, vaan toisen kihlakunnan syyttäjyksikkö hoitaa syyttäjätehtävät niiden alueella. Kihlakuntajakoon perustuvat syyttäjien toimialueet ovat liian pieniä syyttäjien toiminnallisiin tarpeisiin nähden, minkä vuoksi on vuonna 1998 toteutettu yhteistoimintajärjestelyt, joilla maa on jaettu 40:een syyttäjien toimialueeseen.

Yhtenäisvirastokihlakunnista maistraatti on kahdessakymmenessäneljässä. Maistraateilla on kuitenkin omia rekisterihallinto- ja muita tehtäviä hoitavia palveluyksiköitään tämän lisäksi kahdessakymmenessäyhdessä kihlakunnassa.

Kaiken kaikkiaan yhtenäisvirastokihlakunnista kahdessakymmenessäkahdessa toimivat kaikki neljä yksikköä. Kolmen yksikön kihlakunnanvirastoja on kolmekymmentä ja kahden yksikön seitsemäntoista. Ainoastaan poliisilaitoksen omaavia kihlakuntia on kahdeksan.

Yksiköiden erilaiset toimialueet johtuvat muun muassa siitä, että eri toiminnot vaativat erilaisen asukasmäärän yhdelle toimialueelle, jotta päästäisiin toiminnallisesti riittävän suuriin yksiköihin. Ulosoton ja syyttäjätoimen eriyttäminen ja niiden muodostuminen itsenäisiksi yksiköiksi on edellyttänyt toimipiirejä, joista kertyy tarpeellinen asiamäärä yksikköä kohden. Lisäksi henkilöstön ammattitaidon kehittymisen kannalta on tärkeää, että jokaisessa toimipiirissä tulee hoidettavaksi monenlaisia tehtäviä.

Kokonaisuutena kihlakunnanvirastojen osastojen toimintojen järjestely kihlakunnittain on onnistunut melko hyvin. Arviointitutkimuksen mukaan toimialakohtaisuus kihlakunnanvirastoissa toteutuu hyvin.

5. Yhteistoimintajärjestelyt

Poliisitoimessa on toteutettu erilaisia yhteistoimintajärjestelyitä kihlakuntien välillä. Hälytyskeskusjärjestelyt ja eräät vakavan rikollisuuden tutkintajärjestelyt ovat esimerkkejä poliisin yhteistoimintajärjestelyistä. Poliisille kuuluu runsaasti erikoistumista vaativia tehtäviä, joita ei voida pitää yllä jokaisessa piirissä.

Syyttäjien toimialueille asetettavat toiminnalliset tarpeet ilmenevät niistä perusteista, joita syyttäjäyksiköiden yhteistoimintaa järjestettäessä on painotettu. Kihlakuntajakoon perustuvat toimialueet ovat liian pieniä syyttäjien ja toimistohenkilökunnan työmäärän tasaamisen, sijaisuuksien järjestelyn, apulaissyöttäjien työn järjestämisen, rikosprosessiin ja hovioikeusprosessiin liittyvien töiden järjestelyn ja syyttäjien erikoistumisen kannalta. Syyttäjäyksiköiden välisen yhteistoimintajärjestelyn syyttäjien toimialueet on järjestetty siten, että niitä on yhteensä 40. Niistä yhteistoiminta-alueita on 27 ja yhteistoiminnan ulkopuolelle jääviä syyttäjäyksiköitä 13. Syyttäjätöiden uusista yhteistoimintajärjestelyistä ei ole vielä riittävän pitkää kokemusta, jotta niiden vaikutuksia voitaisiin arvioida. Oikeusministeriön määräys asiassa on annettu 22.10.1998.

Mikäli kihlakuntajaon muutoksilla ei saada aikaiseksi tarkoituksenmukaisia paikallishallinnon yksiköitä, joudutaan yksiköiden toimivuus takaamaan yhä enenevässä määrin yhteistoimintajärjestelyillä ja esimerkiksi täydellinen yhteistoiminta kihlakuntien poliisitoimessa lisääntyy. Kihlakuntajaon kriteerinä säädöksissä on kihlakuntien kyky vastata itsenäisesti keskeisistä palveluistaan.

6. Yhteinen henkilöstö, tehtävät ja määräraha

Kihlakunnanvirastoihin on siirretty yhteistä henkilöstöä talousarviossa seuraavasti:

1997	119 virkaa
1998	96 virkaa ja tointa
1999	24 virkaa ja tointa
Yhteensä	239

Yhteisen henkilöstön tehtävät vaihtelevat kihlakunnanvirastoissa melko paljon. Laajimmillaan yhteinen henkilöstö hoitaa myös osastojen tukitehtävinä talous- ja henkilöstöhallintoa varsin laajasti. Joissain kihlakunnanvirastoissa

muun muassa yksiköiden laskujen tiliöinti, palkkojen maksuun liittyvät tehtävät sekä nimikirjosten pitäminen on voitu antaa yhteisen henkilöstön tehtäväksi. Kapeimmillaan yhteinen henkilöstö hoitaa vain yhteiseen rahaan liittyviä taloushallinnon tehtäviä, missä tapauksessa henkilöstöstä saatava synergiaetu on hyvin vähäinen. Valtaosassa kihlakunnanvirastoja käytäntö on kahden ääripään välissä. Yhteisten tehtävien määrittelyyn kihlakunnanvirastoissa ovat vaikuttaneet muun muassa niihin käytettävissä olevat henkilöresurssit.

Yhteisen henkilöstön määrä koetaan kihlakunnanvirastoissa kokonaisuutena riittäväksi. Yhteiseksi katsotut tehtävät ja niiden hoidon organisointi on kuitenkin kokonaisuutena kirjavaa.

Kaikkiaan noin kahdessakymmenessä kihlakunnassa poliisin henkilöstö hoitaa osittain tai kokonaan yhteiset tehtävät. Syyt näyttävät vaihtelevan yhteisen henkilöstön puutteesta siihen, että järjestely nähdään järkeväksi paikallisesti. Yli neljässäkymmenessä kihlakunnanvirastossa yhteinen henkilöstö hoitaa yhteiset tehtävät kokonaan.

Yli neljässäkymmenessä kihlakunnanvirastossa yhteinen henkilökunta hoitaa muitakin kuin yhteisiä tehtäviä. Näistä kihlakunnista poliisin henkilökunta hoitaa yhteiset tehtävät kokonaan tai osittain alle kahdessakymmenessä kihlakunnassa. Yhteisen henkilöstön hoitamat muut tehtävät olivat pääsääntöisesti poliisin tehtäviä, mutta joukossa oli myös syyttäjä- ja ulosottoimen tehtäviä. Yhteinen henkilöstö ei hoida maistraatin tehtäviä yhdessäkään kihlakunnassa. Vain poliisilaitoksen sisältävissä kihlakunnanvirastoissa oli varsin yleistä, että yhteinen henkilökunta hoitaa poliisin tehtäviä ja poliisin henkilöstö ns. yhteisiä tehtäviä.

Noin kahdessakymmenessä kihlakunnassa yhteinen henkilöstö hoitaa kaikkien yhteisten tehtävien lisäksi myös osastojen substanssitehtäviä. Tähän joukkoon kuuluu suhteellisen runsaasti Länsi-Suomen läänin kihlakuntia, joissa on keskimääräistä enemmän yhteistä henkilökuntaa. Tässäkin on huomioitava, että joissain tapauksissa yhteisiin tehtäviin katsottiin kuuluvan varsin suppea tehtäväkenttä.

Kihlakunnanvirastoista noin kaksikymmentä on sellaisia, joissa yhteinen henkilökunta hoitaa kaikki yhteiseksi katsotut tehtävät, mutta ei lainkaan osastojen substanssitehtäviä. Tällaisia kihlakuntia on eniten Länsi-Suomen läänissä. Kihlakuntia, joissa yhteinen henkilöstö hoitaa ainoas-

taan yhteisiä tehtäviä ja niiden hoitamiseen osallistuu myös poliisin henkilökuntaa on neljä, mikä kertoo yhteisen henkilökunnan riittävydestä.

Arviointitutkimuksessa todetaan, että yhteisten hallintotehtävien hoitaminen ei ole kokonaisuutena onnistunut riittävän hyvin. Kokemuksiin yhteisistä tehtävistä vaikuttaa niiden määrittelyn epämääräisyys. Selkeiden kriteerien määrittelyä on vaikeuttanut kihlakunnanvirastojen erilaisuus. Myös erilaiset toimintajärjestelmät ja käytännöt ovat vaikeuttaneet yhteisten tehtävien määrittelyä.

Kaiken kaikkiaan yhteisten tehtävien määrittelyssä ja hoitamisessa on esiintynyt runsaasti epäyhtenäisyyttä ja ongelmia. Yhteisten tehtävien määrittelyn epämääräisyys lienee vaikuttanut myös siihen, että yhteisen henkilöstön asema on muodostunut epäselväksi.

Kihlakunnanvirastojen sektoreiden välinen yhteistyö näyttää arviointitutkimuksen mukaan vähentyneen aikaisempaan järjestelmään nähden jonkin verran. Syynä lienee sektoreiden eriytyminen ammatillisesti ja niiden menestystekijöiden erilaisuus. Toisaalta tutkimuksen mukaan on nähtävissä, että substanssiasioita koskevaa yhteistyötä pidetään tärkeänä. Esimerkiksi syyttäjien ja poliisin yhteistyötä edellytetään rikosprosessilainsäädännössä. Toimialojen välisen yhteistyön onnistuminen ei kuitenkaan ole riipuvainen kihlakuntien virastomallista.

Kihlakunnanvirastojen yhteinen määräraha on ollut riittämätön määriteltäviin yhteisillä määrärahoilla katettaviin toimintoihin nähden. Kihlakunnanvirastoissa on runsaasti muun muassa toimitilojen uudistamistarvetta. Tarve on kertynyt uudistuksen valmisteluajana, jolloin toimitilojen uudistamisesta pidättäydyttiin, jottei tehtäisi epätarkoituksenmukaisia muutoksia. Lisäksi kihlakunnanvirastojen tietotekniikka- ja tietoliikennehankkeet ovat kärsineet määrärahojen vähäisyydestä, koska kihlakunnanvirastojen toimialoilla on runsaasti tarvetta tietoliikenteen ja tietojenkäsittelyn hyväksikäytön kehittämiseen. Vasta vuoden 1999 määrärahataso on lähellä virastojen tarpeita lukuunottamatta toimitilakustannuksia.

Yhteisen määrärahan määrä on kasvanut seuraavasti:

Talousarvio 1997	173 136 000 mk
Lisätalousarvio 1997	24 700 000 mk
Talousarvio 1998	208 511 000 mk
Lisätalousarvio 1998	817 000 mk
Talousarvio 1999	223 150 000 mk

Yhteiseen määrärahaan liittyvä normiohjaus on uudistuksen alussa aiheuttanut ristiriitaisia tulkintoja ja epäselvyyttä kihlakunnanvirastoissa, mutta kahdessa vuodessa käytäntöjen hioutumisen kautta tulkintaongelmat ovat vähentyneet. Poliisin seurantaryhmä on kiinnittänyt huomiota siihen, että lääninhallitusten tulisi tarkasti seurata yhteisen määrärahan käyttöä ja ryhtyä toimenpiteisiin, jos määrärahaa käytetään menoihin, joihin sitä ei tulisi käyttää.

Yhteiseen määrärahaan koetaan liittyvän rakenteellinen ongelma, koska se on tärkeä osa yksiköiden resursseja, mutta yksiköt eivät voi sopia siitä samassa yhteydessä omien tulostavoitteidensa kanssa. Vastuu tavoitteiden saavuttamisesta on osin eriytynyt määrärahojen käyttövalta ja -vastuusta. Erityisesti maistraateissa on koettu, että niiden toiminta on vaikeutunut, koska osa välttämättömistä tuotannon tekijöistä hankitaan yhteisellä määrärahalla, jonka käytöstä päättää kihlakunnanimismies.

Kokonaisuutena yhteisten tehtävien määrittely kihlakunnanvirastoissa on vaihdellut runsaasti, mikä vaikuttaa myös virastojen kokemaan yhteisen henkilökunnan tarpeeseen. Yhteisen henkilökunnan tehtäviin on kuulunut myös osastojen toimialojen tehtäviä ja toisaalta osastojen henkilöstö on hoitanut yhteisiä tehtäviä. Organisoititapa riippuu kihlakunnanviraston omasta näkemyksestä parhaasta toimintatavasta. Yhteisen määrärahan riittämättömyys ja tulkintaongelmat vaikeuttivat toimintaa, mutta uudistuksen edetessä vaikeudet ovat lievittyneet jonkin verran.

7. Tulosohtaus ja johtaminen

Kihlakunnanvirastojen tulosohtaus muodostuu siten, että jokaista toimialaa ohjaa sen oma hallinto ja yhteisen rahan osalta tulosohtaus kulkee sisäasiainministeriöstä lääninhallitusten kautta kihlakunnanvirastoon. Syyttäjien ohjaus on järjestetty suoraan keskushallinnosta paikallistasolle, mutta muiden yksiköiden ohjaus kulkee lääninhallitusten kautta. Hallinnonalojen oma ohjaus on melko selväpiirteistä järjestelyiltään, mutta kokonaisuuden kannalta erilaiset ohjauskulttuurit ja ohjaustiet ovat ongelmallisia.

Yhteiseen määrärahaan liittyvän yleisen ohjauksen keskustason koordinointi tapahtuu kihlakuntahallinnon yhteistyöryhmässä, jossa ovat edustettuina kihlakunnanvirastoissa toimivat hallinnonalat. Ohjauksen menettelyjen käynnis-

tymistä on osaltaan vaikeuttanut kihlakuntaudistuksen täytäntöönpanon kanssa samanaikaisen lääniuudistus, joka muutti lääninhallituksia voimakkaasti. Ohjauksen sisältö on hakenut muotoaan myös yhteisten tehtävien kehityksen myötä. Ohjauksen sisällön kehittyminen liittyykin olennaisesti yhteisten tehtävien määrittelyyn. Yhteisen määrärahan osalta ohjauksessa on ollut vaikeuksia muun muassa yhteisten tehtävien virastoittain erilaisen määrittelyn ja toisistaan poikkeavan organisoinnin vuoksi. Myös yksiköiden omassa ohjauksessa on yhteinen määräraha koettu ongelmalliseksi.

Yhteisen määrärahan keskeisenä sisältönä on kihlakunnanvirastojen toimitilojen ja muun aineellisen infrastruktuurin ylläpitäminen. Tässä tapahtuu virastoittain verraten vähän muutoksia, joiden hoitamiseen tuloksellisuus oleellisesti liittyy. Vakaassa tilanteessa infrastruktuurin ylläpitäminen vaatii vain vähän ohjausta verrattuna viraston palvelutoimintoihin. Näin virastokohtainen tavoiteasetanta jää vähäiseksi määrärahan pääosan kohdalta.

Arviointitutkimuksen tuloksien mukaan kihlakunnanvirastojen toimialojen itsenäiset johtamisedellytykset ovat pääsääntöisesti riittävät. Rekisterihallinnossa suhtaudutaan muita kriittisemmin oman toimialan johtamisedellytyksiin kihlakunnanvirastoissa.

Kihlakunnannimismiehen johtamisvalta koetaan varsin laajasti vähäiseksi, mitä saattaa selittää se, että kihlakunnannimismiehen johtamisvalta perustuu enemmän henkilökohtaisiin ominaisuuksiin kuin muodolliseen asemaan. Kihlakunnannimismiehen asema ei ole muodostunut yksiselitteisesti samanlaiseksi eri virastoissa.

Kihlakunnanvirastojen johtoryhmien asema on yleisesti ottaen epäselkeä. Johtoryhmän tehtävät ja päätösvalta koetaan epäselvinä tekijöinä. Toisaalta johtoryhmien nähdään pystyvän yhteensovittamaan eri yksiköiden välisiä näkemyseroja. Kokonaisuutena noin puolet tutkimukseen osallistuneista näki, että johtoryhmytyöskentelyllä voidaan parantaa kihlakunnanvirastojen hallinnon kehittämistä.

Yhtenäisvirastomalliin liittyvän ohjauksen soveltuminen nykyaikaiseen konsernityyppiseen tulosohjaukseen koetaan ongelmallisena.

Kihlakunnanvirastojen ohjauksen toimivuudessa ovat avainasemassa lääninhallituksen rooli ja ohjaavien keskushallintoyksiköiden yhteistyö. Kihlakunnanvirastojen ja niiden osastojen johtamisedellytykset syntyvät yhtenäisvirastoissa pitkälti johtoryhmytyöskentelyn, yhteisen mää-

rärahan riittävyden ja toimivien sopimisjärjestelyjen avulla.

8. Virastotyyppi

Yhtenäisvirastomallin vahvuuksia ovat hyvät mahdollisuudet palvelujen saatavuuden turvaamiseen, yhteispalvelujen tukeminen, synergiaetujen mahdollistaminen, toiminnallisen yhteistyön tukeminen ja mahdollisuudet kustannussäästöihin päällekkäisyyksiä karsimalla. Yhtenäisvirastomallin heikkouksia ovat suurempi mahdollisuus ohjauksen ristiriitaisuuteen, hallinnon ja budjetoinnin selkeyden puute, toimialojen erilaisuus ja niiden keskinäinen kilpailu sekä toimivuuden riippuvuus henkilösuhteista.

Erillisvirastomallin vahvuuksia ovat toimialojen itsenäisyys ja selkeys, itsenäinen resurssihallinto, toimialakohtaisuus, paremmat mahdollisuudet erikoistumiseen ja keskittämiseen sekä hallinnon selkeys. Erillisvirastomallin heikkouksia ovat toimialojen yhteistyön vaikeus, eriytyneisyyden lisääntyminen, vaikeus löytää synergiaetuja sekä suurten yksiköiden tarve, mikä heikentää palvelujen saatavuutta.

Erillisvirastomalli näyttää sopivan parhaiten väkirikkaisiin ja tiiviisiin kaupunkeihin, joissa palvelujen hyvä saatavuus ei edellytä laajan maantieteellisen alueen tai useiden keskuksien kattamista. Yhtenäisvirastomalli puolestaan toimii paremmin alueilla, joilla palvelujen saatavuuden turvaaminen edellyttää laajaa yhteistyötä. Suurin osa maan alueesta on tyypillisesti yhtenäisvirastomallille sopivampaa aluetta. Eri virastotyypit toimivat tällä hetkellä alueilla, joilla niiden vahvuudet tulevat hyödynnetyiksi tehokkaasti.

Virastotyyppien heikkouksien vaikutuksien vähentäminen toimintoja kehittämällä auttaa hyödyntämään virastotyyppien etuja entistä tehokkaammin. Molempia virastotyyppiä voidaan kehittää palvelulähtöisesti.

9. Kihlakuntajako

Valtion paikallishallinnon kehittämisen perusteista annetun lain (126/1992) 3 §:ssä säädetään, että valtion paikallishallinto järjestetään kihlakunnittain. Kihlakuntajaon kehittämisen tavoitteena ovat toimintakykyiset kihlakunnat, jotka pystyvät itsenäisesti vastaamaan keskeistä palveluistaan.

Tällä hetkellä jotkut kihlakunnat eivät pysty itsenäisesti vastaamaan alueensa palveluista, minkä vuoksi laajat yhteistoimintajärjestelyt ovat tarpeen. Onkin olemassa riski, että yhteistoimintajärjestelyt voivat mitätöidä kihlakuntajakoa, ellei jakoa kehitetä siten, että kihlakuntien edellytykset itsenäiseen toimintaan paranevat. Tämä merkitsee kihlakuntien määrän vähentämistä.

Yhden osaston kihlakunnanvirastot eivät käytännössä täytä kihlakunnanviraston keskeisiä kriteerejä. Ne eivät luonnollisestikaan voi vastata palveluistaan itsenäisesti, eikä niissä saada yhteisillä tehtävillä etuja. Itsenäinen palveluista vastaaminen ja yhteisten toimintojen tehokas hoitaminen ja etujen saaminen niistä edellyttää useamman osaston kihlakunnanvirastoja.

10. Yhteenveto uudistuksen toteutuksesta

Tehokkaimmin uudistuksessa on onnistunut poliisi-, syyttäjä- ja ulosottotoimien järjestely. Mahdollisuudet sektoreiden henkilöstön ammatilliseen erikoistumiseen ovat lisääntyneet selvästi ja ne on myös käytetty hyväksi. Erikoistuminen näkyy palvelujen laadun paranemisena ja hallinnon kykyä hoitaa entistä tehokkaammin myös erityistehtäviä.

Palveluiden saatavuutta on kyetty osin jopa parantamaan. On vaikeaa arvioida, miten palvelujen saatavuus olisi kehittynyt ilman kihlakuntauudistusta, mutta palvelujen saatavuuden lievä heikentyminen kokonaisuutena johtuu pääasiassa poliisin resurssivajeesta. Hallintopalveluja tuottava palveluverkko on pääosin tarkoituksenmukaisesti rakentunut, eivätkä kansalaiset tutkimuksen mukaan koe palveluiden saatavuutta ongelmana.

Yhteisten tehtävien organisointi ja yhteisen henkilöstön tehtäväkenttä on muotoutunut paikallisten olosuhteiden ja näkemysten mukaan. Järjestelyihin ovat vaikuttaneet ainakin tehtävämäärät, käytettävissä oleva henkilökunta sekä paikalliset näkemykset eri järjestelyjen tehokkuudesta. Yhteisten tehtävien hoidosta ja yhteisen henkilöstön tehtävistä ei ole muodostunut valtakunnallisesti yhtenäistä kokonaisuutta.

Uudistuksen edetessä erilaiset yhteistoimintajärjestelyt kihlakuntien osastojen välillä ovat lisääntyneet. Tähän on erityisesti vaikuttanut se, että kaikissa kihlakunnissa tehtävämäärät eivät eri sektoreilla mahdollista erikoistumista ja tehokasta resurssien käyttöä.

Yhteisen määrärahan riittävyys on ollut ongelma koko kihlakuntajärjestelmän toiminnan ajan. Ongelmaa on kärjistänyt erityisesti se, että toimitilahankkeita ei käynnistetty uudistuksen valmisteluaikana ja tarpeita kasautui runsaasti. Määrärahan käyttöalan määrittely on vakiintunut uudistuksen edetessä.

Tulosohjausmenettelyt on koettu sekavina, mihin ovat vaikuttaneet erilaiset ohjauskulttuurit, yhteisen määrärahan käyttöala ja lääninhallitusten roolin selkeytymättömyys uudistuksen alkuvaiheessa.

11. Kihlakuntahallinnon kehittämislinjauksia

Tarve paikallishallinnon vahvistamiseen koskee osaltaan myös kihlakuntahallintoa. Paikallishallintoa tulee kehittää niin, että se voi vastata nykyistä laajemmin valtion suoraan kansalaisille tuottamista palveluista. Aluehallinnossa on edelleen joitain tehtäviä, jotka voidaan siirtää kihlakuntiin. Tehtäväsiirtoja voi tapahtua toimialojen sisällä tai siten, että yleisiä hallintotehtäviä siirretään aluetasolta maistraattien hoidettaviksi. Uudistuksen aikana omaksutussa kihlakunnanvirastojen osastojen työnjaossa yleiset hallintotehtävät kuuluvat maistraateille sekä yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen liittyvät hallintotehtävät poliisille.

Yhteisen määrärahan käyttöalan kehittämisen lähtee tarpeesta muodostaa siitä nykyistä paremmin eri toimialojen omaan tulosohjaukseen sopeutuva ja yhteistoimintaetuja antava yhteinen tekijä kihlakunnanvirastoille. Yhteisen määrärahan ytimen muodostavat kiinteistömenot, yhteiseen henkilöstöön liittyvät palkkaus- ja muut kulutusmenot sekä kihlakunnanvirastojen eri yhteisten järjestelmien kehittämiseen liittyvät menot. Yhteisen määrärahan toimialaan sisällytetään kaikki sellaiset menot, joiden hoitaminen toimialojen omilta momenteilta aiheuttaisi yhteistoimintaetujen menetyksiä. Tämä ei saa kuitenkaan jäykistää toimialojen toimintaa.

Yhteisten tehtävien osalta on keskeinen kehittämislinja saada aikaan nykyistä yhtenäisemmät määrittelyt niiden sisällöstä ja hoitamistavasta estämättä kihlakunnanvirastoja tekemästä paikallisiin olosuhteisiin parhaiten soveltuvia ratkaisuita. Yhteisiin tehtäviin kuuluu kihlakunnanvirastojen muitakin yhteisiä tehtäviä kuin yhteiseen määrärahaan ja sitä kautta toimitiloihin liittyviä tehtäviä. Erityisesti sisäisten palvelutehtävien organisoinnilla voidaan saavuttaa ny-

kyistä suurempia etuja ja resurssien vapautumista ulkoisten palvelutehtävien hoitamiseen.

Kihlakuntahallinnon resurssiongelmat, jotka koskevat erityisesti poliisia, eivät johdu kihlakuntauudistuksesta. Uudistus on osaltaan tehostanut poliisin voimavarojen käyttöä, koska se on mahdollistanut suurempiin toimintakokonaisuuksiin siirtymisen. Resurssiongelmat johtuvat valtaosin lisääntyneistä tehtävistä ja toimitilanhankkeista pidättäytymisestä uudistuksen pitkän valmisteluvaiheen aikana, mikä kasasi puutteet korjattavaksi lyhyellä aikavälillä.

Kihlakunnanvirastoissa edustettuina olevien hallinnonalojen erilaisten ohjaukulttuurien ja käytäntöjen yhteensovittaminen sekä osastojen oman ohjauksen ja yhteiseen määrärahaan liittyvän tulosohjauksen välisten ristiriitojen lieventäminen ja poistaminen ovat ohjauksen kehittämisen keskeisiä tavoitteita. Lääninhallituksien roolin selkeyttäminen ja vahvistaminen kihlakunnanvirastojen ohjauksessa tuottaa kihlakunnanvirastoille nykyistä selkeämmän ohjausjärjestelmän, joka kykenee ottamaan huomioon paikalliset olosuhteet. Yhteiseen määrärahaan liittyvän seurannan kehittäminen vastaamaan entistä joustavammin hallinnonalojen tietotarpeisiin poistaa myös osaltaan ohjaukseen liittyvää epäselvyyttä.

Valtion paikallishallinnon kehittämisen perusteista annetun lain (126/1992) 3 §:ssä säädetään, että valtion paikallishallinto järjestetään kihlakunnittain. Kihlakuntajaon kehittämisen tavoitteena ovat toimintakykyiset kihlakunnat, jotka pystyvät itsenäisesti vastaamaan keskeisistä palveluistaan. Jokaisessa kihlakunnanvirastossa tulee olla useita osastoja ja niiden tulee pystyä ylläpitämään riittävää palveluverkkoa alueellaan. Tavoitteiden saavuttaminen edellyttää kihlakuntien määrän vähentämistä nykyisistä. Vahvat kihlakunnat pystyvät parhaiten vas-

taamaan palveluistaan koko kihlakunnan alueella.

Kihlakuntien määrää vähentämällä kevennetään hallintoa. Palveluiden saatavuuteen on samalla kiinnitettävä erityistä huomiota. Lipposen II hallituksen ohjelmassa todetaan, että hallitus kehittää hajautettua ja joustavaa palveluhallintoa. Kihlakunnittain on rakennettava paikallisten ja seudullisten palvelupisteiden verkko palveluiden saatavuuden turvaamiseksi. Kihlakunnat tarvitsevat lähipalvelustrategian, jolla turvataan palveluiden saatavuus myös haja-asutusalueilla. Osa strategiaa on yhteispalvelupisteverkon kehittäminen. Myös hallinnonaloittaisissa suunnitelmissa tulisi huomioida palvelujen saatavuus ja yhteispalvelut.

Yhtenäis- ja erillisvirastomallit eivät ole itsessään hyviä tai huonoja virastomalleja. Niiden toimivuus riippuu monista yksittäisistä tekijöistä. Kihlakuntauudistus on varsin tuore ja uusien toimintatapojen omaksuminen vaatii edelleen kehittämistoimia ja aikaa. Yhtenäisvirastojärjestelmän avulla tuetaan palvelujen saatavuutta ja yhteispalvelupisteiden perustamista. Palvelupisteiden verkon rakentamisessa hyödynnetään sähköistä asiointia ja yhteispalveluja. Palvelupisteistä suuri osa on yhteispalvelupisteitä, joista saa myös muiden viranomaisten palveluita. Väkirikkaissa ja tiivissä kaupungeissa, jotka muodostavat kihlakunnan, on edelleen syytä jatkaa erillisvirastojärjestelmällä.

Kihlakunnanvirastojen sisäisessä johtamisessa johtoryhmätyö tulee liittää entistä enemmän virastojen yhteisiin johtamistoimintoihin. Kihlakunnanimismiesten rooliin kuuluu vastuu virastojen yhteisten toimintojen kehittämisestä sekä toiminnan koordinoimisesta. Kihlakunnanimismiesten valintaa joustavoitetaan ja valinnoissa tasapainotetaan eri toimialojen edustusta.