

HALLINTOVALIOKUNNAN MIETINTÖ 5/2001 vp

Valtioneuvoston selonteko aluehallinto 2000 -uudistuksen toteutumisesta

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 8 päivänä marraskuuta 2000 lähettänyt hallintovaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi valtioneuvoston selonteon aluehallinto 2000 -uudistuksen toteutumisesta (VNS 3/2000 vp). Lisäksi eduskunta on päättänyt 19 päivänä joulukuuta 2000, että selonteon käsitteilyä jatketaan vuoden 2001 valtiopäivillä.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- ylijohtaja Pekka Kilpi, hallitusneuvos Tarja Hyvönen ja valmiusjohtaja Veikko Peltonen, sisäasiainministeriö
- osastopäällikkö Kalle J. Korhonen, neuvotteleva virkamies Marjukka Aarnio ja neuvotteleva virkamies Ulla Oas, kauppa- ja teollisuusministeriö
- hallitusneuvos Matti Ilonen, työministeriö
- neuvotteleva virkamies Risto Yrjönen, maa- ja metsätalousministeriö
- osastopäällikkö Arto Klemola, sosiaali- ja terveysministeriö
- hallitusneuvos Riitta Kaivosoja, opetusministeriö
- budjettisihteeri Sirpa Tulla, valtiovarainministeriö
- maaherra Heikki Koski, Länsi-Suomen lääninhallitus
- maaherra Eino Siuruainen, Oulun lääninhallitus
- osastopäällikkö Sakari Ängeslevä, Etelä-Pohjanmaan työvoima- ja elinkeinokeskus

- osastopäällikkö Markku Turkia, Etelä-Savon työvoima- ja elinkeinokeskus
- osastopäällikkö Pauli Heiskanen, Pohjois-Karjalan työvoima- ja elinkeinokeskus
- hätäkeskuksen johtaja Ari Tielinen, Pohjois-Karjalan hätäkeskus
- johtaja Pentti Mäkinen, Keskuskauppakamari
- maakunta-asiamies Antti Iso-Koivisto, Suomen Kuntaliitto
- maakuntajohtaja Esa Halme, Itä-Uudenmaan liitto
- maakuntajohtaja Altti Seikkula, Keski-Pohjanmaan liitto
- maakuntajohtaja Jussi V. Niemi, Pirkanmaan liitto
- maakuntajohtaja Olav Jern, Pohjanmaan liitto
- kaupunginjohtaja Göran Honga, Pietarsaaren kaupunki
- kaupunginjohtaja Mikko Pukkinen, Seinäjoen kaupunki
- projektipäällikkö Eine Mikkonen, Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry
- järjestösihteeri Timo Ruoko, AKAVA ry
- osastopäällikkö Hannele Pohjola, Teollisuuden ja Työnantajain Keskusliitto ry
- johtaja Olli-Pekka Väänänen, Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto ry
- johtaja Martti Pallari, Suomen Yrittäjät ry
- puheenjohtaja, toimitusjohtaja Erkki Koskenkorva, Etelä-Pohjanmaan Yrittäjät ry, Suomen Helakeskus Oy
- professori Risto Harisalo
- hallintotieteiden tohtori Jari Stenwall.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet
— oikeusministeriö
— liikenne- ja viestintäministeriö
— Valtiontalouden tarkastusvirasto
— Toimihenkilökeskusjärjestö STTK ry

— Palkansaajajärjestö Pardia ry
— Valtion yhteisjärjestö VTY ry
— AKAVA-JS ry
— Keski-Pohjanmaan Yrittäjät ry
— Suomen Kuntajohtajat ry.

VALTIONEUVOSTON SELONTEKO

1. Johdanto

Pääministeri Paavo Lipposen I hallituksen ohjelmaan sisältyi yhtenä tavoitteena tehtävien edellyttämä, selväpiirteinen ja alueiden omaleimaisuuden huomioon ottava aluehallinto, joka käsittää aikaisempaa tuntuvasti vähemmän organisaatioita. Tämän tavoitteen toteuttamista varten asetettiin vuoden 1995 syyskuussa Aluehallinto 2000 -hanke, jonka ehdotusten pohjalta laadittiin eduskunnalle 5.10.1996 annettu hallituksen esitys valtion aluehallintoa koskevan lainsäädännön uudistamiseksi (HE 148/1996 vp). Eduskunta hyväksyi 10.12.1996 esitykseen sisältyvät lääninhallituslain (22/1997) ja lain työvoima- ja elinkeinokeskuksista (23/1997) sekä eräät näihin lakeihin liittyvät säädösmuutokset. Eduskunta hylkäsi esitykseen myös sisältyvät työsuojeluhallintoa koskevat lakiehdotukset, jotka toteutuessaan olisivat merkinneet työsuojelupiirien yhdistämistä lääninhallituksiin. Hyväksytyt lait tulivat voimaan 1.9.1997.

Vastauksessaan edellä mainittuun hallituksen esitykseen eduskunta edellytti hallituksen huolehtivan siitä, ettei uudistuksen toimeenpanossa lisätä hallinnon portaita eikä muutoinkaan byrokratiaa sekä että unioniasioissa noudatetaan normaalia EU-asioiden päätöksentekomenettelyä. Eduskunta edellytti, että työvoima- ja elinkeinokeskuksia perustetaan viisitoista ja että ne ovat seuraavilla toimialueilla: Uusimaa, Varsinais-Suomi, Satakunta, Etelä-Häme, Pirkanmaa, Kymi, Etelä-Savo, Pohjois-Savo, Pohjois-Karjala, Keski-Suomi, Etelä-Pohjanmaa, Pohjanmaa, Pohjois-Pohjanmaa, Kainuu ja Lappi.

Eduskunta edellytti vastauksessaan lisäksi hallituksen huolehtivan siitä, että lakiehdotuksiin ja niiden perusteluihin pohjautuvan aluehallinnon uudistamisen toimeenpanoa ohjataan ja

seurataan tarkkaan kiinnittäen muun muassa erityistä huomiota työvoima- ja elinkeinokeskusten tehokkaaseen poikkihallinnolliseen yhteistyöhön ja koordinaatioon sekä keskusten yhteistyöhön maakunnan liittojen ja muiden yhteistyötahojen kanssa ja että hallitus antaa eduskunnalle selonteon uudistuksen toimeenpanosta vuoden 2000 loppuun mennessä.

2. Aluehallinnon kehitys 1990-luvulla

Viime vuosina toteutetuista aluehallinnossa tapahtuneista muutoksista ovat keskeisiä tehtävien ja päätösvallan siirrot paikallistasolle, aluetason päätösvallan lisääntyminen, aluekehitystehtävien siirto lääninhallituksilta maakunnan liitoille vuonna 1994, aluetason ympäristötehtävien kokoaminen alueellisiin ympäristökeskuksiin vuonna 1995 sekä aluehallinnon 1.9.1997 voimaan tullut uudistus.

Viimeksi mainittu uudistus koostui kolmesta osasta. Ensinnäkin elinkeinoelämän ja työvoima-asioiden alueellista edistämistä varten perustettiin uusi alueviranomainen, työvoima- ja elinkeinokeskus. Toiseksi lääninhallitusten lukumäärä supistettiin kahdestatoista kuuteen. Kolmanneksi valtion aluejakoja yhtenäistettiin siten, että maakuntajako muodostaa pääsääntöisesti kaikkien alueviranomaisten aluejaotuksen pohjan.

Toteutettujen uudistusten jälkeen aluehallinto on huomattavasti aiempaa kootumpi. Olennainen muutos on ollut myös aluekehitysvastuun siirtyminen valtionhallinnolta kunnalliseen itsehallintoon pohjautuvalle maakuntahallinnolle.

Valtion aluehallinto hoitaa keskushallinnon sille antamia tehtäviä alueellaan. Valtion alueelliset elinkeinojen kehittämistehtävät on ohjattu työvoima- ja elinkeinokeskuksille. Lääninhalli-

tusten tehtäviin kuuluvat muun muassa laillisuusvalvonta, sisäisen turvallisuuden tehtävät, peruspalvelujen saatavuuden ja tason alueellinen arviointi, alaisen hallinnon ohjaus, tarpeellisten lupien myöntäminen ja valvonta sekä vastaavien yleisten hallinnollisten edellytysten tarjoaminen. Aluehallinnon verkostossa molemmat mainitut organisaatiot ovat keskeisiä toimijoita maakunnan liittojen ja ympäristökeskusten rinnalla.

Valtion aluehallinnossa työskentelevien määrä on vuodesta 1989 vuoteen 1999 supistunut 18,4 % samalla kun keskushallinnossa työskentelevien määrä on kasvanut 18,6 %. Mahdollista tehtävien ja päätösvallan siirtoa keskushallinnolta valtion aluehallinnolle on selvitetty sisäasiainministeriön 26.8.1999 asettamassa Hajautettu ja joustava palveluhallinto -hankkeessa (loppuraportti 22.2.2001) ja selvitetään edelleen valtioneuvoston 21.6.2000 asettamassa keskushallinto-hankkeessa.

3. Uudistuksen tavoitteet

Hallituksen esityksen mukaan Aluehallinto 2000 -uudistuksen yleisenä tavoitteena oli luoda tehtävien edellyttämä, selväpiirteinen ja alueiden omaleimaisuuden huomioon ottava aluehallinto. Valtion aluehallinnon uudistamisen tavoitteena oli, että

- 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.

4. Aluehallinto 2000 -uudistuksen arviointitutkimus

Sisäasiainministeriö tilasi 19.5.1998 Tampereen yliopiston hallintotieteen laitokselta tutkimuksen, jonka kohteena ovat olleet lääninuudistuksen, työvoima- ja elinkeinokeskusuudistuksen ja aluejakouudistuksen vaikutukset ja uudistuksille asetettujen tavoitteiden saavuttaminen. Tutkimuksesta on valmistunut kaksi väliraporttia, ensimmäinen maaliskuussa 1999 ja toinen marraskuussa 1999 (Aluehallinto 2000 sekä Työn ja työyhteisön kokeminen lääninhallituksissa ja TE-keskuksissa, Tampereen yliopiston hallintotieteen laitos, Tampere). Tutkimuksen loppuraportti julkaistiin 24.8.2000. (Aluehallinto 2000 -uudistuksen arviointi, Tampereen yliopiston hallintotieteen laitos, Tampere).

Arvioinnin kohteena olivat aluehallinto 2000 -uudistuksen vaikutukset kansalaisten, yritysten ja muiden asiakkaiden näkökulmasta sekä poliittisen päätöksentekijän ja keskushallinnon tavoitteiden saavuttaminen. Arvioinnissa tuli kiinnittää erityistä huomiota eduskunnan uudistuksen hyväksyessään antamassa lausumassa esittämään näkökohtiin. Tavoitteena oli, että tutkimuksen loppuraportti muodostaa pohjan sekä toiminnan jatkuvalle kehittämiselle että eduskunnalle annettavalle selonteolle.

Tutkimuksen aineistona on kolme kyselyä. Nämä ovat avainryhmä-, henkilöstö- ja sidosryhmäkyselyt. Avainryhmäkyselyyn vastasivat työvoima- ja elinkeinokeskusten ja lääninhallitusten johtoon kuuluvat henkilöt ja näitä virastoja ohjaavat ministeriöiden virkamiehet. Sidosryhmäkysely kohdennettiin kunnille, maakunnan liitoille, elinkeinoelämän järjestöille ja eräille muille keskeisille sidosryhmille. Lisäksi tutkimushankkeessa suoritettiin haastatteluja.

Arviointitutkimus sekä työvoima- ja elinkeinouudistukseen ja lääninuudistukseen liittyvä toimenpanoaineisto ovat olleet olennainen tietopohja valtioneuvoston selonteon valmistelussa.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

1. Yleisiä näkökohtia

Valtioneuvoston selonteko perustuu Tampereen yliopiston hallintotieteen laitoksella tehtyyn tutkimukseen (jäljempänä tutkimus), jossa on arvioitu Aluehallinto 2000 -uudistuksen keskeisimmät vaikutukset. Tutkimuksessa on myös esitetty ratkaisumalleja maakuntajaon, lääninhallintouudistuksen ja TE-keskusten toimivuuden edistämiseksi.

Tutkimuksen lähtökohtana ovat olleet säädösvalmistelun pohjana olleet uudistuksen tavoitteet. Tutkimuksessa on analysoitu hankkeen onnistuneisuutta prosessina. Kysymys on ollut siitä, ovatko uudistuksen vaikutukset olleet halutun suuntaisia.

Tutkimus antaa monipuolisen ja monivahaisen kuvan uudistukseen liittyvistä hyvistä ja huonoista puolista. Valtioneuvoston selonteosta saa asiakokonaisuudesta pelkistetyemmän kuvauksen.

Aluehallinto 2000 -uudistuksen valmisteluun ja säätämiseen liittyy erilaisia poliittisia, alueellisia ja hallinnonalakohtaisia intressejä ja näkemyksiä. Nämä seikat ovat myös ilmeisesti osaltaan vaikuttaneet vielä uudistuksen toimeenpanoon, ainakin toimeenpanon alkuvaiheessa.

Kokonaisuudessaan Aluehallinto 2000 -uudistuksen voidaan selonteon, tutkimuksen ja asiantuntijakuulemisen perusteella arvioida onnistuneen melko hyvin, kun otetaan huomioon lähtötilanne ja se seikka, että hanketta koskeva lainsäädäntö on tullut voimaan syksyllä 1997. Valiokunta käsittelee jäljempänä tarkemmin uudistuskokonaisuuteen liittyviä kysymyksiä lähinnä tulevaisuuden kehittämistyön näkökulmasta.

Valiokunnan käsityksen mukaan myös selontekoprosessin voidaan arvioida osaltaan vaikuttaneen myönteisesti uudistuksen toimeenpanoon.

2. Työvoima- ja elinkeinokeskukset.

2.1. TE-keskusuudistuksen lähtökohtia. Työvoima- ja elinkeinokeskusten muodostaminen kolmen hallinnonalan aluetasolla toimivista elinkeino-organisaatioista on ollut haastava ja vaativa tehtävä. Käytännössä 77 erillistä yksikköä on koottu 15 TE-keskukseksi, joissa työskentelee kaikkiaan noin 1 600 henkilöä.

Näillä uusilla keskuksilla on rahoittajan, kehittäjän, palvelujen tuottajan ja hallinnoijan rooli. Nämä moninaiset toiminnalliset roolit ovat TE-keskusten vahvuuksia, joita ei ole tosin vielä pystytty täysimääräisesti hyödyntämään uudistuksen käytännön toteutuksessa. Ne ovat käytettävissä olevia työkaluja ja keinovalikoimia, jotka antavat perustan alueellisen elinkeino- ja työvoimapolitiikan toteuttamiselle.

Yritysten ja elinkeinotoiminnan kannalta on ensiarvoisen tärkeää, että kyseisissä virastoissa pystytään kokonaisvaltaisesti hallitsemaan ja tarjoamaan julkisen vallan tuottamia työvoima- ja elinkeinopoliittisia palveluja. TE-keskusuudistuksen keskeisenä tulevaisuuden haasteena onkin, että virastot kykenevät yhdistämään entistä paremmin valtiolliset elinkeino- ja työvoimapolitiikan tavoitteet asiakkaiden ja alueiden tarpeisiin.

2.2. Osastot TE-keskuksissa. TE-keskukset muodostettiin jo aikaisemmin eri hallinnonaloilla toimineista yksiköistä. Uudistuksessa erilaiset hallintokulttuurit kohtasivat toisensa. Osastot ja osin niiden sisällä olevat toimialat olivat myös tehtäviltään toisistaan poikkeavia. Näin ollen ei ole yllättävää, että tutkimuksen mukaan keskusten henkilöstön piirissä on koettu uuden viraston olevan osastoista koostuva hajanainen kokonaisuus.

Osastojakoa voidaan pitää organisatorisesti selkeänä toimintamallina, mutta toisaalta se on ainakin vielä tähän saakka rajoittanut asioiden joustavaa hoitamista TE-keskusten sisällä. Näyttää kuitenkin siltä, että osastojen erillisyyttä ovat ylläpitäneet enemmänkin toimialakohtaiset käytännöt ja perinteet kuin varsinaiset TE-kes-

kusten tehtävistä johtuvat toimintamallit. TE-keskusten sisäiseen yhteistyöhön liittyvät ristiriidat heijastavat yhteisen työkasityksen puuttumista. Asioita ei ole vielä tähän saakka tarkasteltu riittävästi TE-keskuskohtaisen edun kannalta. Aluehallintouudistuksen tavoitteiden toteutumisen kannalta valiokunta pitää sisäisten toimintakulttuurien yhtenäistämistä välttämättömänä.

2.3. TE-keskusten johtaminen. TE-keskuksissa on ollut johtamisen osalta kaksi erilaista näkemystä. Toisen mukaan keskusten tulee olla osastoittain eriytyneitä ja johdettuja. Vastakkainen näkemys, johon valiokunta yhtyy uudistuksen tavoitteetkin huomioon ottaen, perustuu käsitykseen, että TE-keskusten yhtenäinen johtaminen on elinkeino- ja työvoimapolitiikan kannalta välttämätöntä.

Yleisenä TE-keskusten johtamiskulttuurisena ongelmana on ilmennyt vuorovaikutteisen johtamisen puute. Tutkimuksen mukaan vuorovaikutukseen liittyvät ja johtamistaidolliset puutteet ovat osassa TE-keskuksia aikaansaanneet tilanteen, jossa TE-keskusten kokonaisuutta on yritetty ylläpitää sisäisin säädöksin. Hieinan yleistäen voidaan todeta, että elinkeino- ja työvoimapolitiikan yhteenkokoaminen on johtanut johtamistaidollisten ja menetelmällisten puutteiden takia byrokratian ja hallinnollisen jäykkyyden kasvuun.

Rakenteellisena ongelmana uudistuksessa on noussut esiin TE-keskuksen johtajan asema suhteessa osastopäälliköihin. Yhtenäisen johdon asema on jäänyt heikoksi, koska resurssit ovat kulkeneet sektoriministeriöiden kautta ja sektorikysymyksissä osastopäälliköillä on ollut pääasiallinen päätösvalta. Järjestelmän toimivuus on jäänyt ainakin aluksi paljon henkilösuhteiden varaan.

Johtajan riittämättömät valtuudet ovat heikentäneet hänen toimintamahdollisuuksiaan. Käytännössä tämä on tarkoittanut puutteellisia mahdollisuuksia vaikuttaa hankerahojen käyttöön ja johtamiseen, henkilöstöpolitiikkaan, organisaatiota koskeviin ratkaisuihin ja nimitysvaltaan. Kesällä 2000 annettu asetuksen muutos ja eräät muut toimenpiteet ovat parantaneet ti-

lannetta siinä suhteessa, että TE-keskusjohtajan henkilöstöpoliittinen ja asiakasmainen ratkaisuvalta on kasvanut merkittävästi. Tämä on rakentanut osaltaan edellytyksiä yhtenäiselle keskuskohtaiselle elinkeino- ja työvoimapolitiikan hoitamiseksi. Johtaja pystyy nyt aiempaa aidommin johtamaan suurta osaa TE-keskuksen toiminnasta. Tässä suhteessa on kuitenkin poikkeuksia teknologiayksikköjen, työvoimatoimistojen ja kalatalousyksikköjen osalta. Johtaja kuitenkin vastaa tulostavoitteiden saavuttamisesta myös näiltä osin. Valiokunta toteaa, että TE-keskusten johtamisjärjestelmää on edelleen kehitettävä ja tehostettava.

2.4. TE-keskusten ohjaus. Ohjausjärjestelmän muuttumista on pidetty yhtenä keskeisimmistä TE-keskusuudistuksen mukanaan tuomista vaikutuksista. Valiokunta näkee myönteisenä sen, että uudistus on saanut ohjaavia ministeriöitä muuttamaan toimintatapojaan. Yhteistyö ministeriöiden välillä on lisääntynyt, vaikka sitä voidaan yhä pitää riittämättömänä. Tässä yhteydessä on syytä korostaa myös ohjaavien ministeriöiden substanssikysymyksiin ulottuvan yhteistyön merkitystä.

Osastojen tulosohtauksesta vastaa kukin ministeriö omalla toimialallaan. TE-keskukset tekevät kuitenkin kokonaisuutena tulossopimuksen. TE-keskuskohtainen tulosohtausjärjestelmä ei kuitenkaan vielä nykyisin kunnolla tue keskusten näkökulmasta niiden kehittymistä alueensa olosuhteet huomioon ottavaksi organisaatioksi. Selitys on ilmeisesti ainakin osittain neuvotteluprosessissa, sillä TE-keskukset ovat saaneet pitkälti annettuina ne tavoitteet, joita niiden tulee viedä eteenpäin. Keskeinen kehityskohde onkin TE-keskuskohtaisen tulosohtausjärjestelmän kehittäminen.

Valiokunnan käsityksen mukaan ratkaisuna alueellisen näkökulman vahvistumiseen tulostavoitteissa voisi olla strategiasuunnittelun yhä tiiviimpi kytkeä tulossopimuksiin. Tämä edellyttää strategioilta sitä, että niissä yhä suuremmassa määrin nostetaan esiin alueellisia menestystekijöitä. TE-keskukset tarvitsevat selkeästi määriteltyjä, yhteisiä tulostavoitteita toimialakoh-

taisten tavoitteiden oheen. Esimerkiksi maaseudun kehittämisen kannalta ovat oleellisia paitsi maaseutuosaston toimenpiteet myös yritysosan ja työvoimaosaston toiminta.

2.5. TE-keskukset ja keskushallinto. Työnjako TE-keskusten ja keskushallinnon välillä ei ole vielä muotoutunut riittävän selkeäksi. Tutkimuksen mukaan tämä ongelma koskee varsinkin työvoima- ja yritysosastojen asioita.

TE-keskusuudistus ei ole myöskään henkilöstökyselyn mukaan lisännyt aluehallinnon itsenäisyyttä suhteessa keskushallintoon, vaikka valittuna poliittisena linjauksena on TE-keskusten itsenäisyyden vahvistaminen. TE-keskuksista tuleekin kehittää alueellisista lähtökohdista toimivia itsenäisiä virastokokonaisuuksia.

Sidosryhmien kannalta TE-keskusten laajeneva valta suhteessa keskushallintoon tarkoittaa mahdollisuutta aiempaa parempaan alueelliseen yhteistyöhön. Vahva alueellinen TE-keskus kykenee toimimaan sopimus- ja yhteistyösopuolena alueellisessa kehittämisessä. Ajatuksena on, että TE-keskus kykenee keskushallintoa paremmin ymmärtämään alueellisia olosuhteita.

2.6. Palvelujen saatavuus. Elinkeino- ja työvoimahallinto muodostavat TE-keskusten perustamisen myötä aiempaa yhtenäisemmän kokonaisuuden. Samalla palveluja koskeva yhteistyö on lisääntynyt. Myös uudistuksen tavoitteenasettelussa mainittu yhden luukun periaate on vahvistunut. Palveluita on saatavilla yhä enemmän samoista toimitiloista ja palvelujen yhteen kokoaminen asiakkaiden kannalta tarkoituksenmukaisella tavalla on ollut toiminnan lähtökohdana. Tämän lisäksi itse palvelujen laadussa on tapahtunut paranemista. Laatuajattelu ei kuitenkaan tutkimuksen mukaan näy jokapäiväisessä toiminnassa, vaikka on toimeenpantu sisällöllisiä ja asiakaskeskeisyyttä vahvistavia kehittämishankkeita. Myöskään TE-keskusten palveluita ei tunneta riittävästi. Edelleen on syytä todeta, että uudistuksen toteutumisessa on TE-keskuskohtaisia eroja, mikä ilmenee muun muassa asioiden käsittelyajoissa.

TE-keskuksia on perustettu eduskunnan edellyttämällä tavalla 15 (HaVM 25/1996 vp). Hallintovaliokunnan mietinnössä todetaan, että keskuksilla pitää olla myös palvelupisteitä ja niiden sijoittumisessa tulee ottaa huomioon palvelujen alueellinen kattavuus. Erityisesti valiokunta on tuonut esiin tarpeen perustaa toimiva palvelupiste Keski-Pohjanmaalle.

Saadun selvityksen mukaan Keski-Pohjanmaan palvelupisteen palvelut ovat yritystoiminnan tarpeet huomioon ottaen puutteelliset. Työvoimaosaston puuttumisen on koettu kaventavan elinkeinoelämän mahdollisuutta hyödyntää täysimääräisesti EU:n sosiaalirahaston rahoitusta. Lisäksi mainittakoon, että yritysosan resurssit ovat tarpeeseen nähden vajaat, mikä on johtanut kohtuuttoman pitkiin käsittelyaikoihin. Käytettävissä eivät ole myöskään pysyvän alueellisen teknologia-asiantuntemuksen palvelut.

Vastaavia ongelmia on muuallakin maassa. Kysymys sivutoimipisteiden palveluista kytkeytyy alueellisen tasa-arvon toteutumiseen. Valiokunta pitää välttämättömänä, että maakunnittain on käytettävissä yhtäläinen keinovalikoima alueellisen työvoima- ja elinkeinopolitiikan edistämiseen. Eduskunnan ilmaisemaan tahtoon viitaten valiokunta kiirehtii hallitusta ryhtymään toimenpiteisiin maakuntien tasapuolisten palvelujen turvaamiseksi. Ellei kyseisiä palveluita kyetä tuottamaan yhtäläisten periaatteiden mukaisesti, on harkittava itsenäisen TE-keskuksen perustamista.

2.7. Työ ja työyhteisö. Uudistuksen vaativuudesta huolimatta TE-keskusten työilmapiiri näyttää verrattain hyvältä. Henkilöstöstä kaksi kolmasosaa pitää kuitenkin työtään henkisesti raskaana. Uudistuksen onkin koettu tuoneen runsaasti uutta työtä keskuksiin.

Tutkimustulosta arvioitaessa on syytä kiinnittää huomiota siihen, että kysymys on vielä uuden virastokokonaisuuden muodostamiseen liittyvästä muutosvaiheesta. Joka tapauksessa valiokunta korostaa, että organisaation syntyvaiheesta lähtien on tärkeää huolehtia sen toimivuudesta, henkilöstön motivaatiosta ja vaikutta-

mismahdollisuuksista työhön ja työyhteisöön sekä samalla työkuormituksen ja työskentelyolosuhteiden kohtuullisuudesta.

Myös tässä kohdin on aiheellista painottaa, että uudistusprosessin edetessä on tarpeen kiinnittää jatkuvaa huomiota TE-keskuksissa tehtävän työn laadun arviointiin erityisesti asiakkaiden tarpeiden eli keskeisesti yritystoiminnan näkökulmasta.

2.8. Alueellinen työnjako ja yhteistyö. Elinkeino- ja työvoimapolitiikkaan osallistuu alueilla useita toimijoita, kuten maakunnan liitot ja seutukunnat. TE-keskusten työ liittyy myös ympäristökeskusten, työsuojelupiirien, tiepiirien, lääninhallitusten ja maanmittaustoimistojen tehtäviin. Tämän vuoksi onkin ymmärrettävää, että työnjakoon liittyvät kysymykset ovat nousseet aluehallinto 2000 -uudistuksen toimeenpanossa ajoittain esiin.

Erityisesti EU:n rakennerahastoja koskevat tuet ovat olleet asia, jonka työnjaollisesta hoidosta on käyty maakunnan liittojen ja TE-keskusten välistä kamppailua. Tehtyä ratkaisua EU:n rakennerahastojen varojen käytön alueellisesta hallintomallista on pidetty tehdyssä tutkimuksessa alueellisen työnjaon kannalta kompromissina.

Maakunnan liittojen tehtävänä on vastata alueensa kehittämisestä. Tässä kehitystyössä, maakuntien kehitystekijöiden rakentamisessa, myös TE-keskuksilla on merkittävä rooli maakunnan liittojen yhteistyökumppanina. Osapuolten välinen alueelliseen kehittämiseen liittyvä yhteistyö on kuitenkin nähty riittämättömäksi. Tutkimuksesta ilmenee käsitys, että maakunnan liittojen ja TE-keskusten välillä on reviiriristiriitoja. Nämä on kuitenkin kyettävä sovittamaan. Valiokunta lähtee siitä, että maakunnan liitoissa tapahtuva alueellisen kehittämisen kansanvaltaisen tahdonmuodostus, joka koskee muun muassa maakunnallista kehittämisstrategiaa ja sen toteutusta, on saatava sovitettua tehokkaaksi toiminnaksi yhteistyössä eri toimijoiden kanssa hyödyntäen samalla TE-keskusten taloudellisia resursseja ja palveluja ja osaamista. Toisin sanoen kansanvaltaisen tahdonmuodostuksen vah-

vistumisen on ilmentävä myös TE-keskusten toiminnassa.

3. Lääninhallitukset.

3.1. Lääninhallintouudistuksen lähtökohdista ja lääninhallitusten roolista. Läänien lukumäärän vähentäminen on perustaltaan rationalisointiuudistus jo aiemmin vähentyneiden ja muuttuneiden tehtävien johdosta. Itse uudistuksessa lääninhallitusten tehtävät säilyivät ennallaan, eikä siihen vaiheeseen sisällynyt periaatteellista vaatimusta näiden virastojen toiminnallisten roolien muuttamisesta.

Uudistus on kuitenkin merkinnyt tehtävien painopisteiden muuttumista. Tarkoituksena on ollut, että lääninhallitusten työssä painottuisi entistä enemmän arvioiva lähestymistapa valvonnan ja tiukan ohjauksen sijasta. Tämä muutos liittyy valtion roolin tietynasteiseen uudelleen määrittelyyn yhteiskunnassa. Valtion tehtäviin kuuluu huolehtia siitä, että eri palveluita on yhteiskunnassa saatavilla, minkä vuoksi tarvitaan arvioivaa tietoa, jotta epäkohtiin voidaan puuttua.

Valiokunta korostaa yleisesti tiedon kautta vaikuttamiseen pyrkivää informaatio-ohjausta. Esimerkiksi kunnille annetaan palautetta arvioinnin tuloksista, jotta kunnat voisivat tarpeen mukaan muuttaa omaa toimintaansa. Kuntiin kohdistuvaan peruspalvelujen arviointiin liittyen valiokunta viittaa mietintöönsä HaVM 8/2000 vp.

Lääninhallitukset ovat tehtäviltään monialaisia asiantuntijavirastoja. Ne hoitavat nykyisin korostuneesti valtion aluetason tehtäviä. Myös lääninhallinnon tulevaisuus rakentuu valiokunnan käsityksen mukaan tähän lähtökohtaan. Merkittävä osa valtion aluehallinnon tehtävistä on tarkoituksenmukaista hoitaa poikkihallinnollisessa virastokokonaisuudessa.

Lääninhallitusten alueellisen roolin muutos on tapahtunut jo ennen aluehallinnon uudistusta. Suurlääneihin siirtyminen näyttää entisestään heikentäneen lääninhallitusten alueellista merkitystä. Tämä seikka ilmenee alueellisen identiteetin kannalta erityisesti uusissa suurlääneissä.

Eri lääninhallituksilla on erilainen rooli maakuntien omaleimaisuuden kehittämisessä. Lapin ja Oulun lääneissä koetaan yleisesti lääninhallitusten toiminnan edistävän maakunnan omaleimaista kehitystä. Uusien suurläänien osalta valitsee vastakkainen käsitys.

3.2. Monen toimipaikan lääninhallitus. Ehkä hieman yllättäen lääninhallitukset koetaan tutkimuksen valossa eri hallintosektoreista koostuvina hajanaisina kokonaisuuksina. Kuitenkin keskuspaikoissa nähdään yhtenäisyyttä olevan josakin määrin enemmän kuin muissa toimipisteissä. Tutkimusarvion mukaan saattaa olla niin, että poikkihallinnolliset prosessit ja yhteistyö tapahtuvat nimenomaisesti keskuspaikoissa tai niissä on aiempi yhtenäisyyttä ylläpitävä toimintakulttuuri muuttunut muita vähemmän. Putkihallintoa on vahvistanut myös se, että osastojen kannalta monen toimipaikan välisen yhteistyön edistäminen on ollut poikkihallinnollista yhteistyötä tärkeämpää.

Monessa toimipisteessä toimivan lääninhallituksen työskentelyn yhteensovittaminen näyttää olevan vielä ongelmallista. Yhteistyöhön liittyy vaikeus löytää ratkaisua keskityksen ja hajautuksen välillä. Tämä näkyy arvioina siitä, että tehtävät ovat jakautuneet epätasaisesti eri yksiköiden kesken.

Aluehallintouudistus on paljastanut aiemmin itsenäisinä toimineiden lääninhallitusten suuret kulttuuriset ja toiminnalliset erot. Toimialat ja lääninhallitukset ovat voineet melko vapaasti määritellä sen, minkälaiseksi palveluyksiköiden asema muodostuu. Palveluyksiköiden osalta uudistuksessa ei ole ollut selkeää ideaa, joka olisi ohjannut toiminnan järjestämistä. Lääninhallituksissa tarvitaan vähintäänkin toimintaympäristön analyysiin perustuva suunnitelma palvelurakenteiden kehittämisestä.

3.3. Lääninhallitusten tulevaisuus. Lääniuudistuksen keskeisinä tavoitteina eivät olleet taloudelliset syyt ja henkilöstön vähentäminen, vaan toiminnalliset seikat ja samalla edellytysten luominen tehtävien siirrolle keskushallinnosta alue-

hallinnon tasolle. Uudistuksella tavoiteltiin ja on myös osittain saavutettu taloudellisia säästöjä.

Lääninhallituksilla on nykyisin toimialoiltaan verrattain selkeät tehtävät aluehallinnossa. Muut viranomaiset eivät juurikaan hoida samankaltaisia tehtäviä. Lääninhallituksilla on myös sellaista asiantuntemusta, jota ei ole muilla aluehallinnon viranomaisilla. Lääninhallitukset etsivät kuitenkin vielä rooliaan alueellista hyvinvointia arvioivina ja turvallisuutta edistävinä viranomaisina.

Valiokunta pitää johtoajatuksena, jolla on todennäköisesti merkitystä myös lääninhallituksille, että keskushallinnosta siirretään tehtäviä alue- ja paikallishallintoon. Tehtävien hallinnonalakohtainen sijoittaminen puolestaan riippuu siirrettävien tehtävien luonteesta. On myös arvioitava mahdollisuuksia siirtää aluehallinnon tasolla tehtäviä eri virastojen välillä sekä aluehallinnosta paikalliselle tasolle. Tehtävien siirron yhteydessä on siirrettävä myös vastaavat resurssit.

Valiokunta kiinnittää tässä yhteydessä huomiota opetusministeriön hallinnonalalla toteutettuun uudistukseen koskien rakennerahastotehtäviä. Nykyisellä ohjelmakaudella (2000—2006) rakennerahastohankkeita koskevat päätökset kyseisellä hallinnonalalla tehdään pääasiassa lääninhallituksissa. Valiokunta haluaa nostaa keskusteltavaksi kysymyksen mainittujen tehtävien siirtämisestä TE-keskusten hoidettavaksi ottaen huomioon TE-keskusten aluekehitysroolin ja lääninhallituksille luontaisesti kuuluvat tehtävät. Vastaavasti valiokunnan mielestä on syytä pohtia ammatillisen aikuiskoulutuksen alueellisen koordinoinnin ja suunnittelun osalta erilaisia hallinnollisia vaihtoehtoja, esimerkiksi nykytilan säilyttämisen ohella tehtävien siirtämistä maakunnan liitoille tai työvoima- ja elinkeinokeskusten yhteyteen.

4. Täydentäviä näkökohtia

Lääninhallitusten ja TE-keskusten kehittyminen palveluorganisaatioiksi on kesken. Sekä TE-keskuksissa että lääninhallituksissa yksi keskeisimmistä kysymyksistä on asiakas- ja palvelutoiminnan kehittäminen. Liian usein asiakkaiden

tarpeisiin suhtaudutaan hallinnollisista lähtökohdista.

Johtamisjärjestelmissä on myös kehitettävää. Molemmissa virastoissa tulee kiinnittää huomiota siihen, että johtamisjärjestelmillä on todellista vaikuttavuutta läpi koko organisaation ja että ne aktivoivat henkilöstöä kehittämään työtapojaan. Tämä edellyttää nykyistä enemmän luottamusta johtamiseen ja sen keinoihin. Johtamiskapasiteetin vahvistamisessa on tärkeää, että johtaminen toteutetaan tavalla, joka vastaa siihen kohdistuvaan kysyntään, henkilöstön odotuksiin.

Valiokunta kiinnittää vielä huomiota hallinnon kehittämisen laatuja järjestelmään. Oleellista hallinnon kehittämisessäkin on jatkuva parantaminen, ongelmien ja muutosten tunnistaminen ja tilanteen korjaaminen. Esimerkiksi johtamis- ja toimintakulttuuria ei voida kehittää vain sääntöjä muuttamalla.

Aluehallintoviranomaisten yhteistyötä on edelleen tarpeen tehostaa. Tavoitteena tulee olla aikaisempaa syvällisempää ja laaja-alaisempaa yhteistyötä tekevä verkosto. Maakunnittain jo aloitettua TE-keskusten, lääninhallitusten, ympäristökeskusten ja maakunnan liittojen verkostoitumista tulee edistää siirtämällä myös verkoston toiminnan edellyttämää päätösvaltaa näille viranomaisille sekä lisäämällä keskushallinnon yhteistyötä ja koordinaatiota.

5. Maakuntapohjainen aluejako.

Maakuntapohjaisen aluejaon vahvistamista voidaan saadun selvityksen perusteella pitää kokonaisuudessaan onnistuneena. TE-keskusten aluejako näyttää pääpiirteissään ongelmattomalta. Kritiikkiä kohdistuu lähinnä siihen, että aluejako osin poikkeaa maakuntien aluejaosta. Suurläänijakoa on kritisoitu erityisen voimakkaasti. Taustalla ovat olleet alueellinen epäyhtenäisyys, laajuus — erityisesti Länsi-Suomi — sekä aluelähtöisyyden katoaminen. Toisaalta lääninhallitukset ovat kyenneet järjestämään palvelunsa kohtuullisen hyvin nykyisilläkin alueillaan.

Maakuntapohjainen aluejako on yhdenmukaistanut hallinnollisia rajoja. Mitä vähemmän päällekkäisyyksiä aluejaossa esiintyy, sitä tar-

koituksenmukaisempaa sitä voidaan pitää alueiden näkökulmasta.

Maakuntajako on vahvistanut myös maakunnan liittojen asemaa. Se on selkeyttänyt kriteereitä, joilla valtion aluejakoa koskevia ratkaisuja tehdään. Maakuntapohjainen aluejako on erityisen tarkoituksenmukainen sellaisilla toimialoilla, joissa valtion ja kuntien välillä on toiminnallista yhteistyötä.

Maakuntapohjainen aluejako kytkee valtionhallinnon toimintaa alueisiin sekä niiden etujen ajamiseen. Alueellisen edun näkökulma selittää osaltaan alueella toimivien sidosryhmien tyytymättömyyttä siihen, että valtionhallinnon organisaatio toimii monen maakunnan alueella. Tällaisessa tilanteessa koetaan, että valtion aluehallinnon organisaatio ei voi edistää riittävästi jonkin tietyn yksittäisen maakunnan asiaa.

Maakuntapohjaisen aluejaotuksen osalta on syytä kiinnittää huomiota myös siihen, että se edistää yhteistyötä alueiden rajojen sisällä. Alueiden olosuhteita ei tule kuitenkaan tarkastella vain aluekokonaisuuksina, vaan tulee ottaa huomioon alueiden sisällä olevat eroavaisuudet. Lisäksi tarvitaan myös alueiden välistä verkostoitumista ja yhteistyötä.

Aluehallinto on yhä muutosvaiheessa. Muun muassa seudullisen yhteistyön ja kasvukeskusten vahvistuminen tulevat ilmeisesti vaikuttamaan niin lääninhallitusten ja TE-keskusten kuin myös maakunnan liittojen asemaan. Orastavat prosessit voivat vaikuttaa myös peruskuntien tasolle ja tukea kuntien vapaaehtoisen yhteistyön lisääntymistä.

6. Hallinnon kokonaisvaltainen arviointi.

Valiokunta viittaa hallituksen tekemiin linjauksiin ja katsoo, että ministeriöistä on siirrettävä aluehallintoon päätösvaltaa, joka koskee yksittäistapauksia, tukitoimintoja tai lupien myöntämistä. Tämä antaa ministeriöille mahdollisuuden keskittyä ministeriötasolle kuuluvaan strategiseen työskentelyyn ja hallinnonalan ohjaukseen. Näiden periaatteiden mukaista tehtävien järjestämistä ja toimintojen alueellistamista suunnitellaan saadun tiedon mukaan EU:n alueella, esimerkiksi Irlannin tasavallassa. Siir-

rettäessä tehtäviä keskushallinnosta alaspäin on samalla kuitenkin siirrettävä tehtävien hoidon edellyttämät resurssit. Viimeaikainen kehitys on merkinnyt aluehallinnon resurssien supistumista samalla kun keskushallinnossa työskentelevien määrä on kasvanut.

Päätösvaltaa ja tehtäviä siirrettäessä on niinkään pidettävä mielessä mahdollisuus sijoittaa joidenkin keskushallinnon, valtakunnallisten tai muutoin keskitetysti hoidettavien tehtävien hoito maan tasapainoisen kehittämisen näkökulmasta aluehallinnossa yhteen organisaatioon. Tältä osin valiokunta viittaa valtioneuvoston päätökseen 9.11.2000 koskien alueiden kehittämisestä annetun lain (1135/1993) mukaista tavoiteohjelmaa. Päätöksessä todetaan, että nykyaikaiset tietoliikenneyhteydet ja kommunikatiiviteknologia parantavat merkittävästi mahdollisuuksia sijoittaa valtion toimintoja pääkaupunkiseudun ulkopuolelle.

Hallinnon kehittäminen ja uudistaminen on muuttuvassa yhteiskunnassa jatkuva prosessi. Maassamme onkin tehty määrätietoista työtä 1980-luvulta lähtien valtio- ja kuntasektorin alue- ja paikallishallinnon hyväksi. Sen sijaan keskushallinnon mittavampi kehittämishanke on käynnistetty vasta viime vuonna.

Selontekomenettelyssä eduskunnalla on mahdollisuus arvioida hallinnon tilaa ja esittää omat näkemyksensä tulevaisuuden linjauksiksi. Hallintovaliokunta edellyttääkin 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, hal-

linnon tehokkuus, palvelujen saatavuus ja laatu sekä johtamisen kehittäminen, henkilöstön osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet sekä muut työhön ja työyhteisöön liittyvät kysymykset. Myös kihlakuntauudistukseen liittyvä selonteko annetaan eduskunnalle vuoden 2005 loppuun mennessä (HaVM 6/2000 vp).

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella hallintovaliokunta kunnioittavasti ehdottaa,

että eduskunta päättää hyväksyä selonteon johdosta tämän mietinnön mukaisen lausunnon sekä lähettää sen valtioneuvostolle tiedoksi ja huomioon otettavaksi ja

että hyväksytään yksi lausuma (Valiokunnan lausumaehdotus).

Valiokunnan lausumaehdotus

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.

Helsingissä 18 päivänä toukokuuta 2001

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Matti Väistö /kesk	Heli Paasio /sd
vpj.	Pertti Turtiainen /vas	Aulis Ranta-Muotio /kesk
jäs.	Nils-Anders Granvik /r	Pekka Ravi /kok
	Rakel Hiltunen /sd	Arto Seppälä /sd
	Esko Kurvinen /kok	Kari Urpilainen /sd
	Kari Kärkkäinen /skl	Jari Vilén /kok (osittain)
	Paula Lehtomäki /kesk	vjäs. Valto Koski /sd
	Hannes Manninen /kesk	Pekka Nousiainen /kesk.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Ossi Lantto.