

Valtioneuvoston selonteko
aluehallinto 2000-uudistuksen toteutumisesta

VALTIONEUVOSTON SELONTEKO ALUEHALLINTO 2000-UUDISTUKSEN TOTEUTUMISESTA

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). 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 maakuntien 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 elinkeinon kehittämis tehtävät on ohjattu työvoima- ja elinkeinokeskussille. Lääninhallitusten 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 maakuntien 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 selvitetään sisäasiainministeriön 26.8.1999 asettamassa Hajautettu ja joustava palveluhallinto-hankkeessa ja valtioneuvoston 21.6.2000 asettamassa keskushallinto-hankkeessa.

3. Uudistuksen tavoitteet

Hallituksen esityksen mukaan Aluehallinto 2000-uudistuksen yleisenä tavoitteena oli luoda tehtävien edellyttämä, selväpiirteinen, 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 joustavammaksi,
- julkisen hallinnon välittömät asiakaspalvelutehtävät siirretään lähelle asiakasta ja
- kuntien itsehallintoa vahvistetaan.

Lääninhallitusten toiminnan kehittämistavoitteena oli hallituksen esityksen mukaan vahvistaa lääninhallituksia valtion alueellisina yleis- ja erityishallintoviranomaisina. Niiden tuli erityisesti huolehtia aluetasolla yleisestä järjestyksestä ja turvallisuudesta, valvonnasta ja tarkastuksesta, välttämättömästä lupahallinnosta sekä alueellisesta seurannasta ja arvioinnista. Tavoitteena oli myös koota alueellisia hallinto-, tuki- ja turvallisuustehtäviä lääninhallituksiin sekä lisätä mahdollisuuksia siirtää tehtäviä ja toimivaltaa keskushallinnosta lääninhallituksiin. Toisaalta niiltä osin kuin tehtävien hoito edellyttää kansalaisten asiointia lääninhallituksessa, tarkoituksena oli siirtää näitä tehtäviä paikallistasolla hoidettaviksi.

Esityksen tavoitteena oli myös tehostaa lääninhallitusten tehtävien hoitoa. Muodostamalla suurempia alueita arvioitiin voitavan varmistaa lakisääteisten tehtävien yhdenmukainen hoitaminen eri osissa maata sekä säilyttää henkilöstön ammattitaito suuremmissa yksiköissä. Tarkoituksena oli myös muuttaa lääninhallitusten henkilöstörakennetta asteittain keventäen johto-organisaatiota ja painottaen esittelijä- ja suorittavaa tasoa. Lääniuudistuksesta arvioitiin syntyvän vuositason 65 mmk:n säästö viiden vuoden siirtymäkauden jälkeen.

Työvoima- ja elinkeinokeskusten perustamisen tavoitteena oli yritystoiminnan edistäminen ja työllisyyden hoidon helpottaminen, kun aikaisemmin kolmella hallinnonalalla tehtävät päätökset saadaan palvelemaan samoja päämääriä. Uudistuksella pyrittiin myös parantamaan valtionhallinnon kykyä aikaisempaa joustavampaan ja tehokkaampaan asiakaspalveluun. Keskukset tarjoaisivat aikaisempaa paremmin niin sanottua yhden luukun palvelua asiakkaille. Uudistuksella tavoiteltiin myös toiminnan laadullista kehittämistä. Uudistuksella varmistettaisiin lisäksi samanlaisten hakemusten samanlainen viranomaiskäsittely ja parannettaisiin viranomaispäätösten seurantaa ja valvontaa. Tavoitteena oli edelleen tarjota aikaisempaa monipuolisempia palveluja myös maatalousyrittäjille.

Työvoima- ja elinkeinokeskusuudistuksen tavoitteena oli myös lisätä ja vahvistaa aluetasolla eri hallinnonalojen osallistumista alueiden kehittämiseen. Alueellisella elinkeinohallinnolla tulee esityksen perustelujen mukaan olla toimialaansa liittyvää päätösvaltaa ja liikkumavaraa.

Aikaisempien kuuden organisaation kokoaminen yhdeksi viranomaiseksi, työvoima- ja elinkeinokeskukseksi, antaisi esityksen perustelujen mukaan mahdollisuuden kehittää keskuksen koko toimialan käsittäviä täyden palvelun aluetoimistoja. Tämä parantaisi palvelujen laatua ja antaisi mahdollisuuden kehittää yhteisiä palveluja, poistaa päällekkäisiä tehtäviä ja saada aikaan hallinnollisia säästöjä tukipalveluissa. Keskuksen perustamisen säästötavoite oli neljän vuoden siirtymäkaudelle yhteensä noin 10 prosenttia siihen koottavien yksiköiden silloisista, yhteenlasketuista toimintamenoista.

Aluehallinto 2000-uudistuksen tavoitteena on komiteavalmistelussa ollut edellä mainittujen tavoitteiden lisäksi valtion aluehallintoon kohdistuvan ohjauksen joustavoittaminen (komiteanmietintö 1996:7). Tästä on uudistusten toimeenpanossa johdettu tavoitteet, joiden mukaan työvoima- ja elinkeinokeskusten ohjauksen tulee olla selkeää ja joustavaa sekä tukea yhtenäistä elinkeino- ja työvoimapolitiikkaa. Vastaavasti lääninhallitusten ohjauksen tulee olla selkeää ja joustavaa ja tukea lääninhallitusten toiminnallisia edellytyksiä.

4. Uudistuksen toimeenpano ja seuranta

4.1. Aluehallinto 2000-uudistuksen arviointitutkimus

Sisäasiainministeriö tilasi 19.5.1998 Tampereen yliopiston hallintotieteen laitokselta tutkimuksen, jonka kohteena ovat olleet läänieuudistuksen, työvoima- ja elinkeinokeskusuudistuksen ja aluejakouudistuksen vaikutukset ja uudistukselle 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 antamassaan 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, maakuntien liitoille, elinkeinoelämän järjestöille ja eräille muille keskeisille sidosryhmille. Lisäksi tutkimushankkeessa suoritettiin haastatteluja. Avainryhmäkyselyn vastausprosentti oli 61, henkilöstökyselyn vastausprosentti noin 50 ja sidosryhmäkyselyn runsaat 60 prosenttia.

Arviointitutkimus sekä työvoima- ja elinkeinokeskusuudistukseen ja läänieuudistukseen liittyvä toimeenpanoaineisto ovat olleet olennainen tietopohja tämän selonteon valmistelussa.

4.2. Työvoima- ja elinkeinokeskusuudistuksen toimeenpano

TE-keskusuudistuksen pääpiirteet

Työvoima- ja elinkeinokeskusten (TE-keskusten) toiminta käynnistyi 1.9.1997. TE-keskuksiin koottiin kolmen hallinnonalan alueatasolla toimivat elinkeinoorganisaatiot. Käytännössä tämä merkitsi 77 erillisen yksikön kokoamista 15 TE-keskukseksi. Keskuksiin yhdistettiin kauppa- ja teollisuusministeriön hallinnonalalta ministeriön yrityspalvelun piiritoimistot, Teknologian kehittämisskeskuksen alueyksiköt, Suomen ulkomaankauppaliiton alueyksiköt sekä valtiontakuukeskuksen alueyksiköt. Työministeriön hallinnonalalta keskuksiin liitettiin työvoimapiirit alaisine työvoimatoimistoineen sekä maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalalta maaseu-

tuelinkeinopiirit. Myöhemmin yhdistettäessä Kera Oyj ja valtiontakuukeskus Finnvera Oyj:ksi siirrettiin TE-keskusten takuuyksiköt Finnvera Oyj:ön.

TE-keskusten toiminnan suunnittelua varten toimi laaja valmistelujaostoverkosto. Valmistelujaostot muodostettiin tiedottamista, henkilöstö-, talous – ja tietohallintoa sekä alueellista yhteistyötä ja EU-asioiden hallinnoinnin suunnittelua varten. Valmistelevat toimenpiteet käsittivät näin ollen mm. ulkoisen ja sisäisen tiedottamisen suunnittelua ja toteutusta mukaan lukien graafiset ohjeet, tulostusohjauksen kehittämistä, tietohallinnon kehittämistä sekä taloushallinnon organisointia.

TE-keskusten muodostaminen jaettiin kolmeen vaiheeseen. Ensimmäisen vaiheen muodostivat ne toimenpiteet, jotka tarvittiin ennen TE-keskusten toiminnan käynnistymistä. Tämä vaihe käsitti mm. organisaatiokohtaisten yhdistämissuunnitelmien laatimisen, TE-keskusten johtajien valinnan, mallityöjärjestysten laatimisen, tilivirasto-kohtaisten taloussääntöjen laatimisen, tulostusohjausta käsittelevän viitekehyksen rakentamisen sekä ministeriöiden välisen sekä ministeriöiden ja TE-keskusten välisen yhteistyöorganisaation kehittämisen. Keväällä 1997 käynnistettiin myös TE-keskusten eri toimintoja koskevat kehittämistyöryhmät, jotka saivat työnsä valmiiksi vuoden lopussa.

Toisen vaiheen muodosti TE-keskusten käynnistysvaihe, joka kesti syksyn 1997. Tällöin käynnistettiin ensimmäinen tulostusohjausmenettely sekä laaja koko henkilöstön käsittävä koulutus, jonka puitteissa TE-keskuksille laadittiin keskuskohtaiset visiot, strategiat, toiminta-ajatuksat sekä arvot.

Esimerkkinä voidaan mainita Pirkanmaan TE-keskus, joka on määritellyt toiminta-ajatuksensa seuraavasti:

”TE-keskuksen tehtävänä on edistää pirkanmaalaista elinkeinoelämää, yrittäjyyttä, työllisyyttä ja maakunnan myönteistä kehitystä yhteistyössä asiakkaiden ja sidosryhmien kanssa”

Toiminta-ajatus tähtää visioon, joka kuuluu seuraavasti:

”Pirkanmaan TE-keskus on muihin julkisiin yrityspalveluorganisaatioihin verrattuna maan paras ja monipuolisin ja ammattitaitoinen alueellisia yritysneuvonta-, rahoitus-, kehittämis- ja koulutuspalveluja tuottava elinkeino-, työllisyys- ja maaseutuasioiden asiantuntija- ja palveluorganisaatio”.

TE-keskuksen arvot ovat asiakaslähtöisyys, vaikuttavuus ja keskinäinen arvostus ja yhteistyö.

Käynnistysvaiheen aikana määriteltiin myös ne keskeiset kehittämishankkeet, jotka nähtiin tarpeelliseksi toteuttaa TE-keskusten toimivuuden sekä ohjauksen parantamisen näkökulmasta. Varsinaisesti uudistukseen liittyvien käytäntöjen eteenpäinvienti tapahtui TE-keskuksissa. Työtä vaativat niin yhteistoiminnan järjestäminen kuin sidosryhmätyö. Muutto yhteisiin tiloihin, joka on toteutunut jo neljässätoista TE-keskuksessa, on parantanut osaltaan myös yhteistyötä palveluiden tuottamisessa.

Vuoden 1998 alusta lukien siirryttiin TE-keskusten kehittämisessä kolmanteen eli kehittämisvaiheeseen. Samalla muutettiin TE-keskusten ja ministeriöiden välistä yhteistyöorganisaatiota siten, että jatkuvan toiminnan turvaamiseksi muodostettiin funktiokohtaisia yhteistyöryhmiä ja kutakin kehittämishanketta varten oma projekti-organisaationsa. Ns. kansliapäällikköryhmässä on seurattu TE-keskusten kehittymistä sekä sovitettu yhteen kehittämiseen ja toiminnan ohjaukseen liittyviä näkökohtia. Edellä todetun lisäksi ovat tarvittaessa kokoontuneet myös TE-keskustoiminnasta vastuussa olevien ministeriöiden ministerit.

Tampereen yliopiston arviointitutkimuksen mukaan TE-keskusuudistuksen toteutuksessa on kaivattu selkeitä viestejä siitä, tuleeko TE-keskuksia kehittää kokonaisuutena vai toimialoja yhdistävänä katto-organisaationa. Keskushallinnon jämäkyys ja yhdenmukaisuus näyttävät suuressa määrin vaikuttavan siihen, minkälainen suunta uudistuksella on ollut.

Tutkimuksen mukaan lähtökohtatilanteen huomioon ottaen TE-keskusuudistuksen toteuttaminen on edennyt kohtuullisesti. Yleinen arvio on myös se, että uudistus on edennyt parempaan suuntaan. Tähän on vaikuttanut uudistuksen painopisteen muuttuminen perustamistoiminnasta kehittämiseen.

Yhteistyö

TE-keskusten toiminnan yleishallinnollinen vastuu on kauppa- ja teollisuusministeriöllä. Yleishallintoon kuuluvien tehtävien hoitaminen edellyttää erityisesti tiettyjen tehtävien osalta tiivistä yhteistyötä työministeriön ja maa- ja metsätalousministeriön kanssa.

TE-keskusten kehittämisen seuranta, eri toimenpiteiden yhteensovittamista ja toiminnan kehittämistä varten on perustettu mukana olevien ministeriöiden kansliapäälliköistä ja heidän nimeämistään virkamiehistä (yksi kustakin ministeriöstä) sekä TE-keskuksen johtajien ja henkilöstöjärjestöjen edustajasta muodostuva yhteistyöryhmä (ns. kansliapäällikköryhmä).

Lisäksi ovat toimineet seuraavat työryhmät: tulosohtaus, toiminta- ja taloussuunnittelu, tietotekniikka, viestintä ja henkilöstökoulutus. Osa erityisesti ministeriöiden väliseen yhteistyöhön liittyvistä tehtävistä ei edellytä erillisten työryhmien asettamista, vaan ne hoidetaan vastuuhenkilöverkoston avulla.

Keskeiset kehittämishankkeet

Keskeisiä tähän mennessä toteutettuja kehittämistoimenpiteitä ovat olleet muun muassa toimintamenojen yhdistäminen yhdelle momentille, kunkin TE-keskuksen muodostaminen itsenäiseksi tilivirastoksi ja tämän edellyttämien organisaatoratkaisujen tekeminen, tietohallinnon yhtenäistäminen, tulosohtauksen kehittäminen, johtamisjärjestelmien kehittäminen, uutta rakennerahastokautta koskevan hallinnointimallin kehittäminen, yrityspalvelupisteiden muodostaminen sekä kansainvälistymispalvelujen kehittäminen.

TE-keskusten toiminnan käynnistyessä vuonna 1997 keskuksille myönnettiin toimintamenoihin määrärahoja kauppa- ja teollisuusministeriön, työministeriön sekä maa-

ja metsätalousministeriön pääluokkiin kuuluvilta momenteilta siten, että kukin ministeriö vastasi pääasiassa omien osastojensa toimintamenoista, minkä lisäksi kauppa- ja teollisuusministeriö osoitti varat johdon toimintamenoihin.

Edellä mainitusta menettelystä aiheutui ongelmia toiminnan kehittämiseksi. Menettely vaikeutti yhteistoimintaa, yhteisten toimintojen kokoamista sekä näistä aiheutuviin menojen maksamista sekä resurssien joustavaa käyttöä. Menettely merkitsi myös sitä, että johtajalla ei ollut mahdollisuuksia resurssijohtamiseen. Ongelmien vähentämiseksi hallitus päätti keväällä 1998, että vuoden 1999 talousarvioon toimintamenot kootaan yhteen palkkausmenoja lukuun ottamatta. Samalla päätettiin, että TE-keskuksista muodostetaan itsenäiset tilivirastot vuoden 1999 aikana.

Vuonna 1999 keskityttiin asiakaspalvelun kehittämiseen, eri osastojen toimenpiteiden yhteensovittamiseen, organisaatorakenteen kehittämiseen sekä sisäisen toimivuuden kuten johtamisjärjestelmien sekä talous-, henkilöstö- ja tietohallinnon parantamiseen. Lisäksi kaikkien TE-keskusten palveluvalikoimaa laajennettiin koskemaan patentti- ja rekisterihallituksen eräitä palveluja sekä aloittavien yritysten ja pienyritysten informointia työnantajavelvoitteista.

Vuoden 2000 alusta TE-keskusten taloushallinto uudistui siten, että jokainen TE-keskus aloitti toimintansa itsenäisenä tilivirastona. Tämä tarkoittaa sitä, että jokaisella TE-keskuksella on oma taloussääntö sekä kirjanpito ja maksuliike. Vuoden 2000 alusta niin ikään kaikki TE-keskusten toimintamenot mukaan lukien palkkaukset on budjetoitu kauppa- ja teollisuusministeriön pääluokkaan ja ne osoitetaan TE-keskuksille kokonaisuutena.

Taloushallinnon uudistuksen tavoitteena oli tukea TE-keskusten itsenäisyyttä alueellisinä palveluorganisaatioina ja korostaa niiden vastuuta asetettujen tulostavoitteiden saavuttamisessa. Uudistus on merkinnyt TE-keskusten muidenkin hallinnollisten toimintojen yhteen kokoamista ja siten yhtenäistänyt keskusten sisäistä hallintoa sekä luonut edellytyksiä palveluiden parantamiselle ja yhtenäistämiseksi.

TE-keskusten kehittämisen keskeisenä tavoitteena on ollut eri osastojen toimenpiteitä yhteen sovittamalla ja osastojen monipuolista osaamista hyödyntämällä tuottaa aiempaa parempia ja vaikuttavampia palveluja sekä yksittäisten asiakkaiden toiminnan että koko toimialueen kehittämiseksi. Tässä mielessä TE-keskusten toiminta on kehittyvässä kohti yhtenäistä toimintakulttuuria. Myös hallintoa kehitetään edelleen vastaamaan toiminnan tarpeita.

Myös tulosohtausprosessia, joka on operatiivisen toiminnan tärkein ohjausväline, on kehitetty kauppa- ja teollisuusministeriön, työministeriön ja maa- ja metsätalousministeriön välisenä yhteistyönä yhdessä TE-keskusten kanssa. Ohjaavien ministeriöiden yhteistä strategiaa on syvennetty ja tulosohtaukseen on kytketty toimintaa ohjaavia yhteisiä vaikuttavuutta, laatua, taloudellisuutta sekä tehokkuutta kuvaavia mittareita.

TE-keskuksia koskevan asetuksen muutokset

TE-keskuksista annettuun asetukseen (93/1997) on tehty muutoksia kolmeen otteeseen.

Vuonna 1998 (907/1998) asetukseen lisättiin 15 a §, jossa määritellään keskuksiin perustettavat työvoimapolitiittisen aikuiskoulutuksen sekä aikuisten ammatillisen lisäkoulutuksen ennakointi- ja hankintatoimikunnat. Tavoitteena oli parantaa ammatillisen koulutuksen osuvuutta työelämän tarpeisiin osaavan työvoiman saannin turvaamiseksi. Seuraava muutos (1310/1999) koski keskuksen johtoryhmän kokoonpanoa, johon lisättiin keskuksen yhteisistä hallinto- ja talousasioista vastaava virkamies (hallintopäällikkö). Syyskuun 1 päivänä 2000 voimaan tullessa asetusmuutoksessa (594/2000) vahvistettiin TE-keskusten johtamisedellytyksiä parantamalla johtajan asemaa ja toimivaltaa. Ratkaisu- ja nimitysvalta on asetuksen mukaan pääsääntöisesti johtajalla. Päätösvalta delegoidaan työjärjestyksillä edelleen asianomaisille osastoille tai yksiköille.

4.3. Lääniuudistuksen toimeenpano

Lääniuudistuksen pääpiirteet

Lääniuudistus merkitsi lääninhallitusten määrän supistumista kahdestatoista kuuteen. Tämä oli mahdollista, kun käsiteltävien asioiden määrä sekä asiakaspalvelutehtävät olivat lääninhallituksissa vähentyneet uudistusta edeltäneiden tehtäväsiirtojen takia. Uudistuksen jälkeen läänit ovat Etelä-Suomen, Länsi-Suomen, Itä-Suomen, Oulun, Lapin ja Ahvenanmaan läänit.

Lääninhallitusten päätoimipaikat sijaitsevat Hämeenlinnassa, Turussa, Mikkeliissä, Oulussa, Rovaniemellä ja Maarianhaminassa. Etelä-, Länsi- ja Itä-Suomen lääninhallituksilla on lisäksi alueelliset palveluyksiköt lakkautettujen lääninhallitusten sijaintikaupungeissa ja Länsi-Suomen lääninhallituksella Tampereella uusi alueellinen palveluyksikkö. Hallituksen esityksen perustelujen mukaan palveluyksiköt hoitaisivat edelleen muun muassa hakemusten ja elinkeinotoimistojen vastaanottoa, eräitä alko-holitarkastusta ja -lupatehtäviä, ruotsinkielisiä alueellisia palveluita sekä sosiaali- ja terveystoimen rakentamisen ja koulurakentamisen operatiivisia tehtäviä.

Lääniuudistuksen tullessa voimaan silloisten lääninhallitusten henkilöstö maaherraa lukuun ottamatta siirtyi uusien lääninhallitusten palvelukseen. Hallituksen esityksen perustelujen mukaan uudistuksesta johtuva henkilöstön supistaminen ajoittuisi vuoteen 2001 ulottuvalle siirtymäajalle, jonka aikana lääninhallituksissa voi olla päällekkäistä henkilöstöä. Myös palveluyksiköiden henkilöstömäärä pyritään perustelujen mukaan sopeuttamaan tehtäviä vastaavaksi vuoteen 2001 mennessä.

Sisäasiainministeriö lähetti lääninhallituksille 6.4.1998 kirjeen, jossa täsmennetään lääninhallitusten henkilöstön paikkakunnalta toiselle siirtymiseen liittyviä säännöksiä ja periaatteita. Kirjeessä todetaan lähtökohtana uudistuksen toimeenpanossa olevan se, että henkilöstön palvelussuhde turvataan uudistuksen vuoteen 2001 kestävästä siirtymäajan päättymiseen saakka. Kirjeen mukaan myös virkojen sijoittamiset paikkakunnalta toiselle pyritään mainittuna ajanjaksona toteuttamaan vapaaehtoisuuteen perustuen. Lisäksi kirjeessä veloitettiin lääninhallitukset mahdollisimman pian määrittelemään ne tehtävät, joihin tarvittavan henkilöstön määrä tulee supistumaan tai joissa uudelleen kohdentaminen paikkakunnalta toiselle on toiminnallisista syistä perusteltua.

Lääniuudistuksen toimeenpano ja läänikohtainen valmistelu

Sisäasiainministeriö asetti lääniuudistuksen toimeenpanoa varten johtoryhmän 14.10.1996. Johtoryhmän tuli edistää ja yhteensovittaa Manner-Suomen lääninhallitusten toiminnallista yhdistämistä viideksi lääniksi. Johtoryhmän alaisuuteen asetettiin kahdeksan alajaostoa, jotka loivat pohjan lääninhallitusten toiminnalliseksi yhdenmukaistamiseksi.

Lääniuudistuksen läänikohtainen toimeenpanon valmistelu käynnistyi jaostojen väliraportteja hyväksi käyttäen. Hankkeen loppuraportit valmistuivat 28.1.1998. Jaostojen väliraportit johtoryhmän kannanotoilla varustettuina olivat kuitenkin hyvissä ajoin keväällä 1997 käytettävissä. Jaostojen työllä pyrittiin saamaan yhdenmukaista läänien, erityisesti uusien läänien, toiminnalliseen valmisteluun. Lääninhallitukset noudattivatkin ehdotuksia varsin hyvin.

Ohjaus- ja johtamisjärjestelmäjaosto tarkasteli lääninhallituksen organisaation muotoa, hajautettua verkosto-organisaatiota, organisaation ominaisuuksia, johtamisen kehittämistä, toimintojen hajauttamista ja keskittämistä, verkottumista sekä hallinnonalakohtaista toimintojen organisoimista. Jaosto esitti lääninhallitusten organisaatiomalliksi hajautettua verkosto-organisaatiota, jossa hajautetaan henkilöstöä, toimivaltaa, tehtäviä ja poikkeustapauksissa johtamista. Perusteluna oli erityisesti tavoite säilyttää ja vahvistaa hallintopalvelujen alueellinen kattavuus sekä vähentää päällekkäisyyttä ja aktivoida uusiin yhteistyömuotoihin. Kolmessa uudessa läänissä malli otettiin käyttöön.

Ohjaus- ja johtamisjärjestelmäjaoston ehdotuksen ja suunnitelmamallin pohjalta lääninhallitukset laativat perustamissuunnitelman. Läänikohtainen valmistelu eteni aikataulussa siten, että 1.9.1997 uudet organisaatiot olivat toimintakunnossa ja siirtymisen uuteen lääninhallintoon sujui kitkatta ja ilman palvelujen heikentymistä.

Tampereen yliopiston laatiman arviointitutkimuksen mukaan uudistuksen valmisteluprosessi onnistui varsin hyvin. Valmistelutyön tuloksena syntyneet toimeenpanosuunnitelmat arvioidaan kattaviksi, perusteellisiksi ja innovatiivisiksi. Tutkimuksen mukaan kaksi kolmasosaa henkilöstöstä suhtautui alun alkaen lääniuudistukseen kriittisesti. Sidosryhmissäkin kriittisesti suhtautuvia oli noin 40 %. Muutosvastarinnan voittaminen ja tilanteen vakauttaminen ovatkin asettaneet uudistuksen toimeenpanolle omat vaatimuksensa, mikä on tutkimuksen mukaan vaikuttanut mahdollisuuksiin keskittyä uudistuksen varsinaisiin tavoitteisiin, hallinnon ja toiminnan kehittämiseen.

Lääniuudistukseen liitetyn siirtymäkauden on uudistuksen toimeenpanossa katsottu jatkuvan vuoden 2001 loppuun saakka. Tätä pitkää siirtymäkautta voidaan Tampereen yliopiston tutkimuksen mukaan pitää yhtenä uudistuksen virheenä. Siirtymäkauden arvioidaan heikentäneen lääninhallitusten mahdollisuuksia toteuttaa lääniuudistusta ja keskittyä toimintalahtoiseen organisaation kehittämiseen. Siirtymäkausi on myös pitänyt yllä henkilöstön epävarmuutta tulevaisuudestaan. Henkilöstön epävarmuuden tunteet voivat siirtymäkauden pituuden lisäksi johtua säästötoimista ja lääninhallinnon tulevaisuutta koskevan julkisen keskustelun jatkumisesta. Siirtymäkausi tarjosi toisaalta myös mahdollisuuden henkilöstön hallittuun supistamiseen tehtäviä vastaavaksi. Rajoitetut toimintavapaudet uudistuksen johtamisessa ovat tutki-

muksen mukaan kuitenkin aiheuttaneet sen, että uudistuksen yhteydessä on jossain määrin tehty ratkaisuja ajalehtien eli päätöksiä on tehty niissä asioissa, joissa se on ollut mahdollista. Edellä mainitussa sisäasiainministeriön kirjeessä edellytetty selvitystyö supistuvien tehtävien ja toiminnallisista syistä johtuvan paikkakunnalta toiselle siirtymistarpeen kartoittamiseksi on lääninhallituksissa vielä kesken. Myöskään riittäviä resursseja tarvittavien muutosprosessien läpiviennille ei ole taloudellisista syistä ollut.

Lääninhallitusten yhteistyöryhmä ja muu yhteistyö

Lääninhallitusasetuksessa (120/1997) säädetään lääninhallitusten yhteistyöryhmästä. Yhteistyöryhmän tehtävänä on lääninhallitusten tulosohtauksen yhteensovittaminen ja lääninhallitusten kehittämistä yleisesti koskevien asioiden käsittely. Yhteistyöryhmässä ovat edustettuina lääninhallituksia ohjaavat ministeriöt. Siihen kuuluvat myös kaikki maaherrat ja lääninhallitusten henkilöstön edustaja.

Tulosohtausta koskevat asiat ovat yhteistyöryhmän työssä keskeisiä, koska tulosohtausjärjestelmä ja kehysbudjetointi aiheuttavat monialaisessa virastossa paljon yhteistyön tarvetta lääninhallitusten ja ohjaavien viranomaisien sekä eri toimialojen välillä.

Yhteistyöryhmä kokoontuu noin kahdeksan kertaa vuodessa. Sen tärkeimpiä viimeaikaisia tehtäviä on ollut lääninhallitusten voimavaruussuunnitelman laatiminen. Yhteistyöryhmän työskentely on osoittautunut hedelmälliseksi. Yhteistyöryhmää onkin täydennetty siten, että se edustaa yhä laajempaa asiantuntemusta. Yhteistyöryhmän käsittelemät asiat on myös koettu sekä lääninhallituksissa että ohjaavissa viranomaisissa hyvin merkitykselliseksi.

Lääninhallitusten ja sisäasiainministeriön välinen perinteinen yhteistyömuoto on maaherrakokous. Lääniuudistuksen jälkeen tämän yhteisellä päätöksellä kootun yhteistyöfoorumin toiminta on otettu entistä selkeämmin sisäasiainministeriön vetovastuulle. Maaherrakokouksen puheenjohtajana toimii sisäasiainministeriön kansliapäällikkö. Maaherrakokouksen tarkoituksena on erityisesti yhteisen näkemyksen muodostaminen ajankohtaisista kysymyksistä.

Myös eri ohjaavat viranomaiset ovat toimialallaan lisänneet erilaisia yhteisiä neuvottelupäiviä ja yhteistyö on tiivistynyt.

Lääninhallitukset ovat säilyttäneet perinteiset ulkoiset yhteytensä ja pyrkineet sen lisäksi edistämään maakunnallista ja yli maakuntarajojen tapahtuvaa alueellista yhteistyötä monin eri muodoin. Tutkimusten mukaan kunnissa koetaan lääninhallituksen osallistuminen paikallisiin ja seudun hankkeisiin myönteisenä. Lääninhallitukset ovat toiminnassaan jatkuvassa yhteydessä mm. ympäristökeskuksiin, työsuojelupiireihin, tiepiireihin, TE-keskuksiin ja maakuntien liittoihin. Lääninhallitusten sisällä koetaan tutkimusten mukaan jonkin verran, että yhteydet alueisiin ovat lääninuudistuksen seurauksena heikentyneet. Sidosryhmätutkimukset eivät tätä johtopäätöstä kuitenkaan suoranaisesti tue, vaan valtionhallinnon ja kunnallisen itsehallinnon roolijako nähdään entistä selkeämpänä ja siihen puolestaan kuuluu tietty lääninhallituksen vaikutusvallan väheneminen. Lääninhallituksilla nähdään toisaalta olevan mahdollisuuksia

alueellisen painoarvon lisäämiseen puolueettomina asiantuntijavirastoina. Tämä liittyy verkostomaisen yhteistyön tehostumiseen, mikä vie oman aikansa, koska kysymys on myös henkilösuhteiden rakentumisesta ja lujittumisesta.

Voimavarasuunnitelma

Lääniuudistuksen toteutuksen yksi tärkeimmistä toimintatapoja koskevista tavoitteista on ollut lääninhallitusten toiminnan vakiinnuttaminen ja muutoksen hallinta. Valtion talousarvioesityksessä 1999 asetettiin lääninhallituksille yhteinen tavoite, jonka mukaan ohjaavien viranomaisten ja lääninhallitusten yhteistyönä laaditaan pitkäjänteiset voimavarasuunnitelmat, jotka turvaavat lääniuudistuksen hallitun läpiviennin ja mahdollistavat tehtäväsiirrot keskushallinnosta. Lisäksi tavoitteessa edellytetään, että suunnitelmien edellyttämät toimenpiteet aloitetaan vuonna 1999.

Tavoitteen toteuttamiseksi on laadittu "Lääninhallitusten voimavarasuunnitelma" -niminen asiakirja. Se on lääninhallitusten yhteistyöryhmän ohjauksessa laadittu ja yhteistyöryhmän hyväksymä suunnitelma, jossa esitetään yleiset puitteet voimavarojen jakautumiselle ja tarvittaville toimenpiteille. Sitä täydentämään tehdään erilaisia yksityiskohtaisempia suunnitelmia eri toimialoilla.

Eräs voimavarasuunnitelman laatimisen yhteydessä syntyneitä tärkeimpiä havaintoja on se, että lääninhallitusten tehtävät ovat muuttuneet muutamassa vuodessa Aluehallinto 2000-uudistuksen lähtökohdista varsin paljon. Samoin se toimintaympäristö, jossa aluehallintoviranomaiset toimivat on muuttunut ja saanut uutta merkitystä. Tällä hetkellä näyttääkin välttämättömältä turvata lääninhallitusten toimintakyky ei vain nykyisistä tehtävistä selviytymiseen vaan valmiuteen vastaanottaa uusia lisääntyviä haasteita.

Lääninhallitusten tehtävissä on tapahtunut lisääntymistä. Suurin yksittäinen tehtäväsiirto on rakennerrahastotehtävien siirto opetusministeriöltä lääninhallituksille vuoden 2000 alusta. Opetusministeriön ja lääninhallitusten arvion mukaan tehtävä vaatii yhteensä runsaan 30 henkilötyövuoden lisäyksen. Tästä lisätarpeesta kuitenkin voidaan opetusministeriön arvion mukaan hoitaa yli puolet siirtämällä työpanosta muista tehtävistä, erityisesti ammatillisen lisäkoulutuksen hallinnointitehtävistä. Lääninhallituksilta poistuvat koulutuksen hankintasopimusten laadintaan sekä sopimusten mukaisen valtionrahoituksen maksamiseen liittyvät tehtävät. Siirtymäkauden järjestelyiden vuoksi lisäkoulutuksen rahoituksesta aiheutuva työmäärä ei kuitenkaan vähene merkittävästi vielä vuonna 2001. Uudessakin järjestelmässä lääninhallituksilla on edelleenkin lisäkoulutuksen tarpeen ennakointiin sekä koulutuksen seurantaan ja arviointiin liittyviä aluetason asiantuntijatehtäviä.

Yleisesti ottaen lääninhallitusten tehtävälisäykset ovat luonteeltaan hallinnon painopisteen siirtymisiä, eivät yksittäisiä tehtävien delegointeja. Korostetusti tämä ilmenee sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalla, jossa muun muassa perusoikeusuudistus on aiheuttanut alueellisen viranomaisen arviointi- ja ohjaustehtävän selvää lisäystä. Kaikilla lääninhallituksen toimialoilla peruspalvelujen arviointitehtävä on saanut lisää painoa ja sen merkitys on kasvava. Tehtävä on vaativa ja lääninhallitukset painostavat arvioinnin kehittämiseen edelleen.

Muita yksittäisiä tehtäväsiirtoja tai -lisäyksiä ovat liikenneministeriön toimialalla eräät kansainväliseen liikenteeseen liittyvät tehtävät, kauppa- ja teollisuusministeriön toimialalla perintätoiminnan luvanvaraisuus ja velkaneuvonnan organisointi sekä opetusministeriön toimialalla liikuntapaikkarakentamiseen ja koululaisten iltapäivätoimintaan liittyvät tehtävät. Euroopan Yhteisön vaatimukset heijastuvat myös elintarvikevalvontaan. Lääninhallitusten eläinlääkintätoimeen on voitu osoittaa noin neljän henkilötyövuoden lisäpanostus.

Osa tehtäväkehityksestä on tehtävien vähenemistä, kun tehtäviä on delegoitu lääninhallituksista kihlakunnanvirastoille. Henkilöstövaikutukseltaan nämä tehtäväsiirrot eivät ole kovin suuria.

Lääninhallitusten strategiatyö

Lääninhallitukset ovat lääninuudistuksen jälkeen käynnistäneet strategiatyön, jonka tuloksena kaikki manner-Suomen lääninhallitukset ovat määritelleet visionsa, toimintajatuksensa ja keskeiset toiminnassa noudatettavat arvot.

Esimerkiksi Länsi-Suomen lääninhallitus on määritellyt toiminta-ajatuksensa seuraavalla, lääninhallitusten roolia hyvin kuvaavalla tavalla

”Länsi-Suomen lääninhallitus on valtion aluehallinnon monialainen asiantuntijavirasto, jonka toiminta perustuu asiakkaiden tarpeista lähtevään palvelupe-
riaatteeseen. Se tuo alueelliseen toimintaan vakautta ja turvallisuutta sekä edistää, alueellista yhteistyötä kehittäen, hyvinvointia, oikeusturvaa ja oikeudenmukaisuutta, tasa-arvoa sekä kansalaisten perusoikeuksien toteutumista.”

Oulun lääninhallituksen visioon on tiivistetty lääninhallituksen tavoitetila vuodelle 2005 seuraavasti

”Olemme asiakkaiden arvostama valtion monialainen verkostoitunut asiantuntijavirasto Oulun läänissä.”

Lääninhallitusten visioissa korostuvat merkitys alueellisina organisaatioina, monialaisuus, asiantuntijuus sekä yhteiskunnallinen ja valtiollinen tehtävä oikeudenmukaisuuden, hyvinvoinnin ja perusoikeuksien edistäjänä ja arvioijana.

Tampereen yliopiston tutkimuksen mukaan lääninhallitusten henkilöstö arvioi myönteisesti lääninhallitusten visioita. Visioiden läpivienti organisaatioon ei ole kuitenkaan vielä täysin toteutunut. Lääninhallitusten tulevana haasteena onkin saada henkilöstö toteuttamaan ja määrittämään vision sisältöä.

Keskeiset kehittämishankkeet

Kansalaisten peruspalvelujen saatavuuden ja tason alueellinen arviointi lääninhallituksen toimialalla kuuluu lääninhallituksen keskeisiin tehtäviin. Lääninhallitukset ovat arvioineet toimialansa peruspalveluja vuodesta 1996 alkaen. Arviointi on perustunut osittain erityislainsäädäntöön ja osittain lääninhallitusten ja ministeriöiden väliin tulossopimuksiin. Lääninhallituslain 15.4.2000 voimaan tulleella muutoksella (348/2000) arviointi säädettiin kaikilta osin säädöspohjaiseksi.

Lääninhallitusten suorittamaa arviointia on läänituudistuksen jälkeen kehitetty eri tavoin muun muassa asiaa selvittäneen työryhmän ehdotusten ja professori Pertti Aho- sen suorittaman arvioinnin perusteella. Kehittämistyön tuloksena arviointi tuottaa entistä paremmin alueellista tietoa peruspalveluista säädösvalmistelua, taloussuunnitel- lua ja valtakunnallisten suunnitelmien laatimista varten. Arvioinnilla tuotettu tieto voi palvella entistä paremmin myös kuntia peruspalvelujen kehittämistyössä. Arvi- ointi on myös edistänyt hallinnonalojen välistä yhteistyötä sekä lääninhallituksissa että lääninhallituksia ohjaavien viranomaisten kesken. Poikkihallinnollisen arvioin- nin osuus koko arviointitehtävästä onkin yhä merkittävämpi.

Lääninhallitukset kehittävät edelleen toimintaansa erityisesti monialaisena asiantunti- jana ja paikallisten palvelujen toteuttamisen edistäjinä. Myös lääninhallitusten säh- köisiä palveluja ja sähköistä asiointia kehitetään ja palvelusitoumusten käyttöön ottoa on kokeiltu. Lisäksi lääninhallitusten sisäisiä toimintatapoja on uudistettu. Lääninhal- litukset ovat muun muassa ottamassa käyttöön henkilöstötilinpäätöksen ja ovat uu- distaneet virkojen nimiä siten, että ne kuvaavat lääninhallitusten uudistunutta tehtä- väkenttää ja toimintatapaa sekä edistävät lääninhallitusten sisäistä yhteistyötä. Myös lääninhallitusten palkkausjärjestelmää uudistetaan parhaillaan tavoitteena ottaa uusi järjestelmä käyttöön vuoden 2001 aikana. Järjestelmän uudistamisen lähtökohtana on oikeudenmukaisen ja kannustavan palkkauksen periaate. Uudessa järjestelmässä palkkauksen perusteina ovat tehtävän vaativuus sekä henkilökohtainen suoritusaso.

5. TE-keskusuudistuksen toteutuminen

5.1. TE-keskusten toiminta-ajatus ja tehtävät

Työvoima- ja elinkeinokeskusten toiminta-ajatuksena on vastata omalla toimialueel- laan valtion harjoittamasta elinkeino-, työvoima-, ja maaseutupolitiikasta. Tätä toi- minta-ajatausta keskukset toteuttavat tukemalla ja neuvomalla etenkin pk-yrityksiä, edistämällä yritysten teknologista kehitystä, vientiä ja kansainvälistymistä, edistä- mällä maatilataloutta, maaseutuelinkeinoja sekä kalataloutta, edistämällä alueellista työvoimapolitiikkaa ja työvoimapolitiittista aikuiskoulutusta sekä ohjaamalla ja val- vomalla työvoimaosaston alaisia työvoimatoimistoja.

TE-keskusten tehtävänä on vahvistaa elinkeinopolitiikan tuloksellisuutta aluetasolla yhdensuuntaistamalla eri hallinnonalojen toimintaa. Tämä tapahtuu toteuttamalla hal- litusohjelman ja sen hankesalkun, Suomen työllisyyspolitiikan ja ohjaavien ministe- riöiden tavoitteiden mukaisia toimenpiteitä.

TE-keskusten tavoitteet ja toimenpiteet on ryhmitelty seuraaville tulosalueille:

1. Kilpailukykyisen toimintaympäristön kehittäminen
2. Työpaikkoja yrittäjyydellä ja yritysten kehittämisellä
3. Työmarkkinoiden toimivuuden ja työvoiman kehittäminen
4. Maatalouden ja kalatalouden elinvoimaisuuden kehittäminen

5. Kansallisen ja EU:n yhteisen maatalous- ja kalatalouspolitiikan täytäntöönpanon valvonta
6. TE-keskusten toimivuuden edistäminen.

5.2. TE-keskusten palvelut

Tampereen yliopiston tekemän tutkimuksen mukaan palveluja koskeva yhteistyö on kasvanut aluehallinto 2000-uudistuksen myötä. Myös uudistuksen tavoiteasettelussa mainittu yhden luukun periaate on vahvistunut. Palveluita saa yhä enemmän samoista toimitiloista ja palvelujen yhteen kokoaminen asiakkaiden kannalta tarkoituksenmukaisella tavalla on ollut toiminnan lähtökohtana. Myös yhteisiä työvoima- ja elinkeinopalveluita järjestetään yrityksille.

Tutkimuksen mukaan ulkoisissa arvioissa TE-keskuksia kohtaan kohdistuu kritiikkiä siitä, ettei palvelutoiminta ole vielä riittävän yhtenäistä. Palveluja tuotetaan yhä eriytyneesti ja sektorikohtaisuus heikentää yhden luukun palvelujen toimivuutta. Keskeinen kysymys on, missä asioissa yhden luukun palvelut ovat tarkoituksenmukaisia ja hyödyllisiä. TE-keskuksissa on käynnistynyt runsaasti palvelujen kehittämistoimintaa. Uusien palvelujen myötä laatu ja valikoima on parantunut. Arviointitutkimuksen perusteella TE-keskusten ulkoisessa profiilissa palveluiden laadun kehittäminen ei kuitenkaan näy vielä riittävästi.

Merkittävä palvelujen kokoamiseen liittyvä toiminto keskuksissa on ollut yrityspalvelupisteiden perustaminen. Vaikka ne on toteutettu keskuksissa eri tavoin, yleisenä linjana on ollut eri osastojen palvelujen yhdistäminen sekä tätä laajemman muun muassa Tekesin, Finnpron, Finnveran, Uusyrityskeskuksen, patenti- ja rekisterihallituksen sekä joissakin tapauksissa myös verohallinnon kanssa tehtävä yhteistyö. Monissa tapauksissa myös kunnat ovat mukana yhteispalvelujen järjestämisessä. TE-keskuksissa pyritään asiakkaiden ensiasteen neuvonnan järjestämiseen niin, että asiakkaan viranomaiskontaktien määrä vähenee, tiedonkulku tarjolla olevista mahdollisuuksista paranee ja palvelun laatu kohenee. Tavoitteena on tarjota yrittäjille kaikki yrittäjyyteen tarvittava tieto koko yrityksen elinkaaren ajan. On kuitenkin todettava, että työvoiman tarjontaan liittyvät palvelut ovat saatavissa työvoimatoimistoista.

TE-keskusten teknologiayksiköt toimivat TE-keskusten yritysosastojen yhteydessä osana Teknologian kehittämiskeskuksen kansallista ja kansainvälistä asiantuntijaorganisaatiota tuoden Tekesin rahoitus- ja asiantuntijapalvelut alueille erityisesti pk-yritysten lähelle. Tuotekehitysavustukset on tarkoitettu pitkäjänteiseen teknologiseen tutkimukseen ja kehitykseen sekä perusosaamisen kehittämiseen. Tuotekehityslainoilla rahoitetaan markkinaläheistä tuotannon ja tuotteiden kehitystä ja tuotteistamista. Teknologia-asiantuntijoiden vastuulla on myös kansallisia ja kansainvälisiä teknologiaohjelmia.

Keksintö- ja innovaatiopalvelut TE-keskuksissa on keskitetty keksintöasiamiehille, jotka toimivat tällä hetkellä lähes kaikissa TE-keskuksissa. Keksintöasiamiesten palveluihin kuuluvat yleisneuvonta keksintö-, tuotekehitys- ja teollisuusoikeusasioissa sekä hankekohtainen neuvonta uuden tuotteen kehittämisessä ja kehitystyön rahoit-

tamisessa. Keksintöjen kaupallistamisessa hyödynnetään TE-keskuksen liiketoiminnallista osaamista. Tämän lisäksi keksintöasiamies tiedottaa keksintötoiminnasta sekä pitää yhteyttä muihin alueensa toimijoihin.

Arviointitutkimuksen perusteella TE-keskusuudistuksen seurauksena työvoima- ja elinkeinopolitiikan arvostus on vahvistunut. TE-keskuksista on tullut näkyviä ja merkittäviä toimijoita, joiden ulkoinen imago on melko myönteinen. TE-keskusten palveluita ei kuitenkaan tunneta riittävästi. Toimintaan kohdistuu myös epärealistisia, ulkopuolisia odotuksia. Näin ollen ulkoisen tunnettavuuden hyväksi joudutaan tekemään vielä runsaasti työtä.

5.3. TE-keskusten merkitys alueiden kehittämislle

TE-keskusuudistuksen seurauksena työvoima- ja elinkeinopolitiikan hallinto muodostaa aikaisempaa yhtenäisemmän kokonaisuuden. Uudistus on siten selkiyttänyt aluehallinnon toimialojen toimintaa ja tehtäviä.

Tampereen yliopiston tekemän arviointitutkimuksen mukaan TE-keskusten merkitys alueiden kehityksen tukemisessa on ilmeinen. Aluehallintouudistus käynnisti prosessin, jossa TE-keskukset ovat hakeneet toiminnallista asemaansa aluehallinnossa. Uudistus on edistänyt alueellista kehitystä ja omaleimaisten alueiden muotoutumista. TE-keskuksilla on vahva alueellinen rooli ja niiden toiminta tukee maakunnallista kehittämistä. Tässä prosessissa kuitenkin eri tehtäväroolit, erityisesti kehittäjän ja valvojan tehtävät voivat aiheuttaa toiminnallisia ristiriitoja. Tämä on luonnollista seurausta siitä, että keskuksilla on lakisääteisesti muun muassa maatalouspolitiikan toteutuksessa valvojan rooli. Työvoimaosastot puolestaan ohjatesaan alaisiaan työvoimatoimistoja joutuvat kiinnittämään huomiota työttömyysturvaan liittyvään kontrolloitavuuteen.

Arviointitutkimuksen mukaan keskuksilla ei kuitenkaan ole vielä riittävästi toiminnallisia mahdollisuuksia edistää aluepolitiikkaa alueillaan. Tämä on vähentänyt TE-keskusten merkitystä alueellisen kehityksen ja omaehtoisten alueiden muotoutumisessa. Ongelma ei ole kovin suuri elinkeino- ja työvoimapolitiikan sisällön kannalta, sillä asiaa edistetään samankaltaisin linjauksin niin valtakunnallisella kuin paikallisella tasolla.

Arviointitutkimuksen perusteella TE-keskusten ja kunnallista demokratiaa edustavien maakuntien liittojen välillä ei ole merkittäviä valtaan liittyviä ristiriitoja. Tätä on tutkimuksen mukaan edesauttanut paitsi yhteistyömuotojen runsaus ja toimivuus myös se, että elinkeino- ja työvoimapolitiittiset tavoitteet ovat samansuuntaisia yhteiskunnassa. Maakunnat vastaavat alueiden kehittämisestä ja alueiden menestystekijöiden rakentamisesta TE-keskuksien toiminta on keskeistä. Tutkimuksessa kuitenkin henkilöstön arvion mukaan TE-keskusten ja maakuntien liittojen työnjako ei vielä ole täysin selkeä.

TE-keskusten toimialoilla toiminta suhteessa paikallishallintoon on pääpiirteissään pysynyt muuttumattomana. Toiminnassa on jonkin verran käytetty palvelujen tuottamisessa hyödyksi sitä, että TE-keskuksissa on edustettuna kolme toimialaa. Arvi-

oointitutkimuksen mukaan TE-keskuksen suhde työvoimatoimistoihin on kuitenkin edelleen ongelmallinen, eikä kaikkia mahdollisuuksia palvelujen edistämiseksi ole vielä pystytty hyödyntämään. Sähköisten asiointimahdollisuuksien kehittyminen saattaa parantaa palvelujen kattavuutta. Työvoimahallinnon sektorinäkökulmasta uudistuksen vaikutukset suhteessa työvoimatoimistoihin saatetaan nähdä jopa kielteisinä.

Uudistus on osittain tukenut kuntien liittymistä alueelliseen yhteistyöhön. Kuntien kannalta TE-keskukset ovat tärkeä yhteistyökumppani. Tämä liittyy erityisesti TE-keskusten rooliin rahoittajana ja valvojana muun muassa EU-tukien ollessa kysymyksessä.

5.4. TE-keskusten suhde keskushallintoon

Uudistus on edistänyt tehtävien ja päätösvallan siirtämistä keskushallinnosta aluehallintoon. Konkreettinen esimerkki tehtävien siirrosta on tilivirastouudistus. TE-keskusasetuksen 1.9.2000 voimaan tullut muutos parantaa keskuksen johtajan asemaa huomattavasti suhteessa keskuksen kehittämiseen, nimitysvaltaan ja henkilöstöpoliittisiin kysymyksiin. Arviointitutkimuksen tulosten perusteella sidosryhmät saavat kuitenkin pitää yleisesti päätösvallan siirtämistä liian vähäisenä.

Monitoimialaisen ohjauksen tavoin TE-keskustenkin ohjaukseen on liittynyt ongelmia. Sektorit ovat pitäneet ohjauksessa kiinni toimialojensa tulostavoitteista ja samalla eduista ja niitä koskevasta vallasta. Ohjaus on mainitusta syystä voinut olla risiiriitaista. Toisaalta ohjausta on toteutettu tavoilla, joita lainsäädäntö on vaatinut. Sektoriohjauksesta on voitu pitää kiinni. Yhtenäisen elinkeino- ja työvoimapolitiikan kannalta tilanne on kuitenkin kehittynyt parempaan suuntaan. Ohjaukseen liittyvä yhteistyö on parantunut ja TE-keskuskohtaisista tulostavoitteistakin vallitsee yksimielisyys.

Työministeriön näkökulmasta kauppa- ja teollisuusministeriön yleishallinnollinen ohjausvastuu on ongelmallinen suhteessa työvoimatoimistoihin. Erityisesti maa- ja metsätalousministeriön taholta on ilmaistu, että TE-keskusuudistus on johtanut monimutkaisiin ohjaussuhteisiin ja epäselvyyteen vastuusuhteissa. Keskushallinnon työpanos ohjaukseen on lisääntynyt. Tulosohjauksen kehittämiseen on näin ollen edelleen syytä kiinnittää huomiota.

5.5. Toimintaedellytykset ja ohjausjärjestelmä

Johtamisjärjestelmä

Arviointitutkimuksen mukaan uudistuksen seurauksena elinkeino- ja työvoimapolitiikan aluehallinnosta on tullut yhä enemmän tiimi- ja hankeorganisaatio. Tämä on lisännyt toimintojohtoisen toiminnan merkitystä, mikä samalla on joustavoittanut TE-keskusten toimintaa ja luonut pohjaa paremmalle asiakaspalvelulle. Myös hallinto-

asioiden hoitamisessa on hyödynnetty elinkeino- ja työvoimapolitiikan hallinnon yhteenkokoamista.

Uudistuksen yhteydessä on kuitenkin voitu melko huonosti organisoida toiminta kokonaan uudelta pohjalta toimintolähtöisesti tai palvelukokonaisuuksittain. Esimerkiksi lainsäädäntö ei riittävästi mahdollista osastojaon purkamista ja toimintopohjaisen tai asiakaslähtöisen organisaation rakentamista. Osastot ja niiden sisällä toimialat ovat olleet lähtökohtaisesti toisistaan poikkeavia myös siten, että niillä on ollut toisistaan eroavat toimintatavat ja -käytännöt. Toiminnan luonnekin erottaa TE-keskusten osastoja toisistaan. Työvoimaosastolla on alaisuudessaan työvoimatoimistot, maaseutuosastojen toiminnassa korostuvat valvontatehtävät. Osastoilla on tiettyjä perustehtäviä, jotka on ensisijaisesti hoidettava.

Arviointitutkimuksen mukaan yhteistyö TE-keskuksiin kuuluvien toimialojen välillä on kasvanut. Koordinaatiota on parantanut varsinkin yhteisten visioiden ja strategioiden määrittely. Sektoreiden toimintakulttuuritkin ovat olleet erilaisia, vaikka ne ovat alkaneet lähestyä toisiaan. Osastojen tehtävien erilaisuudesta johtuen TE-keskukset tulevat edelleen näyttäytymään sektorikohtaisina organisaatioina. Kuitenkin voidaan olettaa, että keskusten johtajien ratkaisuvallan lisääntyminen ja johtoryhmätyöskentelyn tiivistäminen tulevat lisäämään yhtenäisyyttä niiden tehtävien osalta, joihin se luontevasti kuuluu.

Arviointitutkimuksen perusteella johtamisjärjestelmässä on ollut herkkyyttä henkilöstöristiriidoille eikä se ole sitouttanut johtoa riittävästi kokonaistavoitteiden edistämiseen. TE-keskusjohtajan asema on ollut epäselvä ja johtamisvaltuudet ovat olleet riittämättömät kokonaisvaltaisen TE-keskuksen johtamisen kannalta. Tilanne on kuitenkin tässä suhteessa parantunut oleellisesti 1.9.2000 voimaantulleessa TE-keskusasetuksen muutoksessa.

Arviointitutkimuksen mukaan TE-keskusten johdossa on henkilöitä, joihin henkilöstö ja ulkoiset tahot pääsääntöisesti luottavat. Johdon yhtenäisyys on ollut kuitenkin ongelma. Muun muassa hankejohtamisessa tarvittavaa vuorovaikutuksellista johtamista ei ole riittävästi. Henkilöstön johtaminen TE-keskuksissa, samoin kuin ylipäänsä julkisessa hallinnossa, on ilmeinen ongelma.

Johtamisjärjestelmän arviointi Tampereen yliopiston tutkimuksessa perustuu keskeisiltä osin henkilöstölle touko-kesäkuussa 1999 osoitettuun kyselytutkimukseen. Tuon ajankohdan jälkeen on tehty merkittäviä muutoksia lisäten TE-keskusten itsenäisyyttä. Lisäksi on otettu käyttöön uusia tai kehitettyjä johtamista tukevia mittausjärjestelmiä sekä kehitetty systemaattisen palautteen perusteella tulosjohtamisjärjestelmää.

TE-keskusten asiakaspalvelun parantamiseen liittyen asiakaslaadun seuranta, itsearviointi ja laadun kehittäminen ovat edenneet laatustrategian mukaan. Vuonna 1999 pääosin käyttöönotettu asiakaslaadun seurantajärjestelmä osoittaa asiakaslaadun nousseen vuodesta 1999 vuoteen 2000 kouluarvosanalla mitattuna arvosta 8.04 arvosaan 8.24. TE-keskusten tunnettuus ja palvelumielikuva ovat molemmat kehittyneet myönteisesti yritys-, työvoima- ja maaseutuosastoilla sekä yrityspalvelupisteissä, jotka olivat osatutkimuskohteina. Asiointi oli viimeisen vuoden aikana nousut keskimäärin 14 prosentista 19 prosenttiin haastatelluista (yli 4000 henkeä). Myös

palvelun laatumielikuva ”pk-yritysten toimintaedellytysten edistäjä” on noussut keskimäärin kaikilla osastoilla ja TE-keskuksissa valtakunnallisesti.

Sisäisen laadun mittaukseen on otettu käyttöön vuonna 1999 henkilöstöbarometri, joka osoitti työyhteisön tilanteen olevan yleisesti tyydyttävän ja osassa TE-keskuksia hyvän, mutta vaativan osassa TE-keskuksia toimenpiteitä, joihin on ryhdytty. Uusi esimiesbarometri 2000 antaa täsmällisempää tietoa esimiestoimintojen kehittämiseen TE-keskuksissa. Neuvottelukunnan ja johtoryhmän toiminnan kehittäminen ovat kehittämiskohteina edelleen.

Laajan ennakkointityön tuloksia hyödynnetään toimintaympäristön analysoinnissa systemaattisesti. TE-keskukset ovat aktiivisesti mukana valtionhallinnon johtamisjärjestelmiä ja palvelujen laatua kehittävässä valtiovarainministeriön hankkeissa. Yhtenäinen tuottavuusjärjestelmä on otettu käyttöön vuoden 2000 alusta ja se antaa jatkossa johdolle uuden välineen käyttöön resurssien ohjauksessa. Toiminnan vaikuttavuuden arviointi- ja seurantajärjestelmiä on yhtenäistetty ja kehitetty mm. operatiivisten tietojärjestelmien sekä arviointiosaamisen koulutuksen osalta. Erityistä huomiota on kiinnitetty hallitusohjelman keskeiseen painopisteeseen, työllisyysasteen kohottamiseen sekä työllisyysvaikutusten aikaansaamiseen ja arviointiin. Jyväskylän yliopiston tutkimus kauppa- ja teollisuusministeriön hallinnonalan EAKR- ja ESR -hankkeiden vaikuttavuudesta (KTM 16/2000) osoittaa tukitoimintojen olevan perusteltuja ja kannattavia EU:n, Suomen sekä tutkittujen 2-, 5b- ja 6-ohjelma-alueiden kannalta varsinkin työllisyysvaikutusten ja yritysten kilpailukykyyn parantumisen osalta.

TE-keskukset työyhteisöinä

Tampereen yliopiston arviointitutkimuksen mukaan TE-keskuksissa ei ole työyhteisöinä merkittäviä ongelmia. Luottamuksen kokeminen työyhteisön ihmisiin on TE-keskuksissa verrattain hyvä. Ilmapiiri näyttää melko hyvältä. Työyhteisöä koskevasta tiedonkulusta on kuitenkin ristiriitaisia kokemuksia. Samoin mahdollisuuksissa vaikuttaa omaan työhön on havaittu ongelmia. Arviointitutkimuksen mukaan uuden organisaation, TE-keskusten, perustaminen ei ole kuitenkaan tuonut TE-keskuksiin poikkeuksellisia ongelmia työyhteisöinä.

TE-keskusuudistus on kuitenkin tutkimuksen mukaan lisännyt henkilöstön kokeman työn määrää. Näin on tapahtunut varsinkin esimiesasemassa toimivien kohdalla. On myös syytä olettaa, että työuupumus on lisääntynyt. Arviointitutkimuksen mukaan kysymys on myös uudistumiseen liittyvistä vaatimuksista, kuten yhteistyön kasvusta ja aiemmasta poikkeavien käytäntöjen vaatimasta opettelusta, jotka kuormittavat henkilöstöä.

Tutkimuksessa havaittua henkilöstön viihtyvyyden laskua on joka tapauksessa pidettävä asiana, johon on kiinnitettävä enemmän huomiota. Osassa TE-keskuksia johtavassa asemassa olevien keskinäiset ristiriidat ovat heikentäneet viihtyvyyttä. Lisäksi kasvaneet organisaatiot, joissa työskentelee itsenäisiä monen ammattialan ihmisiä ovat alttiita sisäisille ristiriidoille.

TE-keskusten henkilöstö kokee tutkimuksen mukaan valmiutensa työtehtävien suorittamiseen verrattain hyvänä. Lähes puolet eli 40 % henkilöstöstä näkee itsellään

olevan kykyä nykyistä vaativampiinkin tehtäviin. Tämän johdosta töiden uudelleenjakoa ja päätösvallan delegointia ja henkilöstön yhteiskäyttöä eri osastojen tehtäviin on selvästi mahdollista lisätä edelleen. Henkilöstön kokemus oman ammattitaidon hyväksikäyttämistä on aluehallintouudistuksen myötä kasvanut ja tähän suuntaan voidaan edelleen edetä. TE-keskusuudistus on lisännyt poikkihallinnollista yhteistyötä. Tämän voidaan otaksua vaikuttaneen ammattitaidon monipuolistumiseen.

TE-keskusuudistus ja toiminnan taloudellisuus

TE-keskusuudistuksessa eivät taloudellisiin säästöihin liittyvät tavoitteet ole olleet vahvasti esillä. Monilla alueilla kuten maatalouden hallinnossa on valvontaa täytynyt vahvistaa ja henkilöstöä lisätä. Lisäksi hallinnolliset uudistukset kuten tilivirastojen perustaminen ovat merkinneet hallinnollisen työn siirtymistä keskushallinnosta aluehallintoon. Aluehallintouudistukseen liittyvän hallituksen esityksen perusteluissa tavoitteena oli, että keskuksiin liitettävien yksiköiden yhteisistä toimintamenoista saadaan neljän vuoden siirtymäkauden aikana 10 % säästö. Perusteluissa arvioitiin, että alkuperäiset yhteenlasketut toimintamenot olisivat 240 miljoonaa markkaa. Samoin arvioitiin, että yhdistettävien yksiköiden henkilöstömäärä olisi noin tuhat. Vuonna 1999 toimintamäärärahoista palkatun henkilöstön lukumäärä oli 1227. Vuoden 2000 talousarvion mukaan TE-keskusten toimintamäärärahat ovat yhteensä 350 miljoonaa.

Henkilöstömäärän kasvuun on vaikuttanut muun muassa se, että työvoima- ja elinkeinokeskuksia perustettiin eduskunnan päätöksellä kaksi enemmän kuin hallitus esitti. Tämä merkitsi muun muassa kahden uuden työvoimaosaston perustamista, koska alun perin työvoimapiirejä oli vain 13. Näiden osastojen toiminta vaatii noin 45 henkilön työpanosta.

Maaseutuosastojen alkuperäinen henkilöstömäärä oli 430. Vuoden 1997 talousarviossa maaseutuosastoille oli osoitettu 465 henkilötyövuotta. Valvontatehtävien lisääntymisen seurauksena maaseutuosastojen henkilöresursseja on jouduttu lisäämään siten, että vuonna 1999 osastoilla oli yhteensä 536 henkilötyövuotta ja vuonna 2000 yhteensä 590, joista 13 vakinaistettuja työllistettyjä. Hallintotehtävien, erityisesti taloushallinnon tehtävien siirto aluehallintoon on aiheuttanut yhteensä 28 virkasiirtoa muilta hallinnonaloilta. Siirtoja on tehty erityisesti lääninhallituksista ja tielaitokselta. Muita virkasiirtoja lähinnä työvoimaosastoille on ollut yhteensä 14.

Vaikka arviointi onkin edellä johtuvista seikoista johtuen erittäin vaikeaa, voidaan todeta, ettei 10 %:n säästötavoitteeseen ole ainakaan toistaiseksi päästy. Pääsääntöisesti kuitenkin kaikki varsinaisesti TE-keskustoiminnasta aiheutuvat lisätehtävät on voitu hoitaa ilman niistä aiheutuvaa lisäresurssointia valtion talousarvioon. Voidaan olettaa, että toimintojen tuottavuus on koko ajan kasvussa. Tuottavuuden seuranta on systemaattisesti aloitettu vuonna 2000.

TE-keskuksiin on liittynyt joitakin selkeästi kustannuksia vähentäviä käytäntöjä. Esimerkiksi yhteiset toimitilat ovat tuoneet jossakin määrin kustannussäästöjä. Lisäksi yhteiset hallinnolliset toiminnot tuovat pitkällä aikavälillä kustannussäästöjä. Säästöjä on myös mahdollista synnyttää keskushallinnossa, koska tehtäviä on siirretty alueille.

6. Lääniuudistuksen toteutuminen

6.1. Aluehallintouudistuksen vaikutukset lääninhallitusten rooliin

Aluehallinto 2000-uudistuksen tavoitteena oli luoda selväpiirteinen, alueiden omailemaisuuksien huomioon ottava aluehallinto. Tavoitteena oli muun muassa tehdä hallinnosta selkeämpi ja tunnetumpi sekä vahvistaa kuntien itsehallintoa. Lääninhallitusten toiminnan kehittämistavoitteena oli vahvistaa lääninhallituksia valtion alueellisiin yleis- ja erityishallintoviranomaisina. Niiden tuli erityisesti huolehtia aluetasolla yleisestä järjestyksestä ja turvallisuudesta, valvonnasta ja tarkastuksesta, välttämättömästä lupahallinnosta sekä alueellisesta seurannasta ja arvioinnista.

Lääniuudistuksella ei tavoiteltu varsinaisesti lääninhallitusten roolin muutoksia. Lääninhallitusten tehtävät ja rooli olivat huomattavasti muuttuneet jo ennen lääniuudistusta. Merkittävin muutos toteutettiin vuonna 1994, jolloin aluekehitysvastuu siirrettiin maakuntien liitoille. Tämän muutoksen lisäksi kunnallista itsehallintoa oli vahvistettu jo 1980- luvulla ja 1990-luvun alussa siirtymällä laskennallisiin valtionosuuksiin ja poistamalla lääninhallitusten tehtävistä muun muassa sosiaali- ja terveystoimen ja sivistystoimen tehtäväkohtaisten valtionosuuksien hyväksyminen. Myös Tampereen yliopiston suorittaman arviointitutkimuksen mukaan aluehallinto 2000-uudistus on verrattain vähän muuttanut lääninhallitusten tehtäviä suhteessa kunnallishallintoon.

Lääninhallitusten henkilöstö on arviointitutkimuksen mukaan kokenut uudistuksen etäännyttäneen heitä kunnista. Myös kuntien virkamiehillä yleinen käsitys on, että lääninhallitukset ovat etäänntyneet kuntien toiminnasta. Kuntasektorilla työskentelevistä yli 80 % katsoo, ettei lääninhallitus pyri ohjaamaan liikaa organisaationsa toimintaa. Lääninhallitusta ei kunnissa koeta myöskään oman organisaation kilpailijana eikä lääninhallituksen toimintaa pidetä uhkana kunnalliselle demokratialle. Maakuntien liitoissa sen sijaan vajaan puolet piti lääninhallitusten toimintaa uhkana kunnallisen demokratian kannalta. Tutkimuksen mukaan tulokset kertovat paitsi vahvasta kunnallisesta itsehallinnosta ja selkeästä työnjaosta, myös yhä vahvistuvasta yhteistyöstä ja kumppanuusajattelusta.

Tampereen yliopiston suorittaman arviointitutkimuksen mukaan lääninhallitukset koetaan yhä enemmän osaksi keskushallintoa eivätkä kansalaiset samaistu lääneihin. Koko Suomen alueella lääninhallitusten merkitys alueellisen identiteetin kannalta on vähentynyt. Sidosryhmäanalyysin perusteella lääninhallitukset kuitenkin yhä tukevat maakunnallista kehitystä ja niiden toimintaan kohdistuu alueellisia odotuksia. Kuntien ja maakuntien liittojen edustajat katsoivat yleisesti lääninhallitusten osallistuvan heidän kannaltaan tärkeisiin projekteihin. Erityisesti kuntien edustajat kuitenkin katsoivat, ettei lääninhallituksilla ole riittävästi taloudellisia resursseja kehittämishankkeita ja projekteja varten.

Tavoitteen aluehallinnon selkeyttämisestä voidaan arvioida lääninhallituksia koskien toteutuneen. Lääninhallitus on keskushallinnon tehtävien toimeenpanija läänissään. Lääninhallitus huolehtii niistä tehtävistä, joita ei ole tarkoituksenmukaista hoitaa ministeriössä tai muussa keskushallinnon viranomaisessa, mutta jotka vaativat nimen-

omaan valtion viranomaisen toimintaa. Aluehallinnon toimijoita on edelleen varsin runsaasti. Niiden keskinäinen työnjako on kuitenkin selkeä. Tästä huolimatta yhteensovittavaa yhteistyötä tarvitaan useilla aloilla. Lääninhallitus onkin valtionhallinnossa usein tarpeellinen ja luonteva yhteistyön edistäjä ja alueellinen koordinoija.

Suhteessa valtion paikallishallintoon lääninhallitukset ovat arviointitutkimuksen mukaan joutuneet etsimään uutta roolia. Uudistus on tutkijan arvion mukaan lisännyt kihlakunnanvirastojen ja erillisvirastojen omia toimintamahdollisuuksia.

Lääninhallituksissa tavoite hallinnon tekemisestä entistä tunnetummaksi on toteutunut hitaasti. Arviointitutkimuksen mukaan kaksi kolmasosaa sidosryhmien edustajista katsoo, ettei lääninhallitusten toiminnasta tiedetä riittävästi. Tutkija arvioikin, että kansalaiset eivät tiedä, missä suhteessa lääninhallitusten tehtävät ovat yhteiskunnallisesti hyödyllisiä. Tästä johtuen lääninhallituksia on helppo pitää byrokraattisina ja tarpeettomina organisaatioina. Tutkijan mukaan lääninhallitusten on myös hyvin vaikea toiminnallaan muuttaa niihin kohdistuneita käsityksiä, koska aluehallintouudistukseen liittyi monien kielteisiksi mieltämiä piirteitä ja koska arvot ja asenteet ovat pysyviä ominaisuuksia. Lääninhallitusten johdon arvion mukaan erityisesti viimeaikainen alueellisesti eriytyvä kehitys on kuitenkin nostanut lääninhallituksia esiin keskeisenä valtion vastuuviranomaisena, johon kiinnitetään toiveita alueellisten perusrakenteiden turvaamiseksi.

Valtion alueellisina yleis- ja erityishallintoviranomaisina lääninhallitusten voidaan arvioida uudistuksen ja sen jälkeen tapahtuneen kehityksen seurauksena vahvistuneen. Huhtikuun 15 päivänä 2000 voimaan tulleella lailla lääninhallituslain 2 ja 4 §:n muuttamisesta (348/2000) peruspalvelujen alueellinen arviointi säädettiin lääninhallituksen lakisääteiseksi tehtäväksi sen kaikilla toimialoilla. Samalla laissa vahvistettiin lääninhallituksen tehtäväksi myös poikkeusoloihin varautumisen koordinointi. Lainmuutos korostaa lääninuudistuksen tavoitteiden mukaisesti lääninhallitusten tehtävää peruspalvelujen saatavuuden ja laadun sekä yleisen turvallisuuden edistäjänä läänissä.

6.2. Vaikutukset palveluihin ja tehtäviin

Palvelut

Tampereen yliopiston arviointitutkimuksen mukaan aluehallinto 2000-uudistuksen vaikutukset lääninhallitusten palveluihin ovat olleet melko vähäisiä. Palvelujen saatavuuden turvaamisen arvioidaan onnistuneen kohtuullisesti. Tämä on hyvä tulos, kun otetaan huomioon lääninhallitusten määrän vähentäminen kahdestatoista kuuteen ja lääninhallitusten toimintamenojen supistuminen uudistuksen jälkeen yli kymmenellä prosentilla.

Lääninhallitukset ovat myös pyrkineet parantamaan palvelujaan muun muassa laadun kehittämistyöllä, ottamalla käyttöön palvelusitoumuksia ja kehittämällä sähköisiä palveluja. Uutta palvelutoimintaa lääninhallituksissa on peruspalvelujen arviointi, joka palvelee sekä poliittista päätöksentekijää ja keskushallintoa että kuntia peruspalvelujen kehittämisessä. Muilta osin lääninhallitusten palvelujärjestelmää ei kuitenkaan tutkimuksen mukaan voi vielä luonnehtia kovin innovatiiviseksi. Asiakaskes-

keisyyden ja palvelujen laadun kehittäminen on toistaiseksi keskeneräistä. Lisäksi palvelujen on koettu etääntyneen paikallistasosta, mitä sidosryhmät pitävät uudistuksen kielteisenä vaikutuksena.

Aluehallintouudistusta koskevan hallituksen esityksen perustelujen mukaan kaikkia asioita ei ollut tarkoitus käsitellä jokaisessa lääninhallituksen palveluyksikössä. Myöskään arviointitutkimuksen mukaan ei ole tarkoituksenmukaista pitää yllä täyden palvelun palveluyksiköitä. Muun muassa sähköisen palvelun kehittäminen antaa mahdollisuuden palveluasiakkaita palvelun antajan sijaintipaikasta riippumatta. Sidosryhmät pitivät kuitenkin alueellisia palveluyksiköitä sinänsä tarpeellisina palvelujen saatavuuden säilyttämisen kannalta.

Asiakas- ja sidosryhmien näkökulmasta lääninhallitusten palvelut ovat aikaisempaa vaikeammin hahmotettavissa. Tähän on vaikuttanut muun muassa palveluvalikoiman muodostuminen palveluyksiköittäin kirjavaksi. Erityisesti kuntien edustajat kokivat myös palvelujen muuttuneen aikaisempaa persoonattommiksi.

Lääninhallitusten johto ja henkilöstö arvioivat palvelujen yhdenmukaistuneen uudistuksen vaikutuksena. Lisäksi henkilöstö arvioi uudistuksen lisänneen jossakin määrin asiantuntemusta ja sitä kautta palvelujen laatua. Sidosryhmäkyselyyn vastanneet eivät kuitenkaan olleet havainneet tätä asiantuntemuksen paranemista. Tämä selittyy tutkimuksen mukaan sillä, että sidosryhmiin kuuluvat liittyvät asiantuntemuksen alueellisten olojen hyvään tuntemukseen.

Yhtenä uudistuksen seurauksena on ollut se, että yhteen kootut palvelut ovat suurempien voimavarojen vuoksi vähemmän haavoittuvia.

Tehtävät

Lääninhallitukset ovat monialaisia asiantuntijavirastoja. Ne hoitavat sen mukaan kuin erikseen säädetään oikeushallintoon, pelastus- ja poliisihallintoon, opetus- ja kulttuurihallintoon sekä liikunta- ja nuorisotoimeen, maa- ja metsätaloushallintoon, liikennehallintoon, kilpailu-, kuluttaja- ja elintarvikehallintoon sekä sosiaali- ja terveyshallintoon liittyviä tehtäviä. Myös peruspalvelujen arviointi ja poikkeusoloihin varautumisen koordinointi ovat lääninhallitusten lakisäätteisiä tehtäviä.

Lääninhallitusten tehtävät voidaan jakaa esimerkiksi alaisen hallinnon ohjaukseen, valvonta- ja arviointitehtäviin, kanteluiden käsittelyyn, rahoituspäätöksiin ja lupiin sekä palveluiden ostoon ja neuvontaan. Kaikkiin näihin liittyy samalla kehittävä ja toiminnan parantamiseen tähtäävä elementti. Aluehallintouudistus onkin arviointitutkimuksen mukaan merkinnyt tehtävien painopisteiden muuttumista. Lääninhallinnon toiminnassa painottuu yhä enemmän valvonnan ja tiukan ohjauksen sijasta arvioiva lähestymistapa. Tutkimuksen mukaan lääninhallituksilla on myös muista organisaatioista poikkeava tehtäväkenttä. Samantyyppistä osaamista tai tehtävien suorittamista ei ole muilla aluehallinnon organisaatioilla.

Lääninhallitusten tehtäviä ei aluehallintouudistuksen yhteydessä muutettu. Hallituksen esityksen perustelujen mukaan tavoitteena oli kuitenkin koota alueellisia hallinto-, tuki- ja turvallisuustehtäviä lääninhallituksiin sekä lisätä mahdollisuuksia siirtää tehtäviä ja toimivaltaa keskushallinnosta lääninhallituksiin. Alueellisia hallinto- ja

tukitehtäviä ei uudistuksen jälkeen ole juurikaan koottu lääninhallituksiin. Sen sijaan keskushallinnosta on jonkin verran säädösteitse ja huomattavassakin määrin tulosohejauksen kautta siirretty tehtäviä ja päätösvaltaa lääninhallituksiin. Tätä kehitystä on tarkemmin kuvattu edellä lääninhallitusten voimavaruussuunnitelman yhteydessä. Keskushallinnosta on kuitenkin edelleen mahdollista ja tarvetta siirtää useita tehtäviä lääninhallituksiin. Samalla on kuitenkin siirrettävä tehtävien edellyttämät resurssit.

6.3. Vaikutukset lääninhallitusten ohjaukseen

Aluehallintouudistuksen vaikutukset lääninhallitusten ohjaukseen ovat olleet pääasiassa myönteisiä. Ohjaavat viranomaiset ovat olleet tyytyväisiä siihen, että ohjattavia yksiköitä on vähemmän. Samoin lääninhallitusten sisäisen organisaation yhtenäistäminen on helpottanut ohjausta. Tutkimuksen mukaan yhteisistä tavoitteista sopiminen on entistä helpompaa, sillä yhteistyö on tiivistynyt lääninhallitusten ja ohjaavien viranomaisten kesken. Kuitenkin eri sektorien välinen toiminnan painopisteiden muuttaminen on ollut vaikeaa. Tämä johtuu erityisesti lääninhallitusten säästötoimista. Nämä ovat aiheuttaneet eri toimialojen puolustautumista sellaisia muutoksia vastaan, jotka merkitsevät voimavarojen vähenemistä.

Aluehallintouudistus ei ole poistanut ristikkäisohjauksesta aiheutuvia ongelmia, joita ovat toiminnallisen ohjauksen sekä rahoituksen erillisyys, jolloin voimavarat ja tavoitteet eivät aina kohtaa. Ongelmia on kuitenkin kyetty lieventämään lääninhallitusten yhteistyöryhmän toiminnan tehostamisella ja lääninhallitusten johtoryhmätyöskentelyn järkevöittämisellä.

6.4. Vaikutukset lääninhallitukseen organisaationa ja työyhteisönä

Lääniuudistuksessa säilytettiin kaikki olemassa olevat lääninhallitusten toimipisteet ja perustettiin lisäksi Tampereelle uusi alueellinen palveluyksikkö. Valtioneuvoston päätöksellä lääninhallituksille määrättiin toimipaikat. Samassa päätöksessä vahvistettiin alueelliset palveluyksiköt, jotka muodostettiin muista lakkautettujen läänien toimipaikoista. Tämä ratkaisu perustui suurelta osin haluun säilyttää palveluverkosto ja eräille toimialoille tärkeä alueellinen asiantuntemus. Lisäksi perusteena oli henkilöstöpoliittinen näkökohta, jolla käytännössä turvattiin henkilöstölle työpaikka asuinpaikkakunnalla.

Lääniuudistuksessa yhtenäistettiin lääninhallitusten organisaatiota. Lääninhallitusten sisäinen organisoituminen oli kehittynyt vuosien kuluessa epäyhtenäiseksi, mikä vaikeutti sekä ohjausta että asiakaspalvelua. Manner-Suomen lääninhallituksiin perustettiin lääninhallitusasetuksen (120/1997) mukaisesti osastot sosiaali- ja terveystoimeen, poliisitoimeen ja sivistystoimeen. Käytännössä myös hallinto on yhtenäisesti organisoitu lääninhallituksissa. Lisäksi omat erilliset yksiköt on kaikissa lääninhallituksissa liikennehallintoa ja pelastustointia varten.

Asiantuntemuksen kokoaminen ja erikoistuminen on vaatinut lääninhallituksen osastoilta uuden sisäisen työskentelytavan kehittämistä. Lääninhallitukset toimivat nykyi-

sin hyvin suurelta osin hajautetun verkosto-organisaation mallin mukaisesti. Tämä malli sallii toiminnan eri paikkakunnilla kollegiaalisena työskentelynä ja yhtenäisen johdon alaisena. Sen soveltamiseen tarvitaan kuitenkin toimialakohtaista joustoa ja malli vaatii vielä harjaantumista. Tältä osin uudistus on vielä kesken. Lääninhallituslaki antaa myös mahdollisuuden siihen, että yksi lääninhallitus tekee tehtäviä toisen läänin alueella. Tällaista hajakeskitystä on käytetty pienimuotoisesti ja sen mahdollisuuksia tutkitaan jatkuvasti.

Uudistuksen tuloksena ei ole päästy siihen, että toimialojen välinen oman alueen varjelu olisi yleisesti vähentynyt. Halua poikkihallinnolliseen yhteistyöhön kyllä on, mutta voimavarojen niukkuus ja säästötoimet ovat lähinnä vaikuttaneet siihen, että osastojen raja-aidat eivät ole toivotulla tavalla madaltuneet. Tässä suhteessa kokemukset ovat tosin kahden suuntaisia. Jopa kielteistä kehitystä entiseen verraten on esiintynyt. Toisaalta poikkihallinnollinen tiimityöskentely on yleistynyt, lääninhallitusten johtoryhmätyö on entistä järeämpää ja ohjaavien viranomaisten yhteistyö on tehostunut.

Lääninhallitusten yhtenäisyyttä on uudistuksen jälkeen jonkin verran heikentänyt se, että kehitys on ollut eri suuntaista päätoimipaikoissa ja alueellisissa palveluyksiköissä. Palveluyksiköissä työskentelevät tuntevat muita enemmän erillisyyden ja irrallisuuden tunteita.

Lääninhallitusten sisäinen johtaminen on tutkimuksen mukaan rakenteellisesti selkeää. Hyvänä puolena on myös muutostarpeiden tunnistaminen. Henkilöstö tuntee luotamusta johtoon. Esimiestoiminnan muuttuminen perinteisestä hierarkkisesta johtamis- ja päätöksentekotavasta muutosprosessien johtamisen suuntaan on kuitenkin ollut hidasta. Vuorovaikutteisen johtamisen omaksuminen on kokenut lääninhallituksissa samoja vaikeuksia kuin muussakin hallinnossa. Lääninhallitusten johtamisjärjestelmien keventämiseen on kiinnitetty paljon huomiota. Päätöksentekoa onkin organisaatiossa madallettu ja hajautettu, mutta toiminnassa on tutkimustulosten mukaan vielä liikaa esimiespainotteisuutta.

Lääninhallitusten sisäisen toimintakulttuurin eroavuudet ovat aiheuttaneet enemmän sopeutusvaikeuksia kuin osattiin odottaa. Tehtävien teknisen toteutuksen yhtenäistäminen on ollut helpompaa ja tuloksellisempaa, joten asiakaspalvelussa toimintakulttuurien erot eivät näy haitallisina.

6.5. Lääniuudistus henkilöstön näkökulmasta

Lääniuudistuksessa henkilöstön asema pyrittiin turvaamaan mahdollisimman hyvin. Ainoastaan maaherrojen virat lakkautettiin ja uudet virat ilmoitettiin haettaviksi. Muulle henkilöstölle taattiin palvelussuhteen jatkuminen siirtymäkauden ajan eikä kenenkään ollut pakko siirtyä paikkakunnalta toiselle uudistuksen tullessa voimaan. Siirtymiset paikkakunnalta toiselle on myös siirtymäkauden aikana käytännössä toteutettu vapaaehtoisuuteen perustuen. Uudistukseen liittyi kuitenkin säästösuunnitelmia, minkä vuoksi lääninhallituksissa on henkilökuntaa vähennetty luonnollisen poistuman kautta ja vapaaehtoisin siirtotoimin.

Henkilökunta vastusti lääninuudistusta varsin yleisesti. Tämänkin takia henkilöstön keskuudessa muutosvastarinta on tutkimuksen mukaan ollut suurta ja epävarmuutta koetaan paljon. Motivaation lasku on vähentänyt toimintakykyä. Yleisen kehityksen myötä lisääntyvät tehokkuuden vaatimukset ja jatkuvat muutokset osin vahvistavat voimattomuuden kokemusta. Lääninhallitusten niukat voimavarat eivät ole sallineet täysin riittävää panostusta työkyvyn ylläpitämistä ja uusien työmuotojen omaksumista tukeviin toimiin, vaikka lääninhallitusten johto on kiinnittänyt asiaan paljon huomiota ja erilaisia toimenpideohjelmia on toteutettukin.

Työn kuormitus on lääninuudistuksen jälkeen kasvanut. Henkilöstöstä 69 % koki työmääränsä jatkuvasti tai usein liian suureksi. Tehtävien määrä oli usean toimipaikan lääninhallituksissa 62 %:n mielestä jakaantunut epätasaisesti eri toimipaikkoihin. Kuormituksen kokemiseen vaikuttavat niin henkilöä kohden lasketun työsuorituksen kasvu (tehokkuuden kasvu) kuin työilmapiiriin edellä kuvatut epäkohdat. Ilmiötä on tutkittu eri näkökulmista ja siihen on yritetty löytää ratkaisuja, mutta henkilöstön ja määrärahojen niukkuus asettavat vaikeita rajoituksia kehittämistoimille.

6.6. Tehokkuus ja taloudellisuus

Aluehallinto 2000-mietinnön mukaan uudistuksesta koituisi taloudellista säästöä, joka johtuu ennen kaikkea johto-organisaation keventämisestä. Säästöjä tulisi myös kiinteistökustannuksista, yhteisistä sisäisistä tukipalveluista ja tietohallintopalveluista. Mietinnössä esitetään eri säästökohteista jonkin verran markkamääräisiä arvioita, mutta selkeää yhteenvetoa mietinnössä ei ole. Hallituksen esityksen eduskuntakäsittelyn yhteydessä säästöjen kokonaismääräksi arvioitiin vuoden 2001 loppuun mennessä 65 miljoonaa markkaa vuodessa, kun lääninhallitusten yhteiset toimintamenot olivat vuonna 1996 noin 325 miljoonaa markkaa.

Säästöjen arvioinnissa on lääninhallitusten poliisiosastot otettu huomioon muiden osastojen tapaan. Myöhemmässä budjetoituuudistuksessa poliisitoimen menot on koottu talousarvion yhden luvun alle.

Työsuojelupiirien piiritoimistojen kokoaminen osaksi lääninhallitusta olisi merkinnyt lääninhallitusten henkilöstömäärän lisääntymistä 480 virkamiehellä. Työsuojelupiirien toimintamäärärahat olivat 102 miljoonaa markkaa. Työsuojelupiirejä oli 11, mutta piirien henkilöstö oli sijoitettuna 81 toimipisteeseen. Tarkoituksena oli edelleen mahdollistaa usean toimipisteen käyttäminen. Paikallisten toimipisteiden oli määrä tukeutua muun muassa tukipalveluihinsa kihlakuntaorganisaatioon. Työsuojelu kaavailtiin organisoitavaksi toiminnan vaatimusten johdosta itsenäiseksi lääninhallituksen osastoksi. Varsinaisia säästötavoitteita ei mietinnössä esitetty, mutta voidaan päätellä, että tehtävien integroinnista voitiin odottaa tiettyjä rationalisointisäästöjä, ainakin tukipalvelujen tuottamisen muodossa.

Uudistuksessa vähennettiin läänien määrää, mutta uusien lääninhallitusten toiminnan organisoimisessa oli kuitenkin otettava huomioon, että alueellisia taidetoimikuntia perustettiin kaksi lisää ja niiden resurssointi oli järjestettävä. Myös lääninhallitusten toimipaikkojen vahvistamisen yhteydessä nähtiin tosiasiallinen tarve järjestää Pirkanmaan alueelliset tehtävät niin, että Tampereen alueelliseen palveluyksikköön oli

ryhdyttävä kokoamaan selvästi enemmän eri alojen asiantuntemusta kuin uudistuksen alkuperäisissä lähtökohdissa oli oletettu.

Lääniuudistuksesta aiheutuvat säästöt - ja lisäkustannukset - ovat toteutuneet lääninhallitusten erilaisina tavoitteellisina toimenpiteinä ja kunkin vuoden määrärahan edellyttäminä muina sattumanvaraisempina toimina. Toteutunutta säästöä voidaankin parhaiten tarkastella talousarvion kehysten valossa. Vuoden 1999 loppuun mennessä toteutuneet säästöt olivat hieman yli 36 miljoonaa markkaa. Vuoden 2000 talousarvioon sisältyy edelleen muun muassa virkasiirroista aiheutuvia vähennyksiä. Yhteensä säästöt ovat tähän mennessä noin 38 miljoonaa markkaa. Tähän arvioon on lisättävä vielä vuoden 2000 virkaehtosopimuksesta aiheutuvien lisämenojen kattamatta jäävä osuus. Lisäksi poliisitoimessa on tehty omia rationalisointitoimia.

Edellä kohdassa 4.3. mainitun lääninhallitusten voimavarasuunnitelman laatimisen yhtenä lopputuloksena on ohjaavien ministeriöiden yhteinen johtopäätös, että enemmistä säästötoimista luovutaan, koska lääninhallitusten tehtäväkenttä on niin paljon muuttunut. Jo saavutettuja säästöjä on kuitenkin pidettävä lääninhallitusten näkökulmasta huomattavina. Osa lääninhallitusten säästöistä on henkilöstön siirtoja muihin valtion virastoihin. Valtion budjettitalouden näkökulmasta tämä osuus ei ole pienentänyt talousarvion loppusummaa. Virkasiirtojen periaatteiden valossa ne kuitenkin ovat omiaan vähentämään lisähenkilökunnan palkkaamisen tarvetta kasvavilla valtion sektoreilla.

Tehtyjen selvitysten mukaan suurimmat henkilöstömenojen säästöt on saavutettu lääninhallitusten ylimmässä johdossa sekä hallinto- ja tukipalvelutehtävissä. Säästöt ovat siten kohdentuneet alkuperäisen tavoitteen mukaisesti. Kuitenkin on huomattava, että muun muassa eräät henkilöstöpoliittiset periaatteet ovat aiheuttaneet, että lääninhallitukset eivät ole voineet pelkästään tällä perusteella toteuttaa säästötoimia, vaan erilaisiin tarjoutuneisiin mahdollisuuksiin on ollut pakko tarttua. Tämä on aiheuttanut tiettyä sattumanvaraisuutta säästöjen kohdentumisessa ja ainakin tilapäistä epätasapainoa työn kuormituksessa, mikä on heijastunut henkilöstön rasittumisena.

7. Aluejako ja aluehallintoviranomaisten yhteistyö

7.1. Aluejako

Maakuntapohjaisen aluejaon vahvistamista voidaan arviointitutkimuksen mukaan pitää kokonaisuudessaan onnistuneena. TE-keskusten aluejako näyttää pääpiirteissään ongelmattomalta. Kriittikkiä kohdistuu lähinnä siihen, että aluejako on osin erilainen kuin maakuntapohjainen aluejako. Tehdyn kuuden läänin ratkaisu on vaikutuksiltaan odotetunkaltainen. Henkilöstö on kritisoinut suurläänijakoa erityisen voimakkaasti. Sidosryhmät suhtautuivat myönteisesti Oulun ja Lapin läänien alueisiin ja kriittisimmin Länsi-Suomen lääninhallituksen alueeseen. Näkemysten taustalla ovat olleet alueellinen epäyhtenäisyys, laajuus sekä aluelähtöisyyden katoaminen. Länsi-Suomen lääniinhan kuuluu peräti seitsemän maakuntaa ja 205 kuntaa. Toisaalta lääninhallitukset ovat kyenneet järjestämään palvelunsa kohtuullisen hyvin nykyisillä alueillaan.

Maakuntapohjainen aluejako on yhdenmukaistanut hallinnollisia rajoja. Mitä vähemmän päällekkäisyyksiä aluejaossa esiintyy, sitä tarkoituksenmukaisempaan sitä voidaan alueiden näkökulmasta pitää.

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

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

Maakuntapohjaisen aluejaotuksen, kuten ylipäänsä hallinnollisten rajojen, ongelmana on tutkimuksen mukaan se, että ne edistävät yhteistyötä rajojen sisällä, mutta vaikeuttavat ulkoista yhteistyötä. Alueiden olosuhteita tarkastellaan usein aluekokonaisuuksina, mistä johtuen alueen sisällä olevat erovaisuudet saattavat jäädä näkymättömiin.

7.2. Aluehallintoviranomaisten yhteistyö

Aluehallintouudistus on arviointitutkimuksen mukaan lisännyt TE-keskusten mahdollisuuksia alueelliseen yhteistyöhön kaikilla keskuksen toimialoilla. Lääninhallituksissa uudistuksella ei ole toistaiseksi ollut yhtä suuria vaikutuksia alueellisen yhteistyön kannalta ja muun muassa henkilöstön arviot siitä ovat osin ristiin meneviä. Laajaa alueellista yhteistyötä vaativilla toimialoilla kuten liikennehallinnossa henkilöstö kokee alueellisen yhteistyön parantuneen. Toisaalta esimerkiksi palo- ja pelastustoimessa, jossa olennaista on tiivis paikallinen kytkentä, henkilöstö kokee yhteistyön mahdollisuuksien heikentyneen.

Yhteiskuntatieteiden ylioppilas Kirsti Haimila laati vuoden 2000 keväällä Tampereen yliopiston politiikan tutkimuksen laitokselle selvityksen aluehallinnon koordinaatiotarpeesta. Selvityksen perustana oli kysely, joka lähetettiin otoksena TE-keskusten, lääninhallitusten, maakuntien liittojen, ympäristökeskusten, tiepiirien, merenkulku- ja laivastoliikenteen, läänioikeuksien ja kaupakamarien ylimmälle johdolle. Selvityksen mukaan koordinaation tarve aluehallinnossa on ilmeinen. Koordinaatiosta katsottiin olevan eniten hyötyä alueen edunvalvonnassa suhteessa keskushallintoon, EU-projektien valmistelussa sekä elinkeinojen, koulutuksen ja tutkimuksen kehittämisessä. Tärkeimpänä koordinaation tuottamana hyötynä vastaajat pitivät tehokkaampaa resurssien käyttöä. Selvityksen mukaan TE-keskukset, maakuntien liitot ja tiepiirit katsoivat alueen viranomaisilla olevan yhteinen näkemys siitä, mihin suuntaan kehitystä alueella tulisi ohjata. Lääninhallitukset eivät pitäneet tilannetta näin hyvänä. Lääninhallituksissa myös tunnettiin selvästi vähemmän muiden aluehallinnon organisaatioiden tavoitteita kuin esimerkiksi TE-keskuksissa, maakuntien liitoissa ja ympäristökeskuksissa.

Vaikka erityisiä yhteistyöongelmia ei ole, eri tahoilta saadaan viitteitä siitä, että TE-keskusten tulisi voida vaikuttaa enemmän maakunnallisen strategian muotoutumiseen. Tämä ilmenee esimerkiksi Uudenmaan ja Varsinais-Suomen TE-keskuksista tehdystä arvioinnista (Sandberg-Ståhlberg, 1999). Jotta TE-keskus olisi aidosti alueellinen toimija, toimintapolitiikan tulisi nykyistä enemmän keskittyä ratkaisemaan maakunnalle keskeisiä ongelmia tai hyödyntämään maakunnan vahvuuksia.

Alueellinen eriarvoistuminen on lääninhallitusten kokemusten mukaan lisännyt alueellisen yleishallintoviranomaisen aloitteellisen panoksen kysyntää. Tämä johtunee siitä, että eriarvoistumiskehitys on usean tekijän yhteistulos, jolloin yhteiskunnan toimenpiteiden tulisi olla laaja-alaisia ja ne myös vaativat syvällistä, koordinoitua yhteistyötä.

Arviointitutkimuksessa pidetään tärkeänä myös lääninhallitusten, erityisesti niiden hyvinvointipalvelujen turvaamiseen liittyvien käytäntöjen ja turvallisuuspalvelujen kehittämisen, kytkeytymistä alueelliseen kehittämiseen. Tutkimuksessa arvioidaan-kin sisäasiainministeriön vuoden 2000 keväällä TE-keskusten, lääninhallitusten, ympäristökeskusten, maakuntien liittojen ja työsuojelupiirien johdolle järjestämän verkostoitumiskoulutuksen edistäneen lääninhallitusten mahdollisuuksia alueelliseen yhteistyöhön. Koulutuksen jälkeen on maakunnissa käynnistynyt varsinainen verkostojen rakentamisvaihe. Koulutuksen tavoitteena olleen syvällisen verkostoyhteistyön ytimeen kuuluvat TE-keskukset, lääninhallitukset, ympäristökeskukset ja maakuntien liitot. Tähän ytimeen liittyy monia toimijoita kuten työsuojelu- ja tiepiirit, alueen kunnat, korkeakoulut ja muut oppilaitokset sekä elinkeinoelämä.

8. TE-keskus- ja lääninuudistuksen keskeisten tavoitteiden toteutuminen

TE-keskus- ja lääninuudistukselle hallituksen esityksessä asetettujen keskeisten tavoitteiden voidaan tiivistetysti arvioida toteutuneen seuraavasti.

Asiointi on asiakkaalle aikaisempaa helpompaa ja parempaa

TE-keskuksissa palveluja koskeva yhteistyö on selkeästi kasvanut ja yhden luukun periaate on vahvistunut. Palveluita saa yhä enemmän samoista toimitiloista ja palvelujen kokoaminen yhteen asiakkaiden kannalta tarkoituksenmukaisella tavalla on ollut toiminnan lähtökohtana. Palvelutoiminnan ei kuitenkaan vielä arvioida olevan riittävän yhtenäistä.

Lääninhallituksissa palvelujen saatavuus on turvattu kohtuullisesti lääninhallitusten määrän vähentämisestä huolimatta. Lääninhallitukset ovat myös kehittäneet palvelujen laatua. Uutta, kehittyvää palvelutoimintaa on lääninhallitusten suorittama peruspalvelujen arviointi.

Viranomaisten yhteistyö ja koordinaatio tehostuvat

Elinkeino- ja työvoimapolitiikan hallinto muodostaa yhä yhtenäisemmän kokonaisuuden. Keskusten ohjaus on kuitenkin voinut olla ristiriitaista. Yhtenäisen elinkeino- ja työvoimapolitiikan kannalta tilanne on kehittynyt parempaan suuntaan.

Lääniuudistuksen vaikutukset lääninhallitusten ohjaukseen ovat olleet melko vähäisiä. Uudistukselle asetetut säästötavoitteet ovat jonkin verran lisänneet ohjaavien tahojen välisiä ristiriitoja. Yhteistyö ohjausprosessissa on kuitenkin jonkin verran parantunut. Lääninhallitukset hyödyntävät tehtäviensä hoidossa yhä enemmän mahdollisuuksiaan toimia poikkihallinnollisessa yhteistyössä, mikä on edistänyt myös ohjaavien viranomaisten välistä yhteistyötä.

Uudistus on lisännyt TE-keskusten mahdollisuuksia alueelliseen yhteistyöhön kaikilla keskuksen toimialoilla. TE-keskusten ja maakuntien liittojen yhteistyömuodot ovatkin lukuisia ja hyvin toimivia.

Viranomaisten toiminta tehostuu ja tulee taloudellisemmaksi

TE-keskusuudistuksessa säästötavoitteet eivät ole olleet vahvasti esillä. Lisääntyneet tehtävät vaikeuttavat nykyisen tilanteen vertaamista uudistusta edeltäneeseen tilanteeseen. Kustannussäästöjä on saatu aikaan mm. yhteisissä toimitiloissa ja uudistus antaa mahdollisuuden kustannusten alentamiseen pitkällä aikavälillä sekä keskushallinnossa tehtäväsiirtojen muodossa että aluehallinnon tehostuneena toimintana.

Lääninhallitusten toiminta on tehostunut ja tullut taloudellisemmaksi. Johtoorganisaatiota on kevennetty ja yleishallinnon tehtävistä on voitu vähentää henkilöstöä. Säästöjä on saatu aikaan noin 40 miljoonaa markkaa asti vuodessa. Koko arvioitu säästövaikutus, 65 miljoonaa markkaa vuodessa, ei ole toteutunut eikä siihen lääninhallitusten lisääntyneet tehtävät huomioon ottaen enää pyritä.

Hallinnosta tulee selkeämpi ja tunnetumpi

TE-keskusuudistus on selkiyttänyt aluehallinnon toimialojen toimintaa ja tehtäviä. Tavoitteen aluehallinnon selkeyttämisestä voidaan arvioida myös lääninhallituksia koskien toteutuneen. Aluehallinnon toimijoita on edelleen varsin runsaasti. Niiden keskinäinen työnjako on kuitenkin selkeä.

Uudistuksen seurauksena elinkeino- ja työvoimapolitiikan arvostus on vahvistunut ja TE-keskuksista on tullut merkittävä ja näkyvä toimija. Lääninhallitusten toiminnasta sen sijaan ei tiedetä riittävästi alueilla. Toiminnan ja palvelujen tekemisessä tunnetuksi tarvitaan sekä TE-keskuksissa että lääninhallituksissa vielä runsaasti työtä.

Virastojen sisäiset järjestelyt tulevat aikaisempaa joustavammiksi

Lääninhallituksissa on voitu lisätä voimavarojen yhteiskäyttöä ja näin muun muassa erilaiset säästötoimet ovat olleet mahdollisia. TE-keskuksissa lainsäädäntö ei mahdollista riittävästi toimintopohjaisen organisaation rakentamista. Uudistuksen seurauksena elinkeino- ja työvoimapolitiikan aluehallinnosta on kuitenkin tullut entistä enemmän tiimi- ja hankeorganisaatio, mikä merkitsee myös entistä joustavampaa ja asiakaslähtöisempää toimintaa.

Julkisen hallinnon välittömät asiakaspalvelutehtävät siirretään lähelle asiakasta

Välittömät asiakaspalvelutehtävät on valtaosin siirretty lähelle asiakasta joko alue- tai paikallishallintoon. Eräiden yksittäisten tehtävien siirtomahdollisuuksia selvitetään edelleen.

Kuntien itsehallintoa vahvistetaan

Aluehallintouudistus on tukenut selvästi paikallista itsehallintoa. Se on jättänyt yhä enemmän vapauksia kunnille ja maakunnalliselle kehittämiselle. TE-keskuksia ja lääninhallituksia ei kunnissa koeta uhkaksi kunnalliselle demokratialle vaan kump-paneiksi.

9. Kehittämislinjaukset ja uudistuksen jatkotoimet

9.1. Lähtökohdat

Tampereen yliopiston arviointitutkimuksen valossa aluehallintouudistuksen tavoitteiden toteuttamiseksi on tarpeen edelleen kiinnittää huomiota sekä TE-keskuksissa että lääninhallituksissa muun muassa päätösvallan siirtoon keskushallinnosta, sektoroituneisuuden vähentämiseen, palvelujen kehittämiseen, hallinnon tekemiseen tunnetuksi ja muutosvaiheen välittömien ongelmien poistamiseen.

Lääninhallituksissa tutkija arvioi edellä mainittujen lisäksi erityisiä toimenpiteitä vaativan sen varmistaminen, että lääninhallitusten kyky toimia suhteessa oman toimialan paikallishallintoon säilyy uudistusta edeltävällä tasolla. TE-keskuksissa tavoitteet selkeää, joustavaa ja yhtenäistä elinkeino- ja työvoimapolitiikkaa tukevasta ohjauksesta, organisaation sisäisestä joustavuudesta ja selkeästä johtamisesta eivät tutkimuksen arvion mukaan vielä ole toteutuneet riittävästi.

Keskeisimpinä kehittämiskohteina tutkimuksessa pidetään lääninhallituksissa sisäisen ja ulkoisen identiteetin ja johtamisen vahvistamista sekä palveluiden kehittämistä. TE-keskuksissa keskeisiä kehittämiskohteita ovat identiteetin sisäinen ja ulkoinen vahvistaminen sekä johtamismenetelmien ja kulttuurin uudistaminen. Kehittämiskulttuuria ja ulkoisen toiminnan näkyvyyttä ja yhtenäisyyttä tulisi tutkimuksen mukaan keskuksissa vahvistaa. Yhtenäisyyden lisääminen TE-keskusjärjestelmän sisällä on myös edelleen tarpeen.

Hallituksen tavoitteena on kehittää hajautettua ja joustavaa palveluhallintoa ja turvata aluehallinnon edellytykset ottaa vastaan uusia tehtäviä ja päätösvaltaa. Näiden tavoitteiden toteuttamiseksi ministeriöistä on tarpeen siirtää valtion aluehallintoviranomaisille niiden toimialoilla päätösvalta, joka koskee yksittäistapauksia, tukitoimintoja tai lupien myöntämistä ja jota ei ole tarkoituksenmukaista sijoittaa paikallishallintoon. Lisäksi aluehallintoon siirretään aluehallintoviranomaisten verkoston toimintakyvyn ja toiminnan vaikuttavuuden edellyttämää päätösvaltaa. Päätösvaltaa siirrettäessä käytetään hyväksi mahdollisuudet keskittää joidenkin asioiden käsittely ja ratkaisuvallta tiettyyn yksikköön siten, että toiminnot sijoittuvat tasapainoisesti maan eri osiin.

Aluehallintoviranomaisten yhteistyötä on tarpeen edelleen tehostaa tavoitteena aikaisempaa laaja-alaisempaa ja syvällisempää yhteistyötä tekevä verkosto. Maakunnittain jo aloitettua TE-keskusten, lääninhallitusten, ympäristökeskusten ja maakuntien liittojen verkostoitumista edistetään muun muassa siirtämällä edellä todetulla tavalla

päätösvaltaa näille viranomaisille ja lisäämällä myös keskushallinnon yhteistyötä ja koordinaatiota.

9.2. TE-keskuksia koskevat kehittämislinjaukset

Yleisesti ottaen edellytykset TE-keskusten toiminnalle alueellisen elinkeino- ja työvoimapolitiikan kehittäjinä ja toteuttajina ovat olemassa. Tässä vaiheessa on tärkeää turvata kehityksen vakaa jatkuminen.

Elinkeinopolitiikalle on tulevaisuudessa entistä enemmän leimallista yritysten toimintaympäristön harmonisointi. Kilpailukyvyyn säilymiselle ja paranemiselle on ensiarvoista muutosten nopea tunnistaminen. Tähän voidaan alueilla päästä ainoastaan lisäämällä ja tehostamalla elinkeinopolitiikan kaikkien aluetason toimijoiden välistä yhteistyötä. Toimintaympäristön dynaamisuus vaatii TE-keskuksilta innovatiivisuutta.

Tärkein lähtökohta TE-keskusten toiminnan kehittämisessä on asiakkaiden odotusten ja tarpeiden huomioon ottaminen. Asiakkaat odottavat keskuksilta nykyistä aktiivisempaa toimintaa ja asioinnin helpottamista. Keskuksista kehitetään proaktiivisia asiantuntijaorganisaatioita joustavamman hallinnon aikaansaamiseksi. Kehittämistyön lähtökohtana tulevat olemaan Alueellisen yrityspalvelutoiminnan kehittämissuunnitelman (KTM:n työryhmä- ja toimikuntaraportteja 1 /2000) linjaukset. Tarkoitus on, että kaikissa TE-keskuksissa yrityksille suunnattavat yrityspalvelut kootaan yhteen tavoitteena tehokkaampien palvelukokonaisuuksien rakentaminen.

TE-keskusten palvelujen seutukunnallista ja paikallista saatavuutta kehitetään. Tarkoituksena on valmistella palveluyksiköiden laatu järjestelmä sekä seutukunnallisten kokeiluprojektien avulla erilaisten yhteistyömallien rakentamista ja arviointia seutukuntien, työvoimatoimistojen, koulutusorganisaatioiden, teknologiakeskusten ja maaseutukeskusten kanssa. Yrittäjille suunnattua alueellista rahoitus- ja kehittämissuunnitelmaa koskevaa tiedotustoimintaa yhtenäistetään. Tähän on tarvetta kaikkien alueellisten toimijoiden osalta.

TE-keskusten toiminnassa tullaan entistä enemmän panostamaan innovaatioiden tukemiseen ja teknologiapainotusta lisätään alueellisten kehittämissuunnitelmien valmistelussa ja toteutuksessa. Samalla aktivoidaan yrityksiä kehittämistoimintaan ja hyödyntämään uutta teknologiaa liiketoiminnassaan. Erityisesti pk-yritysten innovatiivisten hankkeiden käynnistäminen ja toteuttaminen edellyttää usein laaja-alaista neuvontaa ja hyvinkin spesifiä asiantuntija-apua. Erityistä huomiota tulee kiinnittää teknologian siirtoon sekä potentiaalisten yrittäjien ja toimivien yritysten aktivointiin uuden tiedon hankintaan ja soveltamiseen. Yritysosastojen teknologiayksiköt ovat avainasemassa teknologian siirrossa ja alueiden vahvuuksien tunnistamisessa. Jokainen TE-keskus on rakentanut oman teknologiastrategiansa, jonka tavoitteena on osaamisen tason lisääminen siten, että teknologiahankkeiden määrä alueella kasvaa. Teknologiapalveluja vahvistetaan vuonna 2001.

TE-keskusten strategia yritysten kansainvälistymisen edistämiseksi ohjaa kansainvälistymispalveluja vastaamaan yritysten ja niiden henkilöstön kansainvälistymisedel-

lytysten parantamisesta, valmiuksien luomisesta, kansainvälisen kilpailukyvyyn saavuttamiseksi sekä yritysten ohjaamisesta kansainvälistymiseen kokonaisvaltaisen liiketoimintojen suunnittelun kautta.

Työmarkkinoiden toimivuus on EMU-ympäristössä entistä keskeisempi kasvun ja hyvinvoinnin kehittämisen edellytys. Yrityksille on turvattava osaavan työvoiman saatavuus ja ehkäistävä syrjäytymistä työmarkkinoilta. TE-keskusten roolia Suomen työllisyyspolitiikan toimintasuunnitelman alueellisena toimeenpanijana ja yhteensovittajana tulee vahvistaa. Työvoimatoimistojen ohjaus ja tuki tulee varmistaa.

Keskeinen tehtäväalue TE-keskusten toiminnassa on myös EU:n yhteisen maatalous- ja kalastuspolitiikan toimeenpano. Pääosa tehtävistä on valvonta- ja tarkastustehtäviä. Toimeenpanoa säätelevät EU:n yksityiskohtaiset säädökset, joissa jäsenvaltioilla ei ole omaa harkinnanvaraa. Tehtävien puutteelliseen hoitamiseen liittyy merkittäviä taloudellisia riskejä rahoituskorjausten muodossa. Tämän johdosta EU:n yhteisen maatalous- ja kalastuspolitiikan toimeenpanon edellyttämien valvonta- ja tarkastustehtävien hoito tulee turvata ottaen huomioon myös varautuminen ennalta arvaamattomiin tarpeisiin.

Alkaneella EU:n rakennerahastokaudella TE-keskusten alueellista strategiaa vahvistetaan. Keskusten johtoryhmät ovat keskeisiä toimijoita rakennerahastostrategian määrittelyssä alueellaan. Strategiatyötä tehdään yhdessä maakuntaliittojen ja muiden keskeisten alueellisten toimijoiden kanssa. TE-keskusten tulosohtauksessa tulee korostumaan aiempaa laajempi näkökulma EU:n tavoiteohjelmiin.

Keskusten sisäisen toiminnan tehostamiseksi selvitetään missä määrin asiakas- tai toimintolähtöinen organisointi olisi tarkoituksenmukaista ja missä määrin tehtävät edellyttävät selkeästi nykyistä osastojakoa. Muilta osin sisäisessä toiminnassa korostuvat johtamisjärjestelmän edelleen kehittäminen ja tehostaminen sekä henkilöjohtamisen edistäminen.

9.3. Lääninhallituksia koskevat kehittämislinjaukset

Lääninhallitukset ovat 1990-luvun alkuvuosien supistuvan tehtäväkehityksen jälkeen uudessa tilanteessa, jossa tehtävät ovat edellä kuvatulla tavalla lisääntyneet ja tulevat edelleen lisääntymään, vaikkakin eräillä tehtäväalueilla voi tapahtua myös tehtävien vähentymistä. Lääninhallitusten toiminnassa myös painottuu entistä enemmän valvonnan ja yksittäistapauksellisen päätöksenteon sijasta arvioiva lähestymistapa. Tapahtunut kehitys edellyttää lääninhallitusten voimavarojen vahvistamista kasvavilla tehtäväalueilla ja myös resurssien liittämistä tehtäväsiirtoihin lääninhallituksiin. Keskushallinnosta siirrettävien tehtävien lisäksi lääninhallituksiin keskitetään muun julkishallinnon tukipalveluja. Lääninhallitusten vielä hoitamat välittömät asiakaspalvelutehtävät, jotka eivät liity alueellisiin tehtäviin, siirretään valtion paikallishallintoon tai muille organisaatioille.

Lääninhallitukset osallistuvat alueelliseen yhteistyöhön aikaisempaa enemmän tuoden tähän yhteistyöhön hyvinvoinnin ja turvallisuuden peruspalvelujen näkökulman. Lääninhallitusten erityistä vahvuutta, toimintaa monialaisina viranomaisina, kehite-

tään edelleen lisäten tätä kautta myös keskushallinnon poikkihallinnollista yhteistyötä.

Lääninhallitusten palvelujen kehittämiseen sekä palvelujen ja lääninhallituksen toiminnan tunnetuksi tekemiseen kiinnitetään erityistä huomiota. Asiakaspalautejärjestelmät ja sähköisiä palveluja otetaan käyttöön. Lääninhallitukset kehittävät myös muita palautejärjestelmiä ja yhteydenpitoa kuntiin.

Etelä-, Länsi- ja Itä-Suomen lääninhallitusten organisaatiota arvioidaan toiminnallisista lähtökohdista. Tässä yhteydessä arvioidaan muun muassa, mitkä lääninhallitusten tehtävät edellyttävät edelleen nykypohjaista aluelähtöistä organisointia ja mitkä tulisi keskittää joko päätoimipaikkaan tai tiettyyn alueelliseen palveluysikköön. Arvioinnin edellyttämiä muutoksia toteutetaan vuoden 2002 alusta lukien.

Lääninhallitusten kehittämiseksi työyhteisöinä muun muassa muutetaan johtamista vuorovaikutteisemmaksi ja luodaan toimintamallit, joilla visiot ja strategiat toteutuvat myös käytännön työssä. Lisäksi henkilöstön kehittämiseen osoitetaan voimavaroja ja todettuihin henkilöstön jaksamis- ja motivaatio-ongelmiin etsitään ratkaisuja lääninhallitusten yhteisellä ohjelmalla ja ottamalla käyttöön uusi kannustava palkkausjärjestelmä.

