



28.1.2010

Eduskunnan tarkastusvaliokunnalle

**Valtioneuvoston selvitys eduskunnan tarkastusvaliokunnan lausunnon (TrVL 5/2009 vp),
valtion toimintojen alueellistaminen, johdosta**

Tausta

Eduskunnan tarkastusvaliokunta otti 13.11.2008 valvonta-aiheekseen valtion toimintojen alueellistamisen. Valiokunta julkaisi asiasta selvityksen 7.5.2009 (Valtion toimintojen alueellistaminen. TRO 4/2008 vp). Samalla valiokunta pyysi asiasta valtioneuvostolta perustuslain 47 §:n 2 momentissa tarkoitetun selvityksen. Valtioneuvosto toimitti pyydetyn selvityksen valiokunnalle 12.6.2009. Tarkastusvaliokunta jatkoi asian käsittelyä ja antoi lausuntonsa 17.11.2009 (TrVL 5/2009 vp).

Lausuntonaan tarkastusvaliokunta esittää,

että valtioneuvosto ottaa valiokunnan esittämät näkökohdat huomioon ja ryhtyy toimenpiteisiin, joilla alueellistamisen toiminnalliset, taloudelliset, alueelliset ja henkilöstöön kohdistuvat vaikutukset otetaan nykyistä paremmin huomioon alueellistamispäätösten valmistelussa.

Lisäksi valiokunta esittää, että valtioneuvosto ryhtyy toimenpiteisiin alueellistamista koskevan lainsäädännön muuttamiseksi siten, että se tosiasiallisesti tukee maan tasapainoista alueellista kehitystä sekä alueellistamisen toiminnallisten ja taloudellisten hyötyjen saavuttamista antamalla etusijan tehtävien siirtämiselle tietotekniikkaa hyödyntämällä ja huomioi koordinoinnin välttämättömyyden sijoittamispäätöksiä tehtäessä.

Edelleen tarkastusvaliokunta esittää, että valtioneuvosto paneutuu niihin ilmeisiin ongelmiin, mitkä liittyvät alueellistamisen ja sen jälkeen aloitetun valtion tuottavuusohjelman samanaikaiseen toteuttamiseen ja ryhtyy korjaaviin toimenpiteisiin.



Lopuksi tarkastusvaliokunta esittää, että valtioneuvosto informoi valiokuntaa edellä esitettyjen toimenpiteiden tilasta ja antaa valiokunnalle vuoden 2010 tammikuun loppuun mennessä selvityksen.

Alueellistamisen menettelyt

Alueellistamista voidaan toteuttaa monin eri tavoin, ainakin seuraavasti:

- kokonaisten laitosten ja yksiköiden alueellistaminen
- toiminnallisten kokonaisuuksien ja toimintojen alueellistaminen
- päätösvallan ja resurssien siirtäminen aluetasolle
- työn ja tehtävien siirtäminen
- valtionhallinnon ja kunnallishallinnon työnjaon muuttaminen kunnallishallintoa painottaen
- toimintojen ulkoistaminen alueiden yrityksille
- etätyön lisääminen.

Alueellistamisen keinovalikoima on varsin monipuolinen. Alueellistamisen tavoitteiden kannalta on sitä parempi, mitä laajemmin tätä monipuolista keinovalikoimaa kyetään käyttämään.

Valtioneuvosto on vastauksessaan 12.6.2009 eduskunnan tarkastusvaliokunnan alueellistamista koskevaan selvityspyyntöön todennut, että yli 150:stä alueellistamistapauksesta noin 20 on ollut olemassa-olevien virastojen tai toimintojen siirtoja. Osatoimintojen siirtoja alueorganisaatioihin on ollut noin 35 ja uusien yksiköiden siirtoja noin 15. Työn ja tehtävien siirtoja on ollut noin 80.

Aluekehittämisen kannalta erityisen tärkeää on alueille sopivien osaamis- ja innovaatiointensiivisten asiantuntija- ja tutkimustoimintojen alueellistaminen. Tähän vaikuttaa toimintaympäristön muutos vuosikymmenten kuluessa. Alueet erikoistuvat ja alueille on syntynyt eri alojen osaamis- ja toimintokeskittymiä eli klustereita. Niiden kehitystä voidaan tukea sijoittamalla alueille klustereihin sopivia toimintoja ja yksiköjä. Samalla alueille sijoitettavat toiminnot voivat saada alueilla jo olevista toiminnoista lisäarvoa ja synergiaetuja. Tämä näkökohta on otettu vahvasti huomioon alueellistamisessa. Alueellistamisasetuksen mukaisesti valtionhallinnon yksikköjen ja toimintojen sijoittamisessa on otettava huomioon olemassa olevat ja kehittyvät osaamis- ja toimintokeskittymät.

Alueellistamisessa voidaan edetä mm. kokoamalla yhteen suurempia toiminnallisia kokonaisuuksia hallinnolliset rajat ylittäen. Näitä voivat esimerkiksi olla klustereihin pohjautuvat tutkimustoiminnot.

Tarkastusvaliokunta toteaa, että sen arvioimien alueellistamiseen liittyvien ongelmien merkittävyyden vuoksi tulee selvittää, voidaanko alueellistamisen lähtökohtia ja tavoitteita toteuttaa paremmin ja vähemmällä voimavaroilla sekä nykykäytännöstä poikkeavalla tavalla. Valiokunta esittää mm., että alueellistamislaainsäädäntöä tulisi muuttaa siten, että alueellistamisessa etusija annetaan tehtävien siirtämiselle. Kuten edellä on todettu, valtaosa alueellistamistoimenpiteistä on ollut muuta kuin virastojen ja laitosten siirtoja. Etusija on ollut muilla toimenpiteillä. Työn ja tehtävien siirtoja on ollut yli puolet kaikista toimenpiteistä. Valtioneuvoston 12.6.2009 antaman selvityksen mukaisesti valtioneuvosto katsoo edelleen, että alueellistamisen normiperusta ja linjaukset ovat varsin hyvin ajan tasalla.

Alueellistamisen voimavarat

Alueellistamisen valmistelun yhteensovittamista varten toimii alueellistamissäädösten mukainen Alueellistamisen koordinaatioryhmä. Siinä ovat edustettuina mm. kaikki ministeriöt. Lisäksi henkilöstöpoliittisten kysymysten seuranta ja yhteistyötä varten on asetettu Henkilöstöpolitiikan yhteistyö- ja seuranta työryhmä, jossa ovat edustettuina mm. palkansaaajajärjestöjen pääsopijapuolet. Hallinnonaloilla on toiminnassa omia alueellistamisen yhteistyöryhmiä. Ainakin isoimpia alueellistamishankkeita varten ao. virastossa on tarvittu oma projektiorganisaatio. Käytännössä alueellistaminen tapahtuu laajassa

yhteistoiminnassa ja se sitoo myös toimintaresursseja. Laaja yhteistyö ja projektiorganisaatio on kuitenkin monissa tapauksissa hyvän valmistelun välttämätön edellytys.

Alueellistamisen koordinaatioryhmän sihteeritehtäviä ja alueellistamisen yhteen sovittavaa valmistelua ja seuranta hoidettiin vuoden 2000 lopulta vuoden 2007 loppuun sisäasiainministeriössä ja vuoden 2008 alusta niitä on hoidettu valtiovarainministeriössä. Nämä tehtävät hoidettiin vuoden 2002 puolelle oman toimen ohella. Vuoden 2002 keväällä tehtäviä varten osoitettiin sisäasiainministeriöstä yksi päätoiminen henkilö hänen tehtäviään muuttamalla. Vuoden 2004 kevästä lähtien tehtäviin on ollut käytävissä toinen henkilö noin 85 %:n työpanoksella. Valtakunnallisia valmistelutehtäviä ei olisi voitu hoitaa vähemmällä voimavaroilla.

Isojen toimintojen ja laitosten alueellistaminen sitoo luonnollisesti enemmän voimavaroja kuin pienten toimintojen tai yksikköjen alueellistaminen tai työn ja tehtävien siirtäminen. Ensiksi mainituilla toimenpiteillä saavutetaan kuitenkin suurempia alueellisia vaikutuksia. Hyvä suunnittelu ja toimeenpano pienentävät kustannuksia kaikissa tapauksissa siitä riippumatta, miten alueellistamista toteutetaan.

Valmistelun parantaminen

Tarkastusvaliokunnan tavoin myös valtioneuvosto korostaa huolellisen valmistelun tärkeyttä tarkoitustenmukaisten sijoittamispäätösten tekemiselle ja alueellistamistoimien onnistumiselle. Alueellistamisen koordinaatioryhmä on omalta osaltaan eri yhteyksissä painottanut huolellisen valmistelun tärkeyttä. Hyvään valmisteluun ja alueellistamisen keskeisiin kysymyksiin on kiinnitetty huomiota mm. Alueellistamisohjelman periaatteissa ja linjauksissa (Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 8/2004), Alueellistamiskatsauksessa (Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 2/2007) ja Alueellistamisen käsikirjassa (Valtiovarainministeriön julkaisu 25/2008).

Alueellistamisen käsikirja sisältää alueellistamisen arviointikehikon, joka on tarkoitettu apuvälineeksi alueellistamisasetuksen mukaista sijoittamisselvitystä tehtäessä. Arviointikehikko tarjoaa työkalun mahdollisten sijaintipaikkakuntien keskinäiseen vertailuun. Mitattavina tekijöinä ovat taloudelliset, toiminnalliset, alueelliset ja henkilöstöön liittyvät vaikutukset. Arviointikehikko tuottaa tulokseksi numeerisen arvon kullekin paikkakunnalle päätöksenteon taustaksi.

Arviointikehikossa toiminnallisia tekijöitä ovat:

- organisaation tehtävien tuloksellinen hoitaminen
- organisaation uudistaminen
- alueellistamisesta syntyvät synergiaedut
- yhteistyö.

Henkilöstöön liittyviä tekijöitä ovat:

- henkilöstön siirtohalukkuus lyhyellä aikavälillä
- työvoiman saatavuus pitkällä aikavälillä
- henkilöstön osaamistaso
- nykyisen henkilöstön sijoittuminen työmarkkinoille.

Alueellisia tekijöitä ovat:

- saavutettavuus
- perhetase ja vetovoimaisuus
- osaamisklusterin kehittymispotentiaali
- aluetalouden näkökulma.

Taloudellisia tekijöitä ovat:

- henkilöstökustannukset
- toimitilakustannukset
- matkakustannukset

- organisaation muut kustannukset.

Alueellistamisen koordinaatioryhmä hyväksyi 10.6.2008 arviointikehikon käytettäväksi sijoittamisselvityksissä seuraavin soveltamisohjein:

- arviointikehikko on apuväline toiminnallisten, taloudellisten, alueellisten ja henkilöstövaikutusten tarkasteluun
- sijoittamisselvityksissä voidaan esittää myös näkökohtia, joita ei ole arviointikehikossa
- alueellisia tavoitteita ja vaikutuksia on painotettava erityisesti; hyväksyessään alueellistamislain (362/2002) eduskunta edellytti hallituksen huolehtivan siitä, että sijoittamispäätöksessä painotetaan erityisesti alueellisia näkökohtia ja vaikutuksia
- sijoittamisselvityksessä arvioidaan sekä lyhyen että pitkän aikavälin vaikutuksia
- vaikutusarvioinnissa analysoidaan myös sitä, mitkä ehdot/tekijät ovat alueellistamisen toteutumisen kannalta välttämättömiä ja mitkä riittäviä ehtoja/tekijöitä
- vaikutusarvioinnissa analysoidaan myös eri teemojen ja teemojen sisäisten tekijöiden painoarvoja sekä perustellaan valittuja painoarvoja.

Arviointikehikko ja siihen perustuva ohjaus ovat yhdenmukaistaneet ja parantaneet sijoittamisselvitysten laadintaa ja niiden vaikutukset ovat alkaneet näkyä vuoden 2008 jälkeen toteutetuissa alueellistamistoimissa.

Valtiovarainministeriö asetti 28.9.2009 työryhmän alueellistamisen taloudellisten vaikutusten arvioinnin ja seurannan tehostamiseksi. Työryhmän tehtävänä on:

- 1) laatia 31.3.2010 mennessä yksittäisten alueellistamishankkeiden ja alueellistamiskokonaisuuden taloudellisten vaikutusten arviointia ja seurantaa varten kokonaisvaltainen kustannushyöty -kehikko; sekä
- 2) valmistella 31.12.2010 mennessä laadittua kehikkoa käyttäen arvio alueellistamistoimenpiteiden taloudellisista vaikutuksista.

Työryhmän kokoonpano on:

Puheenjohtaja:

Finanssineuvos Heikki Joustie, valtiovarainministeriö

Jäsenet:

Neuvotteleva virkamies Kirsti Vallinheimo, valtiovarainministeriö

Projektipäällikkö Ilpo Takanen, valtiovarainministeriö

Talousjohtaja Oili Hintsala, ympäristöministeriö

Tutkimusjohtaja Aki Kangasharju, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus

Hallintojohtaja Ulla Oas, Maaseutuvirasto

Johtaja Keijo Sahrman, Kuntaliitto

Professori emeritus Pentti Meklin

Koordinaattori Eeva Terävä, NetEffect Oy

Pysyvä asiantuntija:

Tuloksellisuustarkastuspäällikkö Arto Seppovaara, Valtiontalouden tarkastusvirasto

Sihteeri:

Projektipäällikkö Ilpo Takanen, valtiovarainministeriö.

Siirtymävaiheen ongelmien ratkaiseminen ja kielteisten henkilöstövaikutusten vähentäminen

Alueellistamispäätöksen jälkeisen siirtymävaiheen ongelmien vähentämiseen tullaan kiinnittämään nykyistä enemmän huomiota. Tässä keskeistä on sijoittamispäätösten ja niiden toimeenpanon huolelli-

nen valmistelu ja seuranta. Onnistunut alueellistaminen edellyttää alueellistamisprosessin hyvää suunnittelua, avointa yhteistoimintaa ja tiedottamista sekä riittävien resurssien varaamista suunnittelua ja toimeenpanoa varten. Erityisen merkittäväksi on osoittautunut erityisen henkilöstökoordinaattorin tai vastaavan henkilön osoittaminen kulloistakin alueellistamishanketta varten.

Alueellistamisselvityksessä on tarkasteltava muiden vaikutusten ohella riittävän perusteellisesti henkilöstövaikutuksia. Tarkastusvaliokunnan tavoin valtioneuvosto pitää tärkeänä, että alueellistamisen vaikutuksia henkilöstön jaksamiseen, siirtymättömien uudelleensijoittamisen onnistumiseen ja henkilöstömääriin seurataan nykyistä paremmin. Valtiovarainministeriö tulee antamaan tästä ohjeita ministeriöille.

Alueellistamisessa on pyritty kiinnittämään erityistä huomiota alueellistamista tukevien toimien kehittämiseen. Näihin kuuluvat hyvän henkilöstöpolitiikan periaatteet ja hyvä henkilöstöpolitiikka käytännössä. Muita toimia ovat mm. valtion henkilöstöpalvelut -yksikön toiminta, henkilöstön sopeuttamismääräraha, tuottavuusrahoitus, muutosjohtamisen koulutusohjelma ja alueellistamista tukevien metodisten valmiuksien kehittäminen.

Etenkin hallinnon muutostilanteissa valtionhallinnon henkilöstöpolitiikkaa on kyettävä ohjaamaan hallinnonalat ja -tasot ylittävänä kokonaisuutena. Valtion henkilöstöpalvelut -yksikön toiminnan tavoitteena on tukea valtiotyöntäjän palveluksessa olevan henkilöstön liikkuvuuden lisääntymistä ensisijaisesti valtionhallinnossa ja muulla julkisella sektorilla. Yksikön tehtävänä on ensisijaisesti tukea tuottavuuteen, alueellistamiseen ja erillishankkeisiin liittyvien henkilöstömuutosten hallittua toteutumista ja eläköitymisen mahdollistamaa uudelleensijoittumisen lisääntymistä. Uudelleensijoittumisen edistämässä korostuu virkajärjestelyprosessin toimivuus ja käyttäminen virastoissa, uudelleensijoittumisen palvelut ja henkilöstökoordinaattoriverkoston toimivuus. Henkilöstökoordinaattoriverkosto muodostuu 12 hallinnonalakoordinaattorista ja 120 virastokoordinaattorista.

Hyvän henkilöstöpolitiikan kannalta voidaan edelleen parantaa muutosjohtamista, muutokseen sitoutumista, uudelleen sijoittumista, alueellistamisen ja tuottavuuden yhteen sovittamista sekä alueellistamistilanteen hyväksikäyttöä muuttamalla toimintatapoja ja -menetelmiä. Kysymys on ennen kaikkea hyvästä käytännön hallinnosta, jossa mukana olevat osapuolet toimivat avoimesti yhdessä olemassa olevien linjausten ja tehtyjen päätösten toteuttamiseksi.

Valtiovarainministeriön pääluokassa momentilla 28.40.20 on ollut määräraha työhyvinvoinnin edistämiseen, mitä on voitu käyttää myös henkilöstön muutokseen sopeuttamisen tukemiseen alueellistamishankkeiden yhteydessä. Vuoden 2009 talousarviossa tarkoitukseen varattu 680 000 euron määräraha myönnettiin kokonaisuudessaan Valtiokonttorille sen henkilöstöpalvelut -yksikön menoihin. Määräraha on tarkoitettu muun muassa muutoshankkeiden edellyttämien henkilöstöpalvelujen järjestämiseen ja henkilöstön uudelleensijoittumisen tukemiseen. Vuoden 2010 talousarviossa vastaava määräraha on varattu suoraan Valtiokonttorin toimintamenoihin.

Vuoden 2010 aikana parannetaan valtion henkilöstöpalvelut -yksikön toimintaedellytyksiä henkilöstön joustavan uudelleen sijoittamisen tehostamiseksi valtionhallinnossa, kunnallishallintoon ja yksityiselle sektorille. Muutosjohtamis- ja muutuskoulutusta järjestetään sekä pidetään alueellistamisverkostopäiviä alueellistamishankkeissa käytännön työssä mukana olevien kesken. Alueellistamisen henkilöstöpolitiikan yhteistyö- ja seurantatyöryhmässä käsitellään haasteellisia henkilöstöpoliittisia kysymyksiä ja etsitään hyviä käytäntöjä niihin vastaamiseksi.

Alueellistaminen otetaan huomioon muutosjohtamiskoulutuksessa. Alueellistamismahdollisuus tulee ottaa huomioon myös pitkäjänteisessä toiminnan suunnittelussa yhtä aikaa tuottavuusohjelman alueellisten vaikutusten kanssa.

Valtion työmarkkinalaitoksen työtyytyväisyysbarometrin tulosten valossa valtion henkilöstöpolitiikkaa on kokonaisuutena ottaen hoidettu hyvin. Koko valtion työtyytyväisyysbarometrin indeksiluvut ovat olleet vuosina 2004 - 2009 seuraavat (asteikko 1 - 5):

2004	2005	2006	2007	2008	2009
3.25	3.31	3.28	3.29	3.33	3.36

Matkustaminen

Matkustamisen taloudelliset ja henkilöstöön kohdistuvat vaikutukset tulee ottaa asianmukaisesti huomioon. Tehdyissä sijoittamisselvityksissä matkustamisen taloudelliset vaikutukset on yleensä otettu hyvin huomioon, mutta matkustamisen henkilöstöön kohdistuvat vaikutukset ovat jääneet vähemmälle huomiolle. Alueellistamispäätöksen jälkeisen siirtymävaiheen aikana matkustus on yleensä kasvanut, mutta toiminnan jälleen vakiinnuttua se on voimakkaastikin laskenut.

Julkisen hallinnon tietohallinnon neuvottelukunta JUHTA julkaisi 11.1.2009 julkisen hallinnon suosituksen "Videoneuvottelujen käyttö julkisessa hallinnossa". Suosituksen tavoitteena on parantaa erityisesti videoneuvottelutekniikalla toteutettavien etäpalveluiden laatua ja edistää niiden vakiintumista yhdeksi julkisen hallinnon palvelukanavaksi. Videoneuvottelua hyödyntämällä voidaan säästää sekä aikaa että kustannuksia. Samalla matkustusta vähentämällä pienennetään ekologista jalanjälkeä.

Hallitus toteaa kannanotossaan 6.3.2009 "Tietoyhteiskuntakehityksen ja sähköisen asioinnin vauhdittaminen", että videoneuvotteluyhteyksien ja etäpalvelujen käyttöä edistetään koko yhteiskunnassa. Julkisen hallinnon kotimaan matkoista on tavoitteena korvata 20% verkkokokouksilla vuoteen 2013 mennessä. Tämä on tavoitteena myös alueellistettavissa toiminnoissa.

Toimitilojen tehokas käyttö

Valtioneuvosto yhtyy tarkastusvaliokunnan näkemyksiin toimitilojen tehokkaasta käytöstä. Samalla valtioneuvosto toteaa, että alueellistamistoimenpide voi edistää toimitilojen tehokasta käyttöä toiminnon uudella sijoittamispaikkakunnalla.

Maan tasapainoisen alueellisen kehittämisen edistäminen

Maan tasapainoisen alueellisen kehittämisen kannalta valtioneuvosto viittaa tarkastusvaliokunnalle 12.6.2009 antamaansa selvitykseen. Erilaisiin analyyseihin perustuen siinä todetaan mm., että alueellistamisen alueelliset vaikutukset ovat kokonaisuutena tarkastellen olleet kohtuullisen positiivisia: osaamiskeskittymiä on tuettu, Pohjois- ja Itä-Suomea on vahvistettu ja moniin paljon valtion työpaikkoja menettäneisiin maakuntiin on kohdennettu toimenpiteitä.

Maan tasapainoiseen alueelliseen kehittämiseen liittyy monia eri näkökulmia. Sitä voidaan tarkastella mm. suuralueiden - Pohjois-Suomen, Itä-Suomen, Länsi-Suomen ja Etelä-Suomen - maakuntien, seutukuntien, yksittäisen kunnan, rakennemuutosalueiden, muiden erityisalueiden ja osaamiskeskittymien näkökulmista. Näkökulmat poikkeavat toisistaan. Tasapainoisen alueellisen kehittämisen sisältö on muodostettava eri näkökulmien kokonaisuudesta.

Hyväksyessään alueellistamislain vuonna 2002 eduskunta edellytti, että sijoittamispäätöksissä painotetaan erityisesti alueellisia näkökohtia ja vaikutuksia.

Tasapainoisen alueellisen kehityksen edistämiseksi ja alueellistamislain alueellisten tavoitteiden toteuttamiseksi valtioneuvosto tehostaa alueellistamistoimenpiteiden kohdentamista mm. valtiovarainministeriön tulevalle ohjeistuksella sekä Alueellistamisen koordinaatioryhmän ohjauksella.

Alueellistaminen ja tuottavuusohjelma

Kuten valtioneuvosto vastauksessaan 12.6.2009 tarkastusvaliokunnalle totesi, alueellistamisen ja tuottavuuden tulisi liittyä samanaikaisesti hallinnonalan ja laitosten toiminnan jokapäiväiseen kehittämiseen ja pitkän aikavälin suunnitteluun. Valtioneuvosto totesi vastauksessaan edelleen mm.:

"Muuttamalla toimintojen ja tekemisen alueellista jakaumaa, voidaan edistää alueellistamisen tavoitteita ja lisätä tuottavuutta. Tuottavuusohjelma voi luoda alueellistamiselle edellytyksiä, kun toimintatapoja ja -prosesseja, ohjaus-, suunnittelu-, laskentajärjestelmiä ja yhteydenpitomuotoja muutetaan. Kun alueille siirretään työtä, tehtäviä ja toimintoja, tavoitteena on, että henkilötövuosia vähennetään pääkaupunkiseudulta vastaavasti siirtymäkauden jälkeen. Kun pääkaupunkiseudulla tapahtuu eläköitymistä, tulee ottaa huomioon tehtävän siirtäminen pääkaupunkiseudun ulkopuolelle ja siihen mahdollisuuden ollessa jättää tehtävä pääkaupunkiseudulla täyttämättä.

Hallituksen talouspoliittinen ministerivaliokunta linjasi 11.1.2008, että "tuottavuusohjelman toteuttaminen sovitetaan yhteen alueellistamisprosessin kanssa. Kevään kehyspäätöksessä päätettävien tuottavuustoimenpiteiden keskinäisessä yhteensovittamisessa otetaan huomioon, että alueellistamistoimenpiteiden tuottavuushyödyt voivat eräissä tapauksissa toteutua hitaasti."

Valtiontalouden kehyspäätöksessä 26.3.2009 vuosille 2010-2013 todetaan seuraava: "Ohjelmakaudella 2012-2015 vähennyksiä tasapainotetaan ajallisesti niissä tilanteissa, joissa tavoitteisiin pääseminen on erityisen haasteellista. Ministeriöt suunnittelevat ja toteuttavat toimenpiteet niin, että ne sovitetaan yhteen alueellistamistoimenpiteiden kanssa ja niin, etteivät ne yhdessä valtion muiden toimenpiteiden kanssa rasita kohtuuttomasti mitään rakennemuutospaikkakuntaa."

Edellä mainitut hallituksen kannanotot parantavat alueellistamisen ja tuottavuusohjelman samanaikaisen toteuttamisen edellytyksiä lisäämällä joustoa alueellistamishankkeiden tuottavuustavoitteille."

Alueellistaminen ja tuottavuusohjelma sovitetaan yhteen hallituksen em. linjausten puitteissa.

Kun toimintoja kootaan yhteen ja muutoin tehostetaan alueellistamisen yhteydessä, voidaan saavuttaa huomattavia tuottavuushyötyjä, mitkä kompensoivat siirtymäkauteksi mahdollisesti syntyvät ylimääräiset kustannukset.

Kokonaisten virastojen siirtäminen

Alueellistamistapojen ja -keinojen joukossa on syytä säilyttää kaikki mahdolliset tavat. Yksi niistä on kokonaisten virastojen tai laitosten siirtäminen. Sijoittamisselvitysten pohjalta harkitaan, onko siirtäminen tarkoituksenmukaista. Käytännössä jo nyt alueellistamistoimissa on painottunut tehtävien ja tehtäväkokonaisuuksien siirtäminen suhteessa kokonaisten virastojen tai laitosten siirtämiseen.

Tarkastusvaliokunta katsoo, että tehtäviä siirrettäessä tulee tarkastella myös prosessien ja toimintatapojen parantamismahdollisuuksia ja että tässä ei ole riittävästi onnistuttu. Valtioneuvostonkin mielestä prosessien ja toimintatapojen parantamismahdollisuuksien tarkastelu on välttämätöntä. Prosesseja ja toimintatapoja muuttamalla parannetaan myös kokonaisten virastojen tai laitosten alueellistamisen edellytyksiä ja kohotetaan tuottavuutta.

Yhteenveto

Valtioneuvosto ottaa huomioon tarkastusvaliokunnan esittämät keskeiset näkökohdat alueellistamisen ohjeistuksessa ja ohjauksessa.

Alueellistamisen taloudellisia vaikutuksia arvioivan työryhmän työn ensimmäisen vaiheen jälkeen valtiovarainministeriö antaa ohjeet alueellistamisen toiminnallisten, taloudellisten, henkilöstöpoliittisten ja alueellisten vaikutusten arvioinnista ja seurannasta kesäkuun 2010 alkuun mennessä. Tältä poh-

jalta tehostetaan Alueellistamisen koordinaatioryhmän ohjausta alueellistamisprosessissa. Tavoitteena on vaikutusten parempi huomioon ottaminen alueellistamispäätösten valmistelussa ja seurannassa ja koordinoinnin tehostaminen sijoittamispäätöksiä tehtäessä.

Valtioneuvosto katsoo, että nykyiset alueellistamissäädökset antavat riittävät yleispuitteet alueellistamisen tavoitteiden toteuttamiselle. Valtioneuvoston näkemyksen mukaan säädöstatasolla ei ole mahdollista yksityiskohtaisesti ohjata virastojen tai toimintojen sijoittamista eikä sijoittamisen pohjana olevien alueellistamisselvitysten laadintaa tai alueellistamisen vaikutusten keskinäistä painotusta. Kukin potentiaalinen alueellistamistapaus on ainutkertainen ja alueellistamismahdollisuus voi vaihdella tapauksesta toiseen. Valtaosa alueellistamistoimenpiteistä on jo nykyisellään tehtävien ja toimintojen siirtämistä. Tämä toimintalinja tulee olemaan keskeisellä sijalla vastaisuudessakin. Tietotekniikkaa voidaan ja tulee hyödyntää alueellistamisen yhteydessä vielä nykyistäkin tehokkaammin.

Alueellistamisen ja tuottavuusohjelman samanaikaisen toteuttamisen osalta valtioneuvosto katsoo, että alueellistamistapauksissa on mahdollista noudattaa siirtymävaiheessa talouspoliittisen ministerivaliokunnan 11.1.2008 ja hallituksen 26.3.2009 mukaisia linjauksia ja että esimerkiksi toimintaprosesseja ja -tapoja muuttamalla taataan tuottavuuden myönteinen kehittyminen siirtymävaiheen jälkeen.

Hallinto- ja kuntaministeri Mari Kiviniemi

Liite: Alueellistamisen kokonaissuunnitelma

**LIITE:****Alueellistamisen koordinaatioryhmä
19.1.2010****ALUEELLISTAMISEN KOKONAISUUNNITELMA****Kokonaissuunnitelman perusta**

Hallituksen kannanoton 26.9.2007 perusteella alueellistamista jatketaan kahdella edellisellä vaalikaudella saavutetun kehitysuran mukaisesti. Alueellistamisen tavoitteena on 4 000 – 8 000 työpaikan sijoittaminen pääkaupunkiseudun ulkopuolelle päätöksinä vuoteen 2011 ja toteutuneina vuoteen 2015 mennessä.

Hallituksen kannanoton mukaisesti alueellistamisen koordinaatioryhmä laatii kokonaissuunnitelman alueellistamisesta. Sitä varten ministeriöt selvittivät yhteistyössä alueellistamisen koordinaatioryhmän kanssa toimintojensa alueellistamismahdollisuuksia maaliskuun 2008 loppuun sisäasiainministeriön 19.10.2007 antaman ohjeen mukaisesti.

Hallinnon ja aluekehityksen ministerityöryhmä (HALKE) totesi 8.5.2008 ministeriöiden laatimien alueellistamisselvitysten riittävän toteutuessaan vasta hallituksen asettaman alueellistamistavoitteen alarajan saavuttamiseen. Siksi kaikkien ministeriöiden tulee näiden lisäksi käyttää hyväksi erityisesti hallinnonalansa toimintojen uudelleen organisoinnin avaamat alueellistamismahdollisuudet. Lisäksi tuli selvittää hallinnonalojen yhteisten tukitoimintojen alueellistamismahdollisuudet. Näistä ministerityöryhmä mainitsi esimerkkeinä valtionhallinnon kielipalvelut, yhteiset puhelinneuvontapalvelut ja sähköistä asiointia tukevat puhelinpalvelut.

Valtiovarainministeriö antoi 25.6.2008 ohjeen alueellistamisen kokonaissuunnitelman laadinnasta. Ohjeen mukaisesti ministeriöiden tuli laatia olemassa olevista suunnitelmista ja potentiaalista sijoittamisselvitykset. Tukipalvelujen alueellistamista tuli selvittää erityisen työryhmän toimesta.



Koordinaatioryhmän tuli esittää käsityksensä myös siitä, millaisia alueellistamistoimia tarvittaisiin alueellistamistavoitteen ylärajan, 8 000 työpaikan lähestymiseen. Kokonaissuunnitelma oli määrä valmistella 30.9.2009 mennessä. Alueellistamisen koordinaatioryhmä käsitteli 18.8.2009 kokouksessaan kokonaissuunnitelman laadintatilannetta ja totesi, että laadinta ei kaikilta osin ollut toteutunut valtiovarainministeriön ohjeen mukaisesti. Tämän johdosta valtiovarainministeriö jatkoi 3.9.2009 kokonaissuunnitelman laadinnan määräaikaan vuoden 2009 loppuun.

Eduskunnan tarkastusvaliokunta otti valtion toimintojen alueellistamisen valvonta-aiheekseen vuoden 2008 loppupuolella. Valiokunta julkaisi 7.5.2009 selvityksensä ”Valtion toimien alueellistaminen. TRO 4/2008 vp” ja pyysi sen johdosta valtioneuvostolta selvityksen. Valtioneuvosto antoi selvityksensä 12.6.2009. Tarkastusvaliokunta jatkoi asian käsittelyä syysistuntokaudella 2009 ja antoi lausuntonsa 17.11.2009 (Tarkastusvaliokunnan lausunto 5/2009 vp. Valtion toimintojen alueellistaminen). Lausunnossaan valiokunta esittää, että valtioneuvosto informoi valiokuntaa sen esittämien toimenpiteiden tilasta ja antaa valiokunnalle vuoden 2010 tammikuun loppuun mennessä selvityksen.

Alueellistamistilanne

Alueellistamistilanne hallinnonaloittain on seuraava (brutto):

	toteutettu	päätetty	suunnitelma	yhteensä	potentiaali	kaikki yhteensä
Hallinnonala	htv	htv	htv	htv	htv	htv
Valtioneuvoston kanslia	3	2	0	5	0	5
Ulkoasiainministeriö	3	14	0	17	0	17
Oikeusministeriö	130	42	40	212	50	262
Sisäasiainministeriö	528	10	0	538	0	538
Puolustusministeriö	1290	60	0	1350	0	1350
Valtiovarainministeriö	460	24	264	748	0	748
Opetusministeriö	237	0	20	257	0	257
Maa- ja metsätalousministeriö	169	362	7	538	0	538
Liikenne- ja viestintäministeriö	165	283	13	461	0	461
Työ- ja elinkeinoministeriö	176	0	282	458	65-125	523-583
Sosiaali- ja terveysministeriö	114	311	0	425	0	425
Ympäristöministeriö	157	3	65	225	0	225
YHTEENSÄ	3 432	1 111	691	5 234	115-175	5 349-5 409

Edellä esitetyistä bruttoluvuista (5 234 htv) noin 1 000 htv:tta on syntynyt pääkaupunkiseudun ulkopuolisten alueiden välisinä siirtoina alueellistamispaikkakunnille. Siten nettotoimenpiteet ovat noin 4 200 htv:tta. Näistä toteutettuja on noin 2 700, lisäksi päätettyjä noin 900 ja suunnitelmia noin 600 htv:tta.

Valtioneuvoston kanslia

Hallinnonalalla on toteutettuja alueellistamistoimenpiteitä 3 htv:tta ja lisäksi päätettyjä 2 htv:tta. Viimeksi mainitut käsittävät taloushallinnon asiakkuuden Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskuksessa.

Hallinnonalalla ei ole suunnitelmia eikä ilmoitettua potentiaalia.

Ulkoasiainministeriö

Hallinnonalalla on toteutettuja alueellistamistoimenpiteitä 3 htv:tta ja lisäksi päätettyjä 14 htv:tta. Viimeksi mainitut käsittävät taloushallinnon asiakkuuden Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskuksessa.

Hallinnonalalla ei ole suunnitelmia eikä ilmoitettua potentiaalia.

Oikeusministeriö

Hallinnonalalla on toteutettuja alueellistamistoimenpiteitä 130 htv:tta ja lisäksi päätettyjä 42 htv:tta. Viimeksi mainitut koostuvat Rikosseuraamusviraston 22 htv:sta ja Valtakunnanvoudinviraston 20 htv:sta.

Hallinnonalalla on suunnitelmia 40 htv:tta ja ilmoitettua potentiaalia 50 htv:tta. Suunnitelmat koostuvat hallinnonalan puhelinvälityspalveluista (10 htv), arvonlisäveroasioista (10 htv) ja Valtakunnanvoudinviraston toiminnoista (20 htv). Ilmoitettua potentiaalia on Rikosseuraamusalan koulutuskeskus (50 htv).

Sisäasiainministeriö

Hallinnonalalla on toteutettuja alueellistamistoimenpiteitä 528 htv:tta ja lisäksi päätettyjä 10 htv:tta. Viimeksi mainitut käsittävät niin kutsuttujen lisäarvopalveluiden kehittämisen ja käyttöönoton. Tähän liittyen hallinnonalan tietohallintokeskuksen (HALTIK) yhteyspalvelukeskukseen Kajaaniin ollaan rekrytoimassa 10 henkilöä määräaikaan tehtäviin 1.1.2010 lukien.

Hallinnonalalla on vireillä Poliisihallituksen toimintojen alueellistaminen erityisesti Ouluun, Mikkeliin ja Turkuun. Hallinnonalalla ei ole muita suunnitelmia eikä ilmoitettua potentiaalia.

Puolustusministeriö

Hallinnonalalla on toteutettuja alueellistamistoimenpiteitä 1 290 htv:tta ja lisäksi päätettyjä 60 htv:tta. Viimeksi mainitut koostuvat Puolustushallinnon rakennuslaitoksen keskusyksikön 50 htv:sta ja Puolustusvoimien hallinnonalan tietopalvelukeskuksen toiminnoista 10 htv:tta.

Hallinnonalalla ei ole suunnitelmia eikä ilmoitettua potentiaalia.

Valtiovarainministeriö

Hallinnonalalla on toteutettuja alueellistamistoimenpiteitä 460 htv:tta ja lisäksi päätettyjä 24 htv:tta.

Hallinnonalalla on suunnitelmia 266 htv:tta. Valtaosa suunnitelmista koostuu verohallinnon ja tullihallinnon toimenpiteistä. Hallinnonalalla ei ole ilmoitettua potentiaalia.

Tilastokeskuksen toimintojen alueellistamismahdollisuudet ovat selvittävänä työryhmässä, jonka määräaikana on 28.2.2010.

Opetusministeriö

Hallinnonalalla on toteutettuja alueellistamistoimenpiteitä 237 htv:tta. Lisäksi päätettyjä toimenpiteitä ei ole.

Hallinnonalalla on suunnitelmia 20 htv:tta, mutta ilmoitettua potentiaalia ei ole. Suunnitelmat koostuvat Museoviraston aluetoimipisteistä.

Selvityshenkilöt ovat jättäneet 18.11.2009 selvityksensä Kansainvälisen liikkuvuuden ja yhteistyön keskuksen (CIMO), Taiteen keskustoimikunnan ja Museoviraston toimintojen alueellistamismahdoli-

suuksista. Kahdessa ensiksi mainitussa selvityksessä on päädytty nykyisiin sijaintipaikkoihin Helsingissä ja Museovirastoa koskevassa selvityksessä esitetään kahden alueyksikön perustamista vuoden 2015 alusta lukien Ouluun ja Kuopioon. Niihin siirrettäisiin yhteensä 14-15 htv:tta.

Maa- ja metsätalousministeriö

Hallinnonalalla on toteutettuja alueellistamistoimenpiteitä 169 htv:tta ja lisäksi päätettyjä 362 htv:tta. Viimeksi mainitut koostuvat Maaseutuviraston 206 htv:sta, maanmittauslaitoksen 86 htv:sta ja taloushallinnon asiakkuudesta Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskuksessa 70 htv.

Seitsemän htv:n suunnitelma koskee Riista- ja kalatalouden tutkimuslaitoksen sisäisen toimipaikka-verkoston kehittämistä. Hallinnonalalla ei ole ilmoitettua potentiaalia.

Liikenne- ja viestintäministeriö

Hallinnonalalla on toteutettuja alueellistamistoimenpiteitä 165 htv:tta ja lisäksi päätettyjä 283 htv:tta. Viimeksi mainituista 245 htv muodostuu Liikenneviraston ja Liikenteen turvallisuusviraston toiminnoista.

Suunnitelma 13 htv käsittää tiehallinnon toimintoja. Hallinnonalalla ei ole ilmoitettua potentiaalia.

Työ- ja elinkeinoministeriö

Hallinnonalalla on toteutettuja alueellistamistoimenpiteitä 176 htv:tta. Lisäksi päätettyjä toimenpiteitä ei ole.

Hallinnonalalla on suunnitelmia 282 htv:tta, mistä valtaosa (150 htv) koskee VTT:n alueellisten toimipisteiden vahvistamista. Hallinnonalalla on ilmoitettua potentiaalia 65-125 htv:tta tukipalveluissa.

Sosiaali- ja terveysministeriö

Hallinnonalalla on toteutettuja alueellistamistoimenpiteitä 114 htv:tta ja lisäksi päätettyjä 311 htv:tta. Viimeksi mainituista valtaosa koostuu Lääkealan turvallisuus- ja kehittämiskeskuksesta (200 htv) ja THL:n toiminnoista (100 htv).

Hallinnonalalla ei ole suunnitelmia eikä ilmoitettua potentiaalia.

Ympäristöministeriö

Hallinnonalalla on toteutettuja alueellistamistoimenpiteitä 157 htv:tta ja lisäksi päätettyjä 3 htv:tta. Viimeksi mainittu käsittää Öljyntorjunnan osaamiskeskuksen.

Hallinnonalalla on suunnitelmia 65 htv:tta. Niistä valtaosa on Suomen ympäristökeskuksen toimintoja. Hallinnonalalla ei ole ilmoitettua potentiaalia.

Kokonaissuunnitelma

Toteutettujen toimenpiteiden (brutto 3 432 htv, netto 2 700 htv) lisäksi päätetyt toimenpiteet (brutto 1 111 htv, netto 900 htv) toteutetaan. Päätetyistä toimenpiteistä laaditaan toteuttamissuunnitelmat vuoden 2010 aikana, mikäli niitä ei vielä ole. Olemassa olevista suunnitelmista (brutto 691 htv, netto 600 htv) tehdään alueellistamispäätökset ja niistä laaditaan toteuttamissuunnitelmat vuoden 2010 aikana. Tällöin toteutettuja ja toteutettavia toimenpiteitä kertyy bruttolukuna noin 5 200 htv:tta ja nettolukuna noin 4 200 htv:tta.

Ilmoitetusta potentiaalista (115 - 175 htv:tta) laaditaan alueellistamisselvitykset ja tehdään mahdolliset päätökset ja toteuttamissuunnitelmat vuoden 2010 aikana.

Selvitetään vuoden 2010 lokakuun loppuun mennessä ei-virastomuodossa hoidettavien valtion toimintojen alueellistamismahdollisuudet.

Selvitetään seuraavan vaalikauden alkua varten vuoden 2010 lokakuun loppuun mennessä alueiden klustereihin perustuvat alueellistamismahdollisuudet (ml. tukipalvelut) hallinnonaloittain. Alueellistamisen koordinaatioryhmän käsityksen mukaan näitä mahdollisuuksia on olemassa mm. työtä ja tehtäviä siirtämällä sekä siirtämällä jo olemassa oleviin alueyksiköihin toimintoja keskushallinnosta. Alueellistamisessa voidaan edetä myös kokoamalla yhteen suurempia toiminnallisia kokonaisuuksia hallinnolliset rajat ylittäen. Näitä voivat esimerkiksi olla klustereihin pohjautuvat tutkimustoiminnot. Hallituksen nykyisen tavoitteen ylärajan, 8 000 htv:n saavuttaminen (netto) edellyttäisi uusia toimenpiteitä noin 3 800 htv:tta ja tavoitehaarukan puolivälin, 6 000 htv:n saavuttaminen (netto) noin 1 800 htv:tta.

Alueellistamisessa ja sen toimeenpanossa otetaan huomioon eduskunnan tarkastusvaliokunnan esittämät keskeiset näkökohdat niin, että toiminnalliset, taloudelliset, alueelliset ja henkilöstövaikutukset tulevat vaikutusten kokonaisuuden kannalta paremmiksi ja huomioon otetuiksi ja että koordinointi tehostuu sijoituspäätöksiä tehtäessä.

Alueellistamisen taloudellisten vaikutusten arviointiryhmän työn ensimmäisen vaiheen (31.3.2010) jälkeen valtiovarainministeriö antaa kesäkuun 2010 alkuun mennessä ohjeet alueellistamisen toiminnallisten, taloudellisten, alueellisten ja henkilöstövaikutusten arvioinnista ja seurannasta.

Aina kun tehdään toimintojen uudelleen organisoitaja koskevia selvityksiä, tulee ottaa huomioon vaihtoehtoinen sijoittuminen pääkaupunkiseudun ulkopuolelle, tuottavuuden lisäämismahdollisuus ja osaamisklusterit maan eri alueilla.

Mm. tuottavuuden näkökulmasta uudet aluehallintoviranomaiset, AVI:t ja ELY:t otetaan erityisesti huomioon tehtävien ja toimintojen sijoittamiskohteina.

Alueellistamisen toteuttamistapoja

Alueellistamisen toteuttamistapoja ja keinoja ovat ainakin:

- työn ja tehtävien siirtäminen
- päätösvallan ja resurssien siirtäminen alue- ja paikallistasolle
- toiminnallisten kokonaisuuksien ja toimintojen siirtäminen
- kokonaisten virastojen ja laitosten sekä yksiköiden alueellistaminen
- valtionhallinnon ja kunnallishallinnon työnjaon muuttaminen kunnallishallintoa painottaen
- toimintojen ulkoistaminen alueiden yrityksille
- etätöiden lisääminen.

Pehmeiden keinojen, kuten työn siirtämisen ohella tulee säilyttää mahdollisuus myös vaativien raskaampien keinojen, toimintakokonaisuuksien ja olemassa olevien virastojen ja laitosten siirtoihin.