



UNIVERSITY
OF TAMPERE

This document has been downloaded from
Tampub – The Institutional Repository of University of Tampere

Publisher's version

Authors: Karppi Ilari, Oulasvirta Lasse
Name of article: ALKU-uudistus ja tuottavuushyötyjen tavoittelu
Name of work: Tarkastus ja arviointi : julkisen ja yksityisen rajapinnassa
Editors of work: Vakkuri Jarmo, Oulasvirta Lasse, Wacker Jani, Kivimäki Riikka
Year of publication: 2011
ISBN: 978-951-44-8447-6
Publisher: Tampere University Press
Pages: 204-220
Discipline: Social sciences / Political science
Language: fi
School/Other Unit: School of Management

All material supplied via TamPub is protected by copyright and other intellectual property rights, and duplication or sale of all part of any of the repository collections is not permitted, except that material may be duplicated by you for your research use or educational purposes in electronic or print form. You must obtain permission for any other use. Electronic or print copies may not be offered, whether for sale or otherwise to anyone who is not an authorized user.

ALKU-UUDISTUS JA TUOTTAVUUSHYÖTYJEN TAVOITTELU

Ilari Karppi & Lasse Oulasvirta

Johdanto

Kevään 2011 eduskuntavaalien alla kiihtyi keskustelu Suomen julkiseen talouteen syntyneestä kestävyysvajeesta, jossa väestön ikääntymisen tuomat haasteet kohtaavat valtion velkaantumisongelman. Ikääntymisestä johtuen Suomen vanhushuoltosuhteen (*old-age dependency ratio*) arvioidaan heikkenevän eurooppalaisittain erittäin nopeasti, ja ilmiön vaikutukset kohdataan yhteiskunnan eri sektoreilla jo lähivuosina. Muutamassa vuosikymmenessä Suomen vanhushuoltosuhteen ennakoitaan tosin asettuvan EU:n tilastovirasto Eurostatin aineistoista lasketuissa skenaarioissa unionin keskitason paremmalle puolelle (Raunio, Pihlajamaa & Karppi 2010, 20). Muutoksen äkillisyys vaatii kuitenkin nopeita toimenpiteitä kestävyysvajeen lieventämiseksi. Eräs niistä on tuottavuuden parantaminen julkisella sektorilla. Tuottavuutta pyritään parantamaan monella foorumilla, eräänä niistä valtion aluehallinto, jonka uudistushanke (ALKU) valmisteltiin ja pantiin toimeen vuosina 2009–2010. Tuottavuutta sinänsä tulee tavoitella, vaikka emme olisi kestävyysvajeen kourissa, koska julkisen sektorin huomiin uskotut resurssit tulee käyttää tuhlailematta ja mahdollisimman tarkoituksenmukaisesti kansalaisten hyväksi.

Valtiovarainministeriön johdolla toteutettu tuottavuusohjelma alkoi jo ennen nykyistä valtion velkaongelmaa, joka syntyi vuonna 2008 puhjenneen globaalin finanssikriisin seurauksena. Tuottavuusohjelmaa voidaan kritisoida sen painottumisesta valtion henkilöstön kaavamaiseen vähentämiseen ilman varsinaista tuottavuuden kehittämisisältöä. Esimerkiksi valtiontalouden tarkastusvirasto (VTV) on arvostellut tuottavuushankkeen toteutustapaa. VTV:n kertomuksen mukaan vähennystavoitteiden kohdennus ei ole nojannut todelliseen tuottavuuspotentiaaliin eikä vähennysten taustalta kaikilta osin löydy tuottavuustoimenpiteitä. Henkilötyövuosivähennysten yhteys tuottavuustoimenpiteisiin on ollut lähinnä valtiovarainministeriön arvion varassa, eikä arvio ole riittävästi perustunut todelliseen näkemykseen siitä, millä toimilla vaikutuksiin päästään. (Tiili 2010, 9.)

Elinkeinoelämän Tutkimuslaitos Etlä on puolestaan kyseenalaistanut tuottavuusohjelman toteuttamiseen liittyvät hyödyt (Niemelä 2011). Sen mukaan henkilötyövuosien leikkaamisella saavutetut hyödyt ovat kompensoituneet valtion virkamieskunnan palkkojen nousulla. Tuottavuusohjelman toteuttaminen onkin saattanut osaltaan muuttaa useiden säilyneiden työtehtävien sisältöjä nostamalla tehtävien vaatavuustasoa ja siten tehtäväkohtaisia palkkoja. Tässä artikkelissa tarkastelemme hallinnon tuottavuuden parantamistavoitetta osana valtion aluehallinnon uudistusprosessia. Uudistuksessa on ollut ensisijaisesti kyse aluehallinnon ja sen ohjauksen uudelleenjärjestelystä, mutta sillä tavoiteltavat tulokset liittyvät voimakkaasti myös tuottavuuden nostamiseen. Tämä artikkeli keskittyy näiden erillisten, mutta toisaalta osin yhteneväisten hankkeiden kuvaamiseen ja analysointiin.

Uudistuva valtion aluehallinto

Valtion aluehallinto organisoitiin uudelleen pääministeri Matti Vanhasen toisen hallituksen ohjelmassa (2007, 69–70) asetettujen suun-

taviivojen mukaisesti. Hallitusohjelmassa uudistus nivottiin osaksi valtiovarainministeriön sekä työ- ja elinkeinoministeriön tehtäväjakoja ja niille asetettua koordinoituvastuuta hallinnon kehittämisessä. Hallitusohjelmasta on siten löydettävissä ajatus valtion aluehallinnon toimintojen ryhmittämiseksi kahden uudentyyppisen viranomaisen tehtäväkentäksi. ALKU-uudistus valmisteltiin tämän työnjaon pohjalta, ja sen mukaiset uudet alueviranomaiset, kuusi aluehallintovirastoa (AVI) ja viisitoista elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusta (ELY-keskus), aloittivat toimintansa vuoden 2010 alussa. Tämä artikkeli perustuu vuosina 2009–2011 valtiovarainministeriön hallinnon kehittämisosaston toimeksiannosta toteutettuun uudistuksen arviointiin (ks. Karppi ym. 2011).

Hallituksen esitys eduskunnalle aluehallinnon uudistamista koskevaksi lainsäädännöksi (HE 59/2009 vp.) täsmensi hallitusohjelmassa asetettuja tavoitteita. Valtiovarainministeriön yleiskoordinoinnin ja strategisen ohjauksen alle sijoitettiin erilaiset valvonta- ja oikeusturvatehtävät. Työ- ja elinkeinoministeriön yleiskoordinoinnin ja strategisen ohjauksen alle sijoitettiin puolestaan erilaiset aluekehitystä ja sen resursointia tukevat aluetason viranomaistoiminnot. Muutoksen tavoitteena oli vähentää viranomaisten määrää ja selkeyttää aluejakoja. Lisäksi uudistuksella pyrittiin selkeyttämään tehtävänasetteluja valtion aluehallinnon ja maakuntien liittojen välillä. Erityisenä pyrkimyksenä muutosta toteutettaessa olikin vahvistaa maakuntien asemaa ja maakunnallisten viranomaisten toimijaroolia ja lujittaa siten hallinnon kansanvaltaisuutta.

Uudistuksen vaikutuksia voidaan tarkastella joko sisäisestä tai ulkoisesta näkökulmasta, joista tässä artikkelissa keskitytään erityisesti sisäiseen. Ulkoinen muutos näkyy toiminnallisten organisaatorakenteiden muuttumisena ja niille rakennetussa uudessa identiteetissä sekä valtionhallinnon palvelujärjestelmän uudistuksena. Sisäisesti muutos on havaittavissa henkilöstöressurssien ja ohjausjärjestelmien tasolla. Vaikka hallinnon erilaiset sidosryhmät arvioivat uudistuksen tuloksetta sen ulkoisten tekijöiden perusteella, tapahtuu uudistuksen läpivienti pitkälti sisäisten muutosprosessien varassa. Uudistuksen

läpivienti toteutetaan lisäksi ympäristössä, jossa etenkin erilaisissa kehittämistehtävissä on siirrytty kahden viime vuosikymmenen aikana aiempaa selvemmin alhaalta ylöspäin rakentuneeseen järjestelmään. Tällöin muotoutuneiden käytäntöjen keskeisenä piirteenä on useista lähteistä hankittavien resurssien kokoaminen vastattaessa alueellisesti jäsenettyihin kehittämistavoitteisiin. Näin muotoutuneelle verkko-
maiselle toimintatavalle ominaista on ollut eri toimijoiden välisen yhteispeliasetelman hallinta. Eri toimijoiden verkostomaista toimintatapaa koskevien kokemusten hyödyntäminen on haaste etenkin ELY-keskuksille, jotka nyt hallinnoivat suurta osaa kehittämistoiminnoista ja niihin tarvittavista resursseista.

ALKU-uudistuksen piirissä on vajaat 6 000 uudistusta edeltäneissä aluehallintoviranomaisissa työskentelevää henkilöä. Uusien aluehallinto-organisaatioiden perustaminen on aiheuttanut muutoksia näiden henkilöiden työtehtäviin, työolosuhteisiin ja palkkausjärjestelmiin. Se on synnyttänyt haasteita sekä henkilöstön että johdon osaamisen kehittämiseksi ja työssä jaksamisesta huolehtimiselle. Muutokset aiheuttavat henkilöstön keskuudessa aina epävarmuutta sekä omasta asemasta että osaamisen riittävydestä. ALKU-uudistusta valmisteltaessa ja toteutettaessa eniten kritikoitua osa-alueita ovatkin kytkeytyneet henkilöstöasioihin. Pelkona on ollut myös henkilöstön työmotivaation ja jopa työkyvyn heikentyminen. Tähän haasteeseen on kyettävä vastaamaan etenkin uudistuksen edetessä välittömästi – vielä tätä tekstiä keväällä 2011 kirjoitettaessa jatkuvasta – toimintojen käynnistymistä seuraavasta sisäänajovaiheesta kohti toimintojen vakiintumista.

Toteuttamamme arviointi ja erityisesti sen kymmeniä, vuosien 2009 ja 2010 aikana tehtyjä haastatteluja käsittävä teemahaastatteluosuus (ks. Karppi ym. 2011) antaa toisaalta viitteitä siitä, että onnistuessaan ALKU-uudistus voi tarjota henkilöstölle mahdollisuuksia oman osaamisen ja asiantuntijuuden kehittämiseen sekä uralla etenemiseen – uudistuksen julkilausuttujen tavoitteiden mukaisesti. Aikaisemmista julkisen sektorin fuusioista (mm. Paras-hanke ja kuntaliitokset) saatujen tutkimustulosten perusteella keskeistä onnistuneelle ja vaikuttavalle muutokselle henkilöstön kannalta ovat olleet henkilöstöasioihin liittyvä

suunnitelmallisuus, yksilöllisen turvallisuuden aikaansaaminen, muutosprosessin yhteisöllinen käsittely, luottamus sekä muutosta tukeva esimiestyö. ALKU-uudistuksen valmistelussa oli kuitenkin piirteitä, jotka tekevät sen henkilöstöulottuvuudesta haasteellisen.

ALKU-uudistuksen valmistelu ja tuottavuushaasteet

Hankkeen yksityiskohtainen valmistelu toteutettiin vuoden 2009 aikana. Hallituksen esitys asiasta annettiin vuoden 2009 valtiopäiville, minkä jälkeen toteutettiin hyvin nopeassa aikataulussa useita osa-alueita käsittävä hankkeen sisällöllinen pohjustus. Uudistuksen ydinprosessiksi mielletävissä olevan uusien viranomaisten koostamisen lisäksi edessä oli mittava lainvalmistelutyö, jossa uusien viranomaisten toiminnan käynnistävän ja sitä sääntelevän normiston lisäksi jouduttiin pitkälti teknisenä päivityksenä ajantasaistamaan säädöksissä olleet viittaukset uudistuksella lakkautettuihin lääninhallituksiin, työ- ja elinkeinokeskuksiin, tiepiireihin sekä alueellisiin ympäristökeskuksiin. ALKU-uudistuksen valmistelu toteutettiin rinnakkaisena prosessina useiden muiden hallinnollisten uudistusprosessien kanssa. Erityisen merkittävään asemaan näiden prosessien joukosta voidaan nostaa valtion tuottavuusohjelma.

ALKU-uudistuksella ja tuottavuusohjelman toteuttamisella ei sinänsä ole erityistä keskinäistä yhteyttä, mutta koska tuottavuusohjelma näyttäytyy kansalaisille erityisesti valtion henkilötyövuosien vähentämisenä ja koska kysymys työsuhteista ja niiden tulevaisuudesta on asiana ymmärrettävästi herkkä, heijastui tuottavuusohjelman toteuttaminen väistämättä myös ALKU-uudistukseen ja aivan erityisesti sen henkilöstön asemaa koskeviin ulottuvuuksiin. Menettelyltään henkilöstökysymysten käsittely erosi muusta ALKU-uudistuksen valmistelusta, mistä johtuen myös tuottavuusaspekti voidaan mieltää muusta valmistelusta erottuvaksi osaksi uudistuksen toteuttamista. Henkilöstön

asemaa koskevien kysymysten ratkaiseminen edellyttää etenemistä työmarkkinoiden toimintaan kuuluvien neuvotteluprosessien kautta. Tässä mielessä myös ALKU-uudistuksen henkilöstöulottuvuuden valmistelu erosi uudistuksen muilla osa-alueilla toteutetusta suorasta ja tarvittaessa hallinnollisin keinoin virtaviivaistettavissa olleesta virkamiesvalmistelusta.

Monet uudistuksen valmistelun ja toteuttamisvaiheen arviointia varten haastatelluista virkamiehistä viittasivat tavalla tai toisella ALKU-uudistuksessa ilmenneeseen uudenlaiseen valmistelukulttuuriin. Sille ominaisena piirteenä pidettiin valmistelun läpivientä uudistuksen piirissä olevien ministeriöiden kansliapäälliköiden ja poliittisten valtiosuhteiden ”yliohjauksessa”. Kun näkemystä toisaalta prosessoitiin laajemman asiantuntijaryhmän kesken – kuten eri ministeriöiden ja sidosryhmätahojen edustajista koostuvassa ALKU-uudistuksen toteuttamisen seurantaryhmässä – pidettiin tätä yliohjausargumenttia ainakin jossakin määrin retorisenä artefaktina. Se haluttiin toisin sanoen esittää osana tiukasti aikataulutetun ALKU-uudistuksen jäsentymisestä tuotettua ja useiden valmisteluun osallistuneiden halukkaasti jakamaa yhteistä tarinaa.

Myös nyt esittämämme tulkinta on pohjimmiltaan tarinallinen. Sen tuottamiseen käytettiin ALKU-uudistuksen seurantaan osallistuvien vanhempien virkamiesten kokemuksia eräistä muista hallinnon uudistuksista. Erityiseksi esimerkiksi haastatteluissa nostettiin vastikään läpiviety kunta- ja palvelurakennemuutoksen (Paras) valmistelu. Siinä kuntien palvelutuotannon tehokkaan ja paikallishallinnon tuottavuutta kohentavan järjestämisen nähtiin synnyttäneen ALKU-uudistukseen verrattuna paljon suurempia poliittisia intohimoja, jotka edellyttivät niihin vastaamaan kykeneviä linjanvetoja myös ministeriöiden poliittiselta ja virkamiesjohdolta. Toisaalta informantit nostivat esiin ALKU-uudistuksen valmistelun politisoituneeksi koetun johtamisen oma-aloitteisesti, johdattelematta ja vastauksena hyvin väljästi muotoiltuun kysymykseen. Uudistuksen valmistelua kuvailtiin siten ohjatuksi erityisellä tavalla, jota informantit ilmensivät termein ”poliittinen” tai ”poikkeuksellisen aktiivinen”.

Tuottavuutta voidaan mitata monella eri tavalla. Työn tuottavuuden edistäminen on vain yksi, vaikkakin julkisen (alue)hallinnon tapauksessa hyvin merkittävä osa kokonaistuottavuuden kohentamista. Tuottavuuden kannalta merkittäviä hyötyjä voidaan saada tarkoituksenmukaisesti järjestetyistä tietojärjestelmistä sekä siitä, että erilaiset asiakas- ja sidosryhmät voivat asioida viranomaisten kanssa mahdollisimman kitkattomasti. Valmisteltaessa ALKU-uudistuksen arviointia arviointitoimeksiannon antanut VM:n hallinnon kehittämisosasto korosti erityisesti jälkimmäistä näkökulmaa: aluehallintouudistuksen vaikutusta hallinnollisen taakan muodostumiseen. On merkille pantavaa, että puhuttaessa julkisuudessa tuottavuusohjelman toteuttamisesta ei näitä kokonaistuottavuuden tavoittelun toiminnallisia komponentteja käsitellä samanlaisin määrällisin suurein kuin konkreettisina htv-vähennyksinä esitettäviä työn tuottavuuden tavoitteita. Kuitenkin erityisesti valtion tietojärjestelmäarkkitehtuurin kehittäminen on käynnissä, ja ALKU-uudistus nähdään keinona viedä tätä uudistusprosessia läpi aluehallinnossa. Eräs haastattelemastamme informanteista esitti arvion, jonka mukaan ALKU-uudistuksen merkittävin tulos olisi tietoteknisen uudistuksen läpivieminen valtion aluehallinnossa.

Tietotekniikan kehityksen suhteesta tuottavuuden kasvuun on väitely paljon. Mooren lakina yleisesti tunnetun, tietotekniikan kiihtyvää kehitystä koskevan varhaisen perusväittämän mukaan transistorin pinta-ala puoliintuu kahden vuoden aikana. Kasvava prosessoriteho voidaan näin ollen suhteuttaa pienenevään materiaaalialaan ja sitä kautta tietojenkäsittelysuorituksen tuottamiseen tarvittavaan energiamäärään. Mooren lain vaikutuksesta ensisijainen ongelma ei kovenevien päästö- ja energiansäästövaatimusten oloissakaan ole tietokoneiden MIPS:einä mitattava laskentatehon¹ kasvu sen aikaansaamiseksi tarvittaviin panoksiin nähden. Sen sijaan erityisen haasteen synnyttävät järjestelmässä liikkuvat monikanavaiset tietovirrat sekä niiden hallittavuus ja vaikutukset yksittäisen tietotekniikan hyödyntäjän tasolla. Suoranaista tietoverkko-riippuvuutta synnyttävän aikakauden uudeksi mediafilosofiksi nostettu William Powers (2010) puhuu eräänlaisesta ”näyttöjen” (so. erilaisten

1. MIPS: (*million instructions per second*) miljoonaa laskutoimitusta sekunnissa, tietokoneiden suorituskyvyn mittayksikkö.

päätelaitteiden) ylivallassa yksilön arkipäivässä. Sekä työ- että vapaa-aika uhkaavat pirstoutua toisiaan taukoamatta seuraaviksi yrityksiksi hallita eri suunnista ja eri laitteiden kautta tulevia tietovirtoja. Ne puolestaan uhkaavat pilkkoa koko valveillaoloajan levottomiksi sekvensseiksi, jotka vaikeuttavat keskittymistä ja paneutumista vaativista tehtävistä suoriutumiseen.

Powersin tulkinta ongelman ytimestä on jokseenkin yksiselitteinen: yhteyksien ja erilaisiin viestintävälineisiin kiinnittymisen maksimoiminen ei edistä työn tuottavuutta, mikäli tehtävät edellyttävät keskittymistä ja analyttistä paneutumista viestinnän sisältöihin. Tästä näkökulmasta ALKU-uudistuksen läpivientiin liitetyt odotukset tuottavuusohjelman toimeenpanon aiheuttaman henkilötyövuosien vähenemän kompensoimisesta tieto- ja viestintätekniiikan tehokkaammalla hyödyntämisellä voivat osoittautua ylimitoitetuiksi.

ALKU-uudistuksen käynnistyminen: uusvanhaa toimintatapaa etsimässä

Uudet alueviranomaiset aloittivat toimintansa 1.1.2010. Niiden kohtaamat haasteet kytkeytyivät vain osittain tuottavuusohjelmassa asetettujen tavoitteiden määrälliseen saavuttamiseen. Osin haasteet olivat luonteeltaan selvästi laadullisia. Niihin kuului selviytyminen hallinnon tietovirroista, jotka olivat moninkertaistuneet yhteisiin tietoarkkitehtuureihin siirryttäessä. Tosin uudistuksen toimeenpanovuonna huomattava osa viranomaisten ja niiden henkilöstön aktiviteeteista suuntautui juuri tällaisiin järjestelmän sisäänajon edellyttämiin toimiin.

ALKU-uudistus voidaan nähdä osana eurooppalaisen aluehallinnon ja alueellisten hallintaprosessien uudistuksen pitkää kaarta (ks. Börzel 2001; Karppi 1996, 2005; Häkli ym. 2009). Sille ominaista on – klassisen resurssiriippuvuusteorian hengessä – erilaisten kehittämistoimenpiteiden toteutuminen monimuotoisten resurssilähteiden

mahdollistamana ja siten vuorovaikutuksessa erilaisten toimijoiden kesken. Suomessa tämä kehityskulku on 1990-luvun alusta lähtien kasvattanut maakunnallisten liittojen roolia alueellisen kehittämisen tavoitteenasettelussa ja erityisesti Suomen tultua EU:n jäseneksi myös kehittämistoimenpiteitä rahoittavana viranomaisena. ALKU-uudistuksen eräänä julkilausuttuna tavoitteena on niin ikään ollut vahvistaa maakuntien asemaa kehittämisessä, keinona lujittaa aluehallinnon kansanvaltaisuutta.

Käytännössä tämä tarkoittaa maakunnallisen kehittämisen instrumenttien, kuten maakuntaohjelman ja siinä määriteltyjen kehittämisen painopistealojen toteuttamissuunnitelman, vahvistumista alueviranomaisten, etenkin ELY-keskusten, horisontaalisena ohjausvälineenä. Suurin osa toteuttamissuunnitelmiin kirjatun toiminnan mahdollistavista resursseista tulee ELY-keskuksilta. Maakuntien liittojen näkökulmasta toteuttamissuunnitelmat ja koko ALKU-uudistuksella tavoiteltu kansanvaltaisen ohjauksen vahvistaminen muodostavat puolestaan osan maakunnallisen edunvalvonnan kokonaisuutta. Näiden kehittämispainoksien edellyttämä asiantuntemus on osa niistä alueviranomaisten toiminnan ulkoista vaikuttavuutta synnyttävistä tehtävistä, jotka on kyettävä turvaamaan tuottavuustavoitteiden tavoittelun aiheuttamista henkilöstövähennyksistä huolimatta.

Uusista alueviranomaisista etenkin ELY-keskukset joutuvat määrittämään uudelleen asemansa erilaisista toimijoista² muodostuvien alueellisten kehittäjäverkostojen jäseninä. Tällä kehittäjäverkoston uudelleenjäsentymisellä on kiinnostavia seurausvaikutuksia myös tuottavuuden tavoittelulle – etenkin jos tarkasteltavana on jälleen viranomaistoiminnan kokonaistuottavuus, eivät määrälliset htv-vähennykset. Ennen ALKU-uudistuksen toteuttamisvaihetta maakuntatasolla maakuntien liittojen partnereina oli useita eri viranomaisia, kuten työ- ja elinkeinokeskukset, tiepiirit ja ympäristökeskukset, jotka uudistuksen jälkeen muodostavat ELY-keskuksen E-, L- ja Y-vastuualueet. Osallistuessaan valtion budjettirahoituksen kanavointiin ja maakuntien piirissä harjoitettaviin kehittämistoimiin ne edustivat

2. Esimerkiksi maakuntien liitot, kauppakamarit, suurten kaupunkiseutujen yhteistyöorganisaatiot.

erilaisia, toisinaan keskenään limittyviä ja toisiaan tukevia, toisinaan vastakkaisia näkemyksiä maakunnan kannalta edullisimmista kehityssuunnista. Nämä näkemuserot tarjosivat mahdollisuuksia erilaisten kehittäjäkoalitioiden muodostamiseen ja jossain määrin jopa niiden mukaisesti muotoiltujen painopisteiden asetantaan. Tämän monitoimijaisuuden mahdollistaman dynamiikan turvaaminen ALKU-uudistuksen muuttamissa oloissa on haaste, jonka uudet alueviranomaiset ovat joutuneet kohtaamaan.

Keskeinen, ehkä yllättäväkin tuottavuushaaste kytkeytyy perinteisten organisaatorajojen katoamiseen. Sektorihallinnonaloja edustavien piirihallintojen sulautumisen uusien viranomaisten vastuualueiksi voisi ajatella lisäävän eikä vähentävän esimerkiksi transaktiokustannuksia tai hallinnon asiakkaille aiheutuvaan hallinnollista taakkaa³. Tätä seikkaa erityisesti arviointitehtävän asettajat korostivat arviointiprosessin eri vaiheissa. Näin ei kuitenkaan välttämättä tapahdu. ALKU-uudistusta edeltävänä aikana esimerkiksi suuret tiehankkeet, joita tiepiirit valmistelivat, voitiin ”yvata” eli arvioida niiden ennakoitujen ympäristövaikutukset suunnittelun kohdealueen ympäristökeskuksessa, siis eri hallinnonala edustavassa viranomaisessa. Nyt vastaava vaikutustenarviointi joudutaan toteuttamaan paljon monimutkaisemmin. Kun ELY-keskusalueen 1 L-vastuualue valmistelelee väylähanketta, joudutaan YVA-prosessi toteuttamaan ELY-keskusalueen 2 Y-vastuualueen kanssa. On kaikkea muuta kuin itsestään selvää, että näin saadaan käyttöön paras mahdollinen kohdealuetta koskeva asiantuntemus tai näkemys hankkeen merkityksestä suunnittelun kohdemaakunnan kehittämisagendaan.

Uhkana onkin, että ALKU-uudistuksella luodut organisaatio- ja institutionaaliset rakenteet vaikeuttavat niiden maakuntien tasolla toteutuvien toimintakäytäntöjen hyödyntämistä, joita viranomaiset ja muut toimijat opettelivat kahden uudistusta edeltäneen vuosikymmenen ajan. Nyt nuo toimintatavat on löydettävä uudelleen vallitsevaan organisaatorakenteeseen muokattavissa olevassa muodossa ja osana kokonaistuottavuutta turvaavia toimenpiteitä. Huomionarvoista on,

3. Määritelmästä ks. esim. Better Regulation Executive 2005.

että loppusyksystä 2010 tekemässämme kyselyssä alueviranomaisten asiakas- ja sidosryhmiin kuuluvat eivät ainakaan toistaiseksi kokeneet uudistuksen toimeenpanolla olleen juurikaan vaikutusta alueviranomaisten kanssa asioitaessa kohdattuun hallinnolliseen taakkaan.

ALKU-hanke: tuottavuuden alustavaa arviointia

Pöystin tässä teoksessa esittämässä viisiportaisessa tuottavuushankkeiden luonnehdinnassa ALKU-uudistus sijoittuu luokkaan viisi, jonka mukaan vähennetään henkilöstöä, koska henkilöstöä pitää vähentää, mutta toisaalta myös luokkaan yksi, jonka mukaan hankkeeseen tulee sisältyä aidosti tuottavuutta parantavia toimenpiteitä.

Tuottavuuden aitoon parantamiseen liittyy vahvasti toimintojen arviointi- ja kehittämisenäkökulma. ALKU-hankkeeseen kytkeytynyt valtion tuottavuusohjelma henkilöstövähennyksineen ja budjettissäätövaatimuksineen on luonut vaikean lähtökohdan kehittämistyölle aluehallinnossa. Resurssikurjuudeksi moneen eri otteeseen nimetty asetelma johtaa helposti siihen, että perustehtävistäkin suoriutumisen koetaan vaikeaksi – puhumattakaan erilaisiin kehittämistehtäviin panostamisesta. Tämä vaikea lähtökohta tuli selvästi ilmi haastatteluissa. Ongelmaa olisi voitu lieventää resurssien tarpeeseen nähden paremalla allokoinnilla uusien alueviranomaisten välillä.

Valtionhallinnon tuottavuusohjelman mukaan AVIin ja ELY-keskuksiin kohdistuu vuosina 2010–2015 yhteensä 1 136 henkilötyövuoden vähennystavoite. Tavoitteista 436 henkilötyövuotta siirtyi uusille aluehallintoviranomaisille entisiltä uudistuksen piirissä olleilta viranomaisilta. Nämä ensimmäisen tuottavuusohjelmakauden vähennykset on täytettävä vuoteen 2011 mennessä. Lisäksi uusiin viranomaisiin kohdistuu vuosille 2010–2011 yhteensä 60 henkilötyövuoden ja vuosille 2012–2015 yhteensä 640 henkilötyövuoden vähennystavoitteet. Kaiken kaikkiaan tavoitteet merkitsevät noin 20

prosentin henkilötöyvuosivähennystä AVIen ja ELY-keskusten koko henkilötöyvuosimäärään verrattuna. (HE 59/2009, 30–31.)

Kohdeorganisaatioissa tehtyjen haastatteluiden perusteella vaikutti siltä, ettei organisaatioissa olla kovin huolissaan sinänsä siitä, miten henkilötöyvähennystavoitteet saadaan teknisesti täytettyä. Joillain vastuualueilla resurssipaineet koettiin kuitenkin muita alueita kovemmiksi. Monet haastateltavat olivat huolissaan myös henkilötöyn jaksamisesta henkilötöymäärän vähentyessä. Työssä jaksaminen koettiin haasteeksi myös todellisten tuottavuusvähennysten saavuttamisen näkökulmasta. Organisaatioihin jäljelle jäävän henkilötöyn työmäärää ei voida lisätä loputtomasti ilman, että tuottavuus alkaa työssä jaksamisen heikentymisen kautta taas vastaavasti vähentyä. Tuottavuushyötöjen saamisen arvioitiinkin edellyttävän myös muun muassa toimintatapojen kehittämistä ja uuden organisaation mukanaan tuomien synergiaetöjen systemaattista hyödyntämistä. Tuottavuushyötöjä on mahdollista saada myös tietohallinnon ja -palvelöjen kehittämisen sekä tilahallinnon rationalisoinnin kautta.

Aitoja tuottavuushyötöjä voidaan tutkimuksessa haastateltöjen mukaan saavuttaa aluevirastöjen välisellä tiettyjen yhteisten tehtävien erikoistumis- ja keskittämishöjelmalla. Keskitetyt palvelut ja niiden tuottaminen niihin erikoistuneissa aluevirastoissa tuottaa skaala- ja erikoistumisetöjia. Tuottavuushyötöjä saadaan myös, kun AVI ja ELY-keskukset sähköistävät palveluitaan.

Informaatio- ja viestintäteknikka tarjoaa merkittävän alueen tuottavuuden kehittämislle. Valtioneuvoston periaatepäätöksen mukaan valtion aluehallinnon tietohallinto- ja IT- palvelutehtävät edellytettiin toteutettaviksi tilaaja-tuottajamallilla. Periaatepäätöksen mukaisesti aluehallintouudistuksessa valittiin malli, jossa tietohallinto on eriytetty tietohallintopalveluista. Aluehallintovirastoilla on oma tietohallintoyksikkönsä, joka toimii Lapin AVIin yhteydessä, ja ELY-keskuksilla oma tietohallintoyksikkönsä, joka toimii Etelä-Savon ELY-keskuksen yhteydessä.

AVIin tietohallintoyksikkö toimii AVIen palvelöjen tilaajana, ja ELY-tietohallintoyksikkö toimii ELY-keskusten ja TE-toimistöjen

tilaajana. Tietohallintopalvelujen tuottajana toimii Aluehallinnon tietohallintopalveluyksikkö (AHTI), johon on keskitetty entisten virastojen IT-henkilöstö. Tietohallinnon palvelut hankitaan AHTI:ta, muilta valtion omilta toimijoilta tai ulkoisilta palvelumarkkinoilta. AHTI-yksikkö on sijoitettu Etelä-Savon ELY-keskukseen omana yksikkönään, mutta se toimii hajautetusti 22 paikkakunnalla.

Perustietotekniikan⁴ palveluhankintoja keskitetään valtiokonttoriin valtion IT-palvelukeskukseen (VIP) sitä mukaa kuin sen palveluvalikoima kehittyy. Perustietotekniikkapalvelujen määrittäminen, hankinta, ohjaus ja laadunvalvonta tuotetaan valtionhallinnon sisällä keskitetysti, ja ne hankitaan pääsääntöisesti kaupallisilta markkinoilta tai erityissyistä hallinnon sisäiseltä toimittajalta. Kyseessä on pitkän tähtäimen määrätietoinen kehittämistavoite tilaaja-tuottajamallin toteuttamiseksi. (Aluehallinnon uudistamishanke 2008, 25.)

Hankkeen tietojärjestelmätyöryhmän mukaan tuottavuushyötyjä voidaan perustamisvaiheen jälkeen saavuttaa toimintojen yhtenäistämällä, tietovarantojen ja järjestelmien integroinnilla sekä henkilöstöresurssien käytön tehostumisella. Niillä uskotaan voitavan muutamassa vuodessa kattaa alkuinvestoinneista aiheutuneet kustannukset ja tämän jälkeen saavuttaa uudistusta edeltäneeseen ajankohtaan verrattuna reaalisia kustannussäästöjä. (Aluehallinnon uudistamishanke 2008, 50.)

Edellä selostettuihin suunnitelmiin verrattuna VIPin palvelujen tuotanto on kuitenkin viivästynyt ja muutostyö on edelleen kesken. Tämän takia ei ole vielä mahdollista esittää lopullisia arvioita ja laskelmia ALKU-uudistuksen myötä toteutuneista tuottavuushyödyistä, jotka koskevat perustietotekniikkapalveluja.

IT-palvelujen tavoin myös tilahallinnon uudelleenjärjestelyjen tuottamat hyödyt ovat mitattavissa. Säästöjä saadaan keskittämällä toimintoja samoihin tiloihin erillisten tilojen sijasta ja lisäksi siirtymällä valtiokonsernin omiin tiloihin ulkoa vuokraamisen sijaan. Senaatti-kiinteistöiltä saadun toimitilojen tavoitesuunnitelman mukaan vuoteen 2015 mennessä tarve vuokrata toimitiloja yksityisiltä vähenee selvästi.

4. Perustietotekniikkapalveluita ovat mm. tieto- ja puheliikenne, työasemat toimisto- ja perusohjelmistoinen, sähköposti sekä palvelinten käyttö- ja hallintopalvelut.

Myös muutoshankkeeseen itseensä liittyy kustannuksia. Niitä ovat henkilö- ja konsultointikustannukset sekä palvelujen tai ohjelmistolisenssien tai -laitteiden hankinnasta aiheutuvat kustannukset. Näihin kertaluonteisiin IT-kustannuksiin arvioitiin vuosien 2009 ja 2011 välisenä aikana kuluvan noin 5,5 miljoonaa euroa. Näistä kustannuksista noin 4 miljoonaa euroa kuluu talous- ja henkilöstöhallinnon järjestelmien, asianhallinnan ja perustietotekniikan yhdistämiseen ja noin 1,5 miljoonaa sähköisen asioinnin kehittämiseen. (Aluehallinnon uudistamishanke 2008, 47–48.)

Hyödyissä ja kustannuksissa on otettava huomioon myös vaikutukset asiakkaisiin. Kun asiakkaat saadaan käyttämään sähköisiä palveluita, aluehallintovirastoissa säästyy palvelutyötä ja asiakkailta säästyy käyntimatkoja. Toisaalta tämä edellyttää hyvin toimivia tietojärjestelmiä. Huonosti toimivat tietojärjestelmät voivat aiheuttaa myös lisätyötä niin palveluhenkilöstölle kuin asiakkaille. Joillakin alueilla palvelupisteiden etääntyminen asiakkaista voi aiheuttaa asiakkaille kustannuksia käyntimatkojen pidentyessä.

Ohjausjärjestelmän kautta saatavat tuottavuushyödyt ovat vaikeimmin mitattavissa. Osittain vaikutukset ovat välittömiä, mikäli ohjaus vähentää hallinnollista taakkaa ja lisäarvoa tuottamatonta suunnittelun ja ohjauksen hallintoa kohdevirastoissa ja ohjaavissa ministeriöissä. Välillisiä, vaikeasti mitattavia vaikutuksia syntyy siten, että uusi ohjausjärjestelmä toimii aiempaa järjestelmää paremmin tai huonommin. Tavoitteena tulee olla, että järjestelmä muuttuu toimintojen ja palvelujen ohjaamisessa kansalaisten ja asiakkaiden kannalta entistä tarkoituksenmukaisemmaksi. Sen seuranta vaatii lähinnä laadullista aineistoa, mm. kyselyitä.

Lopuksi

ALKU-uudistus on käynnistynyt kunnianhimoisine tuottavuustavoitteineen. Kokonaistuottavuuden nostamisen sijasta tuottavuusohjelma kuitenkin näyttäytyy myös aluehallinnon kannalta ensisijaisesti henkilötyövuosien vähentämishjelmana ja sitä kautta julkisen talouden kestävyysvajeen hallintaohjelmana. Tuottavuusnäkökulmasta ALKU-uudistukseen on sisäänrakennettu joitakin ristiriitaisuuksia.

Ihmistyön määrää vähentämään tarkoitetuilla tietotekniikkapanosuksilla ei välttämättä saavuteta tavoiteltuja vaikutuksia, ellei samalla huomioida niitä tuottavuushaasteita, joita yhä monikanavaisempi ja monimuotoisempia tietovirtoja kattava tietojärjestelmä tuo yksittäisen viranomaisen tasolle. Tässä mielessä esimerkiksi sosiaalisen median sovellusten avaamat kanavat viranomaisten, kansalaisten ja erilaisten sidosryhmien välille voivat osoittautua erityisen ongelmallisiksi. Uudistuksen synnyttämät uudenlaiset organisaatiopuitteet saattavat muodostaa yllättävän rutiininomaisissakin tehtävissä kohdattavia rajoja, jotka uhkaavat heikentää alueviranomaisten kokonaistuottavuutta.

ALKU-uudistuksen myötä synnyttetyt palvelukeskukset voivat alkaa lunastaa niihin suunnattuja odotuksia, kunhan niiden toiminta vähin erin vakiintuu. Esimerkiksi puhelujen välittämisessä erityisesti vuoden 2010 alkupuoli oli hyvin vaikea, mutta jo vuoden puolivälissä välitettyjen puhelujen käsittelyaika ja -tarkkuus olivat parantuneet selvästi: viranomaista lähestyneet soittajat saivat puhelunsa läpi yhä nopeammin ja tarkemmin asian käsittelyyn ottaneelle virkailijalle. Palvelukeskusten toiminnan vakiintumisen lisäksi myös niiden toiminnan tuloksellisuuden seurantavälineiden lopullinen muotoutuminen ja sitä kautta tuottavuuden kehitystä kuvaavien indikaattoreiden saaminen auttavat arvioimaan tulevana vuosina, missä määrin ALKU-uudistuksella saavutettiin sille asetetut tavoitteet.

Lähteet

- Aluehallinnon uudistamishanke 2008. *Uuden aluehallinnon tietojärjestelmätöryhmän raportti* 31.10.2008. Helsinki: Valtiovarainministeriö.
- Better Regulation Executive 2005. *Measuring Administrative Costs: UK Standard Cost Model Manual*. London: Cabinet Office.
- Börzel, Tanja 2001. Europeanization and territorial institutional change. Towards cooperative regionalism? Teoksessa Cowles, Maria Green, Caporaso, James & Risse, Thomas (toim.) *Transforming Europe: Europeanization and Domestic Change*. Ithaca, NY: Cornell University Press, 137–158.
- HE 59/2009 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle aluehallinnon uudistamista koskevaksi lainsäädännöksi.
- Häkli, Jouni, Karppi, Ilari, & Sotarauta, Markku 2009. Alueellinen muutos ja sen hallinta. Teoksessa Karppi, Ilari & Sinervo, Lotta-Maria (toim.) *Governance. Uuden hallintatavan jäsentyminen*. Tampere: Tampereen yliopisto, Hallintotieteiden keskus, 127–158.
- Karppi, Ilari 1996. Eurooppalaistuva yhteiskunnallinen muutoksenhallinta. *Kosmopolis* 26:1, 53–70.
- Karppi, Ilari 2005. Good governance and prospects for local institutional stability in the enlarged European Union. *Journal of East-West Business* 11:1/2, 93–117.
- Karppi, Ilari, Haatainen, Jaana, Purho, Elina, Laine, Toni P., Airaksinen, Jenni, Haveri, Arto, Wallenius, Jukka, Oulasvirta, Lasse, Lumijärvi, Ismo & Stenvall, Jari 2011. Hiljainen radikaali uudistus. *Aluehallinnon uudistamishankkeen (ALKU) arviointi 2009–2010*. Valtiovarainministeriön julkaisuja 11/2011. Helsinki: Edita.
- Niemelä, Mikko 2011. Etna haukkui tuottavuusohjelman. *Kauppalehti* 4.4.2011.
- Powers, William 2010. *Hamlet's BlackBerry. A practical philosophy for building a good life in the digital age*. New York, NY: HarperCollins Publishers.
- Pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen ohjelma 19.4.2007. Helsinki: Edita Prima Oy.
- Raunio, Mika, Pihlajamaa, Elina & Karppi, Ilari 2010. Työmarkkinoiden kansainvälistymispalvelut Pirkanmaalla. Kehityksen suunta, haasteet ja mahdollisuudet. *Pirkanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen julkaisuja* 1/2010. Tampere.
- Tiili, Minna 2010. *Tuottavuusohjelman valmistelu ja johtaminen*. Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomus 207/2010. Helsinki: Edita Prima Oy.

Haastattelut

Senaatti-kiinteistöt, johtava asiantuntija Petri Porkka, puhelinkeskustelu
17.1.2011.

Valtion IT-palvelukeskus, johtaja Anna-Maija Karjalainen, puhelinkeskustelu
10.1.2011.

Valtion IT-palvelukeskus, johtaja Heikki Heikkilä, puhelinkeskustelu
10.1.2011.

Valtiovarainministeriö, hallinnon kehittämisosasto, kehittämisjohtaja Marko
Puttonen, haastattelu 21.9.2010.

Valtiovarainministeriö, neuvotteleva virkamies Matti Korkealehto, puhelin-
keskustelu 10.1.2011.