

VAASAN YLIOPISTO

JOHTAMISEN YKSIKKÖ

Mira Kuusisto

ALUEHALLINTO MUUTOKSESSA

Tarkastelussa ympäristöviranomaisten näkökulma uudistuksiin

Aluetieteen
pro gradu -tutkielma

VAASA 2018

SISÄLLYS

	sivu
KUVIO- JA TAULUKKOLUETTELO	4
TIIVISTELMÄ	7
1. JOHDANTO	8
1.1. Tutkimuksen tavoitteet ja tutkimuskysymykset	9
1.2. Tutkimusaineisto	11
1.3. Keskeisimmät käsitteet	11
2. HALLINTA	13
2.1. Hallinnosta hallintaan	15
2.2. Hallinnan käsite	17
2.3. Alueellistuminen	20
2.4. Hallinnon hajauttaminen	21
3. SUOMEN HALLINTO JA SEN UUDISTUKSET	24
3.1. Suomen ympäristöhallinnon synty	26
3.2. Hallintouudistukset maailman muutoksen mukana	27
4. VUODEN 2010 ALUEHALLINTOUUDISTUS	30
4.1. Vuoden 2010 uudistuksen tuloksia	31
4.2. Ympäristöviranomaisille teetetty kysely	33
4.2.1. Teho, tavoitteet, rakenteet ja taloudellisuus	35
4.2.2. Vaikutus henkilöstöön ja asiakkaisiin	37
4.2.3. Henkilöstöön ja asiakkaisiin kohdistuvien vaikutusten laatu	39
5. MAAKUNTAUUDISTUS JA VIRANOMAISTEHTÄVIEN UUSI JAKO	41
5.1. Maakuntien tehtävät	43
5.2. Ympäristötehtävien jako maakuntauudistuksessa	43
5.3. VAAKA -hanke	45

5.3.1. Ympäristötehtävien asiakaslähtöisyys	46
5.3.2. Ympäristötehtävien tehokkuus	49
5.3.3. Ympäristötehtävien yhteiskunnallinen vaikuttavuus	51
6. YHTEENVETO JA JOHTOPÄÄTÖKSET	55
6.1. Yhteenveto	55
6.2. Johtopäätökset	56
LÄHDELUETTELO	61
LIITTEET	64
LIITE 1. Vuoden 2011 kysely	64
LIITE 2. Vuoden 2016 kysely	68

KUVIO- JA TAULUKKOLUETTELO

Taulukko 1. Toimintamäärärahalta palkattu henkilöstö	33
Kuvio 1. Aluehallinnon uudistuksen vaikutus aluehallinnon tehostumiseen	35
Kuvio 2. Aluehallinnon uudistuksen vaikutus tavoitteiden toteutumiseen	35
Kuvio 3. Aluehallinnon uudistuksen vaikutus hallinnon rakenteiden selkeyttämiseen	36
Kuvio 4. Aluehallinnon uudistuksen vaikutus taloudellisiin säästöihin	36
Kuvio 5. Aluehallintovirastojen toimintojen uudelleen järjestelyn vaikutus työpaikan sijaintiin	37
Kuvio 6. Aluehallintovirastojen toimintojen uudelleen järjestelyn vaikutus asiakaspalveluun	37
Kuvio 7. Aluehallintovirastojen toimintojen uudelleen järjestelyn vaikutus omiin työtehtäviin	38
Kuvio 8. Aluehallintovirastojen toimintojen uudelleen järjestelyn vaikutukset omiin työtehtäviin	39
Kuvio 9. Aluehallintovirastojen toimintojen uudelleen järjestelyn vaikutukset asiakaspalveluun	39
Kuvio 10. Aluehallintovirastojen uusi aluejako on parantanut palvelujen saatavuutta	40
Kuvio 11. Muutos kahdesta hallinnon tasosta kolmeen 2017–2019	42
Kuvio 12. Ympäristötehtävistä linjattua 5.4.2016	44
Kuvio 13. Palvelujen asiakaslähtöisyys	46
Kuvio 14. Palvelujen laatu	47
Kuvio 15. Palvelujen asiakaslähtöisyyden järjestelmällinen parantaminen	48
Kuvio 16. Voimavarojen tehokas kohdentaminen	49
Kuvio 17. Prosessien ja niitä tukevien tietojärjestelmien tehokkuus	50

Kuvio 18. Palvelun kustannustehokkuuden järjestelmällinen parantaminen	50
Kuvio 19. Toiminnan ohjaus tavoitteiden ja periaatteiden mukaan	52
Kuvio 20. Palvelujen kohdistaminen vaikuttavasti	52
Kuvio 21. Vaikuttavuuden järjestelmällinen parantaminen	53

VAASAN YLIOPISTO**Johtamisen yksikkö****Tekijä:** Mira Kuusisto**Pro gradu -tutkielma:** Aluehallinto muutoksessa: Tarkastelussa ympäristöviranomaisten näkökulma uudistuksiin**Työn ohjaaja:** Seija Virkkala**Valmistumisvuosi:** 2018**Sivumäärä: 71**

TIIVISTELMÄ:

Aluehallinnon uudistukset ovat viime vuosikymmeninä olleet hyvin yleinen trendi lähes kaikissa Euroopan maissa. Suomessa toteutettujen uudistusten pirstaleisuutta on näkynyt myös muissa maissa, vaikka tavoitteeksi on asetettu nimenomaan yksinkertaistaa paikallisen tason ja valtion välillä olevaa hallinnon tasoa. Hallinnon erilaisia rakenteita, ohjelmia, verkostoja ja projektihallintoa ei ole pystytty tarpeeksi karsimaan ja siten selkeyttämään aluehallintoa.

Hallintorakenteita on haluttu muuttaa samaan tahtiin kun maailman on koettu muuttuvan yhä dynaamisemmaksi ja monimutkaisemmaksi. Monissa länsimaissa viime vuosina vallinnut valtiontaloudellinen kriisi, on johtanut suuriin vaatimuksiin hallinnon tehokkuuden lisäämisestä ja liiallisen byrokratian purkamisesta. Hallinnon täytyy yhä lisääntyvässä määrin kilpailla avointen, usein epätavallisten, nopeasti toteutettujen järjestelyjen kanssa, jotka omaavat huomionarvoisen ongelmanratkaisukapasiteetin. Hallinnosta hallintaan siirtyminen ja sitä kautta uusien ajattelu- ja toimintatapojen omaksuminen on tuottanut uusien julkisen- ja yksityisen sektorin yhteistyöasetelmien syntymisen ja usean toimijan yhdessä toteuttamaan yhteiskuntakehityksen säätelyn.

Tutkimuksen tavoitteena on tutkia valtakunnallisten uudistusten vaikutusta aluehallintoon sekä tarkastella ympäristöviranomaisten näkemyksiä erityisesti 2010 toteutetusta ja meneillään olevaan aluehallinnon uudistukseen. Uudistusten vaikutuksia ympäristösektorin tehtävien muutoksiin tutkin ympäristöviranomaisille tehtyjen kyselyiden (vuosilta 2010 ja 2016) avulla.

Vuonna 2010 voimaan tulleen valtakunnallisen uudistuksen tavoitteena oli kansalais- ja asiakaslähtöisesti, tehokkaasti ja tuloksellisesti toimiva aluehallinto. Uudistuksella pyrittiin merkittävästi vähentämään erillisten alueviranomaisten lukumäärää ja muodostamaan aikaisempaa laajempia toimialueita hoitavia viranomaisyksiköitä. Meneillään olevan uudistuksen tavoitteena on sovittaa yhteen valtion aluehallinto ja nykyinen maakuntahallinto sekä yksinkertaistaa julkisen aluehallinnon järjestämistä. Hallinnon tehostuminen on keskeisenä tavoitteena tässäkin uudistuksessa ja sitä haetaan toimintojen keskittämisellä maakunnille. Maakunnista pyritään muokkaamaan tehtäviltään ja toimivallaltaan selkeitä itsehallintoalueita ja ne saavat myös vastuulleen aiempaa enemmän viranomaistehtäviä.

Tutkimukseni keskeisimmät käsitteet ovat hallinto ja hallinta, joiden merkitystä ja eroja tarkastelen teoriaosuudessa. Aikainen ero käsitteiden välillä oli se, että hallinta merkitsi eräänlaista kritiikkiä hallinnon ensisijaista asemaa kohtaan ja toi esille sen, että hallinnon lisäksi myös muut toimijat voivat vaikuttaa muutokseen. Tänä päivänä hallinnan voidaan sanoa edustavan sekä uutta analyyttistä perspektiiviä että uutta empiiristä ilmiötä. Hallinnan yleistyminen on saanut rinnalleen osin samoja kehityskulkuja käyttävän ilmiön, jota kutsutaan alueellistumiseksi. Sillä viitataan muutoksiin, joissa valtiokeskeinen poliittis-hallinnollinen säätely on korvautunut kokonaan uudella alueellisella säätelyllä tai tilanteeseen, jossa valtiokeskeinen säätely on saanut rinnalleen uusia toimijoita, toimintatapoja ja -tasoja.

AVAINSANAT: hallinto, hallinta, alue, ympäristöviranomaiset

1. JOHDANTO

Aluehallinnon uudistukset ovat viime vuosikymmeninä olleet hyvin yleinen trendi lähes kaikissa Euroopan maissa. Suomessa toteutettujen uudistusten pirstaleisuutta on näkynyt myös muissa maissa, vaikka tavoitteeksi on asetettu nimenomaan yksinkertaistaa paikallisen tason ja valtion välillä olevaa hallinnon tasoa. Hallinnon erilaisia rakenteita, ohjelmia, verkostoja ja projektihallintoa ei ole pystytty tarpeeksi karsimaan ja siten selkeyttämään aluehallintoa. Painetta aluehallinnon uudistuksille antaa kehittämistyössä korostuvat alueiden erot ja niiden yhdenmukaisuuden vaatimus. Muutostarpeiden taustalla on monissa maissa hyvin samanlaisia ilmiöitä, mm. tuotettavien palveluiden määrien ja laatuvaatimusten nousu samalla kun kuntien väestön määrä on vähentynyt voimakkaan kaupungistumisen johdosta. (Airaksinen 2009: 20.)

Uudistusten taustalla voidaan selkeästi nähdä ajatus hallinnon sopeuttamisesta yhteiskunnassa tapahtuviin muutoksiin, joista viime aikoina ovat trendeinä olleet kansantaloudelliset ongelmat, tietoyhteiskunnan uudet vaatimukset sekä globalisaation leviäminen. Hallintorakenteita on haluttu muuttaa samaan tahtiin kun maailman on koettu muuttuvan yhä dynaamisemmaksi ja monimutkaisemmaksi. Monissa länsimaissa viime vuosina vallinnut valtiontaloudellinen kriisi, on johtanut suuriin vaatimuksiin hallinnon tehokkuuden lisäämisestä ja liiallisen byrokratian purkamisesta. (Airaksinen 2009: 30.)

Edellinen mittava organisaatiouudistus, joka koski aluehallintoa, toteutettiin Suomessa vuonna 2010. Silloin lääninhallitusten, työ- ja elinkeinokeskusten, alueellisten ympäristökeskusten, ympäristölupavirastojen, tiepiirien ja työsuojelupiirien työsuojelutoimistojen tehtävät jaettiin kahden aluehallintoviranomaisen kesken, joita olivat aluehallintovirastot sekä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset. Alueellisesta yhdenvertaisuudesta huolehtivat aluehallintovirastot, jotka hoitavat lainsäädännön ohjausta-, toimeenpanoa- ja valvontatehtäviä alueellaan. Elinkeino- liikenne ja ympäristövirastot huolehtivat alueellisesta kehittämisestä ja hoitavat valtionhallinnon aluekehitys- ja toimeenpanotehtäviä alueellaan. Lisäksi ympäristöministeriön ja alueellisten ympäristökeskusten tehtäviä jaettiin molempien aluehallintoviranomaisten kesken. (Rainio 2012: 9.)

Nyt Suomessa toteutetaan maan historian suurinta hallinnon ja toimintatapojen uudistusta, joka jakaa maan 18 maakuntaan. Ne tulevat vastaamaan jatkossa sosiaali- ja terveydenhuollosta, pelastustoimesta, ympäristöterveydenhuollosta, alueellisista kehittämistehtävistä ja elinkeinojen edistämisen tehtävistä, alueiden käytön ohjauksesta ja suunnittelusta sekä maakunnallisen identiteetin ja kulttuurin edistämisestä. Nykyisten Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten tehtävät tullaan maakuntauudistuksessa pilkkomaan karkeasti kahtia maakunnille ja uudelle valtion viranomaiselle. Tarkka tehtävien rajaus on vielä toistaiseksi tekemättä, mutta suuntaviivat osoittavat edistämisen- ja kehittämistehtävät maakunnille ja oikeusharkintaiset lupa-, ohjaus- ja valvontatehtävät valtiolle. (Hallituksen reformi sote- ja maakuntauudistus 2016; Rantala 2016; Airaksinen 2009: 20, 60.)

1.1. Tutkimuksen tavoitteet ja tutkimuskysymykset

Tutkimuksen tavoitteena on tutkia alueellisten uudistusten vaikutuksia aluehallintoon sekä tarkastella ympäristöviranomaisten näkemyksiä erityisesti vuonna 2010 toteutetusta ja nyt meneillään olevasta aluehallinnon maakuntauudistuksesta. Uudistusten vaikutuksia ympäristösektorin tehtävien muutoksiin tutkin ympäristöviranomaisille teetettyjen kyselyiden (vuosilta 2011 ja 2016) avulla.

Vuoden 2011 kyselyllä selvitettiin, miten elinkeino-, liikenne ja ympäristökeskusten työntekijät ovat kokeneet vuonna 2010 voimaan tulleen uudistuksen ja siitä seuranneen sisäisen viestinnän muutokset (Koskela & Mäntylä 2012: 2-3). Kysely toteutettiin Helsingin, Turun, Vaasan ja Seinäjoen ELY-keskusten työntekijöille ja se oli osa tutkimusprojektia ”Viestinnän ja kaksikielisyyden hyvät käytänteet organisaatiossa – tarkastelussa aluehallinnon uudistus”. Tämä projekti oli myös osa suurempaa hanketta ”Kaksikielisyys ja monikulttuurinen Suomi – hyviä käytänteitä ja tulevaisuuden haasteita (Kamoon)”. (Såg 2012: 7.) Hanketta varten toteutettu kysely oli jatkoa Vaasan yliopiston vuonna 2009 toteuttamaan kyselyyn, joka lähetettiin Vaasan TE-keskukseen, Länsi-Suomen ympäristöpiiriin, Vaasan tiepiiriin, Länsi-Suomen lääninhallitukseen, Seinäjoen TE-keskukseen sekä vastaaville viranomaisille Oulun alueella. Tämä ennen uudistuksen voimaan astumista toteutettu kysely sisälsi kysymyksiä liittyen virastojen sisäisen muutosviestinnän toimivuuteen ja muutoksen kokemiseen. (Koskela & Mäntylä 2012: 2.)

Toinen kyselyaineisto, jonka olen tähän työhön saanut tarkasteltavakseni, kerättiin aluekehitystoimisto MDI:n, Tempo Economics:in ja Melkior:in yhteisessä VAAKA-hankkeessa. Hanke tarkasteli jo silloin aluillaan olevan nykyisen aluehallintouudistuksen vaikuttavuutta, aluekehittämisjärjestelmää, asiakaslähtöisyyttä sekä kustannustehokkuutta. Hankkeen puitteissa suoritettiin laaja kysely ELY-keskusten ja TE-toimistojen työntekijöille, jossa pyydettiin arvioimaan silloisten palveluprosessien organisointia ja toimivuutta sekä tarkemmin palvelujen asiakaslähtöisyyttä, tehokkuutta ja yhteiskunnallista vaikuttavuutta. (MDI Aluekehittämisen konsulttitoimisto 2016.)

Kyselyiden tuloksista käy ilmi työntekijöiden suhtautuminen uudistuksiin ja uudistusten arvioitu vaikutus työtehtäviin. Olen keskittynyt kyselyiden käsittelyssä uudistusten pääteemoihin, joita ovat vaikuttavuus, asiakaslähtöisyys, tehokkuus ja taloudellisuus. Ympäristösuunnittelijan koulutustaustastani johtuen minua kiinnostaa erityisesti ympäristöviranomaisten näkemys näistä kahdesta alueellisesta uudistuksesta.

Tutkimuskysymykset:

1. Mitä vaikutuksia vuoden 2010 uudistuksella on ollut aluehallintoon?
2. Mitä vaikutuksia nyt meneillään olevalla maakuntauudistuksella arvioidaan olevan?
3. Miten ympäristöalan viranomaiset ovat kokeneet uudistusten aiheuttamat tehtävien muutokset?

Kysymystä yksi käsittelen luvussa neljä ja kysymystä kaksi luvussa viisi. Kolmatta tutkimuskysymystä käsittelen sekä luvussa neljä että viisi ja lisäksi kerron päätelmiäni aiheesta yhteenveto ja johtopäätökset osiossa. Teoriaosiossa, joka käsittää luvut kaksi ja kolme tarkastelen hallinnon ja hallinnan määritelmää sekä niiden vaikutuksia käsitteinä ja lyhyesti Suomen hallinnon historiaa, mikä antaa pohjan ja kontekstin käsittelemilleni uudistuksille.

1.2. Tutkimusaineisto

Käytin tutkimuksessani kirjallista aineistoa sekä painettuna että verkkojulkaisuina. Pyrin käyttämään hallinnon tutkimuksessani ensisijaisesti virallislähteitä. Virallislähteitä ovat valtion ja kuntien viranomaisten sekä muiden julkishallinnon laitosten, kanslioiden tai virastojen tuottama tieto. Niiden lisäksi seurasin kansallisia sanomalehtiä, internet-artikleita sekä asiantuntija blogeja, joista poimin näkökulmia uudistuksiin liittyen.

Tutkimusosioon käytettävissäni oli vuosina 2011 ja 2016 toteutettujen laajojen kyselyiden tulokset, joita havainnollistan ja analysoin taulukoin ja sanallisin arvioin. Vuoden 2011 kyselytuloksissa on noin 100 ympäristökeskusten työntekijöiden vastausta. 2016 tehtyyn kyselyyn vastasi yhteensä 426 ELY-keskuksen, TE-toimiston ja KEHA-keskuksen työntekijää. Niiden joukosta ELY-keskusten ympäristöpuolen tehtäviä hoitavien henkilöiden vastausprosentti oli 13,1 % ja vastaajien määrä 56.

Tutkimukseni on laadullinen, eli kvalitatiivinen tutkimus. Kvalitatiivisessa tutkimuksessa lähtökohtana on todellisen elämän kuvaaminen ja tavoitteena on tutkia kohdetta mahdollisimman kokonaisvaltaisesti. Lisäksi siinä pyritään löytämään ja paljastamaan tosiasioita. (Hirsjärvi, Remes & Sajavaara 2009: 161,166) Toteutin myös tilastollista analyysiä käsitellessäni viranomaisille tehtyjen kyselyjen tuloksia.

1.3. Keskeisimmät käsitteet

Tutkimukseni keskeisimmät käsitteet ovat hallinto ja hallinta (governance). Alkuun hallintaa ja hallintoa käytettiin synonyymeinä ja vasta 1990-luvun lopulla ja 2000-luvun alussa käsitteet saivat toisistaan eroavat merkitykset. Näiden käsitteiden aikaisena erona pidettiin sitä, että hallinta merkitsi eräänlaista kritiikkiä hallinnon ensisijaista asemaa kohtaan ja toi esille sen, että hallinnon lisäksi myös muut toimijat voivat vaikuttaa muutokseen. Tänä päivänä hallinnan voidaan sanoa edustavan sekä uutta analyttista perspektiiviä että uutta empiiristä ilmiötä. (Björk, Bostedt & Johansson 2003: 22.) Näissä julkisen sektorin suurissa uudistuksissa on ensisijaisesti kyse hallintatapojen uudistami-

sesta. Jatkuvan julkisen toiminnan päätöksentekoympäristön monimutkaistumisen seurauksena, on kautta maailman syntynyt kysyntää uudenlaisille näkökulmille erilaisten kehityskulkujen hallintaan (Karppi & Sinervo 2009: 8.)

Hallinta on saanut rinnalleen osittain samaa kehityskulkua käyttävän ilmiön, jota kutsutaan alueellistumiseksi. Alueellistuminen voi tarkoittaa muutoksia, joissa valtiokeskeinen säätely on korvautunut kokonaan uudella alueellisella säätelyllä. Se voi myös viitata tilanteeseen, jossa uudet toimijat, toimintatavat tai -tasot ovat vain liittyneet valtiokeskeisen säätelyn rinnalle. Alueellistumista syntyy paikallisten toimijoiden aloitteista ja yhteistyöstä. Se voi olla myös seurausta valtion päätöksistä hajauttaa päätöksentekoa, joko paikalliselle tai ylikansalliselle tasolle. (Karppi & Sinervo 2009: 130.)

Paikallistason alueellistumisesta on esimerkkinä kaupunkiseutujen tai kuntien yhteistyö. Siinä seudun kunnat ovat yleensä olleet aloitteentekijöinä. Esimerkkinä ylikansallisesta alueellistumisesta on Euroopan unionin jäsenvaltioilta saama oikeus säätää lakeja ja toteuttaa hallinnollista vallankäyttöä jäsenmaidensa ylitse. (Karppi & Sinervo 2009: 130.)

Hallinnon hajauttamisella on pyritty parantamaan kansalaisten vaikutusmahdollisuuksia ja merkittävä keino tämän tavoitteen saavuttamiseksi on siirtää tehtävät ja päätösvalta mahdollisimman lähelle asiakasta uudistaen hallinnon ohjausjärjestelmiä. Samalla on voitu myös parantaa palvelujen taloudellisuutta, tuottavuutta ja tuloksellisuutta. Tämä on merkinnyt hallinnon organisaatioille asiakaskeskeisten toimintamuotojen käyttöönottoa sekä toimivallan ja vastuun hajauttamista ylemmiltä hallinnontasoilta alemmille. (Haveri 1997: 20.)

Päätösvaltan hajauttamisella lisätään eri yksiköiden toimintavapautta ja itsenäisyyttä ja se on myös merkinnyt valtionhallinnossa tapahtuvien muutosten lisäksi kuntien aseman vahvistamista. Uudistuspolitiikan kolmena päätavoitteena on ollut parantaa hallinnon tehokkuutta, tuottavuutta ja taloudellisuutta, parantaa kansalaisten vaikutusmahdollisuuksia ja lisätä hallinnon joustavuutta. (Haveri 1997: 20 – 21.)

2. HALLINTA

Sen sijaan, että ajattelisimme maapalloamme erillisten asioiden pakkana, joilla on oma olemuksensa (tuo paikka eroaa tästä paikasta jne.), voimme ajatella maailman muotoutuvan tapojen kautta, joilla asiat ovat liittyneitä toisiinsa. Tätä kutsutaan relationaaliseksi maantieteeksi. Yksi suosittu esimerkki tästä lähestymistavasta on miettiä eroa topografian ja topologian välillä. Topografia viittaa maan irrallisiin muotoihin ja sitä käytetään usein erillisen paikan osoittamiseen. Topologia taas viittaa asioiden yhteyksiin. Relationaalinen maantiede on, jossain määrin, topologista. (Cresswell 2013:218.)

Tilat ja paikat eivät itsessään ole keskeisiä, vaan tavat, joilla ne ovat yhteydessä toisiinsa. Näiden relationaalisten tilojen luominen on sekä konsensukseen pyrkivää että kamppailunomainen prosessi. Konsensukseen pyrkivää, koska relaatiot yleensä luodaan yhteisymmärryksillä tai yhteenliittymillä kahden tai useamman toimijan välillä. Kamppailunomainen, koska prosessi saattaa sisältää sekä joidenkin toimijoiden jättämistä verkoston ulkopuolelle että toisten toimijoiden väkipakolla liittämistä. Tiivistettynä voidaan sanoa että, relationaalinen tila on valtatäytteinen tila, jossa jotkin liittännät tulevat dominoimaan, ainakin jonkin aikaan, samalla kuin muut tulevat dominoiduiksi. Tila on aina aktiivinen, dynaaminen ja muodostunut relaatioista. (Cresswell 2013:218 – 219.)

Voimme käsittää yhteiskuntamme edellä mainituksi valtatäytteiseksi ja relaatioista muodostuneeksi tilaksi, jonka toimintaa ja kehitystä ohjaavat taloudelliset, poliittiset ja kulttuuriset toiminnot sekä luonnon prosessit (Karppi 2015:127). Valtioiden hallinto ja oikeudellinen ajattelu ei ole riippumatonta tai erillään politiikasta tai yhteiskunnallisesta elämästä. Vaikka niillä suhteellista itsenäisyyttä onkin, ratkaisut ja muutokset valtiosääntöoikeudellisessa ajattelussa kuvaavat kunkin ajan poliittista todellisuutta ja sen taustalla olevia yhteiskunnan ja talouden valta- ja vaikutussuhteita. (Jyränki & Husa 2015: 19.) Kaikki muutokset yhteiskunnassamme vaikuttavat siis aina sekä suoraan että välillisesti myös alueiden kehitykseen. Lisäksi ne vaikuttavat ihmisen ja ympäristön suhteeseen, politiikan edellytyksiin ja elinympäristöjen laatuun (Karppi 2015:127).

Hallinnan käsitteen merkitystä erilaisissa julkisten intressien toiminnoissa voidaan tarkastella kysymyksillä, mitä hallitaan ja miten hallitaan. Mitä -kysymykset käsittelevät hallinnan konkreettisia kohteita, kun taas miten -kysymykset viittaavat hallinnan välineisiin, joista esimerkkinä tutkimusten osalta tutkimusnäkökulmat ja tavat. (Karppi & Sinervo 2009:9.)

Taloukskontekstissa hallinta kytkeytyy rajallisten voimavarojen ja rajattomien tarpeiden ristiriitaan, jossa se vaatii toiminnan tehokkuutta. Alueellisesta näkökulmasta otetaan sitä vastoin kantaa kysymykseen siitä, millaisissa tilallisissa puitteissa erilaiset prosessit voidaan kokea lähtökohtaisesti hallittavissa oleviksi. Tästä esimerkkinä on alueellistumisen käsittäminen ilmiönä, joka voidaan mieltää hallinta-ajattelun attribuuttina. Haastavampaa on kuitenkin tarkastella ympäristöä ja sen muutoksia hallinnan kohteena ja käyttää termiä sen ilmiöiden merkitsijänä. Tämä ei silti tarkoita sitä, etteikö yhteiskunnallamme olisi ympäristömuutoksiin liittyvää julkista vastuuta. Sitä toteutetaan julkisen sektorin piirissä jäsennehtävin ja vaikuttavuutta suhteessa muihin toimijoihin tavoittelevin toimenpitein. (Karppi & Sinervo 2009: 9-10.)

Julkisen päätöksentekojärjestelmän sisäiset hallinnonala- ja tehtäväkohtaisesti jäsenyivät näkökulma erot voivat olla suuriakin. Lisäksi niitä kärjistävät erilaiset ammattikuntakohdattaiset ja ideologiset näkemys- ja painotuserot. Hyvänä esimerkkinä ovat ympäristökysymykset, mutta vastaavanlaisia erilaisia näkemyksiä syntyy myös muilla julkisen toiminnan piirissä olevilla tehtäväkentillä. Myöskään kysymys kunnallisten palvelujen tai työnjaon uudistamisesta kuntien ja valtion välillä ei ole mitenkään yksioikoinen. Ristiriitaisten painotusten dynamiikkaa syntyy myös alueellisen kehittämisspolitiikan näkemyksissä. (Karppi & Sinervo 2009:10.)

Julkisen sektorin päätöksentekoprosessit eivät siis ole määriteltävissä niin yksinkertaisesti, kuin millaiseksi yhteiskunnan jäsentymistä kuvaavat laatikkokuviot ne helposti yksinkertaistavat. Hyvän hallinnon vaatimus piilottaa tehokkaasti järjestelmän sisäiset ristiriitaisuudet julkisen päätöksentekojärjestelmän kanssa tekemisissä olevilta kansalaisilta ja sidosryhmiltä. Se ei kuitenkaan poista niitä. Jotta lopputulosta voitaisiin kutsua tosiasiallisesti hyväksi hallinnoksi, tulisi päätöksentekijöiden ymmärtää, ei ainoastaan erilaisia

faktoja, vaan myös yhteiskunnassa vaikuttavien näkemysten monimuotoisuutta. (Karppi & Sinervo 2009:10.)

Julkisen hallinnon päätöksentekijöiden tehtävä on monilta osin epäkiitollinen, koska erilaiset vaihtoehdot ja valintoja seuraavat päätökset tulevat yleiseen tietoisuuteen ja vaikuttavat suoraan tai epäsuoraan kansalaisten elämään. Päätösten hyväksyttävyyttä on pyritty lisäämään kansalaisten osallistamisella sekä lainsäädännön puitteissa että vapaaehtoisin järjestelyin. Käytännössä tehtyihin päätöksiin tyytymätön kansalainen harvoin kuitenkaan pääsee vaikuttamaan niihin riittävän ajoissa tai kyllin kattavasti. Kunnianhimoisista uudistusprosesseista huolimatta tullaan tuskin koskaan poistamaan kokonaan julkisen päätöksenteon ”byrokraattisuutta”. (Karppi & Sinervo 2009: 10–11.)

2.1. Hallinnosta hallintaan

Yksi eniten huomiota herättävistä politiikan ja politiikanteon kehityskuluista, on viimeisten kymmenen vuoden aikana ilmaantunut muutos niiden sanastoissa. Termit, kuten hallinta, institutionaalinen kapasiteetti, verkostot, monimutkaisuus, luottamus, neuvottelu ja keskinäinen riippuvuus dominoivat keskusteluja, samalla kun termit valtio, hallinto, valta ja auktoriteetti, lojaalisuus, suvereenisuus, osallisuus ja kohderyhmät ovat menettäneet otettaan analyttisessä ajattelussa. Uusi sanasto on ottanut vallan myös kansainvälisissä suhteissa ulottuen politiikan analysointiin ja julkiseen hallintoon, vertailevasta politiikasta kaupunkisuunnitteluun ja Euroopan tutkimuksesta poliittisiin teorioihin. (Hajer & Wagenaar 2003: 1.)

Muutosta hallinnosta hallintaan on kannatettu poliittisessa tutkimuksessa ja poliittisen tutkimuksen piirissä. Yhteiskuntatieteet eivät ole vähemmän immuuneja muoti-ilmiöille, kuin esimerkiksi populaari kulttuuri. Uusilla käsitteillä on kuitenkin usein huomattavan lyhyt elinikä ja ne saattavat merkitä vain muutosta retoriikkaan. Tässä tapauksessa tällainen selitys olisi kuitenkin liian yksinkertainen, koska uusi sanasto näyttää vallanneen sekä politiikan luonteen että sen topografia. (Hajer & Wagenaar 2003: 1.)

Esiin noussut hallinnan sanasto kertoo laajasti tunnustetusta muutoksesta politiikan luonteessa ja teossa. Uuden sanaston huomattavuus valaisee laajalle levinnyttä tyytymättömyyttä hankaliin poliittisiin ongelmiin rajatusti saavutettuihin ratkaisuihin ylhäältä alas ohjautuvan hallinnon toimesta. Yksi hallinnan sanaston hyveistä on sen tapa avata kognitiivisia sitoumuksia liittyen hallintoon ja poliittiseen päätöksentekoon. Hallinnan kieli auttaa sekä ammattilaisia että teoretikkoja yhtäläisesti pääsemään eroon juurtuneista malleista ja rikkoo sanattomia rakenteita. Tämä stimuloi ajattelemaan uudelleen hallintoa, politiikkaa ja asioiden johtamista muuttuvissa yhteiskunnallisissa prosesseissa. (Hajer & Wagenaar 2003: 2.)

Hallinnan sanaston esiin nousu on merkki suunnan muutoksesta pois hyvin juurtuneista politiikan uskomuksista. Se tuo politiikan piiriin uusia paikkoja, toimijoita ja teemoja. On tapahtunut siirto muodollisten poliittisten instituutioiden tutusta topografiasta organisatiollisen toiminnan laidoille, keskusteluun riippumattomien elinten välillä ja organisaatioiden välisiin verkostoihin, jotka haastavat vakiintuneita eroja julkisen ja yksityisen välillä. (Hajer & Wagenaar 2003: 3.)

Laajenevaa demokratiaa luonnehditaan lisääntyvällä osallisuudella. Sillä tarkoitetaan, joko pienen kaavan suoraa demokratiaa, tai voimakkaiden linkkien kautta tapahtuvaa kansalaisten ja suurten instituutioiden välistä vuoropuhelua. Tämä sysää demokratiaa yli perinteisten poliittisten alojen sekä yhdistää päätöksenteon suuremmin henkilöihin, joihin se vaikuttaa. Lisäksi se mahdollistaa yksilöiden ja ryhmien suuremman ja tehokkaamman vastauksen epäkohtiin ja sosiaalisiin konflikteihin. (Hajer & Wagenaar 2003: 3.)

Edellisellä ei kuitenkaan viitata siihen, että klassiset ja modernit instituutiot vain yksinkertaisesti haihtuisivat pois. Selkeästi suureen osaan hallinnon toimintaa vaikuttaa edelleen perinteiset hierarkkiset hallinnon instituutiot. Siitä huolimatta niiden täytyy yhä lisääntyvässä määrin kilpailla avointen, usein epätavallisten, nopeasti toteutettujen järjestelyjen kanssa, jotka omaavat huomionarvoisen ongelmanratkaisukapasiteetin. Ne avaavat mahdollisuuksia oppimiselle ja muutokselle juuri niissä olosuhteissa, joissa klassiset ja modernit instituutiot ovat epäonnistuneet tuottamaan tulosta. (Hajer & Wagenaar 2003: 3.)

Tämä kehitys osoittaa laajenevan demokratian siirtyneen houkuttelevasta ihanteesta orastavaksi todellisuudeksi useilla alueilla, useissa maissa sekä politiikan piireissä. Uusi hallinnan sanasto tuo politiikkaan uusia yhteistyöstrategioita, jotka lyövät laudalta perinteiset klassis-modernistit poliittiset instituutiot. Monet politiikan analyysoijat ovat todenneet, että uusi sanasto on täysin looginen vastaus muuttuvassa maailmassa ja että hallinta ja verkostojohtaminen ovat elintärkeitä uudessa verkostoyhteiskunnassamme. Tämä konseptuaalinen muutos on nähty välttämättömänä järjestelynä ja myös osoituksena siitä, minkälaisia sosiaalisen muutoksen prosesseja meidän tulisi ottaa huomioon, kun pohdimme nykyistä politiikkaa ja sen tekoa. (Hajer & Wagenaar 2003:3-4.)

2.2. Hallinnan käsite

Hallinta ei ole mikään yksiselitteinen käsite ja se on ehkä helpointa ymmärtää sen vastakohtana: hallinnon määritelmän kautta. Hallinto määritellään muodollisiksi valtiollisiksi instituutioiksi, joilla on hallussaan laillinen vallan monopoli. Näitä valtiollisia instituutioita luonnehtii mahdollisuus tehdä päätöksiä sekä kapasiteetti niiden läpiviemiseen. Lisäksi hallinto käsittää instituutiolliset prosessit kansallisella tasolla, jotka tähtäävät yleisen järjestyksen ylläpitämiseen ja kollektiivisen toiminnan keventämiseen. Hallinto käsitteenä viittaa siten muodolliseen ja lailliseen systeemiin, sekä valtion erityisrooliin ja merkitykseen. (Björk ym. 2003: 21–22.)

Alkuun hallintaa ja hallintoa käytettiin synonyymeinä ja vasta 1990-luvun lopulla ja 2000-luvun alussa käsitteet saivat toisistaan eroavat merkitykset. Näiden käsitteiden aikaisena erona pidettiin sitä, että hallinta merkitsi eräänlaista kritiikkiä hallinnon ensisijaista asemaa kohtaan ja toi esille sen, että hallinnon lisäksi myös muut toimijat voivat vaikuttaa muutokseen. Tänä päivänä hallinnan voidaan sanoa edustavan sekä uutta analyyttistä perspektiiviä että uutta empiiristä ilmiötä. Esimerkkinä analyyttisestä perspektiivistä on se, että hallinta käsittää ajattelutavan muutoksen. Se on lähtöisin yhteiskuntatieteilijöiden epäonnistumisesta kuvailla tai selittää tätä empiiristä yhteiskuntatieteellistä ilmiötä tyydyttävällä tavalla. Hallintaa katsotaan voida käyttää analyyttisesti kuvailemaan ja selittämään, kuinka poliittiset systeemit ja prosessit ovat organisoidut ja johdetut. (Björk ym. 2003: 22.)

Näkökulma hallinnasta uutena empiirisenä ilmiönä vaihtelee sen mukaan, nähdäänkö se organisointi- vai ohjaustapana. Se voidaan nähdä vuorovaikutuksena julkisen, yksityisen ja yksilöiden välillä, mutta yleisemmin se käsitetään useamman toimijan yhteistyönä. Hallinta käsitetään myös tapana johtaa hankalia keskusorganisatorisia verkostoja ja tapana saavuttaa tasapaino ohjaavien toimijoiden välillä. Joidenkin teoreetikoiden mielestä hallinta on seurausta hallinnosta, eli käsitteiden välillä olisi kausaalinen suhde. (Björk ym. 2003: 22–23.)

Yhteenvetona hallinta voidaan nähdä sekä analyttisenä työkaluna että empiirisenä ilmiönä. Ensimmäisen ryhmän teoreetikot antavat hallinnalle ymmärryksen uudesta yhteiskunnasta, joka on kasvamassa esiin, mutta ilman tarpeeksi konkreettista ja selkeää sisältöä. Empiirisen näkökulman mukaan hallinta on joko uusi organisoinnin muoto, uusi ohjauksen muoto tai ohjauksen tulos. Hallinta voi myös liittyä uusien edellytysten luomiseen yhteiskunnan organisoinnissa ja ohjauksessa. (Björk ym. 2003: 23.)

Hallinta käsitteenä ilmaantui yhteiskuntatieteelliselle areenalle 1990-luvun aikana toisiinsa hieman normatiivistenkin keskustelujen tuloksena, jotka käsitelivät uutta julkista johtamista (New Public Management) ja vahvaa hyvinvointivaltiota. Isossa-Britanniassa käsite tuli esiin tapana selittää tarjonnan uusia muotoja julkisissa palveluissa, jotka seurasivat 1980-luvun aikana ja 1990-luvun alussa tapahtuneen julkisen toiminnan yksityistämisen jäljissä. Alankomaissa hallinnan käsite tuli ymmärretyksi edellisestä poikkeavalla tavalla. Siellä se kehittyi normatiivisesta keskustelusta, jonka aiheena olivat tulevaisuuden julkiset toiminnot. (Björk ym. 2003: 24.)

Useat tekijät ovat saaneet meidät ajattelemaan uudella tavalla julkisesta sektorista yleensä ja valtiosta erityisesti, mikä osaltaan selittää hallinnan käsitteen suosion. Yhteiskuntatieteilijöiden keskuudessa on ensiksikin tapahtunut mielenkiinnon muutos panoksen kontrollista tuloksen kontrolliin. Tämä ei kokonaan korvaa kiinnostusta julkista hallintoa kohtaan, vaan tarkoittaa sitä, että tehokkuus ja tuottavuus ovat nyt mielenkiintoisempia keskustelun kohteita, kuin se mitkä erityiset tuotannon tai julkisen palvelun tarjonnan muodot tulevat valituiksi. (Björk ym. 2003: 24.)

Toiseksi on kyseenalaistettu valtion ainutlaatuinen ja hallitseva asema. Vaikka valtiolla on edelleen joitakin ainutlaatuisia toimintoja, on se yleisesti tullut yhä riippuvaisemmaksi muista yhteiskunnallisista toimijoista täyttääkseen tavoitteensa. Kolmas selitys koskee yleistä julkiseen sektoriin kohdistuvaa kritiikkiä, joka leimaa sen kankeaksi, byrokraattiseksi, kalliiksi ja tehottomaksi. (Björk ym. 2003: 24.)

Edelliseen voidaan vielä lisätä neljäs tekijä, joka voidaan käsittää samaan aikaan käynnissä olevana kansainvälistymisenä ja hallinnon hajauttamisena. Niiden voidaan myös katsoa osin sulkevan alleen kolme yllä olevaa selitystä. 1980-luvun aikana hallinnon päätöksentekoa hajautettiin monissa länsimaissa pyrkimyksenä muuttaa ja useimmiten vähentää keskusvaltion roolia. Tämä tarkoittaa vallan jakamista valtion tehtävistä samanaikaisesti sekä eurooppalaiselle tasolle että erikoistuneille instituutioille ja muille toimijoille maan sisällä, kuten kunnille tai muille alueellisille valtion viranomaisille. (Björk ym. 2003: 24 – 25.)

Hallinnon hajauttaminen on muuttanut yhteiskunnan ohjauksen lähtökohtia, jonka tuloksena on yhä katkonaisempi julkinen sektori. Uusien yhteiskunnan organisointi edellytysten ilmestymisen kautta ovat uudet prosessit ja toimintatavat hallinnon ohjauksessa myötävaikuttaneet uuteen ja muuttuneeseen valtion roolin. (Björk ym. 2003: 25.)

Viides tekijä, joka luo toisenlaisen perspektiivin tarpeen julkista hallintoa kohtaan, on rahallisten markkinoiden sääntelyn purkaminen, minkä tuloksena valtion on vaikeampi ohjata taloutta. Sääntelyjen purkamisen länsimaissa raivasi tietä myös kuudennelle merkitykselliselle tekijälle, nimittäin globalisaatiolle. Käsite pitää sisällään monia näkökulmia, mutta yksi sen aikaansaannoksista on muuttunut näkemys kansallisen politiikan auktoriteettiasemaa kohtaan. Kansallinen päätöksenteko, erityisesti taloudellisissa ympyröissä, on sitä vastoin tullut haastetuksi muilla vallankeskuksilla, kuin mihin ne ovat aikaisemmin tottuneet ja jotka sitä paitsi toimivat täysin niiden kontrollin ulkopuolella. (Björk ym. 2003: 25–26.)

Hallinnan käytäntöjen vahvistuminen hallinnon rinnalla on siis tarkoittanut uusien ajatelu- ja toimintatapojen omaksumista, joita ovat muun muassa uusien julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyöasetelmien syntyminen. Usean toimijan yhteistyö ja yhteiskuntakehityksen säätely on alueellista silloin, kun se on kohdennettu tiettyihin saman alueen kehittämishaasteisiin. Näitä toimijoita voivat olla esimerkiksi kunnat, kaupunkiseudut tai kuntayhtymät. Lisäksi yhteistyötä voivat tehdä maakunnat, maakuntien muodostamat laajemmat alueet ja alueiden ylikansalliset liittoutumat. Alueellisen hallinnan moniulotteisuus tekee sen perinteistä hallintoa moniaineksisemmaksi ja ajoittain jopa sekavaksi. Parhaiten menestyvät sellaiset yhteistyötä tekevät toimijat, jotka osaavat kohdentaa tehokkaasti inhimillistä osaamista ja eri yksiköiden yhteistyötä. Myös taloudellisten resurssien taitava hallitseminen on oleellista tavoitteiden saavuttamisessa. (Karppi & Sinervo 2009: 129.)

2.3. Alueellistuminen

Hallinnan yleistymisen on saanut rinnalleen osin samoja kehityskulkuja käyttävän ilmiön, jota kutsutaan alueellistumiseksi. Sillä viitataan muutokseen, jossa valtiokeskeinen poliittis-hallinnollinen säätely on korvautunut kokonaan uudella alueellisella säätelyllä tai tilanteeseen, jossa valtiokeskeinen säätely on saanut rinnalleen uusia toimijoita, toimintatapoja ja -tasoja. (Karppi & Sinervo 2009: 130.)

Alueellistumista voi alkaa syntyä paikallisten toimijoiden aloitteista ja yhteistyöstä. Se voi olla myös seurausta valtiovallan halusta hajauttaa päätöksentekoa, joko paikalliselle tai ylikansalliselle tasolle. Paikallistason alueellistumista voi olla esimerkiksi kaupunkiseutujen välinen yhteistyö. Siinä seudun kunnat ovat yleensä olleet aloitteentekijöinä. Ylikansallista alueellistumista on esimerkiksi Euroopan unionin jäsenvaltioilta saama oikeus säätää lakeja ja toteuttaa hallinnollista vallankäyttöä jäsenmaidensa ylitse. Alueellistuminen aiheuttaa monenlaisia ja tapauskohtaisestikin erilaisia muutoksia, joille yhteistä on kuitenkin se, että ne aina jollain tapaa liittyvät valtion aseman uudelleenarviointiin. (Karppi & Sinervo 2009: 130.)

Globalisaatio on ollut 1970-luvulta lähtien vahva ja alueellistumistakin vauhdittanut muutosvoima. Kansallisvaltiot ovat joutuneet reagoimaan tähän muuttamalla talouden ja yhteiskunnan säätelykeinoja uusiin tilanteisiin sopiviksi. Talouden globalisaatiota ei voida kuitenkaan nähdä irrallisena eikä valtioita niistä riippumatta pakottavana voimana. Se on suoraa seurausta valtioiden päätöksistä vapauttaa rahamarkkinoita, kansainvälisiä pääomien siirtoja sekä suorien investointien tekoa. Syntynyt tarve uusien säätelykeinojen keksimiseen globaalimmassa taloudessa on siis osittain seurausta valtioiden omista päätöksistä vapauttaa rahan liikkumista. (Karppi & Sinervo 2009: 130 – 131.)

Alueellistumisessa usein sekä poliittis-hallinnolliset että taloudelliset toimijat verkostoituvat yhteistyön synnyttämiseksi. Toiminnalla voi kuitenkin olla monia erilaisia tavoitteita, joilla pyritään saavuttamaan myönteistä alueellista kehitystä. Riippuen kunkin alueen toimijaverkostosta, luonteesta ja historiasta voidaan yksilöidysti koota hajallaan olevia voimavaroja ja suunnata niitä yhteisesti sovittuihin kehittämiskohteisiin. (Karppi & Sinervo 2009: 131.)

Yhteistyötä synnyttävä alueellistuminen voi kuitenkin sisältää myös ristiriitaisuuksia, joiden syitä voi olla monia. Yksi keskeinen ja kriittinenkin ristiriita liittyy alueellistumisprosessissa syntyviin alueisiin, jotka voivat erota suurestikin kansalaisten yleisesti tunnistamista alueista. Asiantuntijatyön tuloksena ja teknokraattisesti muodostuvat uusalueet ovat tärkeitä alueellisia viitekehyksiä yhteistyöhön osallistuville toimijoille. Ne voivat kuitenkin jäädä täysin vieraisiksi asukkailleen ja vain murto-osa alueellistumisprosesseista on koettu syntyvän huomioon ottaen alueelliset identiteetit ja yhteisen paikallishistorian. (Karppi & Sinervo 2009: 131 – 132.)

2.4. Hallinnon hajauttaminen

Julkisen sektorin kattavat muutokset ovat olleet jo vuosikymmeniä kansainvälinen ilmiö. Myös useat Pohjoismaat ovat etsineet ja hyödyntäneet uusia ratkaisuja ja käytäntöjä julkisen sektorin toiminnassa. Uudistusten taustalla ovat lisääntyneet resurssipaineet ja tarve vastata uusiin kilpailullisiin haasteisiin julkisen sektorin rakenteiden ja johtamisen osalta.

Tapahdumassa olevassa kehityksessä on kuitenkin nähty myös uhkia, jotka liittyvät yhteiskuntien demokraattiseen päätöksentekoon, kansalaisten tasa-arvoon ja julkisen toiminnan etiikkaan. Uhkia aiheuttaa nouseva managerialistinen liikkeenjohto ja laajemmin markkinatalouden keinojen yleistyminen julkisessa hallinnossa. (Haveri 1997: 16.)

Uudistusten yleinen pyrkimys on ollut julkisen hallinnon tehokkuuden lisääminen, joka on merkinnyt huomion kiinnittämistä tuloksiin, tuloksellisuuteen, auktoriteettiaseman muutokseen ja joustavuuden lisäämiseen, vastuuvollisuuden ja valvonnan voimistamiseen, asiakas- ja palveluorientaation kapasiteetin voimistamiseen, strategian ja toimintapolitiikan kehittämiseen sekä kilpailun lisäämiseen. Lisäksi se on muuttanut hallinnon tasojen toimintasuhteita ja myös muiden markkinaratkaisujen hyödyntämistä. (Haveri 1997: 16.)

Julkisen sektorin ohjausjärjestelmien uudistaminen on pääosin liittynyt taloudellisiin ongelmiin sopeutumiseen ja merkinnyt etenkin desentralisoimista eli päätöksenteon ja hallinnon hajauttamista lähemmäksi kansalaisia. Markkinatyypisistä mekanismeista on käytetty toimintojen kaupallistamista, toimintojen korporatisoimista sekä toimintojen yhdistämistä. Pyrkimykset tehokkuuteen ovat näkyneet sekä hallinnon sisäisen toiminnallisen tehokkuuden, palvelukyvyn ja palvelualltiuden lisäämisessä että hallinnon ulkoisen tehokkuuden, vaikuttavuuden kasvattamisessa. Läntisissä teollisuusmaissa moderni johtaminen on ollut näissä muutoksissa tärkeässä asemassa ja julkisen hallinnon uudistusta onkin haettu ”Uuden julkisen johtamisen” (New Public Management) avulla. (Haveri 1997: 16 – 17.)

Hallinnon hajauttamisella on pyritty parantamaan kansalaisten vaikutusmahdollisuuksia ja merkittävä keino tämän tavoitteen saavuttamiseksi on siirtää tehtävät ja päätösvalta mahdollisimman lähelle asiakasta uudistaen hallinnon ohjausjärjestelmiä. Samalla on voitu myös parantaa palvelujen taloudellisuutta, tuottavuutta ja tuloksellisuutta. Tämä on merkinnyt hallinnon organisaatioille asiakaskeskeisten toimintamuotojen käyttöönottoa sekä toimivallan ja vastuun hajauttamista ylemmiltä hallinnontasoilta alemmille. (Haveri 1997: 20.)

Päätösvalan hajauttamisella lisätään eri yksiköiden toimintavapautta ja itsenäisyyttä ja se on myös merkinnyt valtionhallinnossa tapahtuvien muutosten lisäksi kuntien aseman vahvistamista. Uudistuspolitiikan kolmena päätavoitteena on ollut parantaa hallinnon tehokkuutta, tuottavuutta ja taloudellisuutta, parantaa kansalaisten vaikutusmahdollisuuksia ja lisätä hallinnon joustavuutta. (Haveri 1997: 20–21.)

3. SUOMEN HALLINTO JA SEN UUDISTUKSET

Voidaan varoen väittää, että suomalaiselle hallinnolle on ollut tyypillistä jatkuvuus, pysyvyys ja muutoskitka. Jatkuvuutta edustaa eri aikakausien valtiosääntöratkaisujen ja -ideoiden kerroksisuus myös valtiosäännön nykyisyydessä. Jo 1800-luvulta peräisin ovat sellaiset merkittävät ideat, kuin oikeusvaltion, kaksikielisen kansallisvaltion ja hyvinvointivaltion periaate. Jotkin kansainväliset, niin sanottuun moderniin valtiosääntöajatteluun liittyvät hallinnon ideat, omaksuttiin Suomessa suhteellisen myöhään vasta 1900-luvulla. Vuoden 1919 hallitusmuoto tunnusti vihdoinkin tekstissään kansansuvereenisuuden, niin kuin se oli jo vuonna 1917 tunnustanut eduskunta omalla päätöksellään ottaa haltuunsa korkein valta Suomessa. Noihin aikoihin myös muualla Euroopassa siirrettiin syrjään monarkkinen periaate ja käsitys hallitsijasta koko valtiovallan viimekätisenä haltijana. (Jyränki & Husa 2015: 17–18.)

Kaikkien keskeisten valtiosääntöisten muutosten taustatekijänä on ollut 1800-luvulta saakka Suomen ja Venäjän välisen poliittisen ja oikeudellisen suhteen muuttuminen, joka puolestaan on ollut yhteydessä suuriin maailmanpoliittisiin murroksiin. Suomi sai itsenäisen valtiosäännön ensi kertaa vuonna 1808 kun Venäjän keisari Aleksanteri I valloitti Ruotsin suomalaiset maakunnat. Venäjän romahdus vuonna 1917 keskeytti siihen asti jatkuneen valtiosäännön ja muun oikeusjärjestyksen yhdentymisen Suomen ja Venäjän välillä ja johti lopulta Suomen itsenäistymiseen. Vuonna 1944 tehty ja jatkosodan päättänyt välirauhan sopimus poisti 1930-luvulla toteutetut poliittisen toimintavapauden rajoitukset ja Neuvostoliiton hajoaminen vuonna 1991 antoi tilaa Suomen läntiselle integroitumiselle ja liittymiselle Euroopan unioniin. (Jyränki & Husa 2015: 19.)

Suomalainen yhteiskunta on kokenut pitkän kehityskaaren satojen vuosien aikana. Ruotsin vallan aikana syntyi hallintomme virkamieskäsitys sekä vahva oikeudellinen perinne. Osana Venäjän keisarin suuriruhtinaskuntaa yhteiskuntamme koki sekä nopean kehityksen kausia että kausia, jolloin hallintomme joutui puolustamaan autonomiaamme. Hallintokulttuurissamme on säilynyt sekä Ruotsin että Venäjän vallan aikaisia piirteitä eräänlaisena perintönä historiasta. (Saukkonen & Temmes 2017.)

Maantieteellisestä sijainnistamme huolimatta hallintokulttuurimme on saanut vaikutteita Euroopan kehittyneimmistä maista sekä pohjoisesta että etelästä koko kehityksensä ajan.. Hallinnon esimerkkiä otettiin muun muassa Lyypekistä, laajemminkin Manner-Euroopasta sekä Venäjältä. Venäjän vallan aikana suomalaiset saattoivat hallinnollisen autonomiansa turvin pitäytyä osin Ruotsin vallan ajan hallintomalleissa, jotka liittyivät erityisesti virkamiesten asemaan ja niiden lainalaisuuteen. Sen ajan esikuvat ja suuntaviivat ovat vielä nykypäivänäkin tärkeä osa hallintomme historiaa ja kehitystä. (Saukkonen ja Temmes 2017.)

Kun hyvinvointivaltiokehitys lähti Ruotsissa ja Tanskassa liikkeelle 1930 -luvulla, ei Suomi vielä päässyt mukaan, vaikka muiden Pohjoismaiden esikuvat loivat siihen paineita. Yhteiskuntamme suotuisa kehitys lähti liikkeelle 1950-luvulta, kun sotakorvauksia saatiin maksettua ja taloutemme menestyi. Hyvinvointivaltion rakentaminen alkoi kuitenkin kunnolla vasta 1960- ja 70-luvuilla. Silloin pystyttiin luomaan melko nopeassakin tahdissa muun muassa työeläkejärjestelmä, peruskoulu ja laaja sosiaaliturva. Näin Suomi sai kiinni muiden Pohjoismaiden etumatkan hyvinvointipalvelujen tarjoajana kansalaisilleen. (Saukkonen & Temmes 2017.)

Hallinnon toimintamallien esikuvana toimi erityisesti naapurimaamme Ruotsi ja ruotsalaisperäiset keskusvirastot ovatkin olleet esikuvina suomalaisille keskusvirastoille. Hallitus ja ministeriöt ovat silti olleet toimeenpanovallan ja poliittisen valmistelun käynnistäjät myös Suomessa. Niiden asema nousi kiistattomaksi 1990-luvulta alkaen, kun maassa siirryttiin ministeriöhallintojärjestelmään. Suomalainen ministeriö on sektoriministeriö, jonka sektorit johtavat ennen kaikkea omaa hallinnonalaansa. Siirtyminen ministeriöhallintojärjestelmään oli suuri uudistus virasto- ja laitostasolla. Sen johdosta keskusvirastoita joko lakkautettiin tai muutettiin liikelaitoksiksi, valtion yhtiöiksi tai kehittämiskeskukseksi. (Saukkonen & Temmes 2017.)

Hallintojärjestelmässämme koettu hajanainen päätöksenteon taso on ollut valtion aluehallinto, jonka yleisenä aluehallintoviranomaisena ministeriöiden ja keskusvirastojen rinnalla on ollut lääninhallinto. Pääosa lääneistä kuitenkin lakkautettiin ja tilalle asetettiin

viisi suurlääniä 1990-luvun alussa toteutetussa laajassa aluehallinnon uudistuksessa. Samalla alueiden kehittämistehtävät siirtyivät yhdeksälletoista maakunnan liitolle. Myöhemmin luotiin kolmen hallinnonalan yhteinen aluehallinto, jossa yhdistettiin kauppa- ja teollisuusministeriö, työministeriö ja maa- ja metsätalousministeriön piirihallinnot työvoima- ja elinkeinokeskuksiksi. Aikaisempi maakuntahallinto muuttui myös siten, että kuntien omistamat ja hallinnoimat maakunnan liitot siirtyivät työskentelemään yhteistyössä viidentoista TE-keskuksen kanssa, jotka edustavat aluetasolla elinkeinojen kehityksestä vastaavia ministeriöitä. Näin rakentuneella aluehallinnon mallilla on ollut huomattava rooli muun muassa EU-tukien ohjauksessa ja valvonnassa. (Saukkonen & Temmes 2017.)

3.1. Suomen ympäristöhallinnon synty

Ympäristön käyttöön liittyviä poliittisia päätöksiä toteutetaan ympäristöhallinnon avulla. Suomen ympäristöhallinto syntyi 1800-luvulla, kun alkuperäisen luonnon ja maisemien suojelusta kiinnostuttiin. Varsinaista ympäristölainsäädäntöä kehitettiin kuitenkin vasta maan itsenäistymisen jälkeen. Luonnonsuojelulaki astui voimaan vuonna 1923 ja sen tarkoituksena oli ensisijaisesti varmistaa koskemattomien erämaiden säästyminen luonnonmuistomerkeiksi ja tutkimuksen käyttöön. Ympäristöhallinnosta vastasi 1960-luvulle saakka käytännössä vain silloinen valtion luonnonsuojeluvalvoja. (Hakala & Lyytimäki 2008: 30.)

Vasta vuoden 1962 säädetyin vesilain myötä Suomen ympäristöhallinto lähti toden teolla kehittymään ja sitä seurannut 1980-luku olikin nopean kasvun aikaa. Kymmenen vuotta kestäneen hankalan ja riitaisankin suunnittelun jälkeen perustettiin ympäristöministeriö vuonna 1983. Kunnallisten ympäristöhallintoyksiköiden toiminta aloitettiin vasta vuonna 1986, kun kaikkiin yli 3000 asukkaan kuntiin perustettiin ympäristönsuojelulautakunta. (Hakala & Lyytimäki 2008: 30–31.)

Suomen ympäristökeskus perustettiin vuonna 1995 entisestä Vesi- ja ympäristöhallituksesta. Alueelliset ympäristökeskukset syntyivät samalla, kun vesi- ja ympäristöpiirit sekä

lääninhallitusten luonnonsuojeluosastot yhdistettiin. Vuoden 2010 uudistukseen asti pääosa ympäristönsuojeluun liittyvästä valvonnasta, ohjauksesta ja lupa-asioista kuului alueellisille ympäristökeskuksille. Vuonna 2008 käynnistetyssä uudistuksessa alueelliset ympäristökeskukset liitettiin valtion muuhun aluehallintoon. (Hakala & Lyytimäki 2008: 31.)

Ympäristönsuojelun lainsäädäntöä alettiin kehittää voimakkaasti 1990-luvulla, mikä osin johtui Suomen liittymisestä Euroopan unioniin. Vuonna 1994 astui voimaan laki ympäristövaikutusten arvioinnista ja vuodelta 1923 peräisin ollut luonnonsuojelulaki uudistettiin vuonna 1997. Vuonna 2000 voimaan tulleen ympäristönsuojelulain myötä myös aiemmat vesioikeudet lakkautettiin ja korvattiin ympäristölupavirastoilla. Lisäksi Ympäristönsuojelulaki korvasi vuonna 1991 säädetyn ympäristölupia koskevan lain sekä vuoden 1982 ilmansuojelulain ja meluntorjuntalain vuodelta 1987. Myös monia erillislakeja muutettiin ja ympäristökysymykset liitettiin sittemmin näkyvästi moniin lakeihin, jotka eivät ensisijaisesti ole ympäristölakeja. (Hakala & Lyytimäki 2008: 31.)

Vuonna 1997 uudistettiin laki kuntien hallinnosta, jonka seurauksena ne saivat enemmän valtaa muun muassa ympäristöasioiden hoidossa. Käytännössä tämä tarkoitti kuitenkin sitä, että ympäristönsuojelun virkoja päädyttiin usein vähentämään ja ympäristönsuojelulautakuntia yhdistettiin kunnan muihin lautakuntiin. Ympäristönsuojelun ollessa kunnissa melko nuori hallinnonala, sen kustannuksista koettiin helposti säästettävän. Tehtävät ovat kunnissa lisääntyneet selvästi viime vuosina, mutta voimavarat hyvään ympäristönsuojeluun ovat kehittyneet hyvin epätasaisesti. Erityisesti alle 10 000 asukkaan kunnissa ympäristönsuojelun voimavarat ovat usein riittämättömiä. (Hakala & Lyytimäki 2008: 31.)

3.2. Hallintouudistukset maailman muutoksen mukana

Viimeisten vuosikymmenten aikana on hallinnon toimintaympäristössä tapahtunut useita muutoksia, jotka ovat heijastuneet maamme hallintoon ja sen uudistumispyrkimyksiin. Osa muutoksista on tapahtunut kotimaisista lähtökohdista, osa yhteiskunnallisista ja valtiolliseen kehitykseen liittyvistä ongelmista ja osa kansainvälisistä lähtökohdista. (Haveri 1997: 9.)

Varsinkin valtion rooli ja tehtävät yhteiskunnassa ovat kokeneet muutoksia ja myllerryksiä toisen maailmansodan jälkeen, kun julkisen vallan tehtävät ovat laajentuneet nopeaan tahtiin. Hyvinvointipalvelutehtävien lisääntymisen myötä myös näitä palveluita tukevat hallinnolliset järjestelmät ovat laajentuneet. Lisäksi talouden ohjaukseen ja kehittämiseen liittyvät tehtävät ovat lisääntyneet. Valtion rooli valvojasta paljon välillisemmäksi ohjaajaksi on samalla muuttunut suhteessa kansalaisiin, yrityksiin ja yhteisöihin. (Haveri 1997: 9-10.)

Suomessa ja myös useimmissa muissa Länsi-Euroopan maissa sodan jälkeinen taloudellinen kasvu loi hyvät edellytykset jatkuvalla hyvinvoinnin rakentamiselle. Sillä voitiin rahoittaa laaja julkinen talous hyvinvointiohjelmien ja -palveluiden. Julkisten organisaatioiden kasvu on kuitenkin ollut riippuvaista kansantulon kasvusta ja sitä kautta valtiontalouteen ja kunnallistalouteen ohjautuvista varoista. Myös poliittinen muutos oli merkittävä ja hyvinvointiin ja sen julkisiin instituutioihin pyrittiin vaikuttamaan tietoisella yhteiskuntapolitiikalla. (Haveri 1997:10.)

1990-luvulla luotu julkisia palveluita ylläpitävä järjestelmä oli ehtinyt jo kauas 1960-luvun alun hyvinvointivaltiomallista. Palveluita hallinnoi hyvin kehittynyt, monimutkainen ja sektoroitunut hallintokoneisto, joka ulottui keskushallinnosta paikallistasolle saakka. (Haveri 1997: 10.)

Suomen hyvinvointivaltion kehitys saavutti huippunsa 1990-luvulla ja julkisen vallan rooli lähti supistumaan. Siihen vaikuttivat sekä poliittiset ja taloudelliset että kansainväliset tekijät. Taloudellisen laman seurauksena käynnistyi vuonna 1992 julkisen talouden remontti, jossa julkisyhteisöt aloittivat laajat säästötoimet. Julkisen sektorin supistuminen aiheutti myös julkisyhteisöissä työskentelevien henkilöiden määrän vähenemistä, vaikka osittain syynä olivat myös valtion uusimuotoiset liikelaitokset ja valtion organisaatioiden yhtiöittämisuimenpiteet. (Haveri 1997: 11.)

Suomen aluehallinnon kannalta merkittävin kansainvälisessä toimintaympäristössä tapahtunut muutos oli maan liittyminen Euroopan unioniin. Unionin ja Suomen hallintojär-

jestelmän suhdetta ei voida kuitenkaan tarkastella kausaalisuhteena ja Suomen hallintojärjestelmässä EU-jäsenyys ei suoraan aiheuttanut mitään muutoksia tai edes velvoitteita. Merkitystä on ollut ainoastaan sillä, miten EU:n merkitys on Suomessa tulkittu ja miten on päätetty muuttaa toimintatapoja tässä uudessa toimintaympäristössä. Toimintaympäristön muutos oli kuitenkin niin ilmeinen, että kansallisen hallinnon ja sen uudistusten tarkasteleminen, ottamatta EU-jäsenyyttä huomioon, olisi virheellistä. (Haveri 1997: 13–14.)

Suomen julkisen hallinnon historia osoittaa, että hallintouudistamiseen on saatu vain harvoin poliittista kannatusta. Uudistusprosessit ovat hitaita ja lopultakin muutoksia saadaan aikaan vain ulkoisella pakolla. Kansainvälisellä toimintaympäristöllä ja siinä tapahtuvilla muutoksilla on ollut myös olennainen merkityksensä Suomen hallinnon kehitykseen. (Haveri 1997: 14.)

Aluehallinnon uudistukset ovat viime vuosikymmeninä olleet hyvin yleinen trendi lähes kaikissa Euroopan maissa. Suomessa toteutettujen uudistusten pirstaleisuutta on näkynyt myös muissa maissa, vaikka tavoitteeksi on asetettu nimenomaan yksinkertaistaa paikallisen- ja valtion välillä olevaa hallinnon tasoa. Hallinnon erilaisia rakenteita, ohjelmia, verkostoja ja projektihallintoa ei ole pystytty tarpeeksi karsimaan ja siten selkeyttämään aluehallintoa. Painetta aluehallinnon uudistuksille antaa kehittämistyössä korostuvat alueiden erot ja niiden yhdenmukaisuuden vaatimus. Muutostarpeiden taustalla on monissa maissa hyvin samanlaisia ilmiöitä. Muun muassa tuotettavien palveluiden määrien ja laatuvaatimusten nousu samalla, kun kuntien väestön määrä on vähentynyt voimakkaan kaupungistumisen johdosta. (Airaksinen 2009: 20.)

Uudistusten taustalla voidaan selkeästi nähdä ajatus hallinnon sopeuttamisesta yhteiskunnassa tapahtuviin muutoksiin, joista viime aikoina ovat trendeinä olleet kansantaloudelliset ongelmat, tietoyhteiskunnan uudet vaatimukset sekä globalisaation leviäminen. Hallintorakenteita on haluttu muuttaa samaan tahtiin, kun maailman on koettu muuttuvan yhä dynaamisemmaksi ja monimutkaisemmaksi. Monissa länsimaissa viime vuosina vallinnut valtiontaloudellinen kriisi, on johtanut suuriin vaatimuksiin hallinnon tehokkuuden lisäämisestä ja liiallisen byrokratian purkamisesta. (Airaksinen 2009: 30.)

4. VUODEN 2010 ALUEHALLINTOUUDISTUS

Edellinen mittava organisaatiouudistus, joka koski aluehallintoa, toteutettiin Suomessa vuonna 2010. Sitä valmisteli vuodesta 2007 lähtien ALKU-hanke, jonka tavoitteena oli kansalais- ja asiakaslähtöisesti, tehokkaasti ja tuloksellisesti toimiva aluehallinto. Uudistuksen avulla pyrittiin käytännössä vähentämään erillisten alueviranomaisten lukumäärää merkittävästi ja muodostaman aluehallintoon aikaisempaa laajempia toimialueita hoitavia viranomaisia. (Airaksinen 2009: 60.)

Silloin lääninhallitusten, työ- ja elinkeinokeskusten, alueellisten ympäristökeskusten, ympäristölupavirastojen, tiepiirien ja työsuojelupiirien työsuojelutoimistojen tehtävät jaettiin kahden aluehallintoviranomaisen kesken, joita olivat aluehallintovirastot sekä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset. Alueellisesta yhdenvertaisuudesta huolehtivat aluehallintovirastot, jotka hoitavat lainsäädännön ohjausta-, toimeenpanoa- ja valvonta-tehtäviä alueellaan. Elinkeino- liikenne ja ympäristövirastot huolehtivat alueellisesta kehittämisestä ja hoitavat valtionhallinnon aluekehitys- ja toimeenpanotehtäviä alueellaan. Lisäksi ympäristöministeriön ja alueellisten ympäristökeskusten tehtäviä jaettiin molempien aluehallintoviranomaisten kesken. (Rainio 2012: 9.)

Aluehallintovirastoihin siirtyivät ympäristönsuojelun- ja vesilainsäädännön alaan kuuluvat lupa ja muut hakemusasiat, joiden tehtäviä ovat hoitaneet yhteensä 148 henkilötyövuotta. Aikaisemmin näitä lupa- ja hakemusasioita käsiteltiin 13 alueellisessa ympäristökeskuksessa, kolmessa ympäristölupavirastossa sekä kunnissa. Uudistuksen jälkeen ympäristö- ja vesi-lupa-asiat käsiteltiin neljän aluehallintoviraston ympäristölupa -vastuualueella. ELY-keskuksiin siirtyi 1.1.2010 alueellisista ympäristökeskuksista ympäristönsuojelua, alueiden käyttöä, rakentamisen ohjausta, kulttuuriympäristön hoitoa, luonnon monimuotoisuuden suojelua ja kestäväää käyttö sekä vesivarojen käyttöä ja hoitoa koskevat asiat. (Rainio 2012: 10.)

Elinkeino- liikenne- ja ympäristökeskuksista tuli myös valvontaviranomainen ympäristönsuojelulain ja vesilain mukaisissa asioissa. Tehtäviin kuului valvoa näiden asioiden

yleistä etua, tuottaa ja jakaa ympäristöä koskevaa tietoa sekä parantaa ympäristötietoisuutta. Lisäksi niiden tuli ehkäistä ja torjua ympäristövahinkoja ja -haittoja ja muun muassa huolehtia valtion vesitaloudellisista luvista ja yksityisoikeudellisista sopimuksista. Näitä tehtäviä siirtyi hoitamaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten ympäristö- ja luonnonvarat vastuualueelle yhteensä 979 henkilötyövuotta 13 silloisesta alueellisesta ympäristökeskuksesta. (Rainio 2012: 10.)

Vuoden 2010 aluehallinnon uudistuksen jälkeen ympäristö ja luonnonvarat vastuualueella valvonnan määrää on jouduttu vähentämään voimavaratilanteen kiristyessä ja ympäristöministeriö on jopa joutunut, tästä johtuen, alentamaan valvonnan tavoitteita. ELY-keskusten ympäristövalvonnan rooli, lakisääteisen asiantuntijalausunnan antajana, on ollut merkittävä aluehallintovirastojen käsittelemissä ympäristöluvuissa. Tämä lupa- ja valvontaviranomaisen erillisuus on kuitenkin lisännyt virastojen välistä keskinäisten lausuntojen tarvetta ja aiheuttanut osin päällekkäistä ja turhaa työtä. Myös asiakkaiden kannalta 2010 jälkeistä toimintaa on pidetty sekavana, koska toinen virasto myöntää ympäristöluvat, toisen vastatessa niiden valvonnasta ja valvontaviranomaisena myös lupatarpeen määrittelystä. (Rainio 2012: 10.)

4.1. Vuoden 2010 uudistuksen tuloksia

Valtiontalouden tarkastusvirasto julkaisi vuonna 2015 raportin, joka koski vuoden 2010 alusta toimintansa aloittaneita aluehallintovirastoja ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksia. Tarkastelun tavoitteena oli arvioida toimielinten edellytyksiä hoitaa lakisääteisiä tehtäviään aluehallinnon uudelleen organisoinnin jälkeen. Aluehallintovirastojen ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten tehtävien järjestelyihin ovat vaikuttaneet useat muutokset myös tarkastelu ajanjakson aikana. Valtiontalouden tarkastusviraston mukaan se halusi selvittää erityisesti toimialajakojen selkeyden, resurssien kohdentamisen tehokkuuden ja toiminnan tuloksellisuuden virastoissa uudistuksen jälkeen. (Valtiontalouden tarkastusvirasto 2015: 1.)

Tarkastuksen perusteella virastojen toimintaa ja tehtävien jakoa muutettiin selvitysten mukaisesti. Vähentyneet resurssit, niihin sopeutumisen ja niiden uudelleen kohdentamisen vaikutukset virastojen toimintaan ovat toistaiseksi olleet vaihtelevia. Henkilöstön vähennystavoitteiden lisäksi viranomaisille on kuitenkin samaan aikaan määrätty myös uusia tehtäviä ja niihin liittyviä resursseja. Eri vuosien henkilöstö- ja määrärahasurssit eivät siis selvityksen mukaan ole suoraan vertailtavissa keskenään. (Valtiontalouden tarkastusvirasto 2015: 1.)

Tarkastuksesta kävi myös ilmi, että aluehallintovirastojen ja elinkeino-, liikenne ja ympäristökeskusten tehtävien hoitoa on pyritty tehostamaan keskittämällä niitä alueellisesti ja valtakunnallisesti. Tehostamistoimien koordinointi ei ole kuitenkaan toteutunut suunnitellusti, eivätkä keskittämällä saadut hyödyt ole olleet tavoitteiden mukaisia. Tarkastuksen aikana esiin nousi kehitys ehdotus tehtävien siirrosta muihin virastoihin. Siihen huomattiin liittyvän kuitenkin osaoptimoinnin riski, jolloin tehtävien hoidon kokonaiskustannukset eivät välttämättä vähentyisi. Myös siirtojen kustannusvaikutuksia olisi vaikeaa arvioida kokonaisuutena. (Valtiontalouden tarkastusvirasto 2015: 1.)

Osana hallituksen päättämiä sopeutustoimia ja julkisen talouden kestävyysvajeen korjaamista elinkeino-, liikenne ja ympäristökeskuksille kohdennettiin 33 miljoonan euron säästöt vuosille 2015–2018. Se merkitsi 17 miljoonan euron lisäleikkausta toimintamäärärahoihin kaudella 2015–2018, joihin sisältyi jo aikaisemmin kohdennettuja vähennyksiä yhteensä 16 miljoonaa euroa vuosille 2015–2016. Nämä suunnitellut säästötavoitteet merkitsivät noin 700 henkilötyövuoden vähennystarvetta. (Valtiontalouden tarkastusvirasto 2015: 21–22.)

Elinkeino-, liikenne ja ympäristökeskusten työajan todettiin tilinpäätösselvityksessä jakautuneen vuonna 2013 pääosin samalla tavoin kuin vuotta aiemmin. Selkeimmin henkilötyövuosien vähennystä havaittiin alueidenkäytön ja luonnonsuojelun tehtävissä, vesivarojen käytössä ja hoidossa sekä vahingonkorvaustoiminnassa liikenteen- vastuualueella. Henkilötyövuosia oli lisätty runsaimmin muun muassa osaamisen kehittämispalveluihin, työllistymisen tukeen sekä tienpidon ja liikenteen tehtäviin. (Valtiontalouden tarkastusvirasto 2015: 24–25.)

Taulukko 1. Toimintamäärärahalta palkattu henkilöstö, henkilötyövuodet (ELY: Pirkanmaa 2013.)

Toimintamäärärahalta palkattu henkilöstö, htv							
ELY: Pirkanmaa							
Henkilötyövuodet							
Momentti	ELY-keskusten toimintamenot, siirtomääräraha 2v	Toteutunut htv 2012	Arvio 2013	Suunniteltu 2014	Suunniteltu 2015	Suunniteltu 2016	Suunniteltu 2017
32.01.02	Yhteensä Y-vastuualue	72	70	68	67	65	65
	ympäristönsuojelu ja YVA	23	22	22	22	22	21
	alueidenkäyttö ja rakentamisen ohjaus	10	10	9	9	8	8
	luonnonsuojelu ja luonnivarojen kestävä käyttö	8	8	8	8	8	8
	vesiensuojelu ja merenhoito (ja seuranta)	8	8	8	8	8	8
	vesitalous	9	9	8	8	8	8
	hallinto	11	10	10	10	9	9
	muu	3	3	2	2	2	2

Yllä on taulukko Pirkanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen ympäristö vastualueen henkilötyövuosien määrän ennusteesta tehtävälueittain vuosille 2012–2017. Se on osa Pirkanmaan elinkeino-, liikenne ja ympäristökeskuksen toiminnallista tulossopimusta ympäristöministeriön toimialan tehtävistä vuosilta 2014–2015 sekä maa- ja metsätalousministeriön vesivarojen käytön ja hoidon tehtävistä vuodelta 2014. (ELY-keskus Pirkanmaa 2013.)

Vaikka taulukosta on vaikeaa arvioida koko Suomen ympäristö vastualueen toteutuneiden ja suunniteltujen henkilötyövuosien määrää, antaa se kuitenkin selvän vihjeen trendistä, joita edellä mainitut henkilötyövuosien vähennystoimet ovat aiheuttaneet. Suunnitelma henkilöstön määrästä on taulukossa tehty vuoteen 2017 asti. Sen jälkeen aluehallintouudistuksen pistäessä kortit uuteen jakoon, aikaisempiin suunnitelmiin on todennäköisesti tulossa muutoksia, joita ei vielä tässä vaiheessa osata tarkasti ennustaa.

4.2. Ympäristöviranomaisille teetetyn kyselyn tuloksia

Maamme ympäristöpolitiikkaa on toteutettu alueellisissa hallinnon elimissä 1970-luvulta lähtien. Toiminnan järjestäminen on vuosien kuluessa kokenut suuriakin muutoksia, joista viimeisin oli täysin uudenlaisen rakenteen luominen ympäristöhallinnolle. Muutos

astui voimaan vuoden 2010 alusta lähtien silloisen aluehallintouudistuksen yhteydessä ja sen myötä lakkautettiin kolmetoista vuonna 1995 perustettua alueellista ympäristökeskusta ja kolme toimintansa vuonna 2000 aloittanutta ympäristölupavirastoa (Karppi 2015: 144.)

Tehtävät jaettiin kahden uuden aluehallinnon suuryksikön kesken, joita ovat nykyiset elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset sekä aluehallintovirastot. Aluehallinnon uudistuksen myötä monet aiemmin omina organisaatioinaan toimineet hallinnon lohkot alkoivat työskennellä samassa organisaatiossa. Uudistuksella pyrittiin ensisijaisesti purkamaan valtion aluehallinnon viranomaisten roolien, tehtävien, ohjauksen ja aluejakojen hajanaisuutta. Lisäksi haluttiin parantaa aluehallinnon kansalais- ja asiakaslähtöisyyttä sekä tuloksellisuutta ja tehokkuutta. (Karppi 2015: 144.)

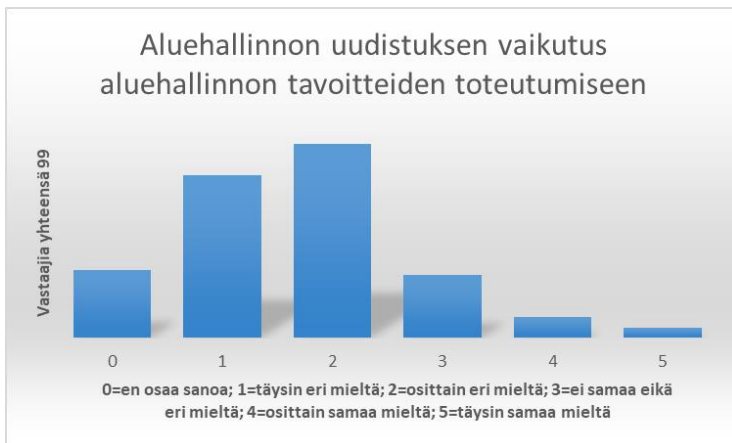
Aluehallinnon työntekijöille toteutettiin Vaasan yliopistossa kysely vuonna 2011, joka koski reilun vuoden ajan voimassa ollutta uudistusta. Sillä haluttiin selvittää muun muassa rakenteellisia ja työn sisältöön liittyviä muutoksia aluehallinnossa. Tutkimus oli aluehallinnon uudistamishankkeesta riippumaton ja sen tavoitteena oli kehittää toimintatapoja, jotka aluehallintovirastojen työntekijät kokivat tehtäviensä kannalta merkittäviksi. (Såg 2012: 7.)

Tästä kyselystä on rajattu tutkittavaksi ennen uudistusta toimineiden ympäristökeskusten työntekijöiden vastaukset, joita on yhteensä 99. Kyselyssä oli kymmeniä kysymyksiä, mutta valitsin tarkasteluun vain tutkimukseni kannalta oleellisimmat. Poimimani kysymykset liittyivät työtehtävien muutoksiin, asiakaspalvelun toimivuuteen sekä toiminnan taloudellisuuteen ja tehokkuuteen uudistuksen jälkeen. Olen kyselyaineiston vastauksia hyväksikäyttäen luonut kuviot havainnollistamaan ympäristöviranomaisten näkökulmaa esitettyihin väitteisiin ja kysymyksiin.

4.2.1. Teho, tavoitteet, rakenteet ja taloudellisuus



Kuvio 1. Väite: Aluehallinnon uudistus on tehostanut aluehallintoa (Liite 1.)



Kuvio 2. Väite: Aluehallinnon uudistus on edistänyt aluehallinnon tavoitteiden toteutumista (Liite 1.)



Kuvio 3. Väite: Aluehallinnon uudistus on selkeyttänyt hallinnon rakenteita (Liite 1.)



Kuvio 4. Väite: Aluehallinnon uudistus on tuonut taloudellisia säästöjä (Liite 1.)

Yllä olevat neljä kuviota havainnollistavat ympäristöviranomaisten tyytymättömyyttä uudistukseen ja huolta sen vaikutuksista ympäristötehtävien toiminnan tehoon, toiminnan tavoitteisiin, hallinnon rakenteiden selkeyteen sekä toiminnan taloudellisuuteen. Suurin osa vastauksista on uudistusta tukeviin väitteisiin ollut (1) täysin eri mieltä tai (2) osittain eri mieltä. Kuvioista 1. nähdään suurimman osan vastaajista olevan täysin eri mieltä väitteeseen aluehallinnon tehostumisesta maakuntauudistuksen myötä. Uudistuksen ei koettu myöskään edistäneen aluehallinnon tavoitteiden toteutumista, koska kuviossa 2. enem-

mistö vastauksista jakautuu täysin eri mieltä oleviin ja osittain eri mieltä oleviin. Maa-
kuntaudistu ei ole myöskään onnistunut selkeyttämään aluehallinnon rakenteita tai tuo-
maan taloudellisia säästöjä, koska kuvioissa 3. ja 4. enemmistö vastauksista jakautuu
edellisten lailla.

4.2.2. Vaikutus henkilöstöön ja asiakkaisiin



Kuvio 5. Väite: Aluehallintovirastojen toimintojen uudelleen järjestelyillä on ollut vaikutusta työpaikan sijaintiin (Liite 1.)



Kuvio 6. Väite: Aluehallintovirastojen toimintojen uudelleen järjestelyillä on ollut vaikutusta asiakaspalveluun (Liite 1.)



Kuvio 7. Väite: Aluehallintovirastojen toimintojen uudelleen järjestelyllä on ollut vaikutusta omiin työtehtäviin (Liite 1.)

Kuviosta 5. voidaan päätellä, ettei uudistus ole laajasti vaikuttanut työpaikkojen sijaintiin, koska suurin osa on vastannut tähän väitteeseen numerolla 1 (ei lainkaan). Kysymyksessä vaikutuksista asiakaspalveluun (kuvio 6.) vastaukset jakautuvat tasaisemmin ja osan mielestä uudistus on vaikuttanut siihen suurestikin. Myös kysymyksessä uudistuksen vaikutuksista omiin työtehtäviin (kuvio 7.) vastaukset ovat jakautuneet kaikkiin vaihtoehtoihin, mutta selkeästi suurin osa on sitä mieltä että vaikutukset ovat olleet vähäisiä tai niitä ei ole ollut lainkaan.

4.2.3. Henkilöstöön ja asiakkaisiin kohdistuvien vaikutusten laatu



Kuvio 8. Kysymys: Aluehallintovirastojen toimintojen uudelleenjärjestelyn vaikutukset omiin työtehtäviin ovat olleet? (Liite 1.)



Kuvio 9. Kysymys: Aluehallintovirastojen toimintojen uudelleen järjestelyn vaikutukset asiakaspalveluun? (Liite 1.)

Uudistuksen vaikutuksen laatua omiin työtehtäviin pohdittiin kielteisten, ei vaikutusta olleiden ja myönteisten vaikutusten väliltä. Kuten kuviosta 8. käy ilmi, vain pieni osa ei osannut arvioida vaikutusten laatua ja useimmat vastasivat, ettei vaikutuksia ole ollut olleiden. Hieman alle puolet vastaajista piti vaikutuksia kuitenkin joko kielteisinä tai

myönteisinä. Maakuntauudistuksen vaikutukset asiakaspalveluun (kuvio 9.) nähtiin olevan enimmäkseen kielteisiä. Silti melkein sama määrä vastaajia ei kokenut uudistuksen vaikuttaneen asiakaspalveluun mitenkään.



Kuvio 10. Väite: Aluehallintovirastojen uusi aluejako on parantanut palveluiden saatavuutta (Liite 1.)

Palveluiden saatavuus ei ympäristöviranomaisten arvion mukaan ole parantunut asiakkaiden, yritysten, kuntien eikä valtion tasolla. Vain murto-osa on vastannut olevansa väitteen kanssa osittain samaa mieltä, kuten kuvio 10. voidaan päätellä. Kuvion 9. mukaan, jossa arvioitiin vaikutusten laatua asiakaspalveluun, voidaan arvioida niiden palveluiden saatavuuden heikentyneen tai jääneen ilman merkittävään muutosta.

5. MAAKUNTAUUDISTUS JA VIRANOMAISTEHTÄVIEN UUSI JAKO

Suomessa toteutetaan paraikaa maan historian yhtä suurinta hallinnon ja toimintatapojen uudistusta. Sosiaali- ja terveyspalveluiden uudistus sekä aluehallinnon uudistus koskettavat yhdessä satojen tuhansien ihmisten työtä ja kaikkien kansalaisten palveluja.

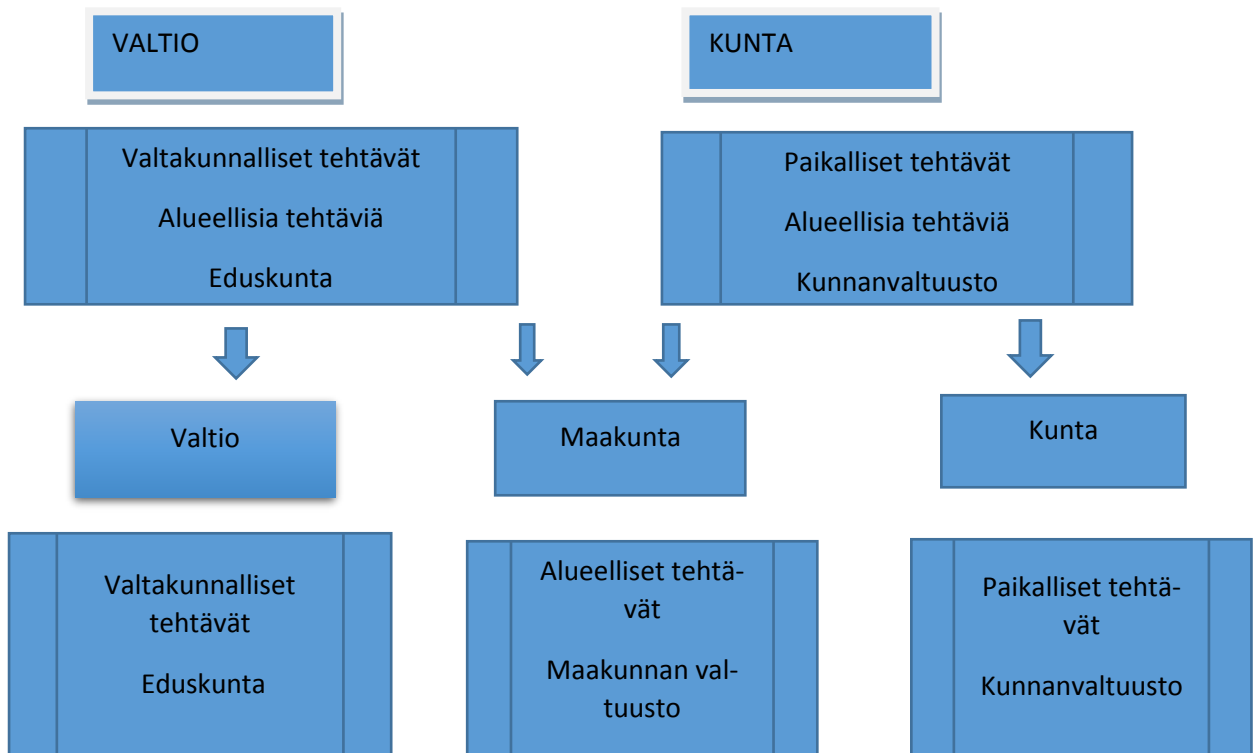
Meneillään oleva uudistus pyrkii sovittamaan yhteen valtion aluehallinnon ja nykyisen maakuntahallinnon sekä yksinkertaistamaan julkisen aluehallinnon järjestämistä. Hallinnon tehostumista haetaan toimintojen keskittämällä maakunnille, joista muokataan tehtäviltään ja toimivallaltaan selkeitä itsehallintoalueita. Viranomaistehtäville on pyritty laatimaan edellistä selkeämpi työnjako kuntien, maakuntien ja valtion kesken. (Hallituksen reformi sote- ja maakuntauudistus 2016.)

Suomen 18 maakuntaa alkavat aluehallinnon uudistuksen myötä vastaamaan muun muassa sosiaali- ja terveydenhuollosta, pelastustoimesta ja ympäristöterveydenhuollosta. Lisäksi sen tehtäväalueeseen kuuluu alueelliset kehittämistehtävät, elinkeinojen edistäminen sekä alueiden käytön ohjaus ja suunnittelu. Niille voidaan antaa myös muita lakisääteisiä tehtäviä liittyen alueellisiin palveluihin. (Hallituksen reformi sote- ja maakuntauudistus 2016.)

Vaikka uudistuksen myötä suurin osa kuntien tehtävistä ja vastuista keskitetään maakunnille, ne vastaavat jatkossakin muun muassa paikallisen osaamisen ja sivistyksen sekä terveyden ja hyvinvoinnin edistämisestä. Myös liikunta-, kulttuuri- ja muut vapaa-ajan palvelut kuuluvat edelleen niiden tehtäviin. Kuntien täytyy uudistuksen jälkeenkin taata asukkailleen paikallisen osallistumisen mahdollisuus ja demokratian toteutuminen kunnan itsehallintotehtävissä. (Hallituksen reformi sote- ja maakuntauudistus 2016.)

Kunnanvaltuustojen tehtävät, jos eivät vähene niin, ainakin muuttuvat merkittävästi uudistuksen myötä. Sanomalehti Pohjalainen uutisoi lokakuussa 2016 uuden kuntalain tuomasta mahdollisuudesta pienentää valtuuston kokoa (Pohjalainen 16.10.2016). Kuntaliiton erityisasiantuntija Päivi Kurikan mukaan uuden kuntalain antama mahdollisuus pienentää valtuustojen kokoa on herättänyt paljon kiinnostusta kunnissa. Tässä vaiheessa on

kuitenkin vaikea arvioida, kuinka monen valtuuston koko lopulta pienenee, Kurikka toteaa. Kunnat ovat perustelleet päätöstään pienentää valtuustojensa kokoa sillä, että sote-uudistus vähentää niiden tehtäviä merkittävästi. Kurikan mukaan valtuustoilla riittää kuitenkin tehtäviä yllin kyllin myös uudistuksen jälkeen – kunnat voivat nyt ottaa käyttöön uusia toimintoja ja johtamismalleja, hän sanoo. (Pohjalainen 16.10.2016: 6.)



Kuvio 11. Muutos kahdesta hallinnon tasosta kolmeen 2017 - 2019 (Hallituksen reformi Maakunnan hallinto ja toiminta 2016.)

Uudet maakunnat saavat tehtäviä ELY-keskuksista, TE-toimistoista, aluehallintovirastoista, maakuntien liitoista ja kunnista. ELY-keskukset, TE-toimistot ja maakuntien liitot lopettavat toimintansa 1.1.2019 alkaen. Viiden yliopistollista sairaalaa ylläpitävän maakunnan vastuulla on pelastustoimen ja ensihoidon järjestäminen maakuntien yhteistyö-alueittain. Kuitenkin kaikki maakunnat hoitavat pelastustoimeen kuuluvia tehtäviä sekä rahoittavat niiden järjestämistä. (Hallituksen reformi sote- ja maakuntauudistus 2016.)

Nykyisin toimivat kuusi aluehallintovirastoa tulevat uudistuksen myötä muodostamaan yhden valtakunnallisen toimivallan omaavan viranomaisen. Muun muassa elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten ympäristövalvonnan ja luonnonsuojelun tehtävät tullaan kokoomaan uusissa alueellisissa yksiköissä ja toimipisteissä toimivaan aluehallintovirastoon. (Hallituksen reformi sote- ja maakuntauudistus 2016.)

5.1. Maakuntien tehtävät

Hallitus on tehnyt 5.4.2016 linjauksen maakuntien tehtävistä uudistuksen jälkeen, johon se nimesi 22 pääasiallista tehtävää. Lisäksi hallitus linjasi maakunnan tehtävälleen niille laissa säädettyjä tehtäviä, jotka säädetään maakuntalaissa. Niillä ei ole kuntien tapaan yleistä oikeutta ottaa hoidettavakseen tehtäviä, mutta maakuntalain mukaan, maakunta voi ottaa hoitaakseen sellaisia kunnan tehtäviä, jotka maakunnan kaikki kunnat sopimuksella antavat maakunnan hoidettavaksi. Näissä tapauksissa kunnat osoittavat myös rahoituksen tehtävän hoitoon. Esimerkiksi rakennusvalvonta voidaan siirtää maakunnalle maakunnan kaikkien kuntien yhteisellä sopimuksella. (Maakuntalaki – keskeneräinen luonnos 27.6.2016: 6.)

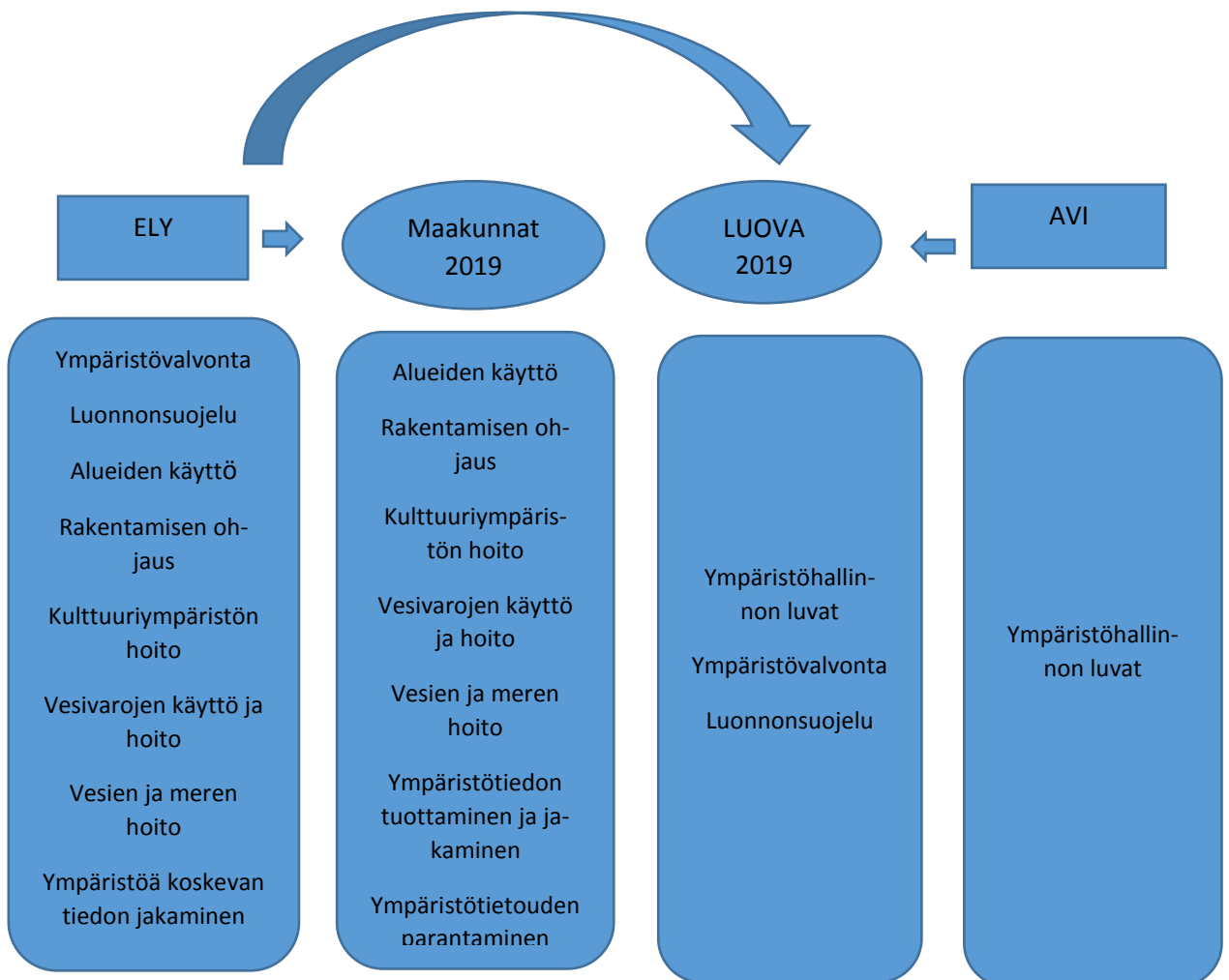
5.2. Ympäristötehtävien jako maakuntauudistuksessa

Nykyisten elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten tehtävät tullaan maakuntauudistuksessa pilkkomaan karkeasti kahtia maakunnille ja uudelle valtion viranomaiselle. Tarkka tehtävien rajausta on vielä toistaiseksi tekemättä, mutta suuntaviivat osoittavat edistämisen- ja kehittämistehtävät maakunnille ja oikeusharkintaiset lupa-, ohjaus- ja valvonta-tehtävät valtiolle. (Rantala 2016.)

Tämän jaon mukaan kaikki elinkeino-, liikenne ja ympäristökeskusten nykyiset vesiasiat, kuten vesienhoito ja tulvariskien hallinta, että vesien tilan seuranta ja vesihuollon edistäminen kuuluvat jatkossa maakunnille. Lisäksi maakuntien tehtäväksi siirtyy nykyisiltä maakuntien liitoilta alueiden käytön suunnittelu ja maakuntakaavoitustyö. Myös ympäristötiedon tuottaminen on siirtymässä maakuntien vastuulle. ELY-keskuksilta vuoden

2019 alussa uudelle valtion viranomaiselle (LUOVA: valtion lupa-, ohjaus- ja valvontavirasto) siirtyy ympäristön-suojelun valvontatehtävät, luonnonsuojelun tehtävät sekä ympäristövaikutusten arvioinnin (YVA) viranomaistehtävät. (Rantala 2016.)

Uusien tehtävien hoidon suunnittelua on vielä toistaiseksi hidastanut täsmällisten tehtävärajausten puuttuminen LUOVAn ja maakuntien kesken. Lisäksi vesivaratehtävien toimintojen keskittämissuunnitelmat ovat vaikuttaneet maakuntien tehtävien suunnitte-luun merkittävästi. Vesistöjen hoidon täytyy tapahtua maakuntaa suuremmilla aluekokonai-suuksilla vesistörajojen ylittäessä maakuntarajoja. (Rantala 2016.)



Kuvio 12. Ympäristötehtävistä linjattua 5/6 2016 (Hallituksen reformi sote- ja maakuntauudistus 2016.)

5.3. VAAKA -hanke

VAAKA oli aluekehitystoimisto MDIn, tempo economics:in ja Melkior:in yhteinen hanke, joka tarkasteli: vaikuttavuutta, aluekehittämisjärjestelmää, asiakaslähtöisyyttä ja kustannustehokkuutta tulevassa aluehallintouudistuksessa. Hankkeessa oli kaksi osatehtävää, joiden tutkimuskysymyksinä olivat: 1. Mitkä ovat ELY-keskusten ja TE-toimistojen yhteiskunnallisen vaikuttavuuden kannalta merkittäviä kriittisiä menestystekijöitä? ja miten nämä tunnistetut kriittiset menestystekijät turvataan aluehallintouudistuksessa? 2. Mitä vaikutuksia aluehallintouudistuksella on aluekehittämisjärjestelmän organisointimalleihin ja tehtävien vaikuttavaan toteutukseen? (MDI Aluekehittämisen konsulttitoimisto 2016.)

Yleistavoitteena oli tuottaa tutkimuksellista tietoa aluehallintouudistuksen ennakoituista vaikutuksista erityisesti aluekehittämisjärjestelmään ja ELY-keskusten ja TE-toimistojen asiakaslähtöisyyteen, kustannustehokkuuteen ja yhteiskunnalliseen vaikuttavuuteen. Lisäksi hankkeessa pyrittiin tunnistamaan ja tarjoamaan välineitä aluehallintouudistuksen valmisteluun sekä tuottamaan tiedollista lisäarvoa päätöksenteon tueksi. (MDI Aluekehittämisen konsulttitoimisto 2016.)

Hankkeen puitteissa suoritettiin laaja kysely ELY-keskusten ja TE-toimistojen työntekijöille, jossa pyydettiin arvioimaan nykyisten palveluprosessien organisointia ja toimivuutta sekä tarkemmin palvelujen asiakaslähtöisyyttä, tehokkuutta ja yhteiskunnallista vaikuttavuutta. Jokaisen aihe-alueen lopussa vastaajia pyydettiin perustelevaan annettuja arvosanoja nimeämällä nykyisen toiminnan vahvuuksia ja parantamisalueita. (MDI Aluekehittämisen konsulttitoimisto 2016.)

Kyselyyn vastasi yhteensä 426 ELY-keskuksen, TE-toimiston ja KEHA-keskuksen työntekijää. Niiden joukosta elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten ympäristöpuolen tehtäviä hoitavien henkilöiden vastausprosentti oli 13,1 % ja vastaajien määrä 56. Kaikki vastaajat eivät täyttäneet kyselyä loppuun asti, mutta vastaajien määrä oli silti suhteellisen suuri verrattuna kaikkiin kyselyn vastaanottaneisiin. Vastausten avulla saatiin siis melko

kattava kuva ympäristöpuolen viranomaistehtävien nykytilasta. (MDI Aluekehittämisen konsulttitoimisto 2016.)

Niin kuin vuoden 2011 kyselyn vastausten käsittelyssä, olen tässäkin kyselyaineiston vastauksia hyväksikäyttäen, luonut kuviot havainnollistamaan ympäristöviranomaisten näkökulmaa esitettyihin väitteisiin ja kysymyksiin.

5.3.1. Ympäristötehtävien asiakaslähtöisyys

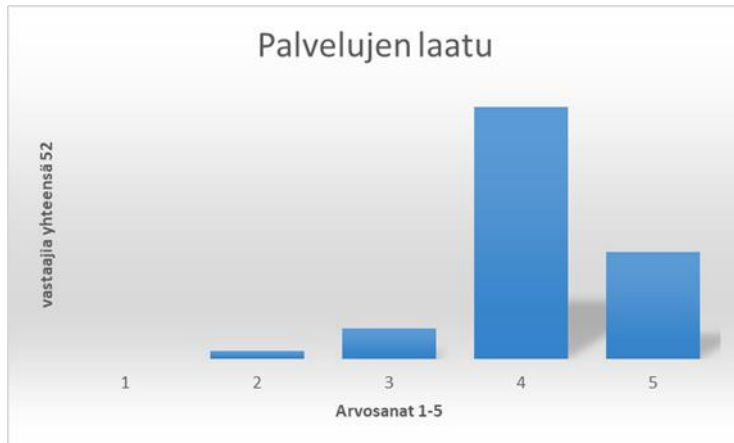
Kyselyyn vastaajien pyydettiin ensimmäiseksi arvioimaan oman työympäristönsä tarjoamien palveluiden asiakaslähtöisyyden nykytilaa kolmen eri kysymyksen kautta. Ensimmäiseksi he vastasivat arvosanoin 1-5, kuinka heidän toimipisteensä tarjoamat palvelut perustuvat asiakkaiden tarpeisiin (kuvio 13.). Suurin osa antoi palvelujen asiakaslähtöisyydelle arvosanan 4 ja toiseksi suurin osa tähän kysymykseen vastanneista (51) antoi arvosanan 3. Vaikka arvostamat ovat selkeästi keskiarvoltaan asiakaslähtöisyyden onnistumisen puolella (ka.= 3.8), voi vastausten vähäisistä 5 arvostamasta päätellä jotain parannettavaakin löytyvän. (MDI Aluekehittämisen konsulttitoimisto 2016.)



Kuvio 13. Arvio palveluiden perustuvuudesta asiakkaiden tarpeisiin (Liite 2.)

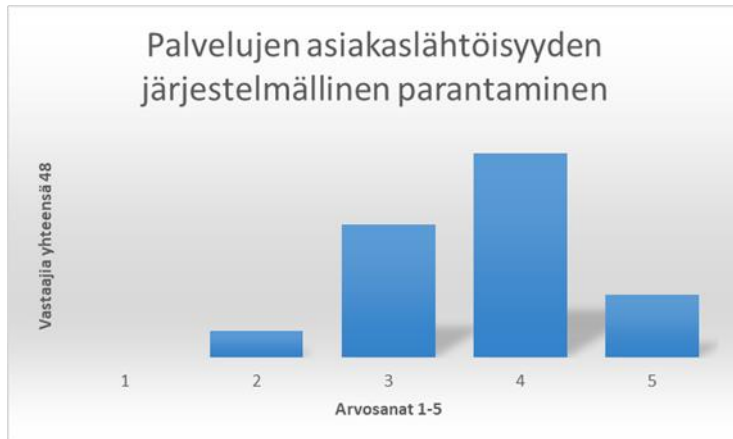
Toinen kysymys koski palveluiden laadukasta tuottoa. Tähän kysymykseen vastasi yhteensä 52 henkilöä ja annettujen arvostamien keskiarvo on selkeästi korkeampi kuin edel-

lisen kysymyksen (ka.= 4.15). Kuviosta 14. voidaan päätellä, että tuotetut palvelut arvioidaan laadukkaiksi elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten ympäristötehtävien nykyisessä toiminnassa. (MDI Aluekehittämisen konsulttitoimisto 2016.)



Kuvio 14. Arvio palveluiden laadukkaasta tuottamisesta (Liite 2.)

Viimeinen kysymys asiakslähtöisyydestä koski palvelujen asiakslähtöisyyden järjestelmällistä parantamista. Kuvio 15. havainnollistaa 48 vastaajan arvioita asiakslähtöisyyden parantamisesta ja vastauksista laskettu keskiarvo (3.7) on reilusti ns. paremmalla puolella. Hajontaa tässä kysymyksessä oli silti eniten kahteen edelliseen verrattuna. Tosin vastaajien määräkin oli hieman pienempi ja vastaavasti ”en tiedä” vastausten määrä suurempi. (MDI Aluekehittämisen konsulttitoimisto 2016.)



Kuvio 15. Arvio palveluiden asiakaslähtöisyyden järjestelmällisestä parantamisesta (Liite 2.)

Nykyisen toiminnan vahvuuksiksi nähtiin eniten henkilöstön osaaminen, asiantuntijuus ja ammattitaitoisuus sekä työtehtäviä koskettavien alueiden hyvä tuntemus. Lisäksi vahvuutena mainittiin hyvä verkottuminen, keskusteluyhteydet, tasapuolisuus ja luotettavuus sekä säädösten hyvä tuntemus ja soveltaminen. Maininnan sai myös palveluiden järjestelmällinen parantaminen, vaikka se numeerisesti arvioituna sai melko hajanaisia arvosanoja. (MDI Aluekehittämisen konsulttitoimisto 2016.)

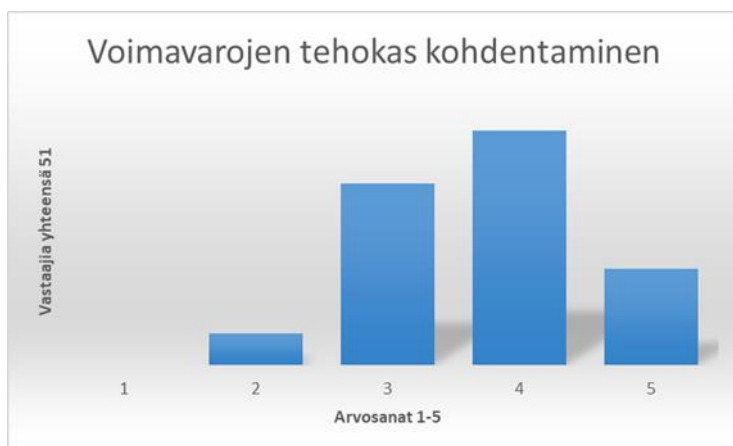
Muutama vastaaja tarttui ympäristöpalveluiden asiakkaiden ongelmalliseen määrittelyyn. Määriteltiin asiakkuuden useimmiten koostuvan useista samanaikaisista asiakkuuksista, toisin sanoen varsinaisesta asiakkaasta ja asianosaisista. Haluttiin myös huomioida, että Ympäristö- ja luonnonvaratehtävissä usein asiakkaaksi määrittyy sekä hyödynsaaja että haitan kärsijä ja asiakas voi olla henkilön tai tahon ohella myös ympäristö, luonto tai yleinen etu. Kyseisen seikan toivottiin otettavan jatkossa paremmin huomioon ympäristöviranomaisten asiakaslähtöisyyden kehittämisessä. (MDI Aluekehittämisen konsulttitoimisto 2016.)

Toiminnan parannusehdotuksiksi mainittiin useissa vastauksissa tietojärjestelmien kehittäminen, nopeammat käsittelyajat, osallistavammat toimintatavat, viestinnän parantaminen sekä uusien viestintäkanavien parempi ja nopeampi hyödyntäminen. Lisäksi tuotiin

esille henkilöstön ylikuormittaminen sekä resurssien puute, mikä osin haittaa tehtävien tehokasta hoitamista ja asiakaslähtöisyyden parantamista. (MDI Aluekehittämisen konsulttitoimisto 2016.)

5.3.2. Ympäristötehtävien tehokkuus

Toisena arvioinnin aiheena kyselyssä oli tehtävien hoidon tehokkuus. Sitä arvioitiin myös kolmen eri kysymyksen kautta, joista ensimmäisessä oli kyse voimavarojen tehokkaasta kohdentamisesta. Kuvio 16. käy ilmi, että enemmistö 51 vastaajasta arvioi voimavarojen tehokasta kohdentamista arvosanoilla 3 tai 4. Vastausten keskiarvoksi saatiin 3.7, joten työntekijöiden voidaan päätellä olevan tyytyväisiä voimavarojen kohdentamisen tehokkuuteen. (MDI Aluekehittämisen konsulttitoimisto 2016.)



Kuvio 16. Arvio voimavarojen tehokkaasta kohdentamisesta (Liite 2.)

Toinen kysymys koski prosesseja ja niitä tukevien tietojärjestelmien tehokkuutta (kuvio 17.) Tähän kysymykseen annetut arvosanat jakautuivat kaikkein jyrkimmin ja niiden keskiarvo on pienin (2.8). Selkeästi tässä on yksi eniten kehittämistä ja parantamista kaipaava osa-alue, jonka ympäristöpuolen viranomaiset halusivat kyselyn kautta tuoda esille. (MDI Aluekehittämisen konsulttitoimisto 2016.)



Kuvio 17. Arvio prosessien ja tietojärjestelmien tehokkuudesta (Liite 2.)

Kolmas kysymys tehokkuudesta koski palvelun kustannustehokkuuden järjestelmällistä parantamista. Tässäkin kysymyksessä vastauksien arvosanat hajautuivat melko paljon, kuten kuviosta 18. voidaan nähdä. Vastausten keskiarvo kipusi kuitenkin yli kolmen 3.36:een. Palvelun kustannustehokkuuteenkin siis toivotaan järjestelmällisempää parannusta ja jää nähtäväksi pystyykö tulossa oleva maakuntaudistus vastaamaan tähän kysyntään. (MDI Aluekehittämisen konsulttitoimisto 2016.)



Kuvio 18. Arvio palvelun kustannustehokkuuden järjestelmällisestä parantamisesta (Liite 2.)

Toiminnan tehokkuudessa nähdään vahvuutena ammattitaitoiset ja tehokkaasti työtehtäviään hoitavat työntekijät, jotka osaavat priorisoida työtehtäviään sovitun mukaisesti.

Henkilöstö on suhtautunut pääosin myönteisesti tähän mennessä tulleisiin tehtävien ja toiminnan muutoksiin tehokkuuden parantamiseksi. Tehtävien lakisääteisyys, menettelyjen rajoitukset sekä aikataulut tunnetaan hyvin. Myös nykyiset käytettävissä olevat henkilö- ja osaamisresurssit on pystytty jakamaan mahdollisimman monipuolisesti tukemaan eri tehtäväkokonaisuuksia ja niiden huomioon ottamista myös yli tehtävä- ja vastuualueiden. Valvonnassa keskitytään painottamaan riskikohteita ja lisäksi riskinarviointimenetelmiä on jatkuvasti kehitetty. (MDI Aluekehittämisen konsulttitoimisto 2016.)

Tehokkaan toiminnan onnistumisen heikkouksiksi nähdään muun muassa huonosti toimivat tietojärjestelmät, joista mainittiin useassa kommentissa. Lisäksi jatkuvat hallinnolliset muutokset sekä työntekijöiden epävarmuus tulevaisuudesta vaikeuttavat toiminnan tehokkuutta. Myös jatkuva resurssipula asettaa suuria haasteita voimavarojen tehokkaaseen kohdentamiseen asiantuntijaorganisaatiossa. Esimerkiksi avustavan henkilökunnan suuri karsiminen on aiheuttanut asiantuntijoille enemmän rutiinitehtäviä hoidettavaksi. (MDI Aluekehittämisen konsulttitoimisto 2016.)

5.3.3. Ympäristötehtävien yhteiskunnallinen vaikuttavuus

Viimeinen kyselyssä arvioitavaksi annettu aihe oli tehtävien yhteiskunnallinen vaikuttavuus. Sitä arvioitiin arvosanoin (1-5) myös kolmen kysymyksen kautta, joista ensimmäinen koski toiminnan ohjausta tavoitteiden ja periaatteiden mukaan (kuviokuva 19.). Vastaajien arviot tämän väittämän toteutumisesta olivat todella hyvät ja arvosanojen keskiarvo kaikista suurin (4.2). Toiminnan ohjauksen tavoitteiden ja periaatteiden mukaan voi olettaa toimivan todella hyvin ja toteuttavan yhteiskunnallista vaikuttavuutta. (MDI Aluekehittämisen konsulttitoimisto 2016.)



Kuvio 19. Arvio toiminnan ohjautuvuudesta kansalaisiin ja yhteiskuntaan liittyvien tavoitteiden ja periaatteiden mukaan (Liite 2.)

Toinen kysymys koski palveluiden kohdistamista asiakkaille vaikuttavasti. Tässä kysymyksessä annetut arvosanat jakautuivat edellistä hieman enemmän, kuten kuviosta 20. voidaan nähdä. Vastauksista laskettu keskiarvo oli kuitenkin lähellä kiitettävää (3.76). (MDI Aluekehittämisen konsulttitoimisto 2016.)



Kuvio 20. Arvio palveluiden kohdistamisesta vaikuttavasti (Liite 2.)

Viimeiseksi kysyttiin arviota vaikuttavuuden järjestelmällisestä parantamisesta. Tämän kysymyksen vastausten keskiarvo oli vaikuttavuuden teeman huonoin (3.56) ja kuten kuviosta 21. nähdään, suurin osa vastaajista antoi vaikuttavuuden järjestelmälliselle parantamiselle arvosanan 3. Järjestelmällisyydessä on siis selkeästi eniten parantamisen varaa

tehtävien yhteiskunnallista vaikuttavuutta kehitettäessä. (MDI Aluekehittämisen konsulttitoimisto 2016.)



Kuvio 21. Arvio vaikuttavuuden järjestelmällisestä parantamisesta (Liite 2.)

Nykyisten elinkeino-, liikenne ja ympäristökeskusten ympäristötehtävien yhteiskunnallisen vaikuttavuuden vahvuuksiksi mainittiin muun muassa toimivat perustehtävät ja palveluvalikoima. Myös pitkäaikainen kokemus ja luottamus eri toimijoiden kesken nostettiin esille. Monen vastaajan mielestä vaikuttavuus tulee pitkäjänteisen työn kautta, missä kansalaisten neuvonnalla ja ohjauksella on suuri merkitys. Henkilöstö olisi valmis tekemään yhteiskunnallisen vaikuttavuuden kehittämistyötä enemmän, jos siihen annettaisiin resursseja. Yhteistyötä toivotaan muun muassa alueiden kehittämisorganisaatioiden, oppilaitosten ja kuntien kanssa ympäristönäkökohtien huomioon ottamisen edistämiseksi. (MDI Aluekehittämisen konsulttitoimisto 2016.)

E erityistä parantamisen varaa nähdään olevan palvelujen vaikuttavassa kohdentamisessa ja niiden arvioinnissa. Lisäksi toivotaan eri toimijoiden välisen yhteistyön tiivistämistä sekä kokonaisvaltaista sidosryhmänäkemyksen vahvistamista. Tulisi tiedostaa aiempaa selkeämmin, että tietyillä toimenpiteillä ja toiminnoilla yhteiskunnallinen vaikuttavuus sekä hyödyt saavutetaan vasta pidemmällä ajanjaksolla. Tulosten eteen tulisi siis tehdä pitkäjänteisempää työtä. (MDI Aluekehittämisen konsulttitoimisto 2016.)

Kommenteista kävi myös ilmi, että vaikuttavuuden parantamistoimia hankaloittaa jatkuva hallinnon muutostilanne ja toistuvat toimitilamuutokset. Nämä rakenteelliset muutokset eivät vastaajien mukaan palvele toiminnan yhteiskunnallista vaikuttavuutta tavoitteena. Suurena vaikuttavuuden puutteena nähtiin myös toimenpiteiden toteutumattomuus, vaikka suunnitelmia ja ohjelmia laaditaan jatkuvasti. (MDI Aluekehittämisen konsultti-toimisto 2016.)

6. YHTEENVETO JA JOHTOPÄÄTÖKSET

6.1. Yhteenveto

Viimeisten vuosikymmenten aikana on hallinnon toimintaympäristössä tapahtunut useita muutoksia, jotka ovat heijastuneet hallintoon ja sen uudistumispyrkimyksiin. Osa muutoksista on tapahtunut kotimaisista lähtökohdista, osa yhteiskunnallisista ja valtiolliseen kehitykseen liittyvistä ongelmista ja osa kansainvälisistä lähtökohdista.

Suomen julkisen hallinnon historiassa hallintouudistaminen on vain harvoin saanut taakseen poliittista kannatusta. Uudistusprosessit ovat olleet hitaita ja useimmiten muutoksia on saatu aikaan vain ulkoisella pakolla. Suomessa toteutettujen uudistusten pirstaleisuutta on näkynyt myös muissa maissa, vaikka tavoitteeksi on asetettu nimenomaan yksinkertaistaa paikallisen tason ja valtion välillä olevaa hallinnon tasoa.

Hallintojärjestelmämme on hajanainen ja heikko ja päätöksenteon taso on perinteisesti ollut valtion aluehallinto. Hallinnon erilaisia rakenteita, ohjelmia, verkostoja ja projektihallintoa ei ole pystytty tarpeeksi karsimaan ja siten selkeyttämään aluehallintoa. Painetta aluehallinnon uudistuksille antaa kehittämistyössä korostuvat alueiden erot ja niiden yhdenmukaisuuden vaatimus. Muutostarpeiden taustalla on monissa maissa hyvin samankaltaisia ilmiöitä. Muun muassa tuotettavien palveluiden määrien ja laatuvaatimusten nousu samalla, kun kuntien väestön määrä on vähentynyt voimakkaan kaupungistumisen johdosta.

Uudistusten taustalla voidaan selkeästi nähdä ajatus hallinnon sopeuttamisesta yhteiskunnassa tapahtuviin muutoksiin, joista viime aikoina ovat trendeinä olleet kansantaloudelliset ongelmat, tietoyhteiskunnan uudet vaatimukset sekä globalisaation leviäminen. Hallintorakenteita on haluttu muuttaa samaan tahtiin, kun maailman on koettu muuttuvan yhä dynaamisemmaksi ja monimutkaisemmaksi. Monissa länsimaissa viime vuosina vallinnut valtiontaloudellinen kriisi, on johtanut suuriin vaatimuksiin hallinnon tehokkuuden lisäämisestä ja liiallisen byrokratian purkamisesta.

Julkisen sektorin kattavat muutokset ovat olleet jo vuosikymmeniä kansainvälinen ilmiö ja myös useat Pohjoismaat ovat etsineet ja hyödyntäneet uudenlaisia ratkaisuja ja käytäntöjä julkisen sektorin toiminnassa. Uudistusten taustalla ovat selkeästi olleet lisääntyneet resurssipaineet sekä tarve vastata uusiin kilpailullisiin haasteisiin julkisen sektorin rakenteiden ja johtamisen osalta. Kehityksen uhkina nähdään negatiiviset vaikutukset yhteiskuntien demokraattiseen päätöksentekoon, kansalaisten tasa-arvoon ja julkisen toiminnan etiikkaan. Uhkia aiheuttaa myös nouseva managerialistinen liikkeenjohto ja laajemminkin markkinatalouden keinojen yleistyminen julkisessa hallinnossa.

Julkisen hallinnon tehokkuuden lisääminen on merkinnyt huomion kiinnittämistä tuloksiin ja tuloksellisuuteen, auktoriteettiaseman muutokseen ja joustavuuden lisäämiseen, vastuuvollisuuden ja valvonnan voimistamiseen, asiakas- ja palveluorientaation kapasiteetin voimistamiseen, strategian ja toimintapolitiikan kehittämiseen sekä kilpailun lisäämiseen.

Ohjausjärjestelmien uudistaminen on pääosin liittynyt taloudellisiin ongelmiin sopeutumiseen ja merkinnyt etenkin desentralisoimista eli päätöksenteon ja hallinnon hajauttamista lähemmäksi kansalaisia. Tehokkuuden pyrkimykset ovat näkyneet sekä hallinnon sisäisen toiminnallisen tehokkuuden, palvelukyvyn ja palvelualltiuden lisäämisessä että hallinnon ulkoisen tehokkuuden, vaikuttavuuden kasvattamisessa. Moderni johtaminen on ollut näissä uudistuksissa tärkeässä asemassa ja julkisen hallinnon uudistusta onkin haettu ” Uuden julkisen johtamisen” (New Public Management) avulla.

6.2. Johtopäätökset

Suomessa valtakunnallisten hallinnon uudistusten tavoitteena on ollut pääasiassa taloudellisista syistä tehostaa aluehallinnon toimintaa ja tuoda viranomaispalveluja lähemmäksi kansalaisia ja muita asiakkaita hallintoa hajauttamalla. Viranomaisyksiköistä on vähennetty viime vuosina henkilötyövuosia sekä resursseja ja samalla toivottu hallinnon rakenteellisten uudistusten avulla säilytettävän tehtävien hoidon hyvän tason. Hallinnon hajauttaminen on kuitenkin samalla muuttanut yhteiskunnan ohjauksen lähtökohtia, jonka tuloksena on saatu katkonainen ja osin sekavakin julkinen sektori.

Uudistusten pyrkimys toiminnan tehokkuuden lisäämiseen on merkinnyt aiempaa tarkempaa huomion kiinnittämistä tuloksiin ja tuloksellisuuteen, auktoriteettiasemien muutoksiin ja työntekijöiltä vaadittavaan joustavuuden lisäämiseen. Henkilö- ja osaamisresursseja on jouduttu jakamaan aiempaa enemmän tukemaan eri tehtäväkokonaisuuksia myös yli tehtävä- ja vastuualueiden.

Valtakunnalliset uudistukset ovat aina ylhäältä alas ohjautuvia, vaikka suunnittelussa otettaisiin huomioon ja kuultaisiin myös alueellisia tai paikallisia viranomaisia. Valtiolisella, alueellisella ja paikallisen tason viranomaisilla voi olla hyvinkin paljon toisistaan eroavia käsityksiä siitä, millä keinoin viranomaistoimintaa voitaisiin tehostaa ja asiakkaita palvella mahdollisimman hyvin. Tehokkaimman, tuottavimman ja parhaan toiminnan saavuttaminen vaatii usein myös pienempiin, mutta tärkeisiin asioihin, keskittymistä suurien suuntaviivojen toteuttamisen rinnalle.

Paikallisiin ja alueellisiin viranomaisiin on viime vuosina varmasti vaikuttanut valtiossa suoremmin hallinnosta hallintaan siirtyminen ja sitä kautta uusien ajattelu- ja toimintatapojen omaksuminen. Muutos on tuottanut muun muassa uusien julkisen- ja yksityisen sektorin yhteistyöasetelmien syntymistä ja usean toimijan yhdessä toteuttamaan yhteiskuntakehityksen säätelyä. Uudet toimintatavat vaatisivat entistä parempaa inhimillisen osaamisen koordinoitua ja eri toimijoiden yhteistyötä.

Mitä vaikutuksia vuoden 2010 uudistuksella on ollut aluehallintoon?

Vuonna 2010 voimaan tulleen valtakunnallisen uudistuksen tavoitteena oli toteuttaa kansalais- ja asiakaslähtöinen sekä tehokas ja tuloksellisesti toimiva aluehallinto. Uudistuksella pyrittiin merkittävästi vähentämään erillisten alueviranomaisten lukumäärää ja muodostamaan aikaisempaa laajempia toimialueita hoitavia viranomaisyksiköitä.

Uudistuksen toteutumisen jälkeen jouduttiin vähentämään ympäristö- ja luonnonvarat vastuualueella valvonnan määrää voimavaratilanteen kiristyttyä. Elinkeino-, liikenne- ja

ympäristökeskusten ympäristövalvonnan rooli on ollut merkittävä lakisääteisten asian-tuntijalausuntojen antajana aluehallintoviraston käsittelemissä ympäristöluvuissa. Lupa- ja valvontaviranomaisten erillisyys on kuitenkin lisännyt virastojen välistä raportointia ja lausuntojen tarvetta sekä aiheuttanut osin päällekkäistä työtä molemmissa virastoissa. Myös asiakkaat ovat pitäneet toimintaa sekavana johtuen erillisistä rooleista ja viran-omaisyksiköiden aluejaoista.

Myös tulostavoitteiden saavuttamisessa on uudistuksen jälkeen ollut ongelmia, koska tehtävien toimeenpanossa ei ole osattu riittävän tarkasti huomioida käytettävissä olevia re-surseja. Tehtävien hoitoa on pyritty tehostamaan keskittämällä niitä alueellisesti ja val-takunnallisesti, mutta keskittämällä saadut hyödyt eivät ole olleet riittäviä.

Vuonna 2011 teetetystä kyselystä kävi selvästi ilmi ympäristöviranomaisten tyytymättö-myys uudistukseen ja huoli sen vaikutuksista ympäristötehtävien toiminnan tehoon, toi-minnan tavoitteisiin, hallinnon rakenteiden selkeyteen sekä toiminnan taloudellisuuteen. Myös vaikutukset asiakaspalveluun nähtiin olevan enimmäkseen kielteisiä. Palveluiden saatavuudenkaan ei nähty parantuneen asiakkaiden, yritysten, kuntien eikä valtionkaan tasolla, vaikka uudistuksen yhtenä tavoitteena oli nimenomaan parantaa toiminnan asia-kas- ja kansalaislähtöisyyttä.

Mitä vaikutuksia nyt meneillään olevalla maakuntauudistuksella arvioidaan olevan?

Meneillään olevan uudistuksen tavoitteena on sovittaa yhteen valtion aluehallinto ja ny-kyinen maakuntahallinto sekä yksinkertaistaa julkisen aluehallinnon järjestämistä. Hal-linnon tehostuminen on keskeisenä tavoitteena tässäkin uudistuksessa ja sitä haetaan toi-mintojen keskittämällä maakunnille. Maakunnista pyritään muokkaamaan tehtäviltään ja toimivallaltaan selkeitä itsehallintoalueita ja ne saavat myös vastuulle aiempaa enemmän viranomaistehtäviä.

VAAKA -hankkeen puitteissa suoritetussa kyselyssä ympäristöviranomaiset arvioivat nykyisten palveluprosessien organisointia ja toimivuutta sekä tarkemmin palvelujen asiakaslähtöisyyttä, tehokkuutta ja yhteiskunnallista vaikuttavuutta. He pohtivat myös nykyisen toiminnan vahvuuksia ja parantamisalueita tulevaa uudistusta silmälläpitäen.

Parannusehdotuksina vastauksissa mainittiin tietojärjestelmien kehittäminen, nopeammat käsittelyajat, osallistavammat toimintatavat, viestinnän parantaminen sekä uusien viestintäkanavien parempi ja nopeampi hyödyntäminen. Lisäksi tuotiin vahvasti esiin henkilöstön ylikuormittuminen ja tarvittavien resurssien puute, mikä osaltaan haittaa tehtävien tehokasta hoitamista sekä asiakaslähtöisyyden parantamista.

Vahvuutena vastauksissa mainittiin ammattitaitoinen ja tehokkaasti työtehtäviään hoitava henkilöstö, joka on suhtautunut pääosin myönteisesti tähän mennessä tulleisiin tehtävien ja toiminnan muutoksiin. Käytettävissä olevat henkilö- ja osaamisresurssit on osattu jakaa mahdollisimman monipuolisesti tukemaan eri tehtäväkokonaisuuksia myös yli tehtävä- ja vastuualueiden.

Toiminnan tehokkuuden heikkouksina nähtiin muun muassa huonosti toimivat tietojärjestelmät, jatkuvat hallinnolliset muutokset sekä niistä johtuva työntekijöiden epävarmuus tulevaisuudesta. Haasteita voimavarojen tehokkaassa kohdentamisessa asettaa myös jatkuva resurssipula.

Miten ympäristöalan viranomaiset ovat kokeneet uudistusten aiheuttamat tehtävien muutokset?

Vaikka vuoden 2011 ja vuoden 2016 toteutettujen kyselyiden tulokset eivät ole keskenään täysin verrattavissa, voidaan kahdesta yhtenevästä teemasta tehdä joitakin varovaisia päätelmiä. Nämä molemmissa kyselyissä esiintyvät teemat ovat asiakaspalvelun laatu ja toiminnan tehokkuus.

Vuonna 2011 tehtyyn kyselyyn vastanneet ovat kokeneet uudistuksen epäonnistuneen tavoitteessaan tehostaa aluehallintoa. Vuonna 2016 toteutettu kysely antaa valoisamman

kuvan toiminnan tehokkuudesta ja siitä käy ilmi, että työntekijät ovat keskimäärin tyytyväisiä ja sopeutuneita työskentelemään tehokkaasti tehtävien ja toiminnan muutoksista huolimatta. (Liite 1; Liite 2.)

Asiakaspalvelun laadun arvioinnissa vastauksien linjat pysyvät samoina kuin toiminnan tehokkuuden arvioinnissa. Vuoden 2011 kyselyyn vastanneet kokivat keskimäärin asiakaspalvelun laadun heikentyneen silloisen uudistuksen myötä, kun taas vuonna 2016 viranomaiset ovat olleet tyytyväisempiä tuottamaansa asiakaspalvelun laatuun. Vuoden 2010 uudistuksen jälkeen viranomaiset kokivat toimintojen uudelleen järjestelyn vaikuttaneen suuresti asiakaspalveluun ja vaikutusten olleen enimmäkseen kielteisiä. Syksyllä 2016 vastattiin palvelujen perustuvan kiitettävästi asiakkaiden tarpeisiin ja tuotetut palvelut arvioitiin laadukkaiksi. (Liite 1; Liite 2.)

LÄHDELUETTELO

- Airaksinen, Jenni (2009). Hankala hallintouudistus. Tampere: Acta Tamperensis
- Björk Peder, Göran Bostedt & Johansson Hans (2003). Governance.
Studentlitteratur. Lund: Sweden Studentlitteratur
- Cresswell, Tim (2013). Geographic Thought – A Critical Introduction.
Malaysia: Ho Printing (M) Sdn Bhd
- Hajer, Maarten.A & Hendrik Wagenaar (2003). Deliberative Policy Analysis - Understanding Governance in the Network Society. United Kingdom: Cambridge University Press.
- Hallituksen reformi sote- ja maakuntauudistus (2016). Saatavissa 3.4.2018.
<http://alueuudistus.fi/maakuntauudistus/hallituksen-linjaukset>
- Hallituksen reformi sote- ja maakuntauudistus (2016). Saatavissa 3.4.2018.
<http://alueuudistus.fi/soteuudistus/hallituksen-linjaukset>
- Hallituksen reformi Maakunnan hallinto ja toiminta (2016). Saatavissa 13.4.2018
<http://alueuudistus.fi/documents/1477425/1892966/Maakuntauudistus+VMakateмиassa/525b17ac-d338-450a-8fc0-b4b07d98abba>
- Haveri Arto (1997). Aluehallinto muutoksessa. Tampere: Tampereen yliopisto
- Hirsjärvi Sirkka, Pirkko Remes & Sajavaara Paula (2009) Tutki ja kirjoita. Helsinki:
Tammi
- Jyränki Antero & Husa Jaakko (2015) Valtiosääntöoikeus. Vantaa: Hansaprint Oy

Karppi Ilari (2015). Governance – Hallinnan uusia ulottuvuuksia. Tampereen yliopisto. Saatavissa 3.4.2018 <http://www.uta.fi/yky/pori/opiskelukaytannotjaohjeet/Governance.pdf>

Karppi Ilari & Lotta-Maria Sinervo (2009) Governance:

Uuden hallintatavan jäsentyminen. Tampere: Juvenes Print – Tampereen yliopistopaino Oy

Koskela, Merja & Niina Mäntylä (2012). Johdanto. Teoksessa: Viestinnän ja kaksikielisuuden hyvät käytänteet aluehallinnon uudistuksessa., 2-3. Toim. Merja Koskela & Niina Mäntylä. Vaasan yliopiston julkaisuja

Lyytimäki Jari & Harri Hakala (2008). Ympäristön tila ja suojele Suomessa. Helsinki: Gaudeamus University Press

Maakuntalaki: keskeneräinen luonnos 27.7.2016. Saatavissa 3.4.2018. <http://alueuudistus.fi/documents/1477425/2969576/01.+Maakuntalaki+2016-06-27>

MDI Aluekehittämisen konsulttitoimisto 2016. VAAKA: Vaikuttavuus, aluekehittämisen järjestelmä, asiakaslähtöisyys ja kustannustehokkuus aluehallintouudistuksessa Saatavissa 19.4.2018 <http://www.mdi.fi/content/uploads/2016/05/VAAKA-esitely.pdf>

Pirkanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen toiminnallinen

tulossopimus ympäristöministeriön toimialan tehtävistä 2014 – 2015 sekä maaja metsätalousministeriön vesivarojen käytön ja hoidon tehtävistä 2014. Helsingissä 27.11.2013. Saatavissa 24.4.2018.

https://www.ely-keskus.fi/documents/10191/1371866/pirely_Y-vastuualueen_toiminnallinen_tulossopimus_YM_MMM.pdf/42303cbb-96da-48a9-9809-e27b7453b80f

Pohjalainen 16.10.2016 – Valtuustoilla riittää päätettävää sote-uudistuksen jälkeenkin

Rainio Riitta 2012. Ympäristöhallinnon alueellisten ympäristötehtävien organisaatiovaihtoehtojen selvittäminen. Ympäristöministeriön raportteja 25/2012. Saatavissa 13.4.2018. https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10138/41448/YMra25_2012_FINAL.pdf?sequence=2&isAllowed=y

Rantala Aulis (2016). Vaasan yliopiston aluetieteen kurssityö liittyen ympäristö vastuualueen tehtäviin aluehallintouudistuksessa.

Sähköpostiviesti tekijälle 23.11.2016

<https://kehaemail.sst.fi/messages/view/1395/0/faab60746d3cc09f14e7ae11ede571dd>

Rantala Aulis (2016) Johtaja, ympäristö ja luonnonvarat, Etelä-Pohjanmaan ELY-keskus Uutiskirje 29.9.2016 Saatavissa 3.4.2018. <https://kehaemail.sst.fi/messages/view/1394/0/e3028a784fddd78f1c1c9dbffeedb4b>

Salminen Ari & Markku Temmes (2017). Suomen poliittinen järjestelmä – verkkokirja. Saatavissa 3.4.2018. <https://blogs.helsinki.fi/vol-spj/valtionihallinto/jatkuvuutta-ja-muutosta/>

Såg Satu (2012) Aluehallintouudistuksen vaikutukset asiakaskontakteihin: Kyselytutkimus ELY-keskusten työntekijöille. Vaasa: Vaasan yliopisto

Valtiontalouden tarkastusvirasto. 2015. Valtion aluehallinnon lakisääteiset tehtävät ja niiden resursointi (AVIt ja ELY-keskukset) tarkastuskertomus 9/2015

[https://www.vtv.fi/files/4774/9_2015_Valtion_aluehallinnon_lakisaateiset_tehtavat_ja_niiden_resursointi_\(AVIt_ja_ELY-keskukset\).pdf](https://www.vtv.fi/files/4774/9_2015_Valtion_aluehallinnon_lakisaateiset_tehtavat_ja_niiden_resursointi_(AVIt_ja_ELY-keskukset).pdf)

LIITE 1. Vuoden 2011 kysely

Hyvä aluehallinnon työntekijä!

Tällä kyselyllä selvitetään aluehallinnon uudistukseen liittyviä viestintään ja työn sisältöön liittyviä tekijöitä. Tutkimus toteutetaan Vaasan yliopistossa, ja se on aluehallinnon uudistamishankkeesta riippumaton. Tutkimuksen tavoitteena on kehittää niitä käytänteitä, jotka aluehallintovirastoissa työskentelevät kokevat toimiviksi. Tästä syystä kaikki vastaukset ovat arvokkaita. Vastaamiseen kuluu noin 20 minuuttia.

Vastanneiden kesken arvotaan ravintolalahjakortteja (á 100 euroa). Arvontaa varten toimitetut henkilötiedot käsitellään erillään kyselyn vastauksista, joten vastaukset ovat täysin luottamuksellisia.

Kyselyyn voi vastata 21.4.2011 saakka.

Yhteistyöterveisin

Merja Koskela, Eija Mäkinen, Nina Pilke ja Seija Virkkala

Yhteystiedot:

professori Merja Koskela
Viestintätieteet
etunimi.sukunimi@uwasa.fi
06-3248370

professori Eija Mäkinen
Julkisoikeus
etunimi.sukunimi@uwasa.fi
06-3248428

professori Nina Pilke
Pohjoismaiset kielet
etunimi.sukunimi@uwasa.fi
06-3248137

professori Seija Virkkala
Aluetiede
etunimi.sukunimi@uwasa.fi
06- 3248356

ELYII

3. Ennen aluehallinnon uudistusta työskentelin

- TE-keskuksessa
- Ympäristökeskuksessa
- Tiepiirissä
- Lääninhallituksessa
- Muualla

III Asenteet ja uudistuksen vaikutukset

18. Aluehallinnon uudistus on mielestäni...

1=täysin eri mieltä, 2=osittain eri mieltä, 3= ei samaa eikä eri mieltä, 4=osittain samaa mieltä, 5=täysin samaa mieltä

	1	2	3	4	5	En osaa sanoa
a. tehostanut aluehallintoa	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
b. edistänyt aluehallinnon tavoitteiden toteuttamista	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
c. selkeyttänyt hallinnon rakenteita	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
d. tuonut taloudellisia säästöjä	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
e. lisännyt epävarmuutta	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
f. lisännyt vastualueiden välistä lakisääteistä yhteistyötä	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
g. lisännyt vastualueiden välistä vapaaehtoista yhteistyötä	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
h. vähentänyt byrokratiaa	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
i. huonontanut työilmapiiriä		<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
j. kaventanut henkilöstön osaamista		<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
k. tuonut uusia mielenkiintoisia työtehtäviä		<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

- l. kohdellut henkilöstöä epätasa-arvoisesti
- m. lisännyt työntekijöiden työmotivaatiota
- n. nopeuttanut hallinnossa tapahtuvia muutoksia
- o. monipuolistanut työtehtäviäni

19. Aluehallintovirastojen toimintojen uudelleen järjestelyillä on ollut vaikutusta seuraaviin asioihin. (1=ei lainkaan, 5=paljon)

- | | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | En osaa sanoa |
|---------------------------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|
| a. Työpaikan sijainti | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| b. Työn sisältö | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| c. Työtoverit | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| d. Yhteistyö eri viranomaisten kesken | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| e. Omat työtehtävät | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| f. Asiakaspalvelu | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |

20. Seuraavia asioita koskevat vaikutukset ovat olleet mielestäni...

- | | Kielteisiä | Ei vaikutusta | Myönteisiä |
|---------------------------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|
| a. Työpaikan sijainti | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| b. Työn sisältö | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| c. Työtoverit | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| d. Yhteistyö eri viranomaisten kanssa | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| e. Omat työtehtävät | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| f. Asiakaspalvelu | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |

LIITE 2. Vuonna 2016 toteutettu kysely



VALTIONEUVOSTON
SELVITYS- JA TUTKIMUSTOIMINTA

Kysely maakuntaudistuksesta ELY-keskusten, TE-toimistojen ja KEHA-keskuksen johdolle sekä asiantuntijoille

Tämä kysely liittyy maakuntaudistuksen tukena toteutettavaan VAAKA-tutkimushankkeeseen (valtioneuvoston päätöksentekoa tukeva tutkimus- ja selvitystoiminta). Kyselyn tavoitteena on tuottaa tutkimuksellista tietoa maakuntaudistuksen ennakoituista vaikutuksista ELY-keskusten ja TE-toimistojen toiminnan asiakaslähtöisyyteen, kustannustehokkuuteen ja yhteiskunnalliseen vaikuttavuuteen.

Toivomme sinun perehtyvän kyselyyn huolella. Tulevista muutoksista ja niiden vaikutuksista paras näkemys on varsinaisilla asiantuntijoilla ja työn tekijöillä - juuri sinulla! Kysely on seikkaperäinen ja haluamme uskoa, että muutoksen keskellä töitä tekevillä on halu tarttua ja pohtia näitä kysymyksiä juuri nyt.

Antamasi näkemykset ovat erittäin arvokkaita uudistuksen valmisteluun ja onnistuneeseen toteutukseen!

Organisaatio



ELY-keskus, E-vastuualue



ELY-keskus, L-vastuualue



ELY-keskus, Y-vastuualue



ELY-keskus, muu



TE-toimisto



KEHA-keskus

Palvelujen nykytila

Arvioi vastuullasi olevien tehtävien nykytasoa asiakaslähtöisyyden, kustannustehokkuuden ja yhteiskunnallisen vaikuttavuuden näkökulmasta.

ASIAKASLÄHTÖISYYS

Asiakaslähtöisyydellä tarkoitamme sitä, että palvelulla kyetään vastaamaan asiakkaiden (elämän)tilanteeseen liittyvään tarpeeseen.

Arvioi seuraavia kolmea asiakaslähtöisyyden piirrettä nykyisessä toiminnassanne.

1 Ei pidä lainkaan paikkansa

2

3

4

5 Pitää täysin paikkansa

En osaa sanoa

Palvelu perustuu asiakkaiden tarpeisiin

Palvelu tuotetaan asiakkaalle laadukkaasti

Palvelun asiakaslähtöisyyttä parannetaan järjestelmällisesti

KUSTANNUSTEHOKKUUS

Kustannustehokkuudella tarkoitamme sitä, että laadukas, asiakaslähtöinen ja tuloksiltaan vaikuttava palvelu saadaan aikaan ilman tarpeettomia kustannuksia. Toisaalta kustannustehokas toiminta saa aikaan mahdollisimman paljon vaikuttavia tuloksia rajallisella julkisella rahalla.

Arvioi seuraavia kolmea kustannustehokkuuden piirrettä nykyisessä toiminnassanne.

1 Ei pidä lainkaan paikkaansa

2

3

4

5 Pitää täysin paikkansa

En osaa sanoa

Voimavarat kohdennetaan tehokkaasti

Prosessit ja niitä tukevat tietojärjestelmät ovat tehokkaita

Palvelun kustannustehokkuutta parannetaan järjestelmällisesti

YHTEISKUNNALLINEN VAIKUTTAUVUUS

Yhteiskunnallisella vaikuttavuudella tarkoitamme sitä, että toiminnalla on vaikutuksia kansalaisiin ja yhteiskuntaan asetettujen vaikuttavuustavoitteiden ja periaatteiden mukaisesti.

Arvioi seuraavia kolmea yhteiskunnallisen vaikuttavuuden piirrettä nykyisessä toiminnassanne.

1 Ei pidä lainkaan paikkaansa

2

3

4

5 Pitää täysin paikkansa

En osaa sanoa

Kansalaisiin ja yhteiskuntaan liittyvät tavoitteet ja periaatteet ohjaavat toimintaa

Palvelu kohdistetaan vaikuttavasti

Vaikuttavuutta parannetaan järjestelmällisesti