

JYVÄSKYLÄN YLIOPISTO  
**CHYDENIUS**  
INSTITUUTTI

# SELOSTEITA JA KATSAUKSIA

RAPPORTER OCH ARTIKLAR • WORKING PAPERS

Nro 1

1993

Jouni Kaipainen & Anne Niemelä

Valtion aluehallinto Keski-Pohjanmaalla

Työryhmän väliraportti



Nro 1

1993

**Jouni Kaipainen & Anne Niemelä**

**Valtion aluehallinto Keski-Pohjanmaalla**

Työryhmän väliraportti

Jyväskylän yliopisto. Chydenius-Instituutti

Kokkola 1993

ISBN 951-34-0046-8

ISSN 1236-598X

ISBN 978-952-86-0260-6 (PDF)

URN:ISBN:978-952-86-0260-6



## *Tiivistelmä*

*Kaipainen, Jouni & Anne Niemelä (1993): Valtion aluehallinto Keski-Pohjanmaalla. Työryhmän väliraportti. Jyväskylän yliopisto. Chydenius-Instituutti. Selosteita ja katsauksia 1.*

Selvitysmies Jukka Hirvelän ehdotuksessa valtion aluehallinnon kehittämistä piirihallintoa on suunniteltu kevennettävän ja karsittavan kokoamalla piirejä entistä suuremmiksi, alueellisesti useita toiminnallis-taloudellisia maakuntia kattaviksi. Kielteiseksi nähdyn kehityksen pysäyttämiseksi Keski-Pohjanmaan Maakuntaliitto asetti alueella toimivien piirihallinto-organisaatioiden edustajista kootun valtionhallinnon selvittämistyöryhmän. Maakuntaliitto tilasi myös Kokkolassa toimivalta Jyväskylän yliopiston Chydenius-Instituutilta tämän selvityksen asettamansa työryhmän työskentelyn tueksi.

Selvityksessä Keski-Pohjanmaalla tarkoitetaan sekä Keski-Pohjanmaan toiminnallis-taloudellista maakuntaa että Kalajokilaakson kuntia, ts. historiallista Keski-Pohjanmaan maakuntaa. Valtion aluehallinnon säilyttämistä ajatellen maakunnan jakautuminen kahden läänin alueelle on hankala. Jos piirihallintoviranomaisten toimintoja yhdistetään lääneittäin suuremmiksi kokonaisuuksiksi, Keski-Pohjanmaalla toimivat piirit ovat ensimmäisinä vaaravyöhykkeessä.

Työryhmä hahmotteli Hirvelän esitykselle vastaehdotuksen, jonka pohjalta voitaisiin saada aikaan samanlaiset säästöt kansanvaltaisuuden samalla lisääntyessä. Esitys painottaa säästöjen syntyvän piirien hallinnollisen yhdistämisen asemesta sektoriviranomaisten toiminnan päällekkäisyyksiä purkamalla ja toiminnallista synergiaa vahvistamalla.

Keski-Pohjanmaalla lähtökohdaksi otettiin kaksinapainen järjestelmä, jossa osa organisaatioista toimii Kokkolassa ja osa Ylivieskassa. Keski-Pohjanmaalla toimivat maa- ja metsätalousministeriön alaiset valtion piirihallintoviranomaiset ja valtionapujärjestöt pyrkivät sijoittumaan yhteisiin maa- ja metsätaloihin vuoteen 2 000 mennessä.

Ydinmallissa ehdotetaan yhteistyö järjestettävän virallisin muodoin Keski-Pohjanmaan maaseutuelinkeinopiirin, Keski-Pohjanmaan metsälautakunnan, Keski-Pohjanmaan maaseutukeskuksen, Kaarlelan, Kokkolan ja Ylivieskan maanmittaustoimistojen sekä Kokkolan vesi- ja ympäristöpiirin välille. Vaapaamuotoisemmin sitein yhteistyöhön liittyisi myös Tielaitoksen Ylivieskan maakuntakonttori.

Keskustelussa ydinmalliksi nimetty yhteistyön kehittämismalli (malli B) todettiin konkreettiseksi ja yksinkertaiseksi kehittämisen lähtökohdaksi. Toisaalta olemassa olevien piirihallinto-organisaatioiden pohjalle rakentuva malli ei kaikilta osin toteuta työryhmän työlle asetettuja tavoitteita. Siksi katsottiin, että ydinmalli tarvitsee rinnalleen *optioita* eli ehdotuksia kehittämismallin pohjan laajentamiseksi koskemaan eräitä muita alueella resursseja käyttäviä elimiä. Optioista pidettiin tärkeänä mm. yhteyksiä KTM -yrityspalveluun, jotta siitä saataisiin yhdessä maaseutuelinkeinopiirin kanssa muodostettua Keski-Pohjanmaan elinkeinopiirin perusta.

Työryhmä ehdottaa, että Valtioneuvosto asettaisi selvitysmiehen työryhmän tueksi jatkamaan ja syventämään Keski-Pohjanmaan valtion aluehallinnon yhteistyön kehittämistä nyt valitun mallin pohjalta. Virallistetulle yhteistyölle täytyy löytää sellaiset pelisäännöt, että kaikki voivat ne hyväksyä. Piirihallinto-organisaatioiden virat, koneet ym. on kartoitettava yksityiskohtaisesti konkreettisten säästöjen löytämiseksi. Sopeutusprosessia pyritään helpottamaan käytettävissä olevin keinoin (työntekijäpooli ym.).

## *Sammandrag*

*Kaipainen, Jouni & Anne Niemelä (1993): Den statliga regionalförvaltningen i Mellersta Österbotten. Arbetsgruppens mellanrapport. Jyväskylä universitet. Chydenius-Institutet. Rapporter och artiklar 1.*

I utredningsman Jukka Hirveläs förslag till utvecklande av den statliga regionalförvaltningen har distriktsförvaltningen planerats bli upplättad och koncentrerad i större distrikt, som i regionalt avseende täcker flera funktionell-ekonomiska landskap. För att stoppa denna utveckling, som sågs som negativ, tillsatte Keski-Pohjanmaan Maakuntaliitto en arbetsgrupp för utredning av den statliga förvaltningen, bestående av representanter för distriktsförvaltningsorganisationerna i regionen. För att underlätta arbetet för den tillsatta arbetsgruppen beställde Maakuntaliitto också denna utredning av Chydenius-Institutet vid Jyväskylä universitet.

I utredningen avses med Mellersta Österbotten såväl det funktionell-ekonomiska landskapet Mellersta Österbotten som kommunerna i Kalajoki älvadal, dvs. det som av hävd utgjort landskapet Mellersta Österbotten. Med tanke på en fortsatt statlig regionalförvaltning är uppdelningen av landskapet på två län besvärlig. Om distriktsförvaltningsmyndigheternas funktioner förenas länsvis till större helheter, är de i Mellersta Österbotten verksamma distrikten de första som hamnar i farozonen.

Arbetsgruppen skisserade upp ett motförslag till Hirveläs framställan, enligt vilket lika stora inbesparingar kunde fås till stånd samtidigt som demokratin ökade. I förslaget framhålls att i stället för att sammanslå distrikten vad gäller förvaltningen kan inbesparingar göras genom att undanröja överlappningar i sektormyndigheternas verksamhet och förstärka den funktionella synergien.

För Mellersta Österbotten togs som utgångspunkt ett tvåpolitigt system, i vilket en del av organisationerna finns i Karleby och en del i Ylivieska. I Mellersta Österbotten verksamma statliga distriktsförvaltningsmyndigheter och statsunderstödda organisationer som lyder under jord- och skogsbruksministeriet strävar efter att bli placerade i gemensamma jord- och skogshus före år 2000.

I kärnmodellen föreslås att ett samarbete i officiella former ordnas mellan Keski-Pohjanmaan maaseutuelinkeinopiiri, Keski-Pohjanmaan metsälautakunta, Keski-Pohjanmaan maaseutukeskus, Kaarlela, Karleby och Ylivieska lantmäteribråder samt Karleby vatten- och miljödistrikt. Med en anknytning i friare form skulle även Vägverkets landskapskontor i Ylivieska ansluta sig till samarbetet.

Modellen för utvecklande av samarbetet (modell B), i diskussionen benämnd kärnmodellen, konstaterades utgöra en konkret och enkel utgångspunkt. Med denna modell, som bygger på existerande distriktsförvaltningsorganisationer, nås å andra sidan inte till alla delar de mål som ställts upp för arbetsgruppens arbete. Därför ansågs att kärnmodellen också behöver *optioner* dvs. förslag till breddad bas för utvecklingsmodellen så att den omfattade vissa andra resursnyttjande organ i regionen. Av optionerna poängterades kontakterna till HIM:s företagstjänst, som tillsammans med landsbygdsnäringsdistriktet kunde bilda grunden för Mellersta Österbottens näringsdistrikt.

Arbetsgruppen föreslår att Statsrådet skulle tillsätta en utredningsman som stöd för arbetsgruppen i det fortsatta och mera ingående arbetet med att utveckla samarbetet inom den statliga regionalförvaltningen i Mellersta Österbotten på basis av den nu valda modellen. För ett officiellt godkänt samarbete måste det finnas sådana spelregler som alla kan godkänna. Tjänster, maskiner m.m. i distriktsförvaltningsorganisationerna måste kartläggas i detalj för att konkreta inbesparingar skall kunna göras. Anpassningsprocessen försöker man underlätta med tillbudsstående medel (personalpool m.m.).



## SISÄLLYS

1. JOHDANTO.....	1
1.1 Taustaa.....	1
1.2 Valtionhallinnon selvitystyöryhmän rajaus.....	3
2. HALLINNON KEHITTÄMISEN TAVOITTEET KESKI-POHJANMAALLA .....	5
2.1 Hallinnon kehittämisen yleistavoitteet.....	5
2.2 Selvityksen lähtökohta.....	6
3. KESKI-POHJANMAAN VALTION ALUEHALLINNON NYKYTILA .....	8
3.1 Yleisarvio piirihallintokyselyn vastauksista .....	8
3.2 Toiminnallista synergiaa.....	8
3.3 Kustannussäästöt .....	12
3.4 Loppukeskustelu työryhmässä.....	15
4. VAIHTOEHTOISET KEHITTÄMISMALLIT.....	17
4.1 Virallinen vs. vapaamuotoinen yhteistyö.....	17
4.2 Kehittämismallit.....	19
5. VALITTU KEHITTÄMISMALLI.....	24
5.1 Mallikyselyn vastaukset.....	24
5.2 Valitun kehittämismallin ominaisuuksista.....	26
6. TUTKIJAN LOPPUKOMMENTIT.....	28
6.1 Synergiaa vai säästöjä?.....	28
6.2 Tapahtuneet ja tapahtumassa olevat muutokset.....	29
Kirjallisuus.....	37

## 1. JOHDANTO

### 1.1 Taustaa

Valtiontalouden nopea heikkeneminen on johtanut tarpeeseen keventää valtion keskus- ja aluehallintoa. Hallintoremontin avulla säästetään 500 miljoonaa markkaa vuonna 1994 ja 1 000 miljoonaa markkaa vuonna 1995. Keskushallinnon supistus ei suuremmin haittaa pääkaupunkiseudun ulkopuolisia alueita. Valtion aluehallinnon keskittämistä suuremmiksi yksiköiksi sektoreittain on kuitenkin pidettävä todellisena uhkana aluehallinnon yksiköiden säilymiselle Keski-Pohjanmaalla.

Keski-Pohjanmaan historiallinen maakunta on hallinnollisesti vaihtumisvyöhykkeellä, sillä maakunta sijoittuu kahden eri läänin alueelle. Valtioneuvoston toiminnallis-taloudellisesta aluejaosta tekemässä päätöksessä tunnustettiin ensimmäistä kertaa virallisesti Keski-Pohjanmaan maakunnan olemassaolo, joten siinä mielessä pääsy mukaan 19 maakunnan joukkoon oli Keski-Pohjanmaan kehittämisen kannalta suuri voitto. Toisaalta Keski-Pohjanmaan toiminnallis-taloudellinen maakunta kattaa vain Vaasan läänin pohjoisosan, jolloin Oulun läänin eteläosassa oleva Kalajokilaakso jää pois toiminnallis-taloudellisesta maakunnasta. Selvityksessä Keski-Pohjanmaalla tarkoitetaan sekä Keski-Pohjanmaan toiminnallis-taloudellista maakuntaa että Kalajokilaakson kuntia, ts. historiallista Keski-Pohjanmaan maakuntaa.

Valtion aluehallinnon säilyttämistä ajatellen maakunnan jakautuminen kahden läänin alueelle on hankala. Jos piirejä yhdistetään lääneittäin suuremmiksi kokonaisuuksiksi, Keski-Pohjanmaalla toimivat piirit ovat tällöin ensimmäisenä vaaravyöhykkeessä. Maakunnan poliittinen voima on myös todellista vähäisempi, koska vaalipiirijako hajottaa maakunnan äänet kahteen lääniin. Hallinnollisen vaihtumisvyöhykkeen aiheuttamiin ongelmiin pysyvä ratkaisu löytyisi joko läänien merkityksen vähenemisestä tai läänien suurentamisesta. Oulun ja Vaasan lääneistä muodostuva Pohjanmaan lääni siirtäisi läänin rajasta aiheutuvat kiistat historiaan.

Valtion aluehallintoa on suunniteltu karsittavan horisontaalisesti yhdistämällä piirejä entistä suuremmiksi, alueellisesti useita toiminnallis-taloudellisia maakuntia kattaviksi (Hirvelä 1992). Myös tällöin piirien karsimispyrkimykset kohdistuvat helposti Keski-Pohjanmaalla sijaitseviin piireihin, sillä piirin pääpaikaksi halutaan joko Vaasa tai Oulu.

Keski-Pohjanmaalla ei ole haluttu uskoa, että kaikki maakuntaa koskeva päätöksenteko on järkevää tehdä maakunnan ulkopuolella. Entiseen tapaan jatkaminen valtion piirihallinnossa olisi kuitenkin johtanut siihen, että Keski-Pohjanmaalla ei olisi muutaman vuoden päästä enää montakaan alueellista valtionhallinnon yksikköä.

Toisaalta keskushallinnon ohjausmallin muutos ja siirtyminen ohjelmaperusteiseen aluepolitiikkaan on antamassa aluetasolle enemmän päätösvaltaa ja paremmat mahdollisuudet yhteistyön järjestämiseen eri organisaatioiden välillä. Tähänkin olisi varauduttava maakunnassa. Omaehtoisen kehittämisen työkalut olisi kuitenkin luotava uudestaan, jos piirihallinnon asiantuntemus ehtisi karata maakunnasta juuri ennen alueellisen kehittämisvastuun siirtymistä kunnille ja niiden muodostamille yhtymille.

Kielteiseksi nähdyn kehityksen pysäyttämiseksi Keski-Pohjanmaan Maakuntaliitto asetti alueella toimivien piirihallinto-organisaatioiden edustajista kootun valtionhallinnon selvittämistyöryhmän. Maakuntaliitto tilasi myös Kokkolassa toimivalta Jyväskylän yliopiston Chydenius-Instituutilta tämän selvityksen asettamansa työryhmän työskentelyn tueksi.

Työryhmän työskentely sai sivustatukea ja mallia Kainuun maakuntayhteistyöstä, jossa kehiteltiin selvitysmies Hirvelälle vastaehdotusta. Kainuulainen vaihtoehto lähti siitä, että vähintään vastaavat säästöt kuin Hirvelän esityksessä saavutetaan tiivistämällä yhteistyötä, järjestelmällä tehtäviä, toimintoja ja tiloja alueen sisällä. Kustannussäästöjen lisäksi Kainuun mallilla nähtiin saavutettavan seuraavia yleisiä hyötyjä, jotka sopivat myös Keski-Pohjanmaalla kehiteltävän mallin perusteluiksi:

1. Päätösvalta ja asiantuntemus säilyvät lähellä toteutusta,
2. malli ei aiheuta turhia väliportaita,
3. palveluetaisyydet säilyvät kohtuullisina,
4. yksiköt ovat kooltaan tehokkaita ja ohjattavia,
5. uusiutuvan aluepolitiikan perusajatuksen (alueiden omavastuisuus ja ohjelmaperusteisuus) toteutumiseen turvataan riittävä ja monipuolinen alueellinen asiantuntemus sekä
6. valtion aluehallinnon asiantuntemus saadaan osaksi laaja-alaista maakuntahallintoa.

Työryhmän aloittaessa useilla hallinnonaloilla oli suunnitteilla Hirvelän hallintoalueiden kooka suurentavan perusajatuksen mukaisia saneerausohjelmia, joista olisi saattanut seurata se, että Keski-Pohjanmaalla sijainnut piiri joko loppuisi kokonaan tai jäisi jonkun maantieteellisesti suuremman piirin sivutoimipisteeksi. Työryhmään maakuntaliitto pyysi mukaan seuraavat alueen piirihallinto- tai valtionapuorganisaatiot: Keski-Pohjanmaan maaseutukeskus, Keski-Pohjanmaan maaseutuelinkeinopiiri, Keski-Pohjanmaan metsälautakunta, Keski-Pohjanmaan tiepiiri (vuoden 1993 maaliskuusta alkaen Oulun tiepiirin Ylivieskan maakuntakonttori), Kokkolan Vesi- ja ympäristöpiiri sekä Kaarlelan, Kokkolan ja Ylivieskan maanmittaus-toimistot.



Huhtikuussa 1993 pidettyihin työryhmän kokouksiin ottivat osaa seuraavat henkilöt:

Tapio Kurki (Keski-Pohjanmaan maaseutukeskus); puheenjohtaja

Christer Broman (Kokkolan kaupunki); varajäsen

Ossi Hjelt (Kokkolan vesi- ja ympäristöpiiri); jäsen

Veikko Kalliokoski (Keski-Pohjanmaan Maakuntaliitto); jäsen

Mikko Kangas (Keski-Pohjanmaan maaseutuelinkeinopiiri); varajäsen

Arvo Kokkonen (Ylivieskan maanmittaustoimisto); jäsen

Esko Koskenkorva (Keski-Pohjanmaan maaseutuelinkeinopiiri); jäsen

Viljo S. Määttä (Keski-Pohjanmaan Maakuntaliitto); jäsen

Juhani Perkkiö (Tielaitos, Ylivieskan maakuntakonttori); varajäsen

Pentti Puputti (Keski-Pohjanmaan Metsälautakunta); jäsen

Vesa Turtola (Kokkolan maanmittaustoimisto); jäsen

Kari Urpilainen (Keski-Pohjanmaan Maakuntaliitto); jäsen

Harri Viitanen (Ylivieskan kaupunki); jäsen

Väinö Ylikangas (Kaarlelan maanmittaustoimisto); jäsen

Jouni Kaipainen (Chydenius-Instituutti); sihteeristö

Anne Niemelä (Chydenius-Instituutti); sihteeristö

## 1.2 Valtionhallinnon selvitystyöryhmän rajaus

Miksi juuri mainitut organisaatiot on otettu mukaan? Rajaus ei ole mitenkään itsestään selvä, ja siihen liittyy monia rajankäyntejä, jotka olisi voitu ratkaista toisinkin. Työryhmän työtä aloitettaessa valtion aluehallintoa suunniteltiin kevennettävän erityisesti kokoamalla sitä horisontaalisesti suuremmiksi yksiköiksi, joten mukaan otettiin lähinnä uhanalaisimpia yksiköitä ja niitä tukevia organisaatioita. Kiireen takia tehty toimialueen rajaus suuntasi kehittämismallit puolustuksilliseksi, sillä isommalla joukolla työryhmä ei olisi ehtinyt ajoissa liikkeelle. On kuitenkin selvää, että kehittämistyössä ollaan vasta alussa. Jatkossa myös muita organisaatioita on hyödyllistä saada mukaan Keski-Pohjanmaan kehittämiseen.

a) Mukana olevat organisaatiot eivät kaikki ole valtionhallinnon osia, vaan mukana on mm. valtionapua saavia järjestöjä. Ratkaisu on perusteltu siitä näkökulmasta, että väliraportin yhtenä tavoitteena on etsiä mahdollisuuksia toiminnalliseen synergiaan maakunnan eri yksiköiden kesken. Piirihallinto-organisaatioiden sisällä tehdään työtä sekä hallintovirkamiehinä että palvelujen tuottajina, joten juridisista rajoista kiinni pitäminen ei ole järkevää.

b) Monia yhteistyön kannalta keskeisiä organisaatioita on rajattu pois työryhmätyöskentelystä, vaikka niillä on merkitystä valtion piirihallinnon ja kuntayhtymäpohjaisen hallinnon yhteistyön toimivuuden kannalta.

- maanmittaustoimistot tekevät eniten yhteistyötä oikeuslaitoksen kanssa. Suomessa on nykyisin kiinteistörekisterit sekä maanmittausvirastolla että oikeustoimella, joka hoitaa lainhuudatusten. Kun oikeustoimi valittaa vähäisiä henkilöstömääriään mm. velkasaneeraukseen vedoten, uudenlainen työnjako ja yhteistyö voisi tasata eri organisaatioiden työpaineita.
- Kauppa- ja teollisuusministeriöllä (KTM) on Oulun ja Vaasan yrityspalveluyksiköt, joilla on aluetoimistot Kokkolassa ja Ylivieskassa. Jos Keski-Pohjanmaalla saadaan hallintoyksiköiden yhteistyö hyvin järjestettyä, siihen olisi järkevää saada mukaan myös KTM. Eräs malli olisi koota Kokkolassa ja Ylivieskassa valtion alueellisia elinkeinotukitehtäviä hoitavia viranomaisia yhteen. Kyseeseen tulisivat tällöin erityisesti KTM yrityspalvelun, teknologian kehittämisskeskuksen alueyksiköiden ja maaseutuelinkeinopiirien tehtävät sekä erikseen selvitettävät työhallinnon toimiviin yrityksiin kohdistuvat tukitehtävät. Yhteisen elinkeinopiirin aikaansaaminen vaatisi hankkeeseen mukaan ainakin kauppa- ja teollisuushallinnon, maa- ja metsätaloushallinnon, työhallinnon ja sisäasiainhallinnon, joten työryhmää ei pidetty mielekkäänä heti alkuun laajentaa näin suureksi.
- lääninhallitusten ympäristönsuojelu-, kaavoitus-, rakentamis- ja asuntoasiat olisivat siirrettävissä vesi- ja ympäristöpiirien kanssa ympäristöministeriön alaisiin ympäristökeskuksiin. Koska nykyisten vesi- ja ympäristöpiirien rahoituksesta merkittävä osa tulee maa- ja metsätalousministeriöltä, on luonnollista, että joiltakin osin ympäristökeskuksien olisi oltava myös maa- ja metsätalousministeriön ohjauksessa. Jos vielä seutukaavoitus siirtyy kuntien liitoille ja muut piirihallintoviranomaiset kuten tiepiiri lähtevät yhteistyöhön mukaan, Keski-Pohjanmaalle voitaisiin luoda vahva "maankäyttöosasto".

## 2. HALLINNON KEHITTÄMISEN TAVOITTEET KESKI-POHJANMAALLA

### 2.1 Hallinnon kehittämisen yleistavoitteet

Suomessa päätösvallan siirtäminen alue- ja paikallistasolle on käynnissä. Tavoitteena on poistaa hallinnollisia rajoitteita ja lisätä hallintoyksiköiden vastuuta toimintansa tuloksista. Tämä näkyy tulosvastuun käyttöönottona hallinnossa, päätösvallan delegointina, hallintorakenteiden laajana uudelleenjärjestelyinä (Hirvelä 1992, Ojala 1992 ja Sipponen 1992) ja kuntien vapaakuntakokeiluna. Valtion maksuosuuksia ei enää kohdenneta keskushallinnosta tehtäväperusteisesti, vaan voimavarojen käyttö on alue- ja paikallishallinnon päätettävissä. Lakisäätteiset tehtävät on kuitenkin hoidettava. (Helve 1993, 8)

Edellä mainitut toimet parantavat hallinnon valmiuksia ja mahdollisuuksia ottaa huomioon sekä tukea paikallisia aktiviteetteja ja niiden kehittämistarpeita. Kehittämistyössä hallinto voi yhdessä muiden alueellisten ja paikallisten toimijoiden kanssa muodostaa muuntuvan yhteistyöverkoston. Tällainen yhteistoiminta voi olla luonteeltaan epävirallistakin ja tukeutua osapuolten vapaaehtoisuuteen sekä olla luonteeltaan epäorganisaationaalista kehittämistyötä. (Helve 1993, 8)

Hallinnon sektoraalinen rakenne on synergisen toiminnan rajoite alue- ja paikallistasolla. Paasivirta (1991 a ja b) toteaa alueen omaehtoisuuden edellytyksiä voitavan parantaa kehittämällä valtionhallinnon aluehallintoviranomaisten ja kuntasektorin yhteistyötä. Tavoitteena olisi menettely, jossa nämä osapuolet sopivat alueen kehittämisstrategiasta, joka olisi perustana eri viranomaisten toimenpiteille. Tällöin muodostetaan tehokas ja jatkuva yhteydenpito-menettely, jossa aluehallinnon eri yksiköt pyrkivät esim. vuosittain ja/tai projekteittain sopimaan yhteisestä strategiasta ja sitoutuvat siihen (strategiasopimusmenettely).

Vaikka hallinnon kansanvaltaistamisesta oli selvä periaatteellinen yhteisymmärrys, nopeiden säästöjen löytäminen budjettivajeiden paikkaamiseksi uhkasi johtaa päinvastaiseen lopputulokseen. Piirien kokoamispyrkimykset ovat olleet pääosin hallinnonalojen sisäisiä. Ne johtuvat keskusvirastojen lakkauttamisesta ja ministeriöiden tarpeista yhdistää alaistaan aluehallintoa. Pyrkimykset toteuttavat keskushallinnon rationalisointihankkeen periaatetta, jonka mukaan ministeriön alaisena tulisi olla korkeintaan yksi alueellinen organisaatio (Hirvelä 1992, 32).



## 2.2 Selvityksen lähtökohta

Avauksen yhteydessä käyttämässään puheenvuorossa Keski-Pohjanmaan Maakuntaliiton edustaja Viljo S. Määttä kertoi, että mikäli Keski-Pohjanmaalla halutaan vaikuttaa valtion aluehallinnon järjestämiseen maakunassa, työryhmän tulisi tehdä valtioneuvostolle esitys asiasta viimeistään kesällä 1993. Tarvittaessa työryhmä voi syventää esityksessään esille tuomiin ehdotuksia vuoden loppuun.

Työryhmän aikataulu oli hyvin kiireinen, joten kokouksia ei voitu pitää kovin monia. Tämän takia väliraportin kirjoittajien käyttöön pyydettiin jäseniltä organisaatioiden suunnittelumateriaalia mahdollisimman kattavasti. Lisäksi työryhmän puheenjohtaja Tapio Kurki antoi raportin kirjoittajien käyttöön maa- ja metsätalohanketta koskevat maa- ja metsätalousministeriön toimitetut kyselylomakkeet. Arvioita tilantarpeista pyydettiin vain niiltä organisaatioilta, jotka eivät olleet maa- ja metsätalohankkeessa mukana.

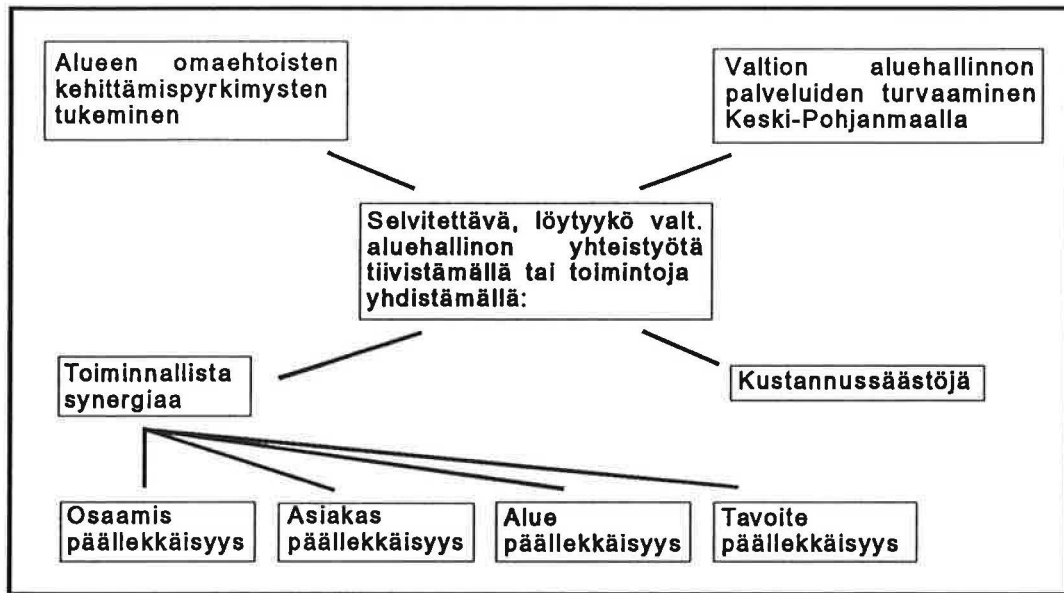
Työryhmän työskentelyn pohjaksi pyydettiin kirjallisia arvioita ja näkemyksiä seuraavista kysymyksistä:

– Nähdäänkö organisaatiossanne, että toimintojen yhdistämisellä tai yhteistyötä tiivistämällä joidenkin selvityksessä mukana olevien organisaatioiden kesken saavutettaisiin kustannussäästöjä? Mitkä nämä organisaatiot voisivat olla? Kuinka suurista säästöistä voisi olla kysymys?

– Mikä on organisaationne näkemys toiminnallisesta synergiasta selvityksessä mukana olevien organisaatioiden kesken? Minkä mukana olevan organisaation kanssa tarjoamanne palvelut ovat eniten samankaltaisia (osaamispäällekkäisyys)? Palveletteko jonkin mukana olevan tahon kanssa samoja asiakkaita (asiakaspäällekkäisyys)? Missä määrin toiminta-alueenne yhtenevät muiden organisaatioiden kanssa (aluepäällekkäisyys)? Minkä organisaation kanssa teillä on samoja tavoitteita ja tarkoitusperiä (tavoitepäällekkäisyys)?

– Minkälaisia esteitä koette olevan valtion aluehallinnon yhteistyön tiivistämisen tai toimintojen yhdistämisen tiellä?

Kuvio 1. Kyselyn käsitejärjestelmä



Oheinen kuvio kuvaa kyselyn käsitejärjestelmää. Vaikka tässä vaiheessa kysyttiin vain valtion aluehallinnon päällekkäisyyksistä ja kustannussäästöistä, selvityksessä ollaan ensisijaisesti kiinnostuneita alueen kehittämisestä. Päämäärään pyritään luomalla hallintomalli, joka tukee alueen omaehtoista kehittämistä, sopii ohjelmaperusteiseen kehittämistapaan ja turvaa valtion aluehallinnon palveluiden säilymistä alueella.

Piirihallintopalveluiden saatavuuden turvaaminen tässä vaiheessa on välttämätöntä Keski-Pohjanmaan maakunnan pitkäjännitteisen kehittämisen kannalta. Ilman aluehallinnon asiantuntemusta maakunnan kehittäminen on mahdotonta. Sama asiantuntemus täytyy tällöin rakentaa uudelleen muihin alueellisiin organisaatioihin. Jos aluehallintoviranomaisten asiantuntemus nyt karkaa maakunnasta, alue voi jäädä heti alkutilanteessa pahasti jälkeen muista. Eroa on myöhemmin työlästä kuroa umpeen, koska alueiden välille muodostuvassa kilpailussa on jatkuvasti ponnisteltava ankarasti, jotta pysyisi edes nykyisellä sijalla.

### 3. KESKI-POHJANMAAN VALTION ALUEHALLINNON NYKYTILA

#### 3.1 Yleisarvio piirihallintokyselyn vastauksista

Moni kyselyyn vastanneista organisaatioista oli työryhmän aloitusvaiheessa lakkautusvaarassa tai ainakin niiden kohtalo oli vielä varmistumaton. Silti vastauksista huokui läpi asenne, jonka mukaan piirihallinnossa kaikkein mieluiten haluttaisiin jatkaa kuten tähänkin asti. *Tämä vaihtoehto ei kuitenkaan enää ole mahdollinen.* Pikemminkin entiseen tapaan jatkaminen johtaa siihen, että Keski-Pohjanmaalla ei enää muutaman vuoden päästä ole montakaan alueellista valtionhallinnon yksikköä.

Vaikka toimintojen yhdistämisessä on aina pelko oman yksikön olemassa olon oikeutuksen katoamisesta, vastausten positiivisena piirteenä voi todeta, että organisaatioissa yleisesti kuitenkin oli tahtoa yhteistoiminnan lisäämiseen. Vastaajat olivat ymmärtäneet, että vähenevien voimavarojen olosuhteissa lähes ainut mahdollisuus ylläpitää palvelutasoa on tehdä yhteistyötä.

Siinä, että organisaatiot korostivat toiminnan ydinosaamisen erillistä ja itsenäistä luonnetta ei ole mitään pahaa, kunhan se ei vain johda haluun ehdottomasti torjua kaikkia esitettäviä uudistumalleja. Kyselyjen perusteella maakunnan institutionalisoiminen (organisaatioiden säilyttäminen alueella ja päätösvallan hankkiminen alueelle) hyväksytään. Sen sijaan suhtautuminen alueen funktionalisoimiseen (pyrkimys yhtenäistää alueen päätöksentekojärjestelmää ja yhteensovittaa investointeja) jää auki. Seuraavaksi vastauksia käydään läpi yksityiskohtaisemmin käyttäen hyväksi kyselyssä esitettyä käsitejärjestelmää.

#### 3.2 Toiminnallista synergiaa

Yhteistyö:

Kaikilla organisaatioilla on periaatteellinen valmius yhteistyön lisäämiseen.

Metsälautakunta ilmoittaa haluavansa toimia edelleen lääninrajan yli ulottuvana itsenäisenä metsälautakuntana.

Maaseutukeskus pitää yhteistyötä mahdollisena, jos toimittaisiin samoissa tiloissa Chydenius-Instituutin tapaan. Maaseutokeskuksella on eniten käytännön yhteistyömahdollisuuksia metsälautakunnan kanssa.



Kokkolan vesi- ja ympäristöpiiri (kovy) toteaa, että ympäristöasiat kuuluvat ja sisältyvät jokaisen organisaation toimintaan, joten kovylla on ainakin teoriassa yhteistyömahdollisuuksia jokaisen organisaation kanssa. Toiminnallista synergiaa on siten mahdollista saavuttaa runsaasti. Tosin rajoitukseksi muodostuvat eräät lait, jotka määräävät tehtävistä ja niiden hoitajista.

Kovyn problematiikkaa voi tulkita sen toiminnan moniulotteisuudesta käsin. Aluevaikutteisissa tehtävissä on mahdollisuuksia (paikallisiin ja alueellisiin) vaihtoehtoihin ja valintoihin. Kansalliset tehtävät taas on hoidettava tasapuolisesti ja yhdenmukaisin perustein maan eri osissa. Alueellinen vaikutus on merkittävää vesi- ja ympäristöpiireillä näiden huolehtiessa perusrakenteiden toimivuudesta, joissa palvelujen tehokas organisointi on keskeistä. Säädöksiin sidoksissa oleva kansallisen tason tehtävä taas korostuu valvontaa hoidettaessa.

Kovyn mielestä myös keskushallinnon ohjaussuhteiden on yhteistyöstä huolimatta säilyttävä. Lähtökohta tulisi kuitenkin olla hyvin vapaa ja aluekeskeinen. Mikäli hyvä yhteistyön organisointimalli löydetään, voidaan tietenkin esteitä yrittää purkaa.

Aluepäällekkäisyys:

Vaikka kaikki selvityksessä mukana olevat organisaatiot palvelevat Keski-Pohjanmaan aluetta, niiden toimialueiden rajat poikkeavat kuntatasolla toisistaan melkoisesti.

Oulun tiepiirin Ylivieskan maakuntakonttori ilmoittaa, että piiriorganisaatioiden yhdistämiselle ei ole ainakaan tieviranomaisten osalta edellytyksiä toisistaan poikkeavien organisaatorajojen vuoksi.

Jos valtiovalta asettaa piirihallintoyhteistyön ehdoksi valtion paikallishallinto-organisaatioiden toiminta-alueiden yhdenmukaistamisen, Keski-Pohjanmaalle suunniteltu kaksinapainen toimintamalli (Kokkola-Ylivieska) johtaisi melko suuriin piirihallintoviranomaisten toiminta-alueiden muutoksiin. Olisikin syytä pohtia, missä määrin yhteistyön tiivistäminen todella vaatii toiminta-alueiden yhdenmukaistamista.

Järkevintä olisi edetä asiassa siten, että ensin tehtäisiin yhteistyötä kaikilla niillä tavoin kuin se vain on mahdollista ja vasta pitkän tähtäyksen tavoitteeksi otettaisiin piirien rajojen yhdistäminen. Piirit kuitenkin pyrkisivät tilaisuuksien tullessa muuttamaan toiminta-alueensa vastaamaan tässä selvityksessä esitettyä Keski-Pohjanmaan aluetta (toiminnallis-taloudellinen maakunta + Kalajokilaakso).

### Osaamispäällekkäisyys:

Oulun tiepiirin Ylivieskan maakuntakonttori arvioi, että heillä on osaamispäällekkäisyyttä runsaasti eri piirihallintoviranomaisten kanssa. Eri asia on kannattaako pyrkiä kokonaan eliminoimaan osaamisen päällekkäisyyttä.

Maaseutokeskuksella on omasta mielestään osaamispäällekkäisyyttä Maaseutuelinkeinopiirin kanssa lähinnä taloudellisessa neuvonnassa ja Vesi- ja ympäristöpiirin kanssa tilakohtaisissa ympäristösuunnitelmissa.

Maaseutuelinkeinopiirillä on osaamispäällekkäisyyttä maaseutokeskuksen kanssa

- maaseutuyritysten kannattavuuden ja niiden kehittämishankkeiden taloudellisuuden arvioinnissa
- yrittäjien talousneuvonnassa yleensäkin
- maatilakauppojen suunnittelussa
- maatilojen rakennusten suunnittelussa
- kasvinsuojeluun ja luonnonmukaiseen viljelyyn liittyvässä neuvonnassa ja tarkastustoiminnassa.

Maaseutuelinkeinopiirillä on päällekkäisyyttä maanmittaustoimistojen kanssa

- kiinteistökaupoissa ja maanomistajien omistusselvityksissä
- tilussijoitusten parantamisessa

Maaseutuelinkeinopiirillä on osaamispäällekkäisyyttä metsälautakunnan kanssa

- metsien arvioinnissa
- metsänomistajien talousneuvonnassa
- teiden ja kuivausten toteuttamisessa
- metsätalouteen liittyvän pienyritystoiminnan edistämisesssä

Ylivieskan maanmittaustoimisto arvioi, että heillä on samaa osaamista kartoituksissa tiepiirin, maaseutuelinkeinopiirin ja vesi- ja ympäristöpiirin kanssa ja toimitustuotannossa maaseutuelinkeinopiirin kanssa.

### Asiakaspäällekkäisyys:

Oulun tiepiirin Ylivieskan maakuntakonttori ilmoittaa, että eri viranomaisilla on runsaasti samoja asiakkaita. Ihanne olisi ns. yhden luukun periaate, mutta kohtuullisella aikavälillä siihen ei liene mahdollisuuksia. Toisaalta ongelmat asiakaspäällekkäisyydessä eivät ole kovin vaka-

via, sillä piirihallintoviranomaisten toiminnan erilaisuuden takia asiakkaat eivät hakene kovin monia palveluja samalla kertaa.

Maaseutokeskuksella on asiakaspäällekkäisyyttä tilakohtaisessa neuvonnassa metsälautakunnan ja maaseutuelinkeinopiirin kanssa ja ympäristöselvityksissä vesi- ja ympäristöpiirin kanssa.

Maaseutuelinkeinopiiri ilmoittaa, että heillä on asiakaspäällekkäisyyttä hyvin paljon maaseutokeskuksen kanssa, melko paljon metsälautakunnan ja maanmittaustoimistojen kanssa, jonkin verran vesi- ja ympäristöpiirien kanssa, tiepiirin kanssa ei kovinkaan paljon.

Tavoitepäällekkäisyys:

Maaseutuelinkeinopiiri arvioi, että heillä on tavoitepäällekkäisyyttä maaseutokeskuksen, metsälautakunnan, vesi- ja ympäristöpiirin ja maanmittaustoimistojen kanssa.

Ylivieskan maanmittaustoimisto arvioi, että heillä toiminnan luonne uusjakojen perusparannustöissä on tavoitteiltaan ja toiminnaltaan osin päällekkäistä maaseutupiirien suorittaman maaseudun yleisen kehittämistoiminnan ja perusparannustoiminnan kanssa.

Tavoitteiden päällekkäisyyksiin ei ole otettu kovin usein kantaa vastauksissa. Syynä lienee se, että piirihallintoviranomaisten tavoitteet ovat tähän mennessä pitkälti tulleet oman hallinnon alan keskusvirastoista. Tavoitteet ovat siten usein hyvin kapeita sektoritavoitteita ilman yhteyttä alueen omiin kehittämissuunnitelmiin. Ilmeisesti näkemys piirien roolista Keski-Pohjanmaan alueen omaehtoisessa kehittämisestä on vielä monella tapaa avoin. Tällöin on vaikea ottaa kantaa siihen, millä tavalla oman yksikön asiantuntemus saataisiin osaksi laaja-alaista maakuntahallintoa.

Mistä toiminnallinen päällekkäisyys syntyy?

Yleensä valtion toiminnot on organisoitu toimialapohjalta (ministeriöt). Asiakaspäällekkäisyys on pahinta silloin, jos järjestelmää kehitetään puhtaasti toimialajaon pohjalta ja piirihallintoviranomaiset ovat hyvin pitkälle tehtäviin erikoistuneita: sama asiakas joutuu tällöin juoksemaan viranomaiselta toiselle. Alueellisessa kehittämisessä tämä aiheuttaa ongelmia erityisesti elinkeinotoiminnassa, sillä yrittäjän kannalta monet organisaatiot ovat päällekkäisiä.

Toimialapohjaisuus ei suomalaisessa järjestelmässä ole kuitenkaan ollut aukotonta, sillä toinen käytössä oleva organisointiperuste on alueellisuus sinänsä (lääninhallitukset ja maaseutuelin-

keinopiiri). Alueellisuuden peruspiirre on monialaisuus. Kun tarkoituksena on alueen kehittäminen, se edellyttää monialaista osaamista. Jos hallinto toisaalta on organisoitu toimialapohjalta, johtaa rinnakkainen alueellinen organisointi osaamisen ja resurssoinnin päällekkäisyyteen. Esimerkiksi maaseutuelinkeinopiireissä on yritystutkimuksen ja maanmittauksen erikoisosaamista. Samaa osaamista on KTM-yrityspalveluissa ja maanmittaustoimistoissa.

Samoilla toimialoilla on siten toiminut useita yksiköitä (mm. elinkeinotoiminta, infrastruktuuri) ja jotkut yksiköt ovat toimineet useilla toimialoilla (mm. lääninhallitukset). Selvitysmies Hirvelän (1992) esittelemä piirihallinnon uudistamislinja lähti siitä, että jatkossa valtion alueyksiköt palvelevat entistä suurempia toimialueita, jotka koostuvat useammasta toiminnallis-taloudellisesta maakunnasta. Aluekehityksen kannalta merkittävät yksiköt sijoittavat palveluyksiköitä alueellaan oleviin maakuntiin alueiden vaikutusmahdollisuuksien ja kontaktien parantamiseksi. Käytännössä järjestelmä jää siten edelleen moniportaiseksi.

Jos aluepolitiikassa siirrytään ohjelmaperusteiseen kehittämiseen, kullakin alueella on oltava omat kehittämisohjelmansa. Aluepolitiikan tavoitteena voi olla myös alueellisen kehittämisrahoituksen kasvattaminen sektorirahoituksen kustannuksella. Jos aluepolitiikkaa halutaan todella uudistaa, tavoitteen asetanta ja toimintojen koordinointi on saatava lähemmäs alueen asukkaita. Muussa tapauksessa toiminnallis-taloudellisista maakunnista tulee yksiköitä, joiden toiminta-ajatuksen toteuttaminen on vain rajoitetusti mahdollista organisaation omin keinoin. Sekä kohderyhmät että palvelut ovat pitkälle samoja kuin valtionhallinnon toimialakohtaisilla yksiköillä, mikä johtaa sekä asiakas- että osaamis-päällekkäisyyteen. Pahimmassa tapauksessa tavoitteiden erilaisuus aiheuttaa tarpeen hankkia kuntien liitoille muualla jo olevaa osaamista.

### 3.3 Kustannussäästöt

#### a) Eri virastojen kokoaminen fyysiseksi kokonaisuudeksi

Jos Keski-Pohjanmaalla otetaan lähtökohdaksi kaksinapainen järjestelmä, osa organisaatioista toimii Kokkolassa ja osa Ylivieskassa. Toimintojen yhdistäminen paikkakunnittain on pitkän aikavälin tavoitteena. Pisimmälle selvittelytyössä ovat edenneet Keski-Pohjanmaalla toimivat maa- ja metsätalousministeriön alaiset valtion piirihallintoviranomaiset ja valtionapujärjestöt, jotka ovat jo asettaneet pitkän aikavälin tavoitteekseen sijoittumisen yhteisiin tiloihin (ns. maa- ja metsätalo).

Toisaalta maa- ja metsähallinnon nykyiset tilat ovat pääosin hyviä, uudehkoja ja riittäviä, joten tilantarpeen takia ei ole paineita kiirehtiä uusien yhteisten tilojen hankkimista. Tämänhetkinen taloustilanne huomioon ottaen nykyisistä toimitiloista irtipääsy kohtuulliseen hintaan on

epätodennäköistä. Joillakin organisaatioilla muutosta aiheutuisi nykyisiin toimitiloihin tehtyjen peruuttamattomien ja ei-jälleenmyytävissä olevien investointien takia siirtymäkustannuksia. Upponeita kustannuksia aiheuttavat mm. mikroverkot.

Myös eri organisaatioiden omistuspohjan erilaisuutta pidettiin ongelmana (erityisesti Maaseutukeskus pitää oman organisaationsa yhdistämistä valtionhallintoon vaikeana, koska Maaseutukeskus on järjestö, jossa jäsenet päättävät eikä valtiovalta).

Muutto yhteisiin tiloihin voisi vastausten perusteella parantaa palvelujen laatua. Toisaalta monet "yhden luukun periaatteen" soveltamisesta saatavissa olevat edut voitaisiin vastaajien mielestä saavuttaa myös muilla keinoin (mm. perustamalla yhteinen neuvontapiste tai parantamalla tietotekniikkaa). Vastaajat eivät pitäneet asiakkaiden juoksuttamista kovin suurena ongelmana sen vuoksi, että organisaatioiden sijaintipaikkakunnat ovat pienehköjä kaupunkeja, joissa etäisyydet eivät muodostu ongelmiksi.

Yhteistyön lisäämisen ei siten katsottu välttämättä edellyttävän yksin yhteisiin tiloihin siirtymistä, jos muutoin pidetään huolta informaation riittävästä välittymisestä. Maakunnasta löytyy toimivia esimerkkejä yhteistyöstä ilman fyysistä yhteensulautumista (ammattikorkeakoulu). Kaksinapainen järjestelmä voisi siten olla aivan toimiva ratkaisu.

#### b) Yhdistetty yleishallinto

- toimistopalvelujen ja atk-resurssien yhteiskäyttö. Samassa virastotalossa toimivat voivat tehdä yhteistyötä mm. atk-tietämyksen hankkimisessa, jolloin esimerkiksi yhteinen atk-osasto myisi palvelujaan yksiköille.
- henkilöstön rekrytointi ja henkilöstöhallinto. Virkojen väheneminen esimerkiksi piirien rakennuspuolella voitaisiin hoitaa hallitusti, jos virastojen rakennuspuolen työtehtävät muodostaisivat oman sisäisen haun mahdollistavan "poolin".
- käänöspalvelut, julkaisutoiminnan asiantuntemus
- huolto- ja varastointipalvelut
- yhteisostoedut
- kokous- ja edustustilat



### c) Erityispalveluiden yhdistäminen

#### Laboratoriot:

– tiepiiri näkee vesi- ja ympäristöpiirin laboratoriotöissä mahdollisuuksia yhteistyöhön ja työnjakoon. Vesi- ja ympäristöpiiri olisi valmis selvittämään Kokkolassa toimivien laboratorioroiden yhdistämistä ja liikelaitostamista.

#### Korjaamot:

– liikenneministeriö on selvittänyt mallia, jonka mukaan tielaitoksen korjaamoiden pohjalle muodostetaan raskaskorjaukset hoitava liikelaitos. Esitykseen korjaamopalveluiden uudelleenjärjestämisestä on ottanut kantaa vain tiepiiri, jonka suhtautuminen oli myönteinen.

– erilaiset laitekorjaukset voitaisiin myös joillakin muilla aloilla yhdistää (PTL ym.)

#### Rakennusprojektit:

– tiepiiri näkee, että vesi- ja ympäristöpiiri voisi uusjakotoiminnan edellyttämissä tie- ja kivi-vaustöissä olla yhteistyökumppani. Samoin metsälautakunnat toteuttavat metsäteiden rakennus- ja suunnittelutöitä, joissa voisi olla osaamispäällekkäisyyttä. Maaseutuelinkeinopiirin rakennustöitä sisältäviin projekteihin voitaisiin soveltaa samoja yhteistyöperiaatteita.

#### Kartoituksen keskittäminen:

– Ylivieskan maanmittaustoimiston mukaan maanmittaustoiminnan perinteisiä tehtäväalueita ovat kartoitukset. Toisaalta tielaitoksen maankäytön suunnittelu pohjautuu joko yleisiin maastokarttoihin tai omiin kartoituksiin. Maaseutuelinkeinopiirit suorittavat myös omia kartoituksia, samoin vesi- ja ympäristöpiiri. Metsälautakunnat käyttävät ainakin yleisiä karttoja suunnittelussaan.

Yksi säästömahdollisuus olis keskittää "peruskartoitus". Kukin sektoriviranomainen lisäksi omana kartoituselementtinään teematietonsa eli erityisosaamiseensa liittyvän tiedon. Mainittu perusrekisteri voisi olla yhden organisaation ylläpitämä ja muut lisäisivät oman erikoisosaamisensa siihen.

#### d) Kustannussäästöjen suuruusluokka

Kokkolan vesi- ja ympäristöpiiri pitää kustannussäästöjen etsimistä erittäin tärkeänä, mutta niiden suuruusluokkaa on tässä vaiheessa vaikea arvioida.

Maaseutukeskus arvioi, että jos yhteistyö olisi mahdollista metsälautakunnan kanssa, taloushallinnossa ja asiakaspalvelussa voitaisiin säästää 1 henkilötyövuosi.

Maaseutuelinkeinopiiri arvioi vastaavasti, että hyvällä yhteistyöllä maaseutukeskuksen kanssa voisi säästyä 0,5 – 1 henkilötyövuotta, metsälautakunnan kanssa 0,2 – 0,4 htv ja maanmittaus- toimistojen kanssa 0,2 – 0,3 htv. Piiri kuitenkin korostaa, että luvut ovat arvioita eivätkä perustu mihinkään yhteistyösuunnitelmiin.

#### 3.4 Loppukeskustelu työryhmässä

Keskustelussa todettiin, että lähetetyssä kyselykirjelmässä ja Kainuulaisen vaihtoehdon projektisuunnitelmassa esitetyt tavoitelausumat soveltuvat työryhmän työskentelyn tavoitteiksi. Työryhmän tulee ottaa työskentelyssään huomioon valtion aluehallintoyksiköiden toisistaan poikkeavat aluerajaukset ja ottaa työskentelyn lähtökohdaksi alueen "kaksinapaisuus" (Kokkola – Ylivieska).

Käydyssä keskustelussa todettiin, että vaikka kyselyn vastaukset olivat mm. lyhyestä vastausajasta johtuen osin ristiriitaisia ja nykyiseen tilanteeseen sidottuja, valtion aluehallinnossa on viriämässä uudenlainen, tulevaisuuteen suuntautunut ajattelutapa.

Keskustelussa todettiin, että keskipohjalaisen valtion aluehallintomallin kehittämisen lähtökohdina tulee olla *asiakaslähtöisyys* ja *ohjelmaperusteisuus*. Tavoitteena tulee olla valtion aluehallinnon palveluiden turvaaminen ja parantaminen alueella asiakaslähtöisesti sekä alueen omaehtoisen, ohjelmaperusteisen kehittämisen edesauttaminen hallinnon yhteistyön järjestämisellä.

Keskipohjalaista aluehallintomallia kehiteltäessä on järkevämpää etsiä eri organisaatioiden välisestä toiminnallisesta synergiasta nousevia yhteistyötapoja kuin tavoitella kustannussäästöjä pelkästään hallinnollisin toimenpitein. Kuitenkin todettiin, että yhteistyö on virallistettava, jotta se huomattaisiin.

Valtion aluehallinnon yhteistyön järjestämisessä on tavoitteena maakunnallisen, verkostoajattelun pohjalta toimivan yksikön aikaansaaminen. Tutkijoiden tehtäväksi annettiin kehitellä eri

lähtökohdista ja eri laajuista yhteistyötä edellyttäviä hallinnon yhteistyömalleja työryhmän jäsenten lausuntokierrosta varten.

Toiminnallisesta synergiasta aiheutuvaksi arvoidut säästöt ovat sen verran vähäisiä, että ne eivät riitä täyttämään valtioneuvoston asettamia säästötavoitteita. Konkreettisia säästöjä oli ilmeisen turha kysyä vielä väliraporttia varten. Mikään organisaatio ei ole halukas vapaaehtoisesti karsimaan toimintojaan rajusti. Vuoden loppuun mennessä yhteistyökuvioiden pitäisikin selvästi jännevöityä, jos ja kun työryhmä jatkaa työskentelyään. Suuremmat säästöt ovat mahdollisia vasta, kun kaikki osallistuvat organisaatiot käydään läpi virka viralta. Tällöin voidaan varmistaa kaikkien organisaatoiden tasapuolinen kohtelu. Nyt tehdyssä kyselyssä on se vaara, että ne organisaatiot, jotka avoimesti ilmoittavat säästömahdollisuuksistaan, joutuvat ne toteuttamaan ilman että toiset organisaatiot toteuttavat vastaavia säästöjä. Yksityiskohtaisen selvityksen tekoon ei asetetussa työryhmässä kuitenkaan ollut aikarajoitteen tiukkuuden takia mahdollisuuksia.

#### 4. VAIHTOEHTOISET KEHITTÄMISMALLIT

##### 4.1 Virallinen vs. vapaamuotoinen yhteistyö

Työryhmässä mukana olevat piirit ovat Kokkolan vesi- ja ympäristöpiiriä ja Oulun tiepiirin Ylivieskan maakuntakonttoria lukuunottamatta kaikki maa- ja metsätalousministeriön alaisia alueellisia piirihallinto- tai valtionapuorganisaatioita.

Maa- ja metsätalousministeriö on ilmoittanut (ks. Hirvelä 1992, 73) tavoitetilana vuonna 2000 olevan maaseutuelinkeinoja tukevien ja ohjaavien aluehallintoyksiköiden kokoaminen yhteistoimintaa harjoittaviksi ja kustannuksia säästäviksi palvelupistekokonaisuuksiksi. Päämääränä ovat yhteiset toimitilat, maa- ja metsätalot, joissa toimivat valtion organisaatioiden lisäksi valtionapuorganisaatiot. Toimitilajärjestelyjä edistetään tavoitetilan suuntaan, jolloin maaseutuelinkeinopiirien, maanmittauslaitoksen paikallishallinnon, metsähallinnon aluetuomistojen, metsälautakuntien ja maaseutukeskusten palvelut olisivat saatavissa samasta paikasta.

Jos maa- ja metsätalousministeriön tavoitetila otetaan työryhmätyöskentelyn pohjaksi, työryhmän tehtävän kuvaus rajoittuu lähinnä kovyn ja tiepiirin tehtävien kytkemiseksi maa- ja metsätalohankkeeseen. Vaikka Kovy on ympäristöministeriön hallinnonalalla, määrärahoista yli puolet tulee maa- ja metsätalousministeriön momenteilta. Yhteistyön tiivistämiselle ei siten pitäisi aiheutua esteitä ainakaan rahoittajan suunnasta, sillä edut ovat yhtenevät.

Toisaalta Harri Viitanen totesi, että työryhmän kannattaisi jättää tässä vaiheessa tiepiiri sivuun ja keskittyä löytämään toiminnallista synergiaa ja kustannussäästöjä vesi- ja ympäristöpiirin ja maa- ja metsätalousministeriön alaisten piirihallintoviranomaisten (ja valtionapujärjestöjen) toiminnasta. Tiepiirin osalta päätös on jo tehty ja asianosaiset jäävät katsomaan, mitä tulemaan pitää.

Myös liikenneministeriö on ilmoittanut, että "tielaitoksen tehtävät edellyttävät erityisosaamista, joilla on perustansa valtakunnallisissa organisaatioissa. Laitos on näin luonteeltaan toteutettava organisaatio, jonka toimintaa ei tule sitoa muuhun organisaatorakenteeseen, esimerkiksi maakuntahallintoon." (Hirvelä 1992, 77)

"Tielaitoksessa on pohdittu pitemmän aikavälin kehitysmahdollisuuksia mm. seuraavalta pohjalta:

1) muodostetaan toiminnallis-taloudellisen aluejaon pohjalta perustienpidon piirit ja vähennetään nykyisten tiepiirien määrää olennaisesti, esim. neljään, jotka vastaavat vain valtakunnallisista kehittämishankkeista, erikoisosaamisesta, tuki- ja hallintopalveluista sekä perustienpidon johtamisesta. Malli tukee tehtävien ja päätösvallan siirtämistä alue- ja paikallistasolle.

2) kehitetään ns. tilaaja-tuottaja asetelmaa läpi koko organisaation Ruotsin esimerkin mukaisesti. Viranomaisena ja tilaajana toimiva organisaatio eriytetään nykyorganisaatiosta. Tällöin nykyisen alue- ja paikallishallinnon tuotanto-organisaation luonne korostuu ja tuotanto on mahdollista jopa liikelaitostaa. Tähän voi kytkeytyä käyttäjärahoituksen kehitys. Malli voimistaa markkinamekanismin hyväksikäyttöä ja altistaa tienpidon kokonaan (myös kunnossapidossa) ulkopuoliselle kilpailulle."

Jos tielaitoksen alueellisista organisaatioista kehittyy puhtaita tuotanto-organisaatioita, jotka toimivat kilpailullisilla markkinoilla, tielaitoksen alueellisia toimintoja on vaikea yhdistää kovin kiinteästi aluehallintoon. Myös Tapio Kurjen huomautus siitä, että yhteistoiminnan täytyy olla virallistettua, jotta se näkyisi ulospäin, tukee Oulun tiepiirin Ylivieskan maakuntakonttorin rajaamista formaalin yhteistyön ulkopuolelle.\* Tämä työryhmän tavoitteen rajaus on tarpeen lyhyen tähtäyksen yhteistyön konkretisoimiseksi. Pidemmällä tähtäyksellä, esim. jos työryhmä jatkaa toimintaansa vuoden loppuun asti, olisi tärkeää ottaa selvitetäväksi myös muiden, työryhmään kuulumattomien tahojen toiminnan kytkeminen työryhmässä valittuun ydinmalliin.

Seuraavaksi esitetään eräitä piirihallinnon järjestämismalleja. Piirihallintoviranomaisilta pyydettiin kommentteja ja kannanottoja erityisesti ajatellen vesi- ja ympäristöpiirin ja maa- ja metsätalousministeriön alaisten organisaatioiden yhteistoiminnan parantamista.

---

\* Tämä rajaus ei ole millään muotoa tarkoitettu kehotukseksi ylläpitää päällekkäisyyksiä, sillä toimiva työnjako on kaikkien osapuolten etu. Epävirallinen, molempia osapuolia hyödyttävä yhteistoiminta ei kuitenkaan tarvitse tukeen erityisiä hallinnollisia esityksiä.



## 4.2 Kehittämismallit

### A. Maakuntahallintomalli (Sateenvarjomalli)

Keski-Pohjanmaalla (K-P:n toiminnallis-taloudellinen maakunta ja Kalajokilaakso) otetaan pitkän tähtäyksen tavoitteeksi yksi sateenvarjo (maakuntayhtymä), jolla on alueellinen kehittämisvastuu (elinkeinopolitiikka, edunvalvonta, seutukaavoitus, alueellisen kehittämisrahan jako ym. tehtävät).

Kaksinapaiselle piirihallinnon yksikölle tarjotaan tilat Kokkolasta ja Ylivieskasta, sovitaan hallinto- ja tukipalvelujen järjestämisestä ja määritellään piireille tietty yhteistyökenttä. Ministeriöt antavat edelleen suoraan aineelliset voimavarat tehtävien suorittamista varten. Piirihallintoviranomaiset sopivat strategialinjauksista kuntien liiton kanssa.

Tavoitteena on luoda pohjaa alueiden omaehtoiselle kehittämiselle saattamalla kuntien ja valtion väliportaan toiminnot vilkkaaseen keskinäiseen vuorovaikutukseen. Toiminnassa olisi kyse ensialkuun vain viranomaisten välisen tiedonvaihdon lisäämisestä. Koordinaatio siirtyy kuitenkin läänineuvottelukunnilta uudelle Keski-Pohjanmaan liitolle, joka edustaisi myös Kalajokilaaksoa. Maakuntayhtymällä olisi tällöin oikeus edustaa alueen kuntia valtion aluehallintoviranomaisiin päin. Pitemmän tähtäyksen tavoitteena maakuntamallissa olisi joko siirtyminen sitovaan strategiasopimusmenettelyyn tai valtion ja kuntien aluehallinnon toimintojen osittaiseen yhdistämiseen konsernihallinnon tapaan (ks. Paasivirta 1991a).

Lausunnonle lähetetyssä esityksessä oli mukana ehdotus, jonka mukaan sektoriviranomaisilta kerättäisiin rahaa maakuntahallinnon käyttöön nykyistä selvästi suuremmaksi alueelliseksi kehittämisrahaksi. Kehittämisraha antaisi todellisia mahdollisuuksia alueen omaehtoiseen kehittämiseen. Aluekehitysvastuun edellyttämiä ohjelmia voitaisiin hyvin pitkälle toteuttaa kehittämisrahalla. Työryhmässä pelättiin, että rahojen jako suoraan alueille vähentää piirihallinnon asiantuntemuksen merkitystä. Näin käynee kuitenkin vain siinä tapauksessa, että piirihallintoviranomainen ei osallistu riittävästi alueellisen toimijatahon kanssa käytäviin neuvotteluihin. Jos piirihallinto perustelee neuvotteluissa rahojen suuntaamista esitetyllä tavalla nimenomaan alueen omilla tarpeilla, ohjelmaperusteisuuteen siirtymisen ei pitäisi johtaa piirihallinnon asiantuntemuksen merkityksen vähenemiseen. Päinvastoin maakuntahallinto tarvitsee kipeästi valtion piirihallinnon asiantuntemusta ohjelmien suunnitteluvaiheessa.

Alkuvaiheessa maakuntamalliin mukaan meno ei vaadi sen konkreettisempaa kuin puhdas valtionhallintomallikaan. Sovitaan vain piirihallintoviranomaisten keskinäisestä yhteistyöstä. Pidemmällä aikavälillä on kuitenkin merkitystä sillä, missä määrin eri piirihallintoviranomai-

set ovat valmiita sopimaan tavoitteistaan ja tehtävistään kuntien liittojen kanssa. Pitemmällä tähtyksellä ei liene syytä korostaa valtion ja kuntien tarjoamien palvelujen erillisyyttä. Hallintopalveluissa sen sijaan kuntien ja valtion edut voivat mennä siinä määrin ristiin, ettei toimintojen yhdistäminen konserniksi ole aina mahdollista (esimerkiksi ympäristönsuojelu ja maatalouden tuotannonrajoitukset).

Keski-Pohjanmaan toiminnallis-taloudellisesta maakunnasta ja Kalajokilaaksosta ei voida kovin lyhyellä aikavälillä muodostaa yhtä maakuntayhtymää. Keski-Pohjanmaan liitto ei ole vielä tätä kirjoitettaessa saanut omaa seutukaavamääräystä ja KTL ei ole vielä päättänyt, halu-aako se Pohjois-Pohjanmaan liitolta edes omaa "maakuntakonttoria" seutukaavoitukseen. Joka tapauksessa lääninhallitusten merkityksen väheneminen alentaa läänin rajan merkitystä ja antaa sitä kautta uusia mahdollisuuksia kuntien yhteistyöhön. Koska on mahdollista, että yhteinen näkemys etujen samansuuntaisuudesta kuitenkin joskus muodostuu, on tärkeää pitää tulevan yhteistyön kannalta keskeiset toiminnot omassa hallinnassa.

Synergisessä prosessissa henkisen vapauden asteeseen vaikuttaa yhteistyön organisointitapa, toimintatapa ja näihin liittyen *toimijain suhde omaan taustaorganisaatioonsa*. Näitä seikkoja voi arvioida mm. siten, että tarjoavatko ne kyseistä henkistä vapautta vai sitovatko ne sitä. Näiden suhteiden lisäksi, varsinkin toimintatavan osalta, voi olla tarjolla mahdollisuus toimia suhteista vapaina ns. kansalaisvapauden ja vastuun puitteissa. (Helve 1993, 22)

Jos aluehallintoviranomaiset ottavat ensisijaiseksi tavoitteekseen alueen kuntien tahdon toteuttamisen, ne pystyvät oman ministeriönsä asettamissa rajoissa toteuttamaan hyvin suuren osan maakuntamallin edellyttämistä toimista jo nyt. Jos piirit ovat maakuntamallille myönteisiä ja aidosti haluavat edistää kuntien tärkeinä pitämiä asioita, piirit voivat "myydä" ajatukset omille taustaorganisaatioilleen. Lopputulos on tärkeämpi kuin valtapeli, vaikka kieltämättä vallan saaminen omiin käsiin tekee suunnittelusta pitkäjänteisempää.

Toisena arviointikriteerinä voidaan tarkastella *toimijoiden verkostoja* synergisessä prosessissa. Vapausperiaatteen mukaisesti toimijakoostumus voi olla muuntuva; osallistuvien tahojen lukumäärä voi vaihdella prosessissa vaiheittain, osioittain ja alueittain (Helve 1993, 22). Keski-Pohjanmaalla piirien rajoja ei ole helppo yhdistää. Tämän takia olisi tärkeää, että piirit voisivat osallistua toimintaan hyvin joustavasti. Alkuvaiheessa täytyisi saada aikaan jokin valtionhallinnollinen kokonaisuus, joka pitää maakuntaa koossa ja johon muita toimintoja voidaan pikkuhiljaa lähteä kytkemään mukaan. Oulun tiepiirin Ylivieskan maakuntakonttori ei voi aina-kaan alkuvaiheessa kovin paljoa tehdä yhteistyötä Vaasan läänin puoleisen Keski-Pohjanmaan kuntien kanssa. Silti on tärkeää, että tiepiiri tukisi kaksinaapaisen valtionhallintokokonaisuuden Ylivieskan toimipisteen toimintaa omalla asiantuntemuksellaan ja yhteistyötarjouksillaan.

## B. Puhdas valtionhallintomalli

Mallissa pyritään hyvin pitkälle Kainuun mallin mukaiseen järjestelyyn, jossa eri virastot kootaan yhteen mielekkäiksi fyysisiksi kokonaisuuksiksi (Kokkola ja Ylivieska), asiantuntijoita vaihdetaan, yleishallinto ja osa erityispalveluista (mm. korjaamot ja laboratoriot) yhdistetään.

Piirejä pyydettiin kertomaan, kuinka pitkälle ne ovat valmiita menemään. Lyhyellä tähtäyksellä riittänevät vähäisemmät yhteistyökuviot. Esimerkiksi yhteinen neuvontapiste kertoo yhteistyön lisäämishalusta, ja toimi on konkreettinen signaali ylöspäin. Maaseutuelinkeinohallinnon kehittämistyöryhmän (1992) perusteella ministeriön alaisen piirihallinnon lienee pakko mennä yhteisiin tiloihin. Näin käynee siitä huolimatta, että muutosta aiheutuu runsaasti kerta-luontoisia siirtymäkustannuksia. Ottaen huomioon Keski-Pohjanmaan kaksinaapaisuuden työryhmän tavoitteeksi on asetettava, että vuoteen 2 000 mennessä syntyisi kaksi täyden palvelun taloa, joista toisessa olisi kunkin piirin pääpaikka, mutta myös toisesta saataisiin useimmat asiakkaiden kysymät tehtävät.

## C. Tilaajan ja tuottajan erottaminen

Jos piirihallinnossa päädyttäisiin erottamaan toisistaan tilaaja ja tuottaja, muutoksen toteuttamiseksi on tarjolla runsaasti erilaisia vaihtoehtoja.

Tilaaja ja tuottaja voidaan erottaa Keski-Pohjanmaalla *sektorikohtaisesti* (vrt. tielaitoksen aiemmin mainittu pitkän tähtäyksen tavoitetilä).

- Jos tilaustoiminta keskitettäisiin keskushallintoon ja alueelliset toimistot jäisivät pelkääntään tuottajaorganisaatioiksi, jotka mahdollisesti vielä liikelaitostettaisiin, ei alueelle jäisi viranomaistehtäviä eikä siten juuri valtaakaan vaikuttaa asioiden hoitoon. Paikalliset tuottajaorganisaatiot voisivat hyvin heikosti hyödyntää paikallista erityisosaamistaan, sillä tilaajan toimiessa kaukana alueelta se kiinnittäisi huomiota lähinnä vain toiminnan kustannuksiin. Paikallinen tietämys vaikuttaisi vain siinä määrin kuin sen avulla saataisiin jonkin annetun työtehtävän kustannuksia alemmaksi. Laadullisesti alueen ominaispiirteisiin sopiva vaihtoehto hylättäisiin helposti, jos siitä aiheutuisi standardikalkyylista poikkeavia kustannuksia.

Kilpailuttaminen johtaisi sektorikohtaisten tuotanto-organisaatioiden jatkuvaan yritysmäistymiseen, jolloin palvelutuotantoa lopulta ei enää voitaisi erottaa normaalista yritystoiminnasta. Lopputuloksena prosessista olisi siten toimintojen siirtyminen entistä kauemmas palve-

lujen tarvitsijasta. Tilaajan ja tuottajan erottaminen olisi vain näennäisesti markkinaperusteista, sillä tilaaja ei ole todellinen palvelujen käyttäjä. Markkinamekanismihan edellyttää, että käyttäjä maksaa. Käyttäjä ei suostu maksamaan huonosta laadusta, mutta käyttäjän ja maksajan erottaminen tekee laadusta tinkimisen helpoimmaksi kilpailukeinoksi. Toiminnan laadullisen heikkenemisen vastapainona olisivat mahdolliset kustannussäästöt.

Tulosohjaus todennäköisesti tehostaa keskushallinnon asettamien tavoitteiden toteuttamista, mutta jättää alueellisille toimijatahoille vähän mahdollisuuksia vaikuttaa toimintaan. Tulosohjausprosessi tarvitsisi rinnalleen tavoitteiden alueellisen käsittelyn, jotta toiminnan todellinen vaikuttavuus (eikä vain laskennallinen tehokkuus) tulisi otetuksi huomioon. Alueellisten tarpeiden yhdistäminen sektorihallinnon tulosohjausprosessiin vaatii uuden aluepoliittisen lain mukaista sopimusperusteista asioiden käsittelytapaa. Myös sektorihallinnon ajattelutapaa täytyisi muuttaa luomalla riittävän kattavia laatujärjestelmiä. Vasta laadun varmistus takaa, että toiminnan tehostuminen tulosohjauksen seurauksena on todellista.

Maakuntamallissa esitelty alueellinen toimijataho voisi oman alueellisen kehittämisrahansa turvin tilata tärkeinä pitämiään alueellisia kehittämishankkeita paikalliselta tuottajaorganisaatiolta. Täten tilaaja-tuottajamalli ja maakuntamalli eivät ole toisensa poissulkevia, vaan pikemminkin mallit korostavat prosesseissa eri piirteitä: maakuntahallintomalli kansanvaltaisuutta ja tilaaja-tuottajamalli tehokkuutta. (Paras vaihtoehto olisi luonnollisesti näiden mallien etujen yhdistelmä, mutta demokratian ja tehokkuuden välinen dilemma on liian suuri kysymys tässä raportissa ratkaistavaksi.)

- Toisaalta voitaisiin ottaa kaikista piirihallintoyksiköistä palvelutuotantoyksiköt ja yhdistää niiden asiantuntemus *yhdeksi tuotanto-organisaatioksi*. Yhdistäminen toisi kustannussäästöjä sikäli kuin palvelutuotannossa on tähän mennessä ollut koordinoimattomuutta ja päällekkäisyyksiä. Henkilöstön vähentämisessä voitaisiin edetä joustavammin yhteisen työntekijäpoolin ansiosta.

Keski-Pohjanmaan maakunnan kannalta kustannussäästöt ovat varmasti mieluinen asia, mutta ensisijaisesti tuotanto-organisaatioiden yhdistämisvaihtoehdon mielekkyys riippuu siitä, missä määrin alueelle jäisi päätösvaltaa omista asioista. Jos piirihallintoyksiköiden hallintoyksiköt voisivat edelleen toimia alueella tilaajana (jokainen oman hallinnonalansa ministeriön resursoimana ja ohjaamana), ratkaisu jättäisi alueelle mahdollisuuden hyödyntää nykyisten piirihallintoviranomaisten paikallisten olojen tuntemusta jatkossakin.

- Jos palvelutuotantoyksiköt säilyisivät entiseen tapaan erillisinä, mutta *tilaajapuoli yhdistettäisiin* malli olisi lähellä maakuntamallia. Valta jäisi alueelliselle yksikölle. Toisaalta joissakin

piireissä puhtaita hallintotehtäviä on niin vähän, ettei yhdistämisestä saataisi paljoakaan hyötyä. Tuotanto-organisaatioon koskematta ei saataisi merkittäviä kustannussäästöjä.

Jos tuotanto-organisaatioita kilpailutettaisiin keskenään, ennen pitkää päällekkäisiä palveluja tarjoavia osasia ei enää olisi, vaan yksi yksikkö ottaisi kunkin alan kehittämisen vastuulleen. Tällöin erona aiempaan malliin olisi se, että yhteisen palvelutuotantoyksikön asemesta jäljelle jäisi useita pienempiä, mutta pidemmälle erikoistuneita palvelujen tarjoajia.

#### D) Tehtäväkeskeinen lähestymistapa

Tehtäväkeskeinen lähestymistapa eroaa hallintokeskeisestä siinä, että pääpaino on toiminnallisissa uudistuksissa hallinnollisen järjestelyn asemesta. Mallissa käydään ensin läpi ne tehtävät, jotka valtion on jatkossakin tarpeen tuottaa alueella. Mahdollisesti asetettu selvitysmies tarkastelee aluehallinnon nykyisien tehtävien määrää ja laatua suhteessa nykyiseen todellisuuteen ja tiedossa oleviin muutospaineisiin.

Seuraavaksi tarpeellisiksi havaituille tehtäville osoitetaan niille parhaiten sopiva aluehallintotaso (valtio – suuralue – lääni – maakunta – seutukunta – kunta).

Viimeisenä vaiheena selvitysmies valitsee organisaation, joka ottaa vastatakseen tehtävän tuottamisesta. Tällöin organisaatiot erikoistuvat tiettyihin tehtäviin tai sopivat keskenään liitoutumista, joiden avulla palvelujen tuotannon tarvitsema asiantuntemuksen saatavuus alueella turvataan.

Malli on hyvin idealistinen, sillä se edellyttää täysin puhtaalta pöydältä lähtemistä. Periaatteessahan kaikki tässä ihmisen maailmassa on mahdollista muuttaa, mutta missä määrin suuret muutokset ovat todella mahdollisia? Selvitysmies ei saa suhtautua tehtävään yksioikoisesti osoittamalla esimerkiksi sopivia väestömääriä kullekin tehtävälle, sillä tällainen teoreettinen rakennelma on harvoin toteuttamiskelpoinen. Työnjaon oikea ratkaisumalli riippuu mm. kuntien koosta, elinkeinorakenteesta, poliittisista ja kielellisistä voimasuhteista, joten selvitysmiehen ratkaisun täytyy perustua aidosti paikallisiin tarpeisiin jonkin mekanistisen mallin soveltamisen asemesta.

Esityksestä voisi tulla ääripäinä kaksiportainen (kunnat – valtio) tai sitten moniportainen (kylä-kunta-seutukunta-maakunta-lääni-suurlääni-valtio) hallintomalli. Tehtäväkeskeinen malli ei siten ole sinänsä kannanotto minkään hallinnollisen ratkaisun puolesta. Onko sitten selvitysmiehen asettaminen tällaisin väljin ehdoin pään panemista pansaaseen, sillä hallinnolliset kuviot noussevat esille joka tapauksessa selvitysmiehen työn edetessä?



## 5. VALITTU KEHITTÄMISMALLI

### 5.1 Mallikyselyn vastaukset

Hallinnon kehittämismalleja käsitelleeseen kyselyyn saaduissa vastauksissa korostettiin hallinnon kansanvaltaistamista ja valtion ja kunnallishallinnon yhteyden järjestämistä tärkeinä taustatavoitteina. Toisaalta koko alueellisen hallintojärjestelmän käsittelemistä tässä vaiheessa pidettiin vaikeana.

Kehittämismalleja pidettiin varsin kattavina. Tavoitteista nousi kuitenkin kaksi ylitse muiden:

1. kansanvaltaistaminen (maakunnan tavoitteiden parempi huomioon ottaminen)
2. säästäminen.

Kehittämismalli A:n nähtiin palvelevan lähinnä tavoitetta 1 eli kansanvaltaistamista. Kehittämismallien B, C ja D nähtiin liittyvän lähinnä tavoitteeseen 2. Maakuntamallin lopullista hahmoa pidettiin kuitenkin vielä melko epämääräisenä, koska niin monia asioita oli vielä auki. Kansanvaltaistamismalleja on periaatteessa niin monta, ettei mikään valtionhallinnon yksikkö voi sitoutua kovin pitkälle maakuntamalliin. Kokkolan vesi- ja ympäristöpiiri ilmoitti jo tässä vaiheessa halukkuutensa neuvotella ja sopia pitkäntähtäyksen ohjelmista ja strategioista alueellisen organisaation kanssa, kunhan sellainen vain saadaan demokraattisten menettelytapojen kautta ensin valittua ja sen tehtävistä sovittua. Keski-Pohjanmaan maaseutuelinkeinopiiri taas arvioi, ettei maaseutuelinkeinopiirillä kyselyn ajankohtana vielä ole valtuuksia strategiasopimusmenettelyyn. Maa- ja metsätalousministeriön päätäntävaltaan kuuluvista strategioista sopiminen edellyttää ensin poliittista päätöstä asiasta.

Maaseutuelinkeinopiirin mielestä puhtaassa valtionhallintomallissa piirit voisivat yhdistellä toimintojaan hallintorajojen yli. Yhtä tehtävää tekisi vain yksi yksikkö eikä päällekkäisyyksiä olisi.

Aiemmassa kyselyssä nousi esille ajatus "yhden luukun" -periaatteen toteuttamisesta yhteisen neuvottelupisteen avulla. Kun asiaa tiedusteltiin laajemmin ajatus ei saanut vastakaikua. Neuvontapisteestä todettiin, ettei se sinänsä ei olisi kovin suuri edistysaskel ja se olisi todellakin vain yhteistyöhalusta kertova signaali. Neuvontahenkilöstön koulutukseen olisi satsattava, koska tehtäväalue muodostuisi laajaksi. Kokkolan vesi- ja ympäristöpiiri totesi, että neuvontapisteelle on vaikea kuvitella muuta kuin puhelinvälittäjän tehtäviä. Toisaalta Keski-Pohjanmaan maa- ja metsätalohankkeen toteutetuessa syntyy kaksi täyden palvelun taloa, jolloin yhteiselle neuvontapisteelle ei ole enää tarvetta.

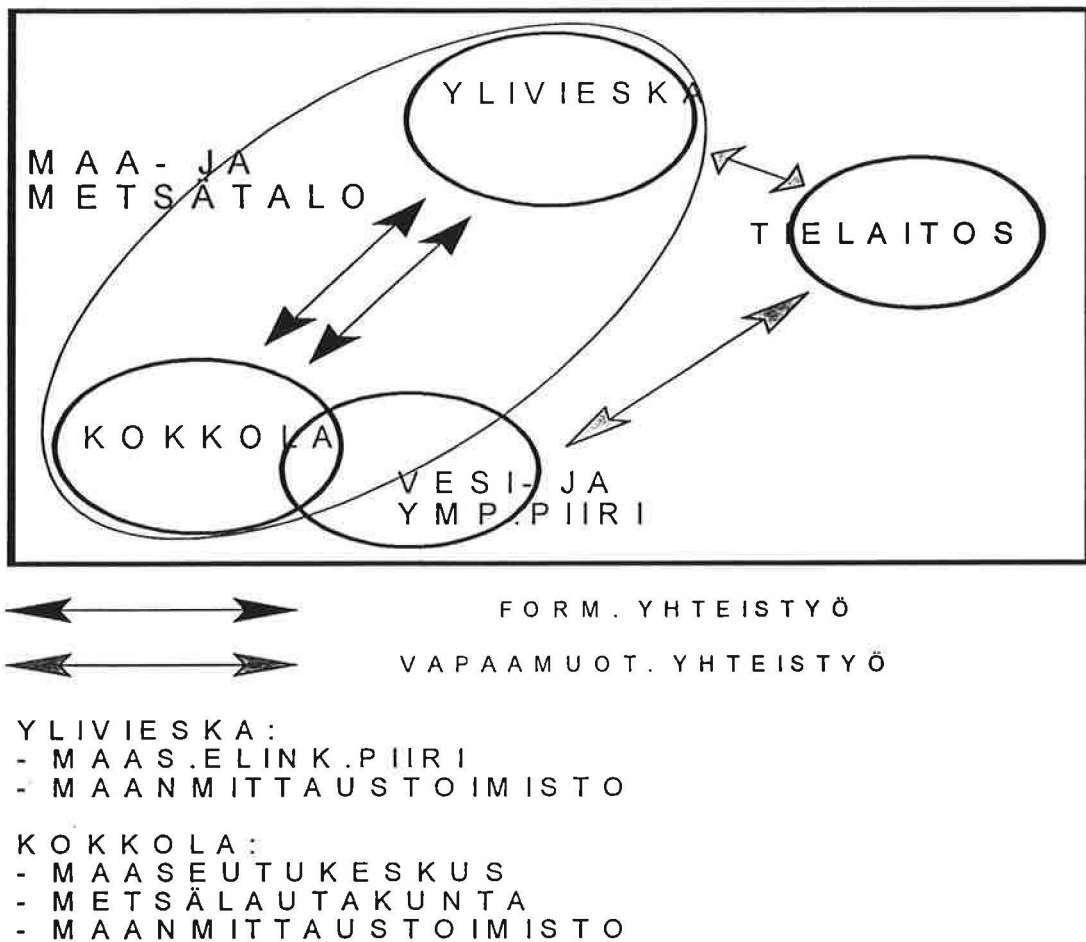
Vaihtoehtoja B, C ja D ei pidetty toisiaan poissulkevinä, vaan jokaista mallia voidaan konkretisoida ja edistää, mikäli aikaa ja voimavaroja riittää. Kilpailuttamista ei sinänsä pelätty, kunhan säästäminen vain toteutetaan yhdistettynä laatujärjestelmään. Organisaatioista voidaan erottaa tiettyjä osia ja liikelaitostaa ne. Kokkolan vesi- ja ympäristöpiiri esittää konkreettisenä esimerkkinä Kokkolassa toimivien laboratorioiden liikelaitostamisen ja yhdistämisen selvittämistä.

Tilaaajan ja tuottajan erottamisen (malli C) arvioitiin vaativan niin syvälle meneviä muutoksia organisaatioiden toimintatapoihin, ettei vaihtoehdon käsittely alueellista vaihtoehtoa kuvaavan väliraportin yhteydessä ole tarkoituksenmukaista. Osatoiminnoittain tilaaajan ja tuottajan erottaminen sen sijaan on mahdollista ja varsin yksinkertaistakin. Virkamiesten asema voitaneen turvata, mikäli harjoitetaan yhteistä henkilöstöpolitiikkaa valtion alueviranomaisten kesken. Maaseutuelinkeinopiiri arvioi, ettei tilaaajan ja tuottajan erottava malli sovi sille, koska piiri tuottaa lähes pelkästään hallintopalveluja eikä juuri lainkaan muita suoritteita. Toki maakuntahallintokin voisi toimia tilaaajana ja maaseutuelinkeinopiiri tuottajana esimerkiksi yrityksille kohdistetuissa alueellisissa kehittämissuhteissa.

Tehtäväkeskeistä mallia D pidettiin lähtökohdiltaan oikeana sikäli kun mallilla kartoitetaan tehtävien tarkoituksenmukaisinta hallinnointijärjestelmää. Tehtävää arvosteltiin kuitenkin liian laajaksi tässä yhteydessä toteutettavaksi. Yhdessä maakunnassa ei myöskään voida lähteä luomaan hallintomallia, joka on kovin erilainen kuin valtakunnassa yleensä. Periaatteellista valmiutta on helppo ilmoittaa, jos itse uskoo, ettei malli kuitenkaan ole toteuttamiskelpoinen käytännössä.

Vastausten perusteella sihteeristö päätyi ehdottamaan, että työryhmä keskittyisi tässä vaiheessa puhtaasti valtionhallintomallin (kyselyssä malli B) miettimiseen. Sihteeristö esitteli keskustelun pohjaksi kaksinaapaisen (Kokkola – Ylivieska), maa- ja metsätalohankkeen ympärille rakentuvan mallin Keski-Pohjanmaan valtion aluehallinnon yhteistyön kehittämiseksi (ks. kuvio 2.). Mallin suppeus on osittain seurausta työryhmän kokoonpanon rajauksesta. Esimerkiksi vastuissa esille nousutta hanketta Keski-Pohjanmaan elinkeinopiiristä ei voitu ottaa malliin mukaan, koska työryhmästä puuttui eräiden avainryhmien edustus. Mallissa ehdotetaan yhteistyö järjestettävän formaalein muodoin Keski-Pohjanmaan maaseutuelinkeinopiirin, Keski-Pohjanmaan metsälautakunnan, Keski-Pohjanmaan maaseutukeskuksen, Kaarlelan, Kokkolan ja Ylivieskan maanmittaustoimistojen sekä Kokkolan vesi- ja ympäristöpiirin välille. Vapaamuotoisemmin sitein yhteistyöhön liittyisi myös Tielaitoksen Ylivieskan maakuntakonttori.

Kuvio 2. Valittu kehittämismalli



### 5.2 Valitun kehittämismallin ominaisuuksista

Keskustelussa ydinmalliksi nimetty sihteeristön esittelemä yhteistyön kehittämismalli (malli B) todettiin konkreettiseksi ja yksinkertaiseksi kehittämisen lähtökohdaksi. Mallin avulla etsitään eri organisaatioiden välistä toiminnallista synergiaa ja sitä kautta kustannussäästöjä. Toisaalta olemassa olevien piirihallinto-organisaatioiden pohjalle rakentuva malli ei kaikilta osin toteuta työryhmän työlle asetettuja tavoitteita. Siksi katsottiin, että ydinmalli tarvitsee rinnalleen *optioita* eli ehdotuksia kehittämismallin pohjan laajentamiseksi koskemaan eräitä muita alueella resursseja käyttäviä elimiä. Erityisen tärkeänä pidettiin ehdotusta siitä, miten pystyttäisiin järjestämään alueellinen strateginen työskentely ydinmallissa mukana olevien valtionhallinnon elimien ja kuntapohjaisten elinten välille.

Puheenjohtaja totesi, että työryhmän jäsenille tehdyn kyselyn B-malli, sittemmin ydinmalliksi nimetty vaihtoehto valitaan jatkotyöskentelyn raamiksi, kuitenkin ottaen huomioon edellä kuvatut optiot. Optioista pidettiin tärkeänä mm. yhteyksiä KTM -yrityspalveluun, jotta siitä

saataisiin yhdessä maaseutuelinkeinopiirin kanssa muodostettua Keski-Pohjanmaan elinkeinopiirin perusta.

Keskustelussa todettiin myös, että keskipohjalaisen valtion aluehallintomallin kehittämisen lähtökohtina tulee olla asiakaslähtöisyys sekä ohjelmaperusteisuus. Tavoitteena tulee olla valtion aluehallinnon palveluiden turvaaminen ja parantaminen alueella asiakaslähtöisesti sekä alueen omaehtoisen, ohjelmaperusteisen kehittämisen edesauttaminen hallinnon yhteistyön järjestämisellä. Valtion aluehallinnon yhteistyön järjestämisessä on tavoitteena maakunnallisen, verkostoajattelun pohjalta toimivan yksikön aikaansaaminen. Kuitenkin todettiin, että yhteistyö on virallistettava, jotta se huomattaisiin.

Keski-Pohjanmaalla otettiin lähtökohdaksi kaksinapainen järjestelmä, jossa osa organisaatioista toimii Kokkolassa ja osa Ylivieskassa. Toimintojen yhdistäminen paikkakunnittain on pitkän aikavälin tavoitteena. Ainakin Keski-Pohjanmaalla toimivat maa- ja metsätalousministeriön alaiset valtion piirihallintoviranomaiset ja valtionapujärjestöt pyrkivät sijoittumaan yhteisiin maa- ja metsätaloihin vuoteen 2 000 mennessä.

Työryhmä ehdottaa, että valtioneuvosto asettaisi selvitysmiehen työryhmän tueksi jatkamaan ja syventämään Keski-Pohjanmaan valtion aluehallinnon yhteistyön kehittämistä nyt valitun mallin pohjalta. Formaalille yhteistyölle täytyy löytää sellaiset pelisäännöt, että kaikki voivat ne hyväksyä. Piirihallinto-organisaatioiden virat, koneet ym. on kartoitettava yksityiskohtaisesti konkreettisten säästöjen löytämiseksi.

Valtion ja kuntien viranomaisten työ on vasta alussa, sillä tekemätöntä työtä Keski-Pohjanmaalla riittää aivan eri tavalla kuin voimavaroiltaan suuremmissa, tiheään asutuissa kaupunkikeskuksissa.

läänin tiepiiri ei sen sijaan ole tarjonnut Keski-Pohjanmaan toiminnallis-taloudelliseen maakuntaan omaa konttoriaan. Vaasan läänissä ei vielä ole vakiintunut uutta toimintamallia, joten yhteistyön toimivuus valtionhallinnon ja kuntien välillä jää nähtäväksi. Joka tapauksessa myös Vaasan läänissä tulisi pyrkiä siihen, että mahdollisimman paljon päätösvaltaa ja vaikutusmahdollisuuksia omiin asioihin saadaan Keski-Pohjanmaan maakuntaan. Hallinnollinen ratkaisu sinänsä on sivuseikka, jos tavoitteista ja keinoista vain pystytään sopimaan.

## 6.2 Tapahtuneet ja tapahtumassa olevat muutokset

Hallinnon kehittäminen on mennyt työryhmän toiminta-aikana nopeasti eteenpäin. Nyt väliraporttia kirjoitettaessa näyttää siltä, että kuntien liitot saavat melko pitkälle maakuntahallintomallia vastaavat oikeudet.

Työryhmässä vallitsi periaattellinen halukkuus yhteistyöhön, mutta piirit epäilivät maakuntahallintomallin toteutumista ja epäroivät sitoa työryhmän työskentelyä kovin pitkälle maakuntayhtymien kehitykseen. Mitkä tekijät sitten ovat lisänneet maakuntamallin toteuttamiskelpoisuutta? Kansainvälinen kehitys on viimeksi kuluneiden vuosikymmenten aikana suuntautunut pois keskusjohtoisesta valtionhallintojärjestelmästä kohden aluetason kasvavaa päätösvaltaa ja itsehallinnollisuutta. Euroopassa hallintojärjestelmien kehittämisen taustalla on EY:n näkemys, joka pitää maakuntaitsehallintoa taloudellisen kehityksen ja aluepolitiikan yhtenä keskeisenä toimijatahona. (Helve 1993, 7-8)

Suomalainen maakuntahallinto olisi toteutuessaan osa Suomen sopeuttamista EY:n järjestelmiin, mutta toisaalta on todettava, ettei EY:ssä ole pakkoa maakuntahallintoon. EY:n parlamentin päätöslauselmassa (18.11.1988) yhteisön aluepolitiikasta ja maakuntien tehtävästä ilmenee yhtenä tavoitteena saattaa hallinnon hoidettavat asiat ratkaistavaksi niin lähelle asiakasta kuin mahdollista. Muutoin subsidiaarisuusperiaate tarkoittaa, että asiat hoidetaan sillä hallinnontasolla, jolla ne on tehokkainta ja tarkoituksenmukaisinta hoitaa. Siitä, että maakuntahallinnon järjestäminen on hyvä tapa hoitaa asiakaslähtöisyyden vaatimus, on olemassa vain EY:n komission suositus. (Sama)

Puhtaasti kotimainen perustelu löytyy aluepoliittisen lainsäädäntöön suunnitelluista muutoksista. Seuraavassa esityksessä tukeudutaan 17.6.1993 tehtyyn valtioneuvoston periaatepäätökseen toimenpiteistä keskushallinnon ja aluehallinnon uudistamiseksi. Periaatepäätös on käytännössä luonteeltaan valmistelevia viranomaisia velvoittava. Yksityiskohtaiset päätökset periaatepäätöksessä mainituista asioista valmistellaan eri ministeriöissä ja tuodaan sitten hallituksen ja eduskunnan siunattavaksi. Hallinnon kehittämisen ministerivaliokunta seuraa ja oh-



jaa päätöksen toimeenpanoa. Valtiovarainministeriö ja sisäasiainministeriö avustavat ministerivaliokuntaa.

Hallituksen periaatepäätös ei vielä ratkaise kysymystä valtion piirihallinnon kohtalosta. Tältä osin piirien tulevaisuus riippuu siitä, millaisia ratkaisuja kunnissa tehdään. Lähtökohta on se, että kunnat saavat itse päättää. Valtioneuvostossa on vaikea ajaa läpi sektoriviranomaisten tahdosta poikkeavia uudistuksia, joilla ei ole alueen kuntien yksimielistä tukea takanaan. Piirihallintoviranomaisia koskevat järjestelyt ovat merkityksellisimpiä siellä, missä piirien toiminnan jatkuminen on uhattuna. Monia valtion toimintoja jo menettäneet Keski-Pohjanmaa on näitä alueita. (Keskipohjanmaa 15 ja 18.6.1993)

Periaateratkaisun jälkeen vaihtoehtoja piirihallinnon järjestämiseen on kaksi. Ensimmäisen malli on etenkin valtion keskushallinnon suosima. Sen mukaan hallintoa saneerattaisiin sektoreittain niin, että eri piirihallintoviranomaisten toimialueita laajennettaisiin. Nykyisiä piiriyksiköitä toisin sanoen lopetettaisiin, niiden mukana myös Keski-Pohjanmaalla vielä toimivat eri alojen piirit. Vaakalaudalla olisivat siten Keski-Pohjanmaan maaseutuelinkeinopiiri ja metsälautakunta sekä Kokkolan vesi- ja ympäristöpiiri.

Toisen mallin mukaan uudelleenjärjestely tapahtuisi alueiden sisällä kokoamalla yhteen eri alojen piirihallintoa. Useissa tapauksissa piirien toiminta-alueeksi tulisivat maakunnat. Tämä malli tekisi mahdolliseksi säilyttää myös Keski-Pohjanmaalla vielä olevia valtion piirihallinnon yksiköitä.

Tämän raportin tarkoituksena on estää ykkösvaihtoehtoa toteutumasta tarjoamalla kuntien harkittavaksi vaihtoehdon kaksi mukainen ratkaisu. Toisin sanoen pyrkimyksenä on torjua selvitysmies Jukka Hirvelän vuoden 1992 lopulla julkistettu ehdotus, jossa piirejä koottiin entistä suuremmiksi, alueellisesti useita toiminnallis-taloudellisia maakuntia kattaviksi.

Valtioneuvoston periaatepäätöksen mukaisella voimavarojen ohjaamisella aluehallinnolle voidaan parantaa mahdollisuuksia omaehtoiseen kehittämistyöhön ja aktiivisuuteen. Näin luotaisiin ohjelmaperusteiselle kehittämistyölle oma rahoitusjärjestelmä, joka vastaa EY:n rakennerahastojen toimintaa. Uusi aluepoliittinen laki on pitkälti näiden ajatusten suuntainen. Lain tavoitteena on nykyisten (mm. tasapainoisen alueellisen kehityksen edistäminen) lisäksi alueiden omatoimisuus. Uudistuksella halutaan siirtyä EY:n mallin mukaiseen ohjelmaperusteiseen aluepolitiikkaan. Valtakunnan tasolla laaditaan kehysohjelmia, joiden pohjalta maakuntien liittojen johdolla tarkennetaan aluekehittämisohjelmia. Suomen ei vielä tarvitsisi noudattaa EY:n aluepoliittista järjestelmää, mutta sisäministeriön edustajien mukaan prosessi muotoutuu järkisyistä hyvin samanlaiseksi kuin mitä EY:ssä on.

Eniten kiistaa on aiheuttanut aluekehitysrahojen jako. Alueellinen kehittämisraha sisältää kehittämisen projektirahan, osaamisinfrastruktuuri-investointien osarahoitusvarat ja syrjäisen maaseudun palvelujen subventointirahan. Yhtenäisestä kehittämisrahapotista on luovuttu. Elinkeinotoiminnan omatoimiseen kehittämiseen tarkoitettut varat jäävät sisäministeriön edelleen maakunnille jaettaviksi. Lisäksi kukin ministeriö varaa budjettiinsa omia aluerahoja. Valtioneuvosto päättäisi vuosittain maakunnan kehittämisrahan kuten muidenkin aluekehitysvarojen suuntaamisen yleisistä periaatteista. (Väisänen 1993)

Kuntien toimintamahdollisuuksia, päätöksentekoa ja edunvalvontaa vahvistetaan maakuntatasolla suhteessa valtion viranomaisiin olemassa olevien, kuntayhtyminä toimivien maakunnallisten liittojen pohjalta, joille nykyisin kuuluvat muun muassa seutukaavoitus ja maakunnallinen edunvalvonta. Maakunnallisten liittojen tehtäväksi annetaan lääninhallitusten sijasta päävastuu maakunnan yleisestä kehittämisestä ja yleisestä aluepoliittisesta suunnittelusta. Aluekehitysvastuun siirtämisestä maakunnallisille liitoille on tarkoitus säätää vuoden 1994 alusta voimaan tulevassa laissa alueiden kehittämisestä, joka olisi pysyvä laki. Maakunnalliset liitot vastaavat uuden aluepoliittisen lainsäädännön mukaisten kehittämisohjelmien valmistelusta, osallistuvat niiden toteutukseen ja huolehtivat toteutuksen seurannasta, päättävät sisäasiainministeriön pääluokasta aluetasolle osoitettavista aluekehitysrahoista, huolehtivat alueellisten viranomaisten kehittämistoimenpiteiden yhteensovittamisesta, edistävät kuntien yhteistyötä ja seutuistumista sekä hoitavat tehtäviinsä liittyviä kansainvälisiä asioita ja yhteyksiä. Aluepoliittisen lainsäädännön mukaiset alueelliset kehittämisohjelmat toteutetaan siten, että kunnat voivat kuulua yhteen tai useampaan ohjelmaan.

Lääninneuvottelukunnat lakkautetaan ja niiden tehtävät siirretään maakunnallisille liitoille. Valtion aluehallintoviranomaisten on pyydettävä asianomaiselta maakunnalliselta liitolta lausunto maakunnan kehittämisen kannalta merkittävistä suunnitelmista ja päätöksistä tai otettava päätöksenteossaan ja toiminnassaan huomioon liiton lausunnot samoin kun sen suunnitelmat ja kannanotot alueen kehittämisestä. Maakunnallisen liiton lausunto ei olisi oikeudellisesti sitova, mutta se olisi sillä tavalla velvoittava, että viranomaisen tulisi esittää siitä poikkeamiselle olennaisessa asiassa pätevät perustelut. Lisäksi maakunnallinen liitto voisi pyynnöstään saada viranomaiselta selvityksen siitä, miksi lausunnosta on olennaisessa kohdassa poikettu. Viranomaisen voisi luonnollisesti ottaa lausunnon huomioon edellyttäen, että tämä on mahdollista viranomaiselle asetettujen tulostavoitteiden ja voimavarojen puitteissa.

Alueiden kehitykseen vaikuttavien aluehallinnon viranomaisten tulosohtauksessa otetaan nykyistä paremmin huomioon alueiden omat kehittämistavoitteet. Asianomaiset ministeriöt ja muut keskushallinnon yksiköt ottavat tulostavoitteita asettaessaan ja niistä sopiessaan huomi-

oon alueiden kehittämistarpeet ja -tavoitteet niin, että tulostavoitteissa on tilaa alueellisille kehittämistavoitteille valtakunnallisten tavoitteiden rinnalla. Tarpeelliset menettelytavat suunnittelun koordinointiin on oltava käytössä asetettaessa tulostavoitteita vuodelle 1995.

Viranomaiset velvoitetaan arvioimaan toimintojensa alueellisia vaikutuksia. Piirihallintoviranomaisten on osallistuttava alueellisten ohjelmien tekoon ja sitouduttava niihin määrärahojen puitteissa. Strategisen prosessin kautta haetaan alueen omista tarpeista lähtevät kehittämis-kohteet. Lopuksi tehdään aiesopimus, jossa viranomaiset sitoutuvat määrärahojensa puitteissa ohjelmien toteuttamiseen. Ohjelmassa tulee olla selkeästi mainittuna tavoitteet, aikataulu ja keinot. Muitakin kuin aluekehitysrahalla rahoitettavia hankkeita voi olla mukana ohjelmissa (infrastruktuuri-investoinnit ym.).

Ohjelmat ovat toki useampivuotisia ja aluehallinnon viranomaiset saavat varansa vuosittain, mutta silti sitoumus valittuun linjaan velvoittaa ainakin moraalisesti aluehallintoa huolehti-maan tehtyjen päätösten toimeenpanosta. Alueellisen kehittämisrahan lisäksi eri sektoreilla nimetään osa rahoista alueelliseksi kehittämisrahaksi, jota voidaan käyttää ohjelmiin. Näin sektoriviranomaiset päättävät rahojen käytöstä, mutta ohjelmat kuitenkin ohjaavat rahojen käyttöä. Parannettaessa aluehallinnon yhteistoimintaa tavoitteena on varsinkin investointeja toteuttavien viranomaisten suunnitelmien yhteensovittaminen sekä tuotanto- ja palvelutoiminnan voimavarojen yhteinen käyttö.

Alueella, jolla ei toistaiseksi toimi maakunnallista liittoa, lääninhallitukset ja lääninneuvotte-lukunnat hoitavat tehtäviä nykyiseen tapaan. Jos Vaasan läänissä seutukaavoitusvastuu jaetaan syntyville kuntien liitoille, Keski-Pohjanmaan liitto saisi oman seutukaavoituksen. Kalajokilaakso sen sijaan on seutukaavallisesti niin lujasti sidoksissa Pohjois-Pohjanmaahan, ettei irtautuminen näytä kovin todennäköiseltä (Vasala 1993). Toisaalta lääninhallinnon merkityksen väheneminen saattaa parantaa Keski-Pohjanmaan toiminnallis-taloudellisen maakunnan mahdollisuuksia tehdä samanaikaisesti yhteistyötä sekä Kalajokilaakson että Pietarsaaren seudun kuntien kanssa. Kunnat saavat jatkossa entistä itsenäisemmin päättää, miten ne menettelevät ja mistä ne palvelunsa hakevat.

Voimassa olevaa lainsäädäntöä muutetaan siten, että maakunnalliset liitot voivat kuntien niin sopiessa hoitaa myös erikoissairaanhoidon ja kehitysvammahuollon. Säännös sisällytetään kunnallislakiin. Muiden tehtävien osalta tehtävien siirto maakunnallisille liitoille on mahdollista jo voimassa olevan lainsäädännön turvin.

Hallitus ei tässä vaiheessa yhdistä läänejä. Sisäasiainministeriö ryhtyy kuitenkin selvittämään tehtävämuutosten, aluehallinnon muiden uudistusten ja muun kehityksen vaikutuksia läänija-

koon. Lääninhallitukset muuttuvat selvästi yleishallintoviranomaisiksi, jotka valvovat valtion etuja lääneissä. Ne hoitavat yleisen hallinnon lisäksi pääasiassa järjestykseen ja turvallisuuteen liittyviä asioita. Niiden voimavaroja supistetaan olennaisesti, jopa 40 prosenttia nykyisestä. Sisäasiainministeriön johdolla valmistellaan vuoden 1993 aikana lääninhallitusten tehtävämuutokset ja voimavarasupistukset niin, että tehtävämuutokset voidaan toteuttaa vuoden 1994 loppuun mennessä.

Valtioneuvoston periaatepäätöksen mukaan ympäristöhallinto kootaan aluetasolla ympäristöministeriön alaisiksi aluekeskuksiksi yhdistämällä vesi- ja ympäristöpiirit ja lääninhallitusten ympäristötehtävät sekä sen mukaan, kun erikseen tarkemmin määritellään, ympäristöterveydenhuollon tehtävät. Aluekeskukset ovat asianomaisilta osin maa- ja metsätalousministeriön ja sosiaali- ja terveysministeriön ohjauksessa. Kaavoituksen osalta uudistus toteutetaan ottaen huomioon vireillä oleva rakennuslain muutos.

Vesi- ja ympäristöhallituksesta muodostetaan viimeistään vuonna 1994 tutkimus- ja kehittämiskeskus, jolla ei ole hallinnollisia ohjaustehtäviä lukuun ottamatta asiantuntijaohjausta. Vesi- ja ympäristöpiirejä kevennetään vuonna 1994 niiden hallinnollisia tukitehtäviä keskittämällä. Piirit voivat erikoistua hoitamaan määrättyjä tehtäviä omaa aluettaan laajemmin. Yksityisen maa- ja vesirakennussektorin kanssa päällekkäisten tehtävien poistamiseksi vesi- ja ympäristöhallinto luopuu vuoden 1996 loppuun mennessä pääsääntöisesti omasta rakentamistoiminnastaan, jota on viime vuosien aikana jo asteittain kevennetty.

Liikenneministeriön asettama selvitysmies on laatinut ehdotuksen valtion korjaamo- ja varikkotoiminnan kokoamisesta liikelaitos- ja yhtiömuodossa toimiviin kahteen korjaamolaitokseen, joista muodostettaisiin yhtiö postin autovarikon ja liikelaitos tielaitoksen korjaamojen perustalle. Muutoksen tarve perustuu toisaalta korjaamojen ylikapasiteettiin ja toisaalta yksityisen sektorin runsaaseen korjaamopalveluiden tarjontaan. Muutosten jälkeen valtio ei eräitä turvallisuustehtäviin liittyviä poikkeuksia eikä erityiskalustoa sekä koulutus- ja rangaistuslaitoksia lukuun ottamatta harjoittaisi korjaamo- ja varikkotoimintaa. Tarvittavat palvelut ostettaisiin asianomaiselta laitokselta tai yhtiöltä sekä yksityisiltä korjaamoilta.

Liikenneministeriö selvittää vuonna 1993 merenkulkuhallituksen ja tielaitoksen toimintojen liikelaitostamista ja yhtiöittämistä vuosina 1994 ja 1995.

Kiinteistön muodostamista koskevaa rekisteriä pitävät maanmittaushallinnon toimintayksiköt. Kiinteistön saantoja, kiinnityksiä ja muita kiinteistöön kohdistuvia oikeuksia koskevaa rekisteriä pitävät alioikeudet. Lainhuudatus- ja kiinnitysasioiden siirtäminen maanmittaushallinnolle otetaan selvitettäväksi vuoden 1994 loppuun mennessä. Verohallinto ylläpitää kiinteis-

tönomistuksesta rinnkkaisia rekistereitä, joiden käyttämisestä on tarkoitus luopua maanmittaushallinnon kiinteistörekisteritoiminnan hyväksi viimeistään vuonna 1996.

Maanmittaushallinto on kokonaan nettobudjetoitu vuonna 1994. Maanmittaushallinnon eräiden toimintojen liikelaitostamista tai yhtiöittämistä selvitetään vuoden 1993 aikana. Jos maanmittaus liikelaitostuu, viranomaistehtävät täytyy organisaatiossa jollakin tapaa erottaa liiketoiminnasta. Uudistuksen toteuttamistapa on vielä auki, sillä liikelaitostaminen vaatii aina oman lakinsa. Tällaisiin muutoksiin on kuitenkin varauduttava jatkossa, ja siksi Keski-Pohjanmaalle jäävän piirihallinnon organisaatio on muokattava joustavaksi.

Yksityismetsätalouden hallinnon uudistus toteutetaan vuoden 1994 maaliskuun alusta. Maahan perustetaan kymmenkunta alueellista metsäkeskusta, joista yksi on ruotsinkielinen. Samalla Metsäkeskus Tapio ja Skogskultur yhdistetään. Uudistuksen tavoitteena on säästää yksityismetsätalouden hallintokuluja, sillä valtion määrärahat yksityismetsien hoitoon putoavat ensi vuonna kolmanneksella vuoteen 1993 verrattuna. Alueelliset metsäkeskukset korvaavat nykyiset 19 metsälautakuntaa. Asiaa miettimään asetettujen työryhmien vaikein tehtävä on päättää lopullinen metsälautakuntien määrä ja rajat (Keskipohjanmaa 7.4.1993).

Tässä vaiheessa ei ole tietoa, kuinka Keski-Pohjanmaan metsälautakunnalle tulee käymään. *Metsälautakunnan säilyttäminen vaatii myös kuntien yksimielistä tukea.* Jos metsälautakunta menetetään, huononevat mahdollisuudet maa- ja metsätalohankkeen ympärille kootun ydinmallin toteuttamiseen. Ilman ydintä myös optioiden on vaikea kiinnittyä riittävästi Keski-Pohjanmaan maakuntaan ja piirihallinto voidaan menettää tyystin.

Aluetason elinkeino-organisaatioita kootaan yhteen. Perusteluna on se, että pienten ja keski-suurten yritysten toimintaa tukevia, kehittäviä ja rahoitusta jakavia organisaatioita toimii aluetasolla yhteensä 60. Näiden yksiköiden tiiviimpi yhteistyö estää päällekkäisyyksiä tehtävissä, osaamissa ja voimavarojen määrässä sekä antaa laajempaa näkemystä eri yrityssektoreiden kehittämiseen. Samalla yritysten ja kansalaisten asiointi helpottuu. Organisaatioiden kokoamisella yhteen on mahdollista myös yhdistää näille organisaatioille yhteisiä tukitoimintoja ja säästää kustannuksia.

Hallinnon kehittämisen ministerivaliokunta asettaa hankkeen, joka selvittää vuoden 1993 aikana toteuttamistavan, yksityiskohtaisen etenemisaikataulun ja muut tarpeelliset toimenpiteet elinkeinopiirien perustamiseksi. Tehtävänä on koota valtion alueellisia elinkeinotukitehtäviä, erityisesti KTM -yrityspalvelun, teknologian kehittämiskeskuksen alueyksiköiden (TEKES) ja maaseutuelinkeinopiirien tehtävät sekä erikseen selvitettävät työhallinnon toimiviin yrityksiin kohdistuvat tukitehtävät. Kyseessä olevien organisaatioiden erilainen tausta ja kehitys sekä

## Kirjallisuus

Helve, Heikki (1993), Yhteistoiminnallisuus alueellisessa kehittämisessä. Tarkastelun kohteena muoviteollisuuden kehittäminen Pohjois-Karjalassa. Joensuun yliopisto, Kulttuuri- ja suunnittelumaantiede. N:o 26. Joensuu.

Hirvelä, Jukka (1992), Kevyempään ja kootumpaan aluehallintoon. Selvitysmies Jukka Hirvelän ehdotukset valtion aluehallinnon kehittämisestä. Komiteanmietintö 1992:33. Valtion aluehallintohankkeen loppuraportti. Helsinki.

Maaseutuelinkeinohallinnon kehittämistyöryhmä (1992), Työryhmämuistio MMM 1992:2. Maa- ja metsätalousministeriö. Helsinki.

Ojala, Pekka (1992), Yksiportaiseen keskushallintoon. Selvitysmies Pekka Ojalan ehdotukset valtion keskushallinnon toimivallanjaon ja tehtävärakenteen muuttamiseksi sekä keskushallinnon supistamiseksi. Komiteanmietintö 1992: 28. Keskushallinnon rationalisointihankkeen loppuraportti. Helsinki.

Paasivirta, Anssi (1991a), Aluepoliittisen selvitysmiehen väliraportti 21.3.1991. Sisäasiainministeriö, Kunta- ja aluekehitysosasto, moniste 1. Helsinki.

Paasivirta, Anssi (1991b), Suomen alueellinen uusiutumisstrategia. Aluepoliittinen selvitysmies Anssi Paasivirran ehdotus aluepolitiikan uudistamiseksi. Sisäasiainministeriö, Kunta- ja aluekehitysosasto, moniste 18. Helsinki.

Sipponen, Kauko (1992), Maakuntaitsehallinnosta maakuntayhtymiin. Selvitysmies Kauko Sipposen ehdotus maakuntahallinnon kehittämisestä. Maakuntahallintohankkeen loppuraportti. Komiteanmietintö 1992:34. Helsinki.

Vasala, Osmo (1993), Aluekehitysvastuu maakunnille. Aluehallinnon uudistuksesta syntyi sopu. Keskipohjanmaa 1.5.1993

Väisänen, Pekka (1993), Maakuntien liitot pääsevät hoitamaan aluepolitiikkaa. Maakuntahallinto toteutumassa ensi vuoden alussa. Helsingin Sanomat 14.5.1993