

Aluehallinnon uudistamisen vaikutukset (AHMA) -esiselvitys

Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja
TEM raportteja
6/2016



TYÖ- JA ELINKEINOMINISTERIÖ
ARBETS- OCH NÄRINGSMINISTERIET
MINISTRY OF EMPLOYMENT AND THE ECONOMY

Aluehallinnon uudistamisen vaikutukset (AHMA) -esiselvitykseen

ISSN verkkojulkaisu 1797-3562

ISBN verkkojulkaisu 978-952-327-084-8

KUVAILEHTI

Julkaisija	Työ- ja elinkeinoministeriö Alueosasto		Julkaisu-aika 1.4.2016	
Tekijä(t)	Joonas Karhinen			
Julkaisun nimi	Aluehallinnon uudistamisen vaikutukset (AHMA) -esiselvitykseen			
Julkaisusarjan nimi ja numero	TEM raportteja 6/2016			
Julkaisun teema				
Tiivistelmä	<p>Helmikuun alussa 2016 valmistunut esiselvitys ennakoii Sipilän hallitusohjelmaan kirjattua aluehallinnon uudistamista. Selvityksessä keskityttiin keräämään tietoa ja ymmärrystä seuraavista kolmesta tutkimuskysymyksestä:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Miten kaavailtu aluehallintouudistus mahdollisesti vaikuttaisi aluekehittämissjärjestelmään ja rakennerahastojen hallintoiintiin? 2. Miten kaavailtu aluehallintouudistus mahdollisesti vaikuttaisi ELY-palvelujen ja TE-palveluiden asiakaslähtöisyyteen, toiminnan kustannustehokkuuteen ja yhteiskunnalliseen vaikuttavuuteen? 3. Mitä voidaan oppia vuoden 2010 aluehallintouudistuksen kokemuksista sekä ELY-keskusten/TE-toimistojen organisoinnista ja ohjauksesta tähän asti? <p>Esiselvitystä varten läpikäytyjen aineistojen ja haastattelujen perusteella vaikuttaa siltä, että hallituksen linjaama aluehallinnon uudistus tulee vaikuttamaan läpileikkaavasti aluekehittämissjärjestelmään. Uudistus koetaan ennen muuta mahdollisuutena. Uudistus nähdään monissa tapauksissa suoranaisena välttämättömyytenä, tilaisuutena rakentaa aidompi (so. kansanvaltainen) ja parempi aluehallinto. Yksi mahdollisuus piilee siinä, että aluekehittämisestä tulee aidosti alueiähtöistä ja paikallistasolla toteutettavaa. Keskeisin avoin kysymys liittyy siihen, miten uudenlaista, itsehallintoon tukeutuvaa aluekehittämissjärjestelmää tulisi ohjata. Miten tärkeiksi aluehallinto ja aluekehittäminen loppujen lopuksi koetaan verrattuna keskustelua dominoivaan sote-uudistukseen?</p> <p>Esiselvityksen perusteella, ennen hallituksen tarkempia linjauksia, on vaikea ennakoida, miten kaavailtu uudistus tulee vaikuttamaan ELY-keskusten ja TE-palveluiden asiakaslähtöisyyteen, toiminnan kustannustehokkuuteen ja yhteiskunnalliseen vaikuttavuuteen. Haastatellut asiantuntijat pitivät erityisen tärkeänä, ettei uudistus (esim. tehtävien hajauttaminen) saa hidastaa tai hankaloittaa käynnissä olevaa digitalisaatioketkeytystä. Asialla on merkitystä sekä palveluiden asiakaslähtöisyydelle että tuottavuuden ja kustannustehokkuuden edistämiseksi. Jos uudistuksen valmistelu keskittyy liiaksi (hallinto)rakenteisiin, on riskinä, että em. pyrkimykset vaarantuvat. Uudistuksessa pitää huolehtia, ettei prosessien kehittämisessä ja palveluiden tuottamisessa jouduta ottamaan taka-askeleita.</p> <p>Aluehallintoa uudistettiin edelliskerran ALKU-hankkeessa vuonna 2009. Vaikka ALKU-hankkeen tavoitteissa painotettiin asiakaslähtöisyyttä ja toiminnallisuutta, valmistelussa pääpaino oli hallintorakenteiden tarkastelussa ja tehtävien kohdentamisessa. Osin tähän oli syynä tiukka aikataulu. Vuoden 2019 voimaan tulevan uuden aluehallinnon rakentamiseen on käytössä enemmän aikaa. Aika kannattaa käyttää hyödyksi keskittymällä huolelliseen valmisteluun ja muutosjohtamiseen sekä valtioneuvoston että alueiden tasolla. Valmistelussa tulee ottaa oppia aiemmasta ja välttää aiemmin tehtyjä virheitä.</p> <p>Aluehallinnon uudistamisen vaikutukset -esiselvityksen (AHMA) havainnot pohjastavat osaltaan vuosina 2016-2017 toteutettavaa, valtioneuvoston kanslian tutkimussuunnitelmasta rahoitettavaa tutkimushanketta <i>Miten aluekehittämissjärjestelmä sekä ELY-keskusten ja TE-toimistojen palveluiden asiakaslähtöisyys, kustannustehokkuus ja yhteiskunnallinen vaikuttavuus huomioidaan kaavailussa aluehallintouudistuksessa?</i></p>			
Asiasanat	aluehallinto, aluehallintouudistus, aluekehittämissjärjestelmä, asiakaslähtöisyys			
	ISSN (painettu)	ISBN (painettu)	ISSN (verkkopainettu)	ISBN (verkkopainettu)
			1797-3562	978-952-327-084-8
	Sivumäärä	Kieli	URN-tunnus	
	27	suomi	URN:ISBN: 978-952-327-084-8	
Julkaisujen myynti/jakelu	www.tem.fi/julkaisut			

PRESENTATIONSBLAD

Utgivare	Arbets- och näringsministeriet Regionavdelningen		Utgivningsdatum 1.4.2016	
Författare	Joonas Karhinen			
Publikationens namn	Förstudie om konsekvenserna av reformen av regionförvaltningen (AHMA)			
Publikationsseriens namn och nummer	ANM rapporter 6/2016			
Publikationens tema				
Referat	<p>En förstudie som blivit klar i början av februari 2016 ger prognoser för den reform av regionförvaltningen som ingår i Sipiläs regeringsprogram. I studien koncentrerade man sig på att samla information och få större förståelse i fråga om följande tre forskningsfrågor:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Hur kommer den planerade regionförvaltningsreformen eventuellt att inverka på administrationen av regionutvecklingssystemet och strukturfonderna? 2. Hur kommer den planerade regionförvaltningsreformen eventuellt att inverka på närings-, trafik- och miljöcentralernas och arbets- och näringsstjänsternas kundorientering, kostnadseffektivitet och samhällsliga effekter? 3. Vad kan man lära sig av erfarenheterna från den regionförvaltningsreform som genomfördes 2010 och organiseringen och styrningen av närings-, trafik- och miljöcentralerna och arbets- och näringsbyråerna så här långt? <p>På basis av det material och de intervjuer som har gått igenom inom förstudien verkar det som att den reform av regionförvaltningen som regeringen dragit upp riktlinjer för kommer att påverka regionutvecklingssystemet på ett genomgripande sätt. Reformen ses framför allt som en möjlighet. Reformen ses i många fall som en direkt nödvändighet, som en möjlighet att bygga upp en mer genuin (dvs. mer demokratisk) och bättre regionförvaltning. En möjlighet ligger i att regionutvecklingen verkligen kommer att utgå ifrån regionerna och genomföras på lokal nivå. Den viktigaste fråga som ännu är öppen är hur ett nytt regionutvecklingssystem, som stöder sig mot självstyrelse, ska styras. Hur viktiga upplevs regionförvaltningen och regionutvecklingen sist och slutligen i jämförelse med social- och hälsovårdsreformen, som dominerar diskussionerna?</p> <p>Innan regeringen har gett några mer exakta riktlinjer är det enligt förstudien svårt att bedöma hur den planerade reformen kommer att inverka på närings-, trafik- och miljöcentralernas och arbets- och näringsstjänsternas kundorientering, kostnadseffektivitet och samhällsliga effekter. De sakkunniga som intervjuats såg det som särskilt viktigt att reformen (t.ex. decentralisering av uppgifter) inte saktar ned eller försvårar den pågående digitaliseringsutvecklingen. Frågan har betydelse både för tjänsternas kundorientering och för främjandet av produktiviteten och kostnadseffektiviteten. Om beredningen av reformen fokuserar alltför mycket på (förvaltnings)strukturer, finns risken att de ovan nämnda strävandena äventyras. I reformen måste man se till att man inte blir tvungen att ta några steg tillbaka inom processutvecklingen och tjänsteproduktionen.</p> <p>Förra gången regionalförvaltningen reformerades var inom ramen för ALKU-projektet 2009. Trots att kundorientering och funktionalitet betonades i målen med ALKU-projektet, låg tyngdpunkten i beredningen på att se över förvaltningsstrukturen och uppgiftsfördelningen. Till en del berodde det på en snäv tidtabell. Det finns mera tid för att bygga upp den nya regionförvaltning som träder i kraft 2019. Det lönar sig att utnyttja tiden genom att fokusera på en grundlig beredning och god förändringsledning både på statsrådsnivå och på regionnivå. I beredningen bör man lära sig av det som gjorts tidigare och undvika de misstag som gjorts då.</p> <p>De observationer som gjorts inom förstudien om konsekvenserna av reformen av regionförvaltningen (AHMA) ger en grund för forskningsprojektet <i>På vilket sätt beaktas det regionala systemet samt kundorienteringen och kostnadseffektiviteten i fråga om närings-, trafik- och miljöcentralernas och arbets- och näringsbyråernas service och servicens samhällsliga effekter i samband med den planerade regionförvaltningsreformen?</i> som ska genomföras 2016–2017 med finansiering från statsrådets kanslis forskningsplan.</p>			
Nyckelord	regionförvaltning, regionförvaltningsreformen, regionutvecklingssystemet, kundorientering			
	ISSN (tryckt)	ISBN (tryckt)	ISSN (webbpublikation) 1797-3562	ISBN (webbpublikation) 978-952-327-084-8
	Sidantal 27	Språk finska	URN URN:ISBN: 978-952-327-084-8	
Beställningar/ distribution	www.tem.fi/julkaisut			

ESIPUHE

Aluehallinnon uudistaminen on yksi pääministeri Sipilän hallitusohjelman Rakennepoliittiset uudistukset -osion kärkihankkeista. Käsillä olevaa Aluehallinnon uudistamisen vaikutukset -esiselvitystä (AHMA) ryhdyttiin valmistelemaan pian sen jälkeen, kun tuli tietoon, että hallitus tulee tekemään erikseen päätöksen valtion aluehallinnon ja maakuntahallinnon yhteensovituksesta: ensisijaisena ratkaisuna on toimintojen keskittäminen tehtäviltään ja toimivallaltaan selkeille itsehallintoalueille.

AHMA-esiselvitys käynnistyi toden teolla marraskuun 2015 alussa, kun hallitus päätti sote-uudistuksen jatkosta ja itsehallintoalueista. Tuossa yhteydessä hallitus linjasi, että itsehallintoalueille osoitetaan mm:

- maakuntien liitoille kuuluvat alueiden kehittämisen ja sen rahoituksen mukaan lukien EU:n ohjelmaperusteisen rahoituksen välittämisen tehtävät sekä alueellisen maankäytön suunnittelun tehtävät
- ELY-keskuksissa hoidettavat alueiden ja niiden elinkeinoelämän kehittämistehtävät mukaan lukien maaseutuelinkeinojen kehittämis- ja rahoitustehtävät.

AHMA-esiselvitys on ollut osa työ- ja elinkeinoministeriön valmistautumista aluehallinnon uudistukseen. Esiselvityksen tekemisestä on vastannut suunnittelija Joonas Karhinen. Selvitystä on ohjannut työ- ja elinkeinoministeriön alueosaston asiantuntijoista koostunut ohjausryhmä.

Helsingissä 5.2.2016

Marja-Riitta Pihlman, teollisuusneuvos
AHMA-ohjausryhmän puheenjohtaja

Aluehallinnon uudistamisen vaikutukset (AHMA) -esiselvitys

Päätulokset, johtopäätökset ja jatkokysymykset

2.2.2016

Joonas Karhinen

TEM/Alueosasto



Sisällysluettelo

- **Taustaa: Aluehallinnon uudistamiseen valmistautuminen (3–5)**
 - Hallituksen linjaukset
 - Aluehallinnon uudistamisen vaikutukset (AHMA)- tutkimushanke

- **Aluehallinnon uudistamisen vaikutukset (AHMA)- esiselvitys (6–9)**
 - AHMA-esiselvityksen tarkoitus
 - Tutkimuskysymykset
 - Tutkimusaineisto ja analyysimenetelmä

- **Esiselvityksen päätulokset (10–15)**
 - Aikaisemmat selvitykset ja tutkimukset aluehallinnosta: Päähavainnot
 - Haastattelutulokset
 - Aluehallintouudistuksen arvioidut mahdollisuudet
 - Aluehallintouudistuksen ennakoitua riskit

- **Johtopäätökset ja jatkokysymykset (16–22)**
 - Johtopäätökset
 - Jatkokysymykset AHMA-tutkimushankkeelle



Taustaa: Aluehallinnon uudistamiseen valmistautuminen



Taustaa: Aluehallinnon uudistamiseen valmistautuminen

Hallituksen linjaukset:

- Pääministeri Juha Sipilän hallitusohjelma 27.5.2015:
”Valtion aluehallinnon ja maakuntahallinnon yhteensovituksesta tehdään erikseen päätös, jolla yksinkertaistetaan julkisen aluehallinnon järjestämistä (valtio, alueet ja kunnat). Ensisijaisena ratkaisuna ontoimintojen keskittäminen tehtäviltään ja toimivallaltaan selkeille itsehallintoalueille.”
- Marraskuu 2015:
 - Itsehallintoalueet muodostetaan maakuntajaon pohjalta - yhteensä 18 itsehallintoaluetta ja ne perustetaan 1.1.2019 lukien monitoimialaisiksi.
 - Itsehallintoalueille osoitetaan SOTE-tehtävien lisäksi mm. seuraavat tehtävät:
 - Maakuntien liitoille kuuluvat alueiden kehittämisen ja sen rahoituksen mukaan lukien EU:n ohjelmaperusteisen rahoituksen välittämisen tehtävät sekä alueellisen maankäytön suunnittelun tehtävät.
 - ELY-keskuksissa hoidettavat alueiden ja niiden elinkeinoelämän kehittämistehtävät mukaan lukien maaseutuelinkeinojen kehittämis- ja rahoitustehtävät.
 - Ministeriöiden hallinnonalakohtaiset selvitykset aluehallinnon tehtävistä ja niiden siirtämisestä tammikuuhun 2016 mennessä.
→ Selvityshenkilö Lauri Tarastin raportti tehtävien siirroista julkaistiin 25.1.2016.



Taustaa: Aluehallinnon uudistamiseen valmistautuminen

Aluehallinnon uudistamisen vaikutukset (AHMA)-tutkimushanke:

- Työ- ja elinkeinoministeriö ehdotti kesällä 2015 valtioneuvoston yhdeksi tutkimushankkeeksi ”Aluehallinnon uudistamisen vaikutukset (AHMA)” – tutkimushanketta.
 - Syksyllä 2015 AHMA -tutkimushanke hyväksyttiin osaksi valtioneuvoston tutkimussuunnitelman TEAS-hankkeita (ks. tarkemmin <http://vnk.fi/valtioneuvoston-selvitys-ja-tutkimussuunnitelma>). Tutkimussuunnitelman teemat perustuvat hallitusohjelmaan ja sen kärkihankkeisiin.
 - Hankkeelle on myönnetty valtioneuvoston kanslian tutkimusrahoitus (150 000 €) ja sen on tarkoitus käynnistyä maaliskuussa 2016.
 - AHMA-hanke kuuluu tutkimussuunnitelman teemaan 6 *Reformit* → *Aluehallinnon uudistaminen* ja tutkimusteema on diaarinumeroltaan 6.4.1.
 - Tehtävänä on tukea hallitusohjelman mukaista aluehallinnon uudistuksen valmistelua ja toimeenpanoa tuottamalla tutkimuksellista tietoa.
 - Hankkeelle on laadittu varsinainen **tietotarvekysymys** ja **tietotarvekuvaus** osana TEAS-prosessia lokakuussa 2015, jossa kuvataan, mitä tutkimushankkeella tavoitellaan (ks. tarkemmin <http://vnk.fi/selvitys-ja-tutkimusrahoituksen-hakeminen>).
- **Tutkimushanketta varten toteutettiin AHMA-esiselvitys**



Aluehallinnon uudistamisen vaikutukset (AHMA)- esiselvitys 10/2015 – 1/2016



Aluehallinnon uudistamisen vaikutukset (AHMA)- esiselvitys 10/2015 – 1/2016

AHMA-esiselvityksen tarkoitus:

- Valmistelee varsinaista VNK TEAS -tutkimushanketta ("tiedusteluvaihe").
- Tukee TEM:in hallinnonalan selvitystä marras-joulukuussa koskien aluehallintouudistusta ja tehtävien siirtoa itsehallintoalueille.
- Tarkastelee nykytilannetta ja arvioi ennalta uudistuksen mahdollisia vaikutuksia TEM:in hallinnonalan tehtäviin sekä uudistuksen liittyviä mahdollisuuksia ja riskejä.
- Esiselvitys on "ponnahduslauta" varsinaiseen tutkimus-hankkeeseen. Tuotetaan jatkokysymyksiä, joita voidaan tarkastella varsinaisessa tutkimushankkeessa.



Aluehallinnon uudistamisen vaikutukset (AHMA)- esiselvitys 10/2015 – 1/2016

Tutkimuskysymykset:

1. Miten kaavailtu aluehallintouudistus mahdollisesti vaikuttaisi aluekehittämisjärjestelmään ja rakennerahastojen hallintaan?
2. Miten kaavailtu aluehallintouudistus mahdollisesti vaikuttaisi ELY-palvelujen ja TE-palveluiden asiakaslähtöisyyteen, toiminnan kustannustehokkuuteen ja yhteiskunnalliseen vaikuttavuuteen?
3. Mitä voidaan oppia vuoden 2010 aluehallintouudistuksen kokemuksista sekä ELY/TE-organisoinnista ja ohjauksesta tähän asti?



Aluehallinnon uudistamisen vaikutukset (AHMA)- esiselvitys 10/2015 – 1/2016

Tutkimusaineisto:

- Aikaisemmat selvitykset ja tutkimukset koskien aluehallintoa ja aluekehittämissjärjestelmää.
- Keskustelutilaisuudet ja seminaarit (Alueiden kehittämispäivät Mikkelissä, Hallinnon tutkimuksen päivät Tampereella)
- Henkilö / ryhmähaastattelut
 - TEM:in eri osastot (ALUE, TYÖ, TIETO, EOS, EIO, TMO)
 - ELY-keskuksen vastuualueet (Pekka Häkkinen, Leena Vestala, Ari Niiranen, Jyrki Karhula)
 - TE-toimisto (Pasi Patrikainen)
 - KEHA-keskus (Mikko Salmenoja)
 - Maakuntien liittojen johtajat (Asko Peltola, Timo Reina, Mika Riipi),
 - Yliopistojen edustajat (Sami Moisio, Jenni Airaksinen, Ilari Karppi, Vuokko Niiranen)

Analyysimenetelmä:

- Informaation kokoaminen ja tiivistäminen sisällönanalyysin keinoin



Esiselvityksen päätulokset



Esiselvityksen päätulokset

Aikaisemmat selvitykset ja tutkimukset aluehallinnosta: ALKU-hanke

Päähavainnot:

- Monet ALKU-hankkeen prosessin eri vaiheet muistuttavat alustavasti myös tulevan uudistuksen valmistelu- ja toimintatapoja mm. aikataulun osalta.
- ALKU-hankkeen tavoitteet ovat hyvin samantyyppisiä kuin mitä tulevassakin uudistuksessa halutaan painottaa.
- Arviointien perusteella uudistuksen käytännön toteutuksessa ja muutosjohtamisessa havaittiin puutteita.
- Uudistuksen taustalla vaikuttivat myös tuottavuusohjelman tavoitteet ja alkava talouskriisi

Opetukset:

- Uudistuksen aikataulu oli tiukka, joka toisaalta mahdollisti uudistuksen toteutuksen mutta tämä loi haasteita etenkin muutosjohtamisen toteutukselle.
- Päähuomio uudistuksessa näytti olleen hallintorakenteiden tarkastelussa ja tehtävien sijoittamisessa, vaikka ALKU-hankkeen tavoitteissa painotettiin asiakaslähtöisyyttä ja toiminnallisuutta.
- Olosuhdetekijät voivat vaikuttaa merkittävästi uudistukseen toteutukseen, kuten tuottavuusohjelma ja talouskriisi.



Esiselvityksen päätulokset

Aikaisemmat selvitykset ja tutkimukset aluehallinnosta: Muut tutkimukset, tilaisuudet:

Päähavainnot:

- Erilaisissa tutkimuksissa ja raporteissa ELY-keskusten ja TE-toimistojen toimintatavoille on esitetty kehitysehdotuksia organisointiin ja ohjaukseen liittyen, joita on myöhemmin sitten toteutettu. Myös maakunnallista aluehallintoa on kokeiltu Kainuun maakuntakokeilun yhteydessä.

Opetukset:

- ELY-keskusten ja TE-toimistojen ohjauksen ja organisoinnin uudistustoimenpiteet ja selvitykset kielivät osittain ALKU-hankkeen vajavaisuuksien korjaamisesta, vaikka kyse on myös ollut toimintaympäristön muutoksiin vastaamisesta.
- Kainuun maakuntakokeilussa aluekehittäminen jäi heikoksi osa-alueeksi SOTE-palveluiden hallinnoinnin viedessä suurimman osan resursseista ja päättäjien huomiosta.
- Erilaisissa seminaareissa ja tilaisuuksissa syksyn 2015 – tammikuun 2016 välisenä aikana tuleva itsehallintoalue-uudistus on herättänyt laajalti keskustelua, joka on ollut osittain kriittistäkin. Näiden tapahtumien sisältöjä on tarpeen ottaa huomioon tulevassa uudistuksessa.



Esiselvityksen päätulokset

Haastatteluihin perustuvat havainnot luokiteltiin seuraavien pääteemojen mukaisesti:

1. ALKU-hanke
 2. Tehtävien sijoittaminen
 3. Organisoituminen
 4. Ohjausjärjestelmä
 5. Aluekehittäminen
 6. Rakennerahastojen hallinnointi
 7. Asiakaslähtöisyys ja kustannustehokkuus
 8. Digitalisaatio
 9. Kuntien ja muiden sidosryhmien asema uudistuksessa
 10. Muutosjohtaminen ja normaalitoiminnan ylläpito uudistuksen aikana
- Pääteemojen sisällä haastattelutulokset ryhmiteltiin vielä suppeampiin alateemoihin. Näiden pohjalta kartoitettiin ennakoituja mahdollisuuksia ja riskejä tulevaan aluehallintouudistukseen liittyen. Tämän jälkeen muodostettiin johtopäätöksiä sekä jatkokysymyksiä.



Esiselvityksen päätulokset

Aluehallintouudistuksen arvioidut mahdollisuudet:

- Uudistaminen loppujen lopuksi välttämätöntä, jota VIRSU-selvitys jo enteili → Nyt on tilaisuus tehdä parempi aluehallinto.
- Lähtökohtaisesti pyritään suhtautumaan avoimesti ja uudistusmielessä ELY:jen suunnalta.
- Positiivinen muutos maakuntien liittojen näkökulmasta: ”Eurooppalainen” aluehallintojärjestelmä Suomeen.
- Tulee aidosti aluepolitiikkoja, joiden kautta tulee aluetason demokraattinen / kansanvaltainen hallinto.
- Aluekehittäminen voi toimia laadukkaammin, kun sitä toteutetaan lähempänä paikallistasoa ja aluelähtöisesti.
- Voidaan kehittää ja soveltaa uusia, toimivampia ja vaikuttavampia ohjausvälineitä.
- Digitalisaation laaja edistäminen käsi kädessä asiakaslähtöisyyden kanssa.
- Valmiiden virtuaalisten organisaatioiden digitaalisen toimintamallin hyödyntäminen ja laajentaminen tuottavuuden edistämisessä ja säästöjen hakemisessa.



Esiselvityksen päätulokset

Aluehallintouudistuksen ennakoidut riskit:

- Miten tärkeiksi aluehallinto ja aluekehittäminen loppujen lopuksi koetaan verrattuna SOTE:en? SOTE dominoi keskustelua.
- Asiakaslähtöisyys ja digitalisaatio ylivoimaisesti tärkeimmät periaatteet palveluiden järjestämisessä → Voivat vaarantua, jos huomio kiinnittyy liikaa hallintorakenteisiin.
- Taka-askeleiden vaara uudistamisessa, TE-palveluiden näkökulmasta, jos TE-tehtäviä siirretään IH-alueille tai kunnille.
- Itsehallintoalueiden ja keskuskaupunkien väliset jännitteet.
- Saadaanko kaikki organisaatiot mukaan, tuleeko muutosvastarintaa, löytyykö yhteistä tahtoa?
- Riskinä tehtävien pirstaloituminen tuottavuusmielessä etenkin.
- Liian voimakas ohjaus uudistuksessa ylhäältä alaspäin keskushallinnon kautta, ja voimakkaan ohjauksen jatkuminen uudistuksen jälkeen.
- Jos nykyiset normistot siirtyvät itsehallintoalueille suoraan tehtävien ja resurssien mukana, vaarana, että tulee semi-itsehallintoalueita, jotka eivät saa aikaan kehittämistä.
- Aletaan tehdä ja keksiä samoja asioita uudestaan, eikä opita menneestä.
- Muutosjohtamisen toteutus huolestuttaa ALKU-hankkeen kokemuksiin perustuen.



Johtopäätökset ja jatkokysymykset



Johtopäätökset ja jatkokysymykset

Johtopäätökset 1/4:

- Tuleva aluehallintouudistus koetaan laajalti mahdollisuutena, mutta riskeiksi arvioidaan etenkin tehtävien pirstoutuminen alueille ja osaoptimoinnin vaarat tehtävien toteutuksessa. Toisaalta maakuntapohjaisessa aluejaossa katsotaan toteutuvan päätöksenteon läheisyysperiaate ja maakunnilla on valmiiksi verkostot ja hiljainen tieto alueestaan.
- Tulosohtauksesta halutaan luopua, mutta ohjausjärjestelmän uudistaminen jakaa mielipiteitä. Sopimusperustainen ohjaus, ja sen soveltaminen, nousivat esiin paljon haastatteluissa.
- Mihin asti voidaan ja kannattaa hallinnoida? Pitäisikö tulevien organisaatioiden toimijoilla olla mahdollisuus ”itseohjaukseen ja -johtamiseen”?
- Ohjaus- ja toimintamallin määrittäminen itsehallintoalueen kohdalla: Voidaanko itsehallintoa tarkastella ”hybridiorganisaationa”, johon kohdistuu hybridiohjausta?
 - Hybridiorganisaatio: Yhdistää julkisen ja yksityisen toiminnan malleja tai toimii näiden rajapinnalla. Voidaan ymmärtää myös, että organisaatio yhdistää palvelujärjestelmän kannalta keskeiset yhteistyötahot toiminnallisiksi kokonaisuuksiksi.
 - Hybridiohjaus: Tunnistaa uudenlaisen monitaso- ja monitaho-ohjauksen sekä useat erilaiset ohjaavat toimijat.



Johtopäätökset ja jatkokysymykset

Johtopäätökset 2/4:

- ELY- ja TE-tehtävät: Elinkeino (E)-vastuualueen tehtävien siirtämisestä itsehallintoalueille nähdään luonnollisena, Liikenne (L) - ja Ympäristö (Y)-puolen tehtävien jako herättää kysymyksiä.
 - TE-palveluiden valtakunnallinen hoitaminen valtion kautta vai siirtäminen itsehallintoalueille tai kaupungeille? Jakaa vahvasti mielipiteitä.
 - Miten vahvistetaan kansainvälistä kokonaiskilpailukykyä itsehallintoalueiden kautta?
 - L-puolella nähdään olevan paljon asioita, joita täytyy hoitaa usean itsehallintoalueen toimialueilla. Sopivatko Y-vastuualueen tehtävät itsehallintoalueille?
- Vaikuttavuudesta ei haastatteluissa varsinaisesti keskusteltu kuin joiltain osin liittyen laajempiin tavoitteisiin. Toiminnan asiakaslähtöisyydellä viitattiin usein myös vaikuttavuuteen: Jos toiminta on asiakaslähtöistä ja asiakkaan näkökulman huomioivaa, sen on silloin todennäköisemmin myös vaikuttavaa.
- Palveluiden ja toimintaprosessien digitalisoimista perään kuulutetaan kaikilta tahoilta
 - Meneillään olevaa kehitystyötä ei saa keskeyttää.
 - Esim. kansalliseen palveluarkkitehtuuriin kytkeytyminen pitkällä tähtäimellä tärkeää.
 - Monelta taholta edellytetään digitalisaation laajentamisen kokonaisvaltaista ohjausta valtion taholta → Miten ja mihin asti?



Johtopäätökset ja jatkokysymykset

Johtopäätökset 3/4:

- Asiakaslähtöisyys ja paikkariippumattomuus koetaan keskeisiksi periaatteiksi palveluiden järjestämisessä → Kuka määrittelee asiakaslähtöiset palvelut? Valtio vai itsehallintoalue? Kuullaanko asiakasta?
- Käyttöliittymän määrittely ja palvelumuotoilun toteuttaminen asiakkaiden ja sidosryhmien näkökulmasta osallistamisen kautta → Voidaan edistää asiakaslähtöisyyttä ja toiminnan vaikuttavuutta. Tarvitaan myös kontekstin määrittelyä eli minkälaisessa toimintaympäristössä palvelua tuotetaan. (Asiakaslähtöisyyteen ja digitalisaatioon liittyen: <https://www.gov.uk/design-principles>)
- Organisoituvatko itsehallintoalueet kuntien lailla ja olisiko tämä toimivin organisointimalli tulevien tehtävien kannalta? Tämä jakaa mielipiteitä.
- Kehittämistoimien ja uudistamisten kautta saavutettuja hyötyjä ei saa menettää vaan pyrittävä sisällyttämään uusiin organisaatioihin ja laajentamaan.



Johtopäätökset ja jatkokysymykset

Johtopäätökset 4/4:

- Kunnista voi tulla näivettyviä organisaatioita tai vastaavasti aitoja kehittäjiä → Miten saadaan kunnat ja kaupungit mukaan kokonaisvaltaiseen aluekehittämiseen, ja sallitaanko niille erityistehtäviä koskien etenkin suuria kaupunkeja?
- Haastatteluissa pohdittiin siirtymävaiheen ja muutosjohtamisen hallinnointia → Tulisiko jonkinlainen järjestelytoimikunta määrääjäksi, joka johtaisi uuden organisaation muodostamista?
- Tulevan uudistuksen tavoitteet ovat edelleen pitkälti samoja kuin ALKU-hankeen tavoitteet → Ollaanko aikaisemmin onnistuttu ja miten onnistutaan tulevassa uudistuksessa?
- ALKU-hankkeessa hallinnonalojen välinen yhteistyö, viestintä ja luottamuksen ei katsottu toimineen → Miten tulevassa uudistuksessa?
- Toisaalta monet katsoivat, että ALKU-hankkeesta ei voida omaksua tulevaan uudistukseen paljoakaan, koska uudistuksen paradigma on erilainen.



Johtopäätökset ja jatkokysymykset

Jatkokysymyksiä VNK TEAS -tutkimushankkeelle 1/2:

1. Mitkä ovat asiakaslähtöisen organisaation tunnusmerkit ja asiakaslähtöisyyden elementit? Miten määritellään tämän pohjalta tulevien itsehallintoalueiden palveluiden asiakaslähtöinen ja vaikuttava käyttöliittymä ja palvelumuotoilu?
2. Digitalisaation edistämisen keinot ja kynnyskysymykset? Toteutettujen digitalisointihankkeiden hyödyntäminen ja jatkumo tulevassa uudistuksessa?
3. Kuntien ja suurten kaupunkien roolien päivittäminen aluekehittäjinä?
4. Miten huomioidaan alueiden ja kaupunkien erityispiirteet osana uudistusta?



Johtopäätökset ja jatkokysymykset

Jatkokysymyksiä VNK TEAS -tutkimushankkeelle 2/2:

5. Ohjaus- ja toimintamallin määrittäminen itsehallintoalueen kohdalla: Voidaanko itsehallintoa tarkastella ”hybridiorganisaationa”, johon kohdistuu hybridiohjausta, ja miten tämä ohjausmalli toimisi käytännössä?
 6. Uudenlaiset ohjauksen välineet? Mitkä palvelut/asiat sekä niiden kehittyminen vaativat hallinnointia ja normeja ja mitkä taas vapautta hallinnoinnista ja normeista?
 7. Miten järjestetään muutosjohtamisen laadukas toteutus uudistuksen toimeenpanossa? Jatkumo vuoden 2019 jälkeen?
- **Näiden jatkokysymysten kautta voidaan jatkaa selvitystyötä varsinaisessa AHMA-tutkimushankkeessa, jonka toteutukseen esiselvityksen raportti aineistoineen on käytettävissä.**



Aluehallinnon uudistamisen vaikutukset (AHMA) -esiselvitys

Verkkajulkaisu
ISSN 1797-3562
ISBN 978-952-327-084-8



TYÖ- JA ELINKEINOMINISTERIÖ
ARBETS- OCH NÄRINGSMINISTERIET
MINISTRY OF EMPLOYMENT AND THE ECONOMY