

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi Valtionhallinnon kehittämiskeskuksesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan valtionhallinnon kehittämistoiminnan osittaista uudelleenjärjestelyä. Virastojen ja laitosten kehittämistyössä tarvittavia palveluja varten ehdotetaan perustettavaksi Valtionhallinnon kehittämiskeskus. Se muodostettaisiin nykyisestä Valtion koulutuskeskuksesta. Valtionhallinnon kehittämiskeskuksen tehtävänä olisi tuottaa ja jätjestää hallinnon koulutus-, konsultointi- ja muita kehittämistoiminnan asian-
tuntijapalveluja. Tehtäviä siirrettäisiin kehittä-

miskeskukseen valtiovarainministeriöstä ja valtiokonttorista. Samalla on tarkoitus tehostaa valtion henkilöstökoulutusta erityisesti johtamisen ja rationalisoinnin alueilla.

Esitys liittyy hallituksen esitykseen Eduskunnalle valtion tulo- ja menoarvioksi vuodelle 1987 ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

Uudistus on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä maaliskuuta 1987.

SISÄLLYSLUETTELO

	Sivu		Sivu
YLEISPERUSTELUT	3	3. Esityksen organisatoriset ja henkilöstövaikutukset	12
1. Esityksen yhteiskunnallinen merkitys	3	4. Esityksen taloudelliset vaikutukset	12
1.1. Lähtökohdat	3		
1.2. Tavoitteet	4	YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT	13
1.3. Keinot	5	1. Lakiehdotuksen perustelut	13
1.4. Tarvittava lainsäädäntö	7	2. Tarkemmat säännökset ja määräykset	14
2. Nykyinen tilanne ja asian valmistelu	7	3. Voimaantulo	14
2.1. Nykyinen tilanne	7		
2.1.1. Lainsäädäntö	7	LAKITEKSTI	15
2.1.2. Hallinnon yleinen kehittäminen	8	Laki valtionhallinnon kehittämiskeskuksesta	15
2.1.3. Valtion henkilöstön koulutus	9		
2.2. Aikaisempia vaiheita	10		
2.3. Hallinnon kehittämisorganisaatiot muissa Pohjoismaissa	11		
2.4. Uudistuksen valmistelu	12		

YLEISPERUSTELUT

1. Esityksen yhteiskunnallinen merkitys

1.1. Lähtökohdat

Julkiselle hallinnolle on muodostunut keskeinen asema paitsi yhteiskunnan perustoimintojen hoitamisessa myös yhä enemmän kansalaisten tarvitsemien erilaisten palvelujen, erityisesti ns. hyvinvointipalvelujen järjestämisessä. Julkisen hallinnon toimintojen laajentuminen on lisännyt julkisen hallinnon palveluksessa olevan henkilöstön määrää voimakkaasti. Nykyisin julkisen hallinnon palveluksessa on noin 635 000 henkilöä, mikä merkitsee noin neljännestä maan työllisestä työvoimasta. Tästä määrästä noin yksi kolmasosa on suoraan valtion palveluksessa ja kaksi kolmasosaa muun julkisen sektorin palveluksessa. Yhteiskunnan kehitykselle on muutoinkin ollut ominaista palvelutehtävien voimakas lisääntyminen. Palvelusektori työllistää tällä hetkellä jo noin 55 prosenttia työllisestä työvoimasta. Lähes puolet palvelusektorin työpaikoista on julkisen hallinnon työpaikkoja. Kansantalouden työllinen työvoima on vuodesta 1970 vuoteen 1984 kasvanut noin 200 000 henkilöllä. Vastaavana aikana julkisen hallinnon työvoiman määrä on lisääntynyt noin 250 000 henkilöllä. Pääosa julkisen hallinnon henkilöstön määrän kasvusta on tapahtunut kunnallishallinnossa.

Julkisen sektorin kokonaismenojen osuus bruttokansantuotteesta on lisääntynyt viime aikoina varsin voimakkaasti. Kun tämä osuus oli vuonna 1960 noin 26 prosenttia, se oli vuonna 1970 jo noin 31 prosenttia ja vuonna 1985 noin 41 prosenttia. Valtion palkkausmenot, sosiaaliturvamaksut, eläkkeet sekä valtionavut kuntien ja kuntainliittojen sekä muiden valtionapuyhteisöjen palkkauksiin ovat vuosittain yli kolmannes valtion budjetitalouden kokonaismenoista. Julkisen sektorin menot ovat viime aikoina kasvaneet noin 4,5 prosenttia vuosittain. Jotta kansantalouden tasapainoinen kehitys voitaisiin turvata, on arvioitu, että julkisten menojen kasvu voisi lähitulevaisuudessa olla korkeintaan puolet viime aikoina toteutuneesta menojen kasvusta. Julkisen

hallinnon on sopeuduttava hitaasti kasvaviin resursseihin, joillakin aloilla menojen supistuksiin. Tämän vuoksi on entistä tärkeämpää kiinnittää huomiota julkisen hallinnon tuloksellisuuden ja taloudellisuuden kohottamiseen sekä toimintojen jatkuvaan uudelleen arviointiin ja resurssien uudelleen kohdentamisiin. Nämä vaateet koskevat valtion oman hallintotoiminnan lisäksi myös kunnallishallintoa ja valtionapua saavia yksityisiä yhteisöjä. Julkisen talouden liikkumavaran supistuminen vaikuttaa välittömästi omalta osaltaan myös hallinnon kehittämiseen ja sen painopiste-alueisiin.

Julkisen hallinnon tuottavuuden parantaminen tulee olemaan tulevaisuudessa keskeisiä kehittämiskohteita. Julkisen hallinnon tähänastisesta tuottavuuskehityksestä ei ole saatavissa luotettavia tietoja. Eräiden selvitysten ja arvioiden mukaan julkisen hallinnon tuottavuus, erityisesti julkisissa palveluksissa, on tuotettua suoriteyksikköä kohden laskenut joissakin toiminnoissa selvästi viimeisten 10—15 vuoden aikana. Toisaalta tuottavuuden voidaan arvioida myös parantuneen joissakin toiminnoissa. Tuottavuuskehityksessä on siten suuria eroja. Tehtyjen selvitysten mukaan myös yksityissektorin palvelualoilla on tuottavuuskehitys ollut selvästi heikompi kuin tavaratuotannossa.

Sekä julkisen hallinnon että yksityissektorin palvelujen tuottavuuden arviointiin liittyy kuitenkin monia ongelmia. Esimerkiksi palvelujen laatutason erojen arvioiminen on yleensä selvityksissä sivuutettu. Kuitenkin eräiden viimeaikaisten selvitysten mukaan kustannuserot samanlaisia palveluja tuottavien yksiköiden välillä eivät yleensä ole johtuneet palvelujen laatutasoeroista, vaan palveluyksikön johtamisesta, työmenetelmistä ja muusta sovellettavasta teknologiasta.

Julkisten palvelujen tuottavuutta on vertailtu myös Pohjoismaiden kesken selvityksessä, jonka Statskontoret, Ruotsin valtionhallinnon rationalisointiviranomainen laati vuonna 1983. Siinä on vertailtu Pohjoismaiden julkisen hallinnon eri palvelualojen kustannuksia suoriteyksikköä kohden. Selvityksessä mukana olleiden toimintojen osalta Suomen julkinen hallinto tuotti palvelut

yli puolta halvemmalla kuin Ruotsin julkinen hallinto. Norja ja Tanska sijoittuivat tässä vertailussa yleensä Suomen ja Ruotsin välille. Samassa selvityksessä pyrittiin kustannusvertailun lisäksi, joka muun muassa eri maiden julkisen hallinnon pakkaeroista johtuen on epätydyttävä tuottavuusmittari, arvioimaan myös todellista resursien käyttöä tuotettua palvelua kohden. Selvityksen mukaan julkisten palvelujen tuottamiseen käytettiin Suomessa reaalisesti 15—50 prosenttia vähemmän resursseja kuin Ruotsissa. Tällä tavoin korjattu tuottavuusarvio alensi selvityksen mukaan Suomen julkisen hallinnon tehokkuuden suurin piirtein samalle tasolle Norjan ja Tanskan kanssa, monissa tapauksissa jopa niitä alemmalle tasolle.

Hallintokoneiston laajetessa on sen ohjaamisen tehostamiseksi otettu käyttöön uusia johtamis-, ohjaus- ja suunnittelujärjestelmiä. Suomen julkisen hallinnon kasvu onkin tapahtunut pääosin suunnitelmallisesti ja hallitusti. Suomen julkista hallintoa palvelujärjestelmienä pidetään kokonaisuutena kansainvälisissä vertailuissa yleensä erittäin korkeatasoisena. Julkisen hallinnon palveluksessa on hyvin koulutettua ja ammattitaitoista henkilöstöä. Julkisen hallinnon ja muun yhteiskunnan suhteet ovat asiallisella ja vakaalla pohjalla.

Julkinen hallinnon toimintojen ja henkilöstön nopea kasvu on aiheuttanut kuitenkin osaltaan myös monia ongelmia. Hallinnon palveluja käyttävien asiakkaiden näkökulmaa ei ole aina otettu riittävästi huomioon hallintoa kehitettäessä. Julkinen hallinto ei ole kaikilta osin päässyt eroon virkavaltaisista asenteista ja asioiden joustamattomista käsittelyjärjestyksistä. Julkisella hallinnolla ei myöskään aina ole riittävästi tietoa asiakkaiden ongelmista. Näitä hallinnon kielteisiä piirteitä on ajoittain huomattavastikin arvosteltu kaikissa kehittyneissä teollisuusmaissa. Kansalaisten vaatimukset hallinnon toimivuuteen lisääntyvät vastaisuudessaakin.

Yhteiskunnan elinkeino- ja väestörakenteen muutos merkitsee julkiselle hallinnolle uusia haasteita. Nopeasti teknistyvä ja kansainvälistyvä yhteiskunta asettaa kasvavia tehokkuus- ja joustavuusvaatimuksia myös julkisen hallinnon toiminnalle. Hallinnon kehittämisessä tarvitaan tämän vuoksi jatkuvaa ympäristömuutosten seuranta. Hallintoon kohdistuvia muutospaineita ei voida aina riittävän ajoissa ennakoita. Tämän vuoksi muutoksiin tulee varautua lisäämällä hallintokoneiston toiminnallista joustavuutta ja muutosalttiutta.

Julkinen hallinnon tehtäviin, henkilöstöön ja toimintatapoihin vaikuttava yhteiskunnallinen ja taloudellinen muutos vaatii määrätietoista ja oikein suunnattua hallinnon kehittämistyötä. Hallinnon kehittämisen olisi oltava jatkuvaa ja sen olisi perustuttava poliittisten päätöksentekoyhteisöjen ohjaukseen, taloudellisen tilanteen osoittamiin rajoituksiin, yhteiskuntapolitiikan yleisen kehittämisen lähtökohtiin, kansalaisten esittämiin tarpeisiin ja teknologian tarjoamiin mahdollisuuksiin.

1.2. Tavoitteet

Julkinen hallinnon kehittämistavoitteet muuttavat yhteiskunnan muutosten myötä. Hallituksen vuoden 1985 tulo- ja menoarvioesityksen liitteessä 3 on katsaus julkisen hallinnon kehittämisen yleistavoitteisiin ja toimintalinjoihin. Julkisen hallinnon kehittämistavoitteita on käsitelty myös lukuissa komiteamietinnöissä ja vastaavissa asiakirjoissa. Julkisen hallinnon organisaation ja toimintatapojen kehittämisen yleisistä periaatteista ja tavoitteista ei Suomessa ole kovin suuria poliittisia erimielisyyksiä.

Hallinnon toiminnassa on painotettava palvelunäkökulmaa hallinnon sisäisen näkökulman sijasta. Hallintokeskeisestä ajattelusta on siirryttävä palvelukeskeiseen hallinnon kehittämiseen. Hallinto on nähtävä apuvälineenä, jolla taataan palvelujen laatu ja määrä kansalaisten kannalta joustavasti. Hallintoa on kehitettävä siten, että se parhaalla mahdollisella tavalla palvelee hallinnon tehtävien hoitamista. Hallinnon organisaatio ja hallintomenettelyt on aina muodostettava kunkin tehtävän sisällön edellyttämiksi.

Parlamentaarinen hallinnon hajauttamiskomitea on keväällä 1986 valmistuneessa yksimielisessä mietinnössään (1986:12) ehdottanut julkisen hallinnon tehtävien ja toimivallan hajauttamisen ohella muun muassa julkisen hallinnon ohjaus- ja suunnittelujärjestelmien uudistamista ja yksinkertaistamista. Komitean mielestä hallinnon ajankohtaisia kehittämistavoitteita ovat edelleen kansanvaltaisuus, oikeusturvallisuus, suunnitelmallisuus, tasa-arvo sekä tehokkuus, taloudellisuus ja vaikuttavuus.

Julkinen hallinnon kansalaisille tarjoamien palvelujen riittävyys ja käyttökelpoisuus, erityisesti palvelujen käytön vaivattomuus, ovat nykyisin keskeisiä kysymyksiä julkista palvelutuotantoa uudistettaessa. Palvelutuotannon laadun parantaminen edellyttää yleisöpalveluun liittyvien ongel-

mien selvittelyä ja korjaamista sekä hallinnollisten menettelytapojen yksinkertaistamista. Tietotekniikan ja sen soveltamismahdollisuuksien nopea kehittyminen edellyttävät entistä tehokkaampaa teknologian käyttöönoton ohjausta ja käyttöönoton sopeuttamista julkisen hallinnon taloudellisiin ja toiminnallisiin mahdollisuuksiin.

Lakiehdotuksen tavoitteena on luoda entistä parempia edellytyksiä julkisen hallinnon kehittämiseksi. Kehittämisen tulee tapahtua ylimpien valtioelinten päättämien suuntaviivojen ja osoittamien resurssien pohjalta. Hallinnon kehittämiseksi tarkoitetaan tässä esityksessä hallinnon toimivuuden ja tehokkuuden parantamista.

1.3. Keinot

Hallinnon kehittämistyössä on tarpeen selkeyttää ja järjestää osittain uudelleen tehtäväjako hallinnon yleisestä kehittämisestä vastaavien organisaatioiden kesken.

Ministeriötasolle kuuluvina tehtävinä tulisi painottaa hallinnon kehittämisen suuntaviivojen määrittelyä, hallinnon keskeisiä järjestelmiä koskevien uudistusten valmistelua ja uudistusten toteutuksen ohjausta ja yhteensovittamista sekä hallinnossa tehtävän kehittämistyön koordinoimista, tarvittavien yleissäädösten ja -päätösten valmistelua sekä yhteyttä poliittiseen päätöksentekoon.

Asiantuntijavirastoille kuuluu lähinnä huolehtia virasto- ja laitostason hallinnon kehittämisen tueksi tarvittavista asiantuntijapalveluista omalla erityisalueellaan. Tähän liittyviä tehtäviä ovat muun muassa oman tehtäväalueen erityisasiantuntemuksen ylläpitäminen, hallinnon kehittämistyön edellyttämän metodologian kehittäminen sekä virastojen ja laitosten avustaminen kehittämistehtävissä. Viimeksi mainittuun kuuluvat koulutus, konsultointi ja niitä tukevan aineiston tarjonta.

Virastoilla ja laitoksilla tulee edelleen olla päävastuu oman organisaationsa ja omien toimintojensa kehittämisestä. Kehittämisen tulisi olla luonnollinen osa viraston johtamista. Virastotasolla tapahtuva kehittäminen edellyttää muun muassa sitä, että myös viraston johdolla itsellään on riittävästi asiantuntemusta kehittämistyön johtamiseen.

Yleisvastuu julkisen hallinnon toimivuudesta ja tehokkuudesta sekä niiden kehittämisen ohjauksesta ja koordinoimisesta on valtioneuvostolla. Valtiovarainministeriölle, lähinnä sen järjestely-

osastolle, kuuluvat ministeriöiden toimialajaossa hallinnon kehittämiseen liittyvät tehtävät. Tämän mukaisesti valtiovarainministeriön tehtävänä on julkisen hallinnon kehittämistä koskevien periaatekannanottojen valmistelu sekä niiden toteuttamisen ohjaus ja valvonta.

Hallinnon kehittämistoiminnan ohjauksen ja valvonnan tehostaminen edellyttää valtiovarainministeriön tehtävien uudelleen arviointia. Valtiovarainministeriön tulee keskittyä nykyistä enemmän julkisen hallinnon toimivuuden ja tehokkuuden parantamiseen käytettävissä olevia voimavaroja parhaalla mahdollisella tavalla organisoimalla. Hallinnon toimivuuden ja tehokkuuden edistämiseen ei varsinaisesti kuulu sen tarkasteleminen, mitä tehtäviä julkisen hallinnon tulisi suorittaa. Tehtäviä suunniteltaessa ja organisoitaessa on kuitenkin selvitettävä niiden vaikutukset koko julkisen hallinnon toimivuuteen ja tehokkuuteen. Julkisen hallinnon toimivuudesta ja tehokkuudesta huolehtiminen edellyttää toimintojen ja palvelujen yhteensovittamista sekä kehittämisessä tarvittavien palvelujen järjestämistä.

Valtiovarainministeriön järjestelyosaston toimintaa muutetaan siten, että se keskittyy entistä enemmän julkisen hallinnon kehittämistä koskevien periaatekannanottojen valmisteluun sekä niiden toteuttamisen yleiseen ohjaukseen ja valvontaan. Järjestelyosasto vastaa tulevaisuudessa entistä selkeämmin hallinnon yleisestä tehokkuudesta ja toimivuudesta sekä niiden kehittämisen ohjauksesta ja koordinoimisesta valtioneuvostotasolla. Järjestelyosasto osallistuu yksittäisiin virasto- ja laitokohtaisiin kehittämishankkeisiin lähinnä vain silloin, kun niillä on yleisempää merkitystä koko hallinnon kehittämiseksi. Järjestelyosastolla tapahtuvaa yksittäisten hallinnon kehittämishankkeiden käsittelyä ja lausunnotmenettelyä vähennetään. Osaston henkilöstörakennetta on tarkoitus kehittää muuttuvia tehtäviä vastaavaksi. Tämä on välttämätöntä myös sen vuoksi, että osaston henkilöstömäärä vähenee uudistuksen johdosta noin kolmanneksella.

Julkisen hallinnon kehittämisessä tarvittavaa asiantuntemusta ei voida pysyvästi järjestää kaikkiin sitä tarvitseviin virastoihin ja laitoksiin. Tämän vuoksi virastojen ja laitosten oman kehittämisasiantuntemuksen täydentäminen edellyttää ulkopuolisten palvelujen käyttöä. Valtionhallinnossa tulisi voida tarjota virastoille ja laitoksille keskitettyjä koulutus-, kehittämis- ja konsultointipalveluja. Tarkoituksena on, että virastot ja laitokset voisivat riittävän monipuolisen ja laaja-

alaisen asiantuntemuksen saamiseksi käyttää valtionhallinnon omien palvelujen kanssa yhdessä myös kunnallisten keskusjärjestöjen ja yksityissektorin kehittämispalveluja. Keskeisen tärkeänä julkisen hallinnon kehittämisen kannalta on pidettävä sitä, että valtionhallinnon alueella on oma asiantuntijayksikkö, joka on erikoistunut julkisen hallinnon kehittämiseen liittyviin ongelmiin ja menetelmiin.

Julkisessa hallinnossa tarvittavan virasto- ja laitoskohtaisen hallinnon kehittämistyön tehostamiseksi ehdotetaan perustettavaksi Valtionhallinnon kehittämiskeskus. Virasto- ja laitoskohtaista kehittämistyötä tarvitaan erityisesti johtamisjärjestelmien, henkilöstöhallinnon, tietotekniikan hyväksikäytön ja organisaatorakenteiden osalta. Näitä osa-alueita kehittämällä voidaan samalla parantaa hallinnon yleistä toimintatasoa ja palvelukykyä. Julkisen hallinnon kehittämisressit ovat tähän saakka sitoutuneet suurelta osin uusien toimintojen ja palvelujärjestelmien suunnittelu- ja käyttöönottoihin. Entisten toimintojen muuttaminen ja voimavarojen uudelleen kohdentaminen ovat jääneet vähemmälle huomiolle.

Valtionhallinnon kehittämiskeskus ehdotetaan muodostettavaksi siten, että virastojen ja laitosten kehittämiseen liittyviä kehittämis- ja konsultointipalvelutehtäviä varten kootaan asiantuntevaa henkilöstöä Valtion koulutuskeskukseen, jonka nimi samalla muutetaan Valtionhallinnon kehittämiskeskukseksi. Valtionhallinnon kehittämiskeskuksen toiminta-ajatus on tarjota virastoille ja laitoksille niiden tarpeista lähteviä hallinnon kehittämiseen liittyviä koulutus-, konsultointi- ja muita kehittämistoiminnan asiantuntijapalveluja.

Johtamisen konsultointimuotoinen kehittäminen siirrettäisiin järjestelyosastolta kehittämiskeskukseen. Valtiokonttorilla on ollut vastuu hallinnollisen kirjanpidon ja kirjanpitojärjestelmän atk-toteutuksen kehittamisestä. Sen sijaan suunnittelu- ja seurantajärjestelmien konsultointi nimenomaan virastojen ja laitosten johtamisen näkökulmasta ei ole täysin sopinut valtiokonttorin tehtäviin. Tämän vuoksi on perusteltua siirtää virasto- ja laitoskohtainen suunnittelu- ja seurantajärjestelmien soveltamisen konsultointi kehittämiskeskukseen. Suunnittelu- ja seurantajärjestelmien kehittämisvastuu tulisi sitä vastoin nykyiseen tapaan olla valtiovarainministeriön tulo- ja menoarvio-osastolla sekä valtiokonttorilla.

Kehittämiskeskuksen palveluihin kuuluisivat myös virastojen ja laitosten henkilöstöpolitiikkaa

ja henkilöstöhallintoa koskevat kehittämis- ja konsultointitehtävät, koska ne liittyvät olennaisesti virastojen ja laitosten johtamisen kehittämiseen. Valtiovarainministeriön palkkaosaston tehtävänä olisi edelleen valtion yleisen henkilöstö- ja työnantajapolitiikan kehittäminen ja yhteensovittaminen.

Virasto- ja laitoskohtaiseen kehittämiseen liittyviä tietojenkäsittelyn konsultointitehtäviä on niin ikään tarkoitus koota Valtionhallinnon kehittämiskeskukseen. Kehittämiskeskuksen tulisi voida tarjota merkittävien organisaatio- ja toimintajärjestelmien kehittämisprojektien yhteydessä tietotekniikan konsulttipalveluja. Valtion tietokonekeskus tarjoaisi oman erityisasiantuntemuksensa alueella edelleen maksullisia konsulttipalveluja. Valtionhallinnon kehittämiskeskukseen esitetään siirrettäväksi nykyisin järjestelyosastolla harjoitettu hallinnon tutkimus sekä pääosin virastojen ja laitosten organisaatorakenteiden kehittämiseen liittyvät virasto- ja laitoskohtaiset tehtävät sekä toimistoautomaation, asiakirjatekniikan, standardisoinnin ja materiaalihallinnon konsultointitehtävät.

Valtionhallinnon kehittämiskeskuksen tulee myös huolehtia siitä, että sen oma asiantuntemus ja toiminta kehittyy. Tähän liittyviä tehtäviä ovat muun muassa oman tehtäväalueen erityisasiantuntemuksen hankkiminen ja ylläpitäminen, hallinnon kehittämistyön edellyttämän metodologian kehittäminen sekä virastojen ja laitosten kehittämistoiminnan yleinen aktivoiminen. Viimeksi mainittuun kuuluvat koulutus-, kehittämis- ja konsultointipalvelujen tarjoamisen lisäksi myös muun muassa koulutusta ja kehittämistoimintaa tukevan materiaalin valmistaminen ja tarjonta.

Valtionhallinnon kehittämiskeskuksen toiminta on tarkoitus jakaa kahteen pääalueeseen. Kehittämiskeskuksen tärkeän tehtäväalueen muodostaisi edelleen Valtion koulutuskeskuksen nykyinen tehtäväalue, jota on tarkoitus samalla myös tehostaa erityisesti johdon koulutuksen ja hallinnon rationalisoinnin alueilla. Uutena tehtävänä on tarjota hallintoyksiköille kehittämistoimintaan liittyviä asiantuntijapalveluja ennen kaikkea seuraavilla alueilla:

- johtaminen
- suunnittelu-, seuranta- ja muut päätöksen-
teon tukijärjestelmät
- henkilöstöhallinto
- organisaatorakenteet
- hallinnon tutkimus
- tietotekniikka

- toimistoautomaatio
- asiakirjatekniikka
- standardisointi sekä
- materiaalihallinto.

Lisäksi harjoitetaan toiminnan kehittämiseksi ja tukemiseksi tarpeellista tutkimusta sekä julkaisu- ja tiedotustoimintaa.

Valtiovarainministeriön sisäisen organisaation uudistamisen yhteydessä on samalla tarkoitus koota resurssihallinnon keskitettyjä palveluja tuottavista yksiköistä Valtion painatuskeskus järjestelyosaston alaiseksi. Tietotuotannon koordinoitutarpeen jatkuvasti lisääntyessä on Tilastokeskus tarkoitus siirtää järjestelyosaston alaiseksi. Valtion tietokonekeskus on jo ennestään järjestelyosaston alainen laitos.

1.4. Tarvittava lainsäädäntö

Valtionhallinnon kehittämiskeskukseen muodostaminen Valtion koulutuskeskuksesta edellyttää muutoksia 22 päivänä tammikuuta 1971 annettuun lakiin valtion koulutuskeskuksesta (68/71). Koska muutoksia kuitenkin tulisi lain kaikkiin pykäliin, on tarkoituksenmukaista säätää kokonaan uusi laki Valtionhallinnon kehittämiskeskuksesta ja kumota samalla laki valtion koulutuskeskuksesta.

Lain säätäminen perustettavasta virastosta tai laitoksesta on vakiintuneen käytännön mukaista ja vastaa myös vuoden 1988 alusta voimaan tulevaan virkamieslainsäädännön uudistukseen liittyvää hallitusmuodon 65 §:n muutosta, jossa nykyinen sääntelykäytäntö vahvistetaan. Hallitusmuodon uuden säännöksen mukaan viraston tai laitoksen perustaminen edellyttää vastaisuudessa aina, että sen yleisistä perusteista on säädetty lailla.

Ehdotettava laki vastaa sisällöltään ja rakenteeltaan nykyistä lakia valtion koulutuskeskuksesta.

2. Nykyinen tilanne ja asian valmistelu

2.1. Nykyinen tilanne

2.1.1. Lainsäädäntö

Hallinnon kehittämistoimintaa sääntelee valtionhallinnon organisaatiosta ja viranomaisten toimivallasta annettu lainsäädäntö. Virastojen ja

laitosten tehtäviä koskevissa laeissa on jonkin verran säännöksiä velvollisuudesta kehittää toimintaa ja organisaatiota. Vastaavia säännöksiä on runsaammin asetuksissa, joissa muun muassa määritellään hallintoyksiköiden sisäinen työnjako. Ensisijainen vastuu oman toimintansa ja organisaationsa kehittämisestä on katsottu kuuluvan jokaiselle virastolle tai laitokselle ja ministeriölle itselleen, vaikka tähän ei olisikaan nimenomaista laintasoista velvoitusta.

Ministeriöiden ja niiden hallinnonalojen välinen pääasiallinen tehtäväjako on säädetty 30 päivänä maaliskuuta 1922 valtioneuvoston ministeriöiden lukumäärästä ja yleisestä toimialasta annetussa laissa (78/22). Eri virastojen, laitosten ja muiden toimintayksiköiden tehtäväkentät määräytyvät lisäksi niitä kutakin erikseen koskevasta organisatorisesta tai toimintaa ohjaavasta lainsäädännöstä. Tarkempia säännöksiä on 17 päivänä joulukuuta 1943 annetussa asetuksen tasoissa valtioneuvoston ohjesäännössä (995/43) sekä viranomaisten hallintoasetuksissa ja niiden nojalla annetuissa määräyksissä. Valtionhallinnon ja muun julkisen hallinnon kehittämiseen liittyviä tehtäviä on lainsäädännössä osoitettu erityisesti erälle ministeriöille ja muille viranomaisille.

Valtioneuvoston ministeriöiden lukumäärästä ja yleisestä toimialasta annetun lain 3 §:n 1 momentin 6 kohdan mukaan valtiovarainministeriö käsittelee muun muassa asiat, jotka koskevat valtionhallinnon organisoimista ja rationalisoinnin sekä palkkaus- ja muiden henkilökunta-asiain yleistä järjestelyä. Tarkempia säännöksiä on valtioneuvoston ohjesäännössä. Valtiovarainministeriön sisäisestä organisaatiosta ja sen alayksiköiden tehtävistä on säädetty valtiovarainministeriöstä annetussa asetuksessa.

Valtiovarainministeriön alaisuudessa toimii muun muassa Valtion koulutuskeskus. Siitä on säädetty 22 päivänä tammikuuta 1971 annetussa laissa valtion koulutuskeskuksesta (68/71). Laki on tavanomainen organisaatiosäädös, jossa on säädetty keskeiset asiat koulutuskeskuksen tehtävistä, asemasta valtionhallinnossa, johtokunnasta ja koulutuskeskuksen viroista. Lisäksi laissa on säännökset siitä, että koulutuskeskuksen palveluksista perittävistä maksuista säädetään asetuksella ja että tarkemmat määräykset lain soveltamisesta annetaan asetuksella.

2.1.2. Hallinnon yleinen kehittäminen

Valtionhallinnon kehittämistoiminnassa noudatetaan vakiintuneesti vastuunjakoa, jonka mukaan jokaisella yksiköllä on jatkuva velvollisuus kehittää toimintaansa ja sitä varten tarvittavaa organisaatiota. Kehittäminen kuuluu erityisesti johdon tehtäviin. Hallintoyksiköiden on laadittava kehittämissuunnitelmia ja pantava toimeen päätösvallassaan olevia uudistuksia ja parannuksia. Samoin on kunkin ministeriön huolehdittava oman toimialansa kehittämisestä suunnitelmia laatimalla, alaisiaan hallintoyksiköitä ohjaamalla ja avustamalla sekä tarvittavia esityksiä tekemällä. Vastuu valtionhallinnon kokonaisjärjestelmän toimivuudesta ja hallinnon kehittämistyön yhteensovittamisesta kuuluu valtiovarainministeriölle. Sen lisäksi on eräitä muita virastoja ja laitoksia, joilla on koko valtionhallintoon ulottuvia kehittämistehtäviä.

Valtiovarainministeriössä kuuluvat sen järjestelyosastolle valtionhallinnon yleistä organisointia, rationalisointia, palvelukyvyyn edistämistä, automaattista tietojenkäsittelyä ja valtion henkilöstökoulutusta koskevat tehtävät. Järjestelyosasto on siten valtionhallinnon organisaation ja toimintamenetelmien kehittämistä yleisesti koordinoiva yksikkö. Osaston tärkeimpiä toimintamuotoja ovat valtion toiminta- ja taloussuunnitelmien sekä tulo- ja menoarvioiden valmisteluun ja soveltamisen ohjaukseen osallistuminen, hallintoa koskevan yleisen lainsäädännön ja poliittisten linjamäärittelyjen valmistelu sekä asiantuntijapuu virastoille ja laitoksille. Järjestelyosaston henkilöstövahvuus on noin 60. Valtiovarainministeriön palkkaosasto vastaa valtion henkilöstöhallinnon ja tulo- ja menoarvio-osasto suunnittelu- ja laskentajärjestelmien kehittämisestä.

Omaa hallinnonalaa laajemmin valtionhallintoon kohdistuvia merkittäviä hallinnon kehittämistehtäviä on myös valtioneuvoston kanslialla. Se kehittää valtioneuvoston organisaatiota ja sen toimintamenettelyjä yhtenä kokonaisuutena. Sisäasiainministeriö kehittää puolestaan valtion alue- ja paikallishallinnon yleistä järjestelmää. Myös kunnallishallintoa koskevat asiat kuuluvat sisäasiainministeriölle. Oikeusministeriölle kuuluu säädösvalmistelun yleishaus.

Valtionhallinnon sisäisiä kehittämispalveluja tarjoavat lähinnä Valtion koulutuskeskus, Valtion tietokonekeskus ja valtiokonttori. Alansa yleisiä kehittämistehtäviä on myös muun muassa Tilastokeskuksella ja Valtionarkistolla. Valtiontalouden tarkastusvirasto seuraa hallintotoimintaa ja

kehittämistyön tuloksia sekä osoittaa uusia kehittämiskohteita. Tarkastusvirasto voi myös osallistua kehittämistoimienpiteiden suunnitteluun.

Hallinnon kehittämisestä koko valtionhallinnossa vastaavien keskitettyjen yksiköiden asiana on

— valmistella valtionhallinnon yleisiä hallinnonkehittämisperiaatteita ja ohjata niiden toteuttamista

— huolehtia siitä, että hallinto kehittyy kansalaisten tarpeista lähtien kokonaisuutena tasapainoisesti ja yhtenäisten periaatteiden mukaisesti

— luoda menetelmiä, joilla hallinnon kehittäminen tapahtuu, edistää niiden käyttöä ja parantaa niitä edelleen sekä

— tarjota asiantuntemusta ja muita kehittämispalveluja virastoille ja laitoksille.

Kehittämissuunnitelmien tehtävänä on luoda myönteistä kehittämissuunnitelmien hallintoon ja kannustaa hallintoyksiköitä oma-aloitteiseen kehittämistyöhön. Kun kaikissa virastoissa ja laitoksissa ei ole kehittämisessä tarvittavaa erikoisasiantuntemusta, on valtionhallinnon keskitettyjen kehittämissuunnitelmien tehtävänä tarjota asiantuntijapalveluja sekä välittää kokemuksia hallintoyksiköiden kesken. Tarvittaessa käytetään myös valtionhallinnon ulkopuolisia palveluja. Ulkopuolisten konsulttien käyttö on runsasta varsinkin liikelaitoksissa ja työvirastoissa, joilla on paljon tuotantomenetelmiin liittyvää kehittämistoimintaa. Ulkopuolisten asiantuntijoiden kysyntä on kasvanut myös taloudellishallinnollisten järjestelmien ja johtamisen kehittämisessä.

Virastoissa ja laitoksissa on ollut aiemmin nykyistä enemmän nimenomaan rationalisointityöhön osoitettua henkilöstöä ja erityisiä rationalisointi- tai järjestely-yksiköitä. Niitä on kuitenkin yhdistetty muihin yleishallinnollisiin yksiköihin, ja vaikka hallintohenkilöstöä on lisättykin, se on käytännössä sitoutunut juoksevan toiminnan hoitamiseen. Myös virastoihin ja laitoksiin perustetut suunnittelu-yksiköt ovat keskittyneet lähinnä uusien toimintajärjestelmien luomiseen eivätkä olemassa olevan hallinnon tuloksellisuuden tai taloudellisuuden parantamiseen.

Virastojen ja laitosten kehittämistyössään tarvitseman ulkopuolisen asiantuntemuksen, erityisesti konsultointityyppisten palveluiden tarjonta on valtionhallinnon piirissä vähäistä. Tarjonnasta vastaavat valtiovarainministeriön ohella omilla tehtäväalueillaan Valtion tietokonekeskus, Valtion koulutuskeskus ja valtiokonttori. Konsultointitoimintaan käytetään niissä suhteellisen

pieni työpanos. Myös muun muassa Valtion teknillinen tutkimuskeskus suorittaa virastojen ja laitosten kehittämistoimeksiantoja. Yksityisten konsulttien käytöstä ei ole koottuja tilastoja, mutta se on viime vuosina lisääntynyt.

Kunnallishallinnossa ovat kuntien keskusjärjestöt huolehtineet kehittämispalvelujen järjestämisestä jäsenkunnilleen. Keskusjärjestöjen kehittämisyksiköt voivat ottaa toimeksiantoja myös ulkopuolisilta. Kunnallishallinnon kehittämistyö on myös valtion kannalta tullut entistä merkittävämmäksi tämän sektorin jatkuvasti laajetessa. Sen vastattavana on pääosa julkisesta palvelutuotannosta.

Hallintoa kehitetään tehtävien jatkuvasti muuttuessa poliittisten päätösten ja kansalaisten tarpeiden mukaan. Kehittämisessä on otettava huomioon hallinnon nykytila ja siinä vaikuttavat perinteet. Erityisesti teknologian kehitys pyritään hyödyntämään hallinnon toiminnassa. Kansainväliset vaikutteet tuovat myös muutospaineita. Hallinto joutuu yhä enemmän toimimaan kansainvälisillä ehdoilla. Kansainvälinen yhteistyö hallinnon kehittämisessä onkin lisääntynyt lähinnä Pohjoismaiden kesken, mutta esimerkiksi myös OECD:n puitteissa.

Hallinnon kehittämisessä käytetään hyväksi yliopistoissa ja muissa tutkimuslaitoksissa tehtävää hallinnon tutkimusta, joka on laajentunut parin viime vuosikymmenen aikana olennaisesti. Julkinen hallinto on myös vilkastuneen yleisen keskustelun kohteena. Ajankohtaisia teemoja ovat varsinkin hallinnon byrokraatiaongelmat, palvelutaso, julkisen sektorin toiminnan laajuus, hallinnon hajauttaminen ja julkisten palvelujen yksististäminen.

Valtionhallintoa kehitetään yhteistoiminnassa henkilöstön kanssa. Näin voidaan osaltaan varmistaa koko henkilöstön luovan panoksen hyödyntäminen, kehittämistyön tulosten käytännöllinen toteutuminen ja henkilöstön tavoitteiden huomioon ottaminen. Virastoissa ja laitoksissa henkilöstön osallistuminen rationalisointitoimintaan on järjestetty rationalisointiyhteistyöstä valtion virastoissa annetun valtioneuvoston päätöksen (VM 6.11.1980 no P 5623) mukaisesti. Vuoden 1988 alusta voimaan tulevien valtion virkaehtosopimuslainsäädäntöön tehtyjen muutosten jälkeen on mahdollista myös tehdä virkamiesasioiden hoidossa noudatettavista menettelytavoista yleissopimuksia työnantaja- ja työntekijäosapuolten kesken. Valtion virastoissa henkilöstön osallistuminen on järjestetty virastodemokratian avulla. Sen kehittäminen lakiin perustuvaksi yh-

teistoiminnaksi on valmisteilla. Valtion koulutuskeskuksen johtokunnassa on työntekijäjärjestöjen edustus. Valtionhallinnon kehittämiseksi on aloitetoimintaa, tiedotusta ja koulutusta pidetty tärkeänä.

2.1.3. Valtion henkilöstön koulutus

Valtionhallinto ottaa yleensä palvelukseensa valmiiksi koulutettua henkilöstöä. Eräillä hallinnonaloilla annetaan myös ammatillista peruskoulutusta ja järjestetään virkatutkintoja. Valtion henkilöstökoulutuksessa noudatetaan työnjakoa, jonka mukaan kukin virasto tai laitos huolehtii omien erityistarpeittensa vaatimasta koulutuksesta. Valtion koulutuskeskus antaa virastoille ja laitoksille yhteistä, niin sanottua yleishallinnollista koulutusta. Valtiovarainministeriön tehtävänä on koordinoida valtion henkilöstökoulutusta ja ohjata sen uudistamista.

Valtion voidaan arvioida käyttäneen vuonna 1983 henkilöstönsä kouluttamiseen kurseilla, seminaareissa ja muissa vastaavissa organisoiduissa koulutustilaisuuksissa noin 800 000 työpäivää. Tämä merkitsee noin neljää päivää jokaista valtion palveluksessa olevaa kohti. Jos luvusta vähennetään ammatillinen peruskoulutus, jää täydennyskoulutuksen osuudeksi vajaat kolme päivää henkilöä kohti. Valtaosan tarvitsemastaan koulutuksesta valtion viranomaiset järjestävät itse. Omien toimenpiteiden osuus oli lähes 90 prosenttia. Valtion koulutuskeskuksen, muun hallinnon ja valtionhallinnon ulkopuolisten järjestäjien yhteisösuudeksi jäi siten runsaat 10 prosenttia. Koulutuksesta aiheutui valtiolle menoja yli 100 miljoonaa markkaa. Suurin menoerä olivat oppilaiden ja opettajien matkakustannusten korvaukset.

Varsinkin suuret virastot ja laitokset toteuttavat huomattavan osan koulutuksestaan alueellisesti. Viime vuosien aikana on myös entistä enemmän pyritty yhteistyöhön korkeakoulujen ja keskiasteen ammatillisten oppilaitosten kanssa.

Valtion koulutuskeskus on tällä hetkellä koulutusorganisaatio. Sen koulutustoiminta kattaa koulutuspäivinä mitattuna noin kaksi prosenttia koko valtionhallinnon henkilöstökoulutuksesta. Koulutus on virastoille ja laitoksille maksutonta. Viime vuosina toimintaa on suunnattu lyhyistä kursseista laajoihin koulutusohjelmiin muun muassa virastojen johdolle, toimistohenkilöstölle ja kouluttajille. Koulutuskeskus on vähäisessä määrin voinut tarjota virastoikohtaisia neuvontapalve-

luja kehittämishankkeissa. Koulutuskeskuksella on kuitenkin pitkäaikainen kokemus eritoten henkilöstökoulutuksen konsultointitoiminnasta ja sitä tukevasta tutkimuksesta. Koulutuskeskuksen nykyinen henkilöstömäärä on noin 50.

2.2. Aikaisempia vaihteita

Virastojen ja virkamiesten toiminnan tehokkuudesta on Suomessa tällä vuosisadalla useasti käyty julkista keskustelua. Varsinkin itsenäisyyden alkuvuosikymmeninä virkamieskysymys oli kiperä yhteiskunnallinen ongelma. Virkamiesten lukumäärästä, koulutuksesta ja työtavoista sekä hallintokoneiston organisoinnin periaatteista väiteltiin. Virkamiesten palkkaus oli kuitenkin suurin erimielisyyden aihe.

Eduskunnan osuus virasto- ja virkamiesoloja koskevassa keskustelussa oli keskeinen. Muita tärkeitä osapuolia olivat virkamiehet järjestöineen sekä lehdistö. Merkittäviä uudistuksia hidasti virkamieskysymyksen vahva politisoituminen.

Virkamiesten palkkataistelun yhteydessä 1920- ja 1930-luvulla puhuttiin kyllä myös hallinnon tehokkuudesta ja tarkoituksenmukaisuudesta, mutta vasta toisen maailmansodan aikana ja maailmansodan jälkeen viranomaistoiminnan tehokkuus on saanut enemmän huomiota osakseen. Merkittävänä taitekohtana voidaan pitää virastoasiain valtuutetun työn käynnistymistä valtiovarainministeriössä 1943. Sodan luoma uusi sosiaalinen ja taloudellinen tilanne johti pysyväiseksi tarkoitettuun toimenpiteeseen: virastoasiain valtuutetun toimistosta kehittyi aikaa myöten nykyinen valtiovarainministeriön järjestelyosasto.

Hallinto-organisaation rakenne, virkamieskoulutus ja hallinnon työmenetelmät ovat alusta alkaen olleet valtionhallinnon keskitetyn järjeistämisen työalueita. Siten järjestelyosaston ensimmäisiä tehtäviä oli sodan aikana muodostuneen kriisijanan organisaation purkaminen. Toinen tärkeä tehtävä oli virastojen sisäisen työnjaon tehostaminen. Kollegiaalisesta, virkamiesten erilliseen työskentelyyn perustuvasta hallintokäytännöstä pyrittiin päällikkövaltaiseen, määrätietoisesti johdettuun toimintatapaan. Rationalisointi- ja standardisointitoiminta käynnistettiin. Virastojen sisäisen organisoinnin kehittämiseksi tehtiin organisaatioselvityksiä ja koulutettiin virastoihin työntutkijoita. Johtamiskysymyksiä alettiin käsitellä ylimpien virkamiesten kokoontumisissa. Alkoi myös toimistotekniikan kehittäminen. Luon-

teenomaista työtöelle oli virastoittaisia organisaatiokysymyksiä painottava ajattelu ja toiminta.

1950-luvun lopulla hallinnon kehittämistyö sai uusia piirteitä. Yksittäisiin työnkulkuihin keskitetyn rationalisointiajattelun rinnalla alettiin soveltaa uutta päätöksenteko- ja organisaatioteoriaa. Valtioneuvoston vuonna 1960 tekemä, jatkuvasti voimassa oleva periaatepäätös valtionhallinnon organisaatioiden kehittämisperiaatteista heijastaa tätä ajattelutavan muutosta.

Yhteiskunnan rakennemuutos alkoi 1960-luvun puoleen väliin tultaessa selvästi ilmetä hallinnossa. Uutta teollistunutta yhteiskuntaa varten oli rakennettava kokonaan uudenlaisia julkisia toimintoja ja luotava niitä varten organisaatiot. Samalla ilmeni mahdollisuuksia hallinnonalojen välisen tehtäväjaon selkiennyttämiseen. Uusia keskusvirastoja perustettiin. Ministeriöiden ajateltiin vapautuvan rutiinimaisista hallinto-tehtävistä ja keskittyvän yhteiskuntapoliittisesti merkittävien asioiden hoitamiseen ja koko hallinnonalan johtotehtäviin.

Myös työnjaon laatu muuttui. Sekä ministeriöihin että virastoihin luotiin linjaorganisaation rinnalle muiden yksiköiden toimintaa ohjaavia ja avustavia esikuntayksiköitä, kuten suunnittelun, talouteen, koulutukseen ja automaattiseen tietojenkäsittelyyn erikoistuneita organisaatioita. Valtion tietokonekeskus perustettiin 1964.

Työnjaon eriytyminen vaati puolestaan uusia työnjakosuhteita vastaavien toimintatapojen, yhteistyömuotojen ja ohjauksen rakentamista. Juuri tämäntapaiset hallinnon koordinaation tarpeet olivat voimakkaasti vaikuttamassa myös Valtion koulutuskeskuksen perustamiseen. Vuonna 1970 valmistui valtiovarainministeriössä selvitys valtion henkilöstökoulutuksen tilasta, koulutustarpeista ja koulutustoiminnan organisoinnista. Suunnitelman toteutus aloitettiin vuonna 1971. Tällöin perustettiin Valtion koulutuskeskus.

1970-luvun alkupuoli oli hallinnossa toimintojen ja järjestelmien voimakkaan kasvun kausi. Uusia virastoja ja laitoksia perustettiin. Hallintokoneisto asiantuntijavaltaistui. Hallinnon kehittäminen suuntautui muun muassa uusien suunnittelu- ja laskentajärjestelmien kehittämiseen, josta vastasi valtiovarainministeriön suunnittelusihteeristö.

Niin kutsutun öljykriisin jälkeistä aikaa on hallinnossa leimannut resurssien niukentuminen. Hallinnon tehtävistä ovat etusijalle nousseet teollisuusyhteiskunnan ongelmat: työttömyys, ympäristön saastuminen jne. Toisin kuin hallinnon perustehtäviä näiden ongelmien ratkaisemista ei

ole voitu antaa yhden ministeriön tai yhden viraston tehtäväksi. Siten 1970-luvun loppupuolelta alkaen hallinnon organisoinnissa ovat entistä vahvemmin nousseet esille kysymykset ministeriöiden ja virastojen välisestä yhteistyöstä sekä koko hallinnon rakenteen, erityisesti eri hallinnon tasojen välisten organisaatiosuhteiden järjeistämistä. Samalla on ollut pakko havaita, että hallinnon eri toiminnot vaativat erilaista organisaatiota ja erilaisia toimintaperiaatteita. Tulevaisuudessa virastojen on voitava erikoistua entistä enemmän ja sopia toimialan rationalisoinnista ja yhteistyöstä keskenään. Tästä syystä virastot tarvitsevat asiantuntevaa ohjausta ja neuvontaa.

2.3. Hallinnon kehittämisorganisaatiot muissa Pohjoismaissa

Ruotsi

Civildepartementin alaisuuteen kuuluva keskusvirasto Statskontoret on Ruotsin valtionhallinnon keskeinen rationalisointielin, jonka toiminta tähtää siihen, että valtionhallinnon tehtävät hoidetaan taloudellisesti ja sopivin resurssein. Statskontoretin päätehtäviin kuuluu tehdä valtionhallinnon toiminnan yksinkertaistamista, kustannussäästöjä ja muita parannustoimenpiteitä koskevia ehdotuksia. Tässä tarkoituksessa se seuraa hallinnon tehokkuuden kehitystä ja ryhtyy parannustoimenpiteisiin. Hallituksen toimeksiannosta se suorittaa tai osallistuu selvityksiin sekä avustaa muustosten toteuttamisessa. Yksikkö antaa virastoille ja laitoksille neuvoja ja tukea työmenetelmiä sekä hallinnollisia ja teknisiä apuvälineitä koskevissa asioissa. Se vastaa myös vastuualueensa koulutuksen sisällöstä ja osallistuu siihen. Statskontoret hankkii myös valtionhallinnon atk-laitteet ja pyrkii vaikuttamaan laitteistojen yhteensopivuuteen. Lisäksi se toimii lausuntoja antavana viranomaisena, jonka tehtävänä on valvoa rationalisointia ja säästämis-toimenpiteitä koskevia asioita. Yksikössä on noin 250 työntekijää.

Ruotsissa tarjoaa valtion viranomaisille koulutus- ja konsultointipalveluja Statens institut för personalutveckling (SIPU). Koulutusviraston nimeä, asemaa, toimintaperiaatteita ja toiminnan volyyymiä on keskitetyn yksikön olemassaolon aikana useasti muutettu. Nykyisin SIPU on Civildepartementin alainen ja henkilökuntaa on noin 170. Sen jälkeen kun toiminta muutama vuosi sitten muutettiin maksulliseksi, on koulutuksen ohella erityisesti konsultointi lisääntynyt. Osan

rahoituksestaan SIPU saa suoraan budjetin kautta. Lisäksi myös hallitus maksaa toimeksiannoitetaan. Tuloja SIPU hankkii myös kansainvälisestä toiminnasta muun muassa Afrikan kehitysmaille annettavasta koulutuksesta.

Norja

Norjassa keskeinen hallinnon kehittämistä vastaava yksikkö on kuluttaja- ja hallintoasiainministeriön (Forbruker- og administrasjonsdepartement) alaisuudessa toimiva keskusvirasto Statens rasjonaliseringsdirektorat (R-direktorat). Sen palveluksessa on noin 100 henkeä. R-direktoratoin organisaatio jakautuu tällä hetkellä kahteen pääyksikköön. Toiselle kuuluvat määrättyjen hallinnonalojen tehostamishankkeet. Toisella toiminnan kohdealueet ovat tietojenkäsittely ja systeemikehitys, konttorirationalisointi, metodien kehittäminen sekä budjetointi ja kirjanpito. Yksikön organisaatiota ollaan parhaillaan uudistamassa.

Keskeisiä kehittämistoiminnan muotoja ovat osallistuminen työryhmien ja vastaavien työskentelyyn, omien selvitysten ja kehittämisehdotusten laatiminen, virastojen avustaminen kehittämishankkeiden aloittamisessa ja läpiviemisessä, hallinnossa toteutettujen kehittämistoimenpiteiden seuranta sekä julkaisujen tuottaminen ja koulutustoiminta. Sen ohella, että yksikön oma henkilöstö konsultoi vuosittain kymmeniä merkittäviä atk- ja muita kehittämishankkeita, se avustaa virastoja ja laitoksia, jotta nämä voisivat saada tarvittaessa kuhunkin hankkeeseen parhaiten soveltuvaa yksityistä konsulttiapua.

Norjan valtionhallinnon keskitetyn koulutuksen hallinto- ja palveluyksikkönä toimii Utviklingsavdelingen — kehittämisosasto, joka puolestaan on osa kuluttaja- ja hallintoasiainministeriötä ja tämän ministeriön henkilöstöasiain yksikköä (Personaldirektoratet). Omaa kurssikeskusta ei ole, vaan keskitetyt koulustilaisuudet järjestetään eri puolilla maata vuokratiloissa. R-direktoratilla on myös merkittävä osa keskitetyn koulutuksen tarjonnassa.

Tanska

Tanskassa keskitetty hallinnon kehittämisvastuu kuuluu yhdelle valtiovarainministeriön kolmesta osastosta, administrationsdepartementille. Sen toiminnan tavoitteena on edistää valtionhal-

linnon tarkoituksenmukaisuutta, tehokkuutta ja taloudellisuutta. Toimialue käsittää yleisten toimintalinjojen määrittelyn sekä virastojen konkreettisen tuen ja neuvonnan. Yksikkö antaa suoraa tukea ja neuvoja hallintoyksiköille ja myös auttaa soveltuvan konsulttiyrityksen valinnassa. Se määrittelee toimintalinjoja ja julkaisee oppaita hallinnon rakenteesta, toimintatavoista ja rationalisointitoimenpiteistä, selvittää lainsäädännön hallinnollisia vaikutuksia ja osallistuu lainvalmisteluun. Yksikkö vastaa myös yleisestä hallintopolitiikasta sekä johtamista ja hallintoa koskevasta koulutuksesta. Edelleen yksikkö ohjaa uuden teknologian käyttöönottoa hallinnossa, koordinoi atk:n käyttöä sekä hyväksyy suurehkot atk-laitehankinnat.

Departementin vahvuus on noin 90 henkeä. Sen alaisuudessa toimivat Statens informations-tjeneste, hankinnoista huolehtiva Direktorat for statens inköp sekä Danmarks forvaltningshøjskole.

Tanskassa tärkein virkamieskoulutuksen keskuksikkö on valtiovarainministeriön hallinnonalaan kuuluva Danmarks forvaltningshøjskole (Tanskan hallintokoulu). Toiminta alkoi vuonna 1963 valtiovarainministeriön alaisena direktoraatina. Itsenäisemmäksi laitokseksi hallintokoulu muuttui vuoden 1982 alussa. Kolme vuotta myöhemmin koulun toimintaa alettiin rahoittaa palveluksista perittävillä maksuilla. Muista pohjoismaisista sisarorganisaatioistaan poiketen Tanskan hallintokoulu ei kouluta pelkästään valtion virkamiehiä, vaan myös kuntien ja muiden viranomaisten henkilöstöä. Ohjelmassa on lyhyiden kurssien lisäksi näille henkilöryhmille tarkoitettuja pitkäkokoja, tutkintoon johtavia peruskoulutuksen ohjelmia.

2.4. Uudistuksen valmistelu

Uudistus liittyy osana valtiovarainministeriön toiminnan ja organisaation kehittämiseen, joka on ulkopuolisen konsultin valtiovarainministeriössä tekemän selvityksen pohjalta aloitettu vuoden 1986 tulo- ja menoarviossa. Vuoden 1986 tulo- ja menoarvioesityksen perusteluissa, jotka Eduskunta on hyväksynyt, sanotaan, että kehittäminen saatetaan päätökseen vuoden 1987 aikana ministeriön palkka- ja järjestelyosastojen toimialoilla.

Esityksen valmistelu perustuu valtiovarainministeriössä toimineen resurssihallinnon organisaatioyöryhmän ehdotuksiin. Työryhmän maaliskuu-

kuussa 1986 jättämästä muistiosta on hankittu lausunnot hallintoyksiköiltä, joita ehdotukset koskevat. Lisäksi lausunnot on hankittu asianomaisilta virastodemokratiaelimiltä.

3. Esityksen organisatoriset ja henkilöstövaikutukset

Esityksessä perustettavaksi ehdotettu Valtionhallinnon kehittämiskeskus muodostettaisiin Valtion koulutuskeskuksesta siirtämällä sen nykyisten tehtävien yhteyteen hallinnon kehittämistäviä ja niitä hoitavaa henkilöstöä valtiovarainministeriön järjestelyosastolta ja palkkaosastolta sekä valtiokonttorista. Uudistusta ja henkilöstön siirtoa toteutettaessa henkilöstön asema turvataan. Valtion henkilöstökoulutusta jatkettaisiin osana Valtionhallinnon kehittämiskeskuksen toimintaa. Virasto- ja laitoskohtainen koulutus ja konsultointi tulisivat painottumaan keskuksen toiminnassa hallinnolle annettavan yhteisen koulutuksen ja hallinnon tutkimustoiminnan rinnalla.

Valtiovarainministeriöstä on tarkoitus lakkauttaa yhteensä 22 virkaa, tointa tai tehtävää. Ministeriön järjestelyosastolta lakkautettaisiin 16 ylimääräistä tointa ja neljä työsopimussuhteista tehtävää sekä palkkaosastolta kaksi työsopimussuhteista tehtävää. Valtiokonttorista lakkautettaisiin yksi työsopimussuhteinen tehtävä. Kehittämiskeskukseen perustettaisiin vastaavasti kolme sopimuspalkkaista virkaa sekä 20 työsopimussuhteista tehtävää. Lisäksi kehittämiskeskukseen perustettaisiin sopimuspalkkainen määräajaksi kerrallaan täytettävä ylijohtajan virka. Ehdotukset näistä sisältyvät vuoden 1987 tulo- ja menoarvioesitykseen.

4. Esityksen taloudelliset vaikutukset

Valtionhallinnon kehittämiskeskuksen perustaminen ja sen edellyttämät henkilöstöjärjestelyt eivät varsinaisesti lisää nykyisiä hallintomenoja. Tulo- ja menoarvioesityksessä on kuitenkin samalla ehdotettu eräitä menonlisäyksiä kehittämistoiminnan tehostamiseksi ja laajentamiseksi. Tulevaisuudessa on tarkoitus vähitellen lisätä kehittämiskeskuksen toiminnan maksullisuutta virastoille ja laitoksille. Toiminnan käynnistyttyä selvitetään erikseen, vaikutukset huomioon ottaen, maksullisuuden käytön laajuus ja perusteet.

Kehittämiskeskuksen perustamiskustannukset ovat noin 1,5 miljoonaa markkaa kertaluonteisia, lähinnä toimitilojen muutostöistä ja kalustamisesta aiheutuvia menoja. Majoitustilojen poistaminen Munkkiniemen toimitiloista aiheuttaa pääkaupunkiseudun ulkopuolella sijaitseville valtion virastoille vuosittain arviolta noin 1,5—2 miljoonan markan kustannukset.

Uudistuksen tarkoituksena on kaikkiaan tehostaa hallinnon kehittämistyötä parantaen mahdol-

lisuuksia taloudelliseen toimintaan. Hallinnon toimivuuden ja tehokkuuden parantumisen myötä saavutettavia hyötyjä ei voida arvioida, mutta ottaen huomioon julkisen hallinnon kehittämistyön merkityksen ja sen kautta saavutettavissa olevat säästömahdollisuudet, ovat hyödyt olennaisesti suuremmat kuin uudistuksesta aiheutuvat kertaluonteiset perustamiskustannukset.

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1. Lakiehdotuksen perustelut

1 §. Pykälässä ehdotetaan säädettäväksi Valtion koulutuskeskuksen tilalle muodostettavan uuden yksikön nimestä ja asemasta valtionhallinnossa sekä sen pääasiallisesta tehtävästä. Yksikön nimeksi ehdotetaan Valtionhallinnon kehittämiskeskus. Nimi kuvaa yksikön tehtävää ja sen toiminnan ensisijaista kohdealuetta.

Valtionhallinnon yleinen organisointi ja rationalisointi sekä valtionhallinnon yleisestä henkilöstöhallinnosta vastaaminen kuuluvat ministeriöiden hallinnonalojen välisessä toimialajaossa valtiovarainministeriölle. Sen mukaisesti ehdotetaan, että Valtionhallinnon kehittämiskeskus perustetaan valtiovarainministeriön alaisuuteen, kuten nykyinen Valtion koulutuskeskuskin on.

Valtionhallinnon kehittämiskeskuksen tehtävä ehdotetaan määriteltäväksi laissa tavalla, joka kattaa samalla sekä nykyisen Valtion koulutuskeskuksen harjoittaman valtion henkilöstökoulutuksen että uudistuksessa sen oheen liitettävän virasto- ja laitospohjaisen konsultointitoiminnan. Näiden päätehtäväalueiden lisäksi kehittämiskeskuselle on tarkoitus antaa eräitä muita tällä hetkellä valtiovarainministeriölle ja valtiokonttorille kuuluvia erikseen määriteltäviä kehittämistehtäviä. Niitä ovat hallinnon tutkimus sekä henkilöstöhallinnon ja suunnittelu- ja laskentajärjestelmien kehittämiseen liittyvät samoin kuin eräät muut ohjaus- ja neuvontatehtävät.

Kehittämiskeskuksen tehtävien määrittelyn tulisi laissa olla siten joustava, että se mahdollistaa tulevaisuudessa toiminnan suuntaamisen virastojen ja laitosten tarpeiden ja valtionhallinnolle asetettavien yleisten kehittämistavoitteiden mu-

kaisesti. Tehtävien määrittely ehdotetaan samalla myös sellaiseksi, että se ei estä palvelujen tarjoamista myöskään valtionhallinnon ulkopuolelle. Kysymykseen tulee lähinnä yhteistoiminta kunnallis- ja muun valtionapusektorin kanssa. Kehittämiskeskuksen tehtävät määriteltäisiin tarkemmin asetuksessa.

2 §. Pykälässä ehdotetaan säädettäväksi, että Valtionhallinnon kehittämiskeskuksen ylimpänä johtoelimenä on johtokunta. Sillä tarkoitetaan sivutoimista, pääsääntöisesti yksikön itsensä ulkopuolisista jäsenistä koostuvaa toimielintä. Valtion koulutuskeskuksessa ja asemaltaan sitä vastaavissa muissa virastoissa ja laitoksissa on niin ikään yleensä johtokunta ylimpänä johtoelimenä. Tämä on myös noudatettujen yleisten organisaation kehittämisperiaatteiden mukaista.

Johtokunnan tehtävänä olisi johtaa ja valvoa kehittämiskeskusta. Johtokunta käyttäisi tärkeimmissä asioissa kehittämiskeskuksen päätösvaltaa. Koska johtokunta hallinnollisena ratkaisuna liittyy organisaation perusteisiin, on asianmukaista, että sen olemassaolosta säädetään laissa. Johtokunnan tehtävistä, kokoonpanosta ja asettamisesta säädettäisiin asetuksella.

3 §. Pykälä sisältää hallitusmuodon 65 §:n edellyttämän virkatyypipiluettelon. Luettelossa on otettu huomioon Valtion koulutuskeskuksen johtajan virka sekä neljä muuta sopimuspalkkaista virkaa, joita koskevat ehdotukset sisältyvät esitykseen valtion tulo- ja menoarvioksi vuodelle 1987. Tarkoituksena on, että ylijohtajan sopimuspalkkainen virka olisi määräajaksi kerrallaan täytettävä. Ehdotus tästä tehdään tulo- ja menoarvioesityksen ohella hallituksen esityksessä Eduskunnalle eräiden sopimuspalkkaisten virkojen täyttämi-

sestä annetun lain muuttamisesta. Mainituissa laissa säädetään kootusti niistä sopimuspalkkaisista viroista, jotka voivat olla määräaikaista. Tarkemmat säännökset annetaan asetuksella.

Kehittämiskeskuksesta voisi myös olla ylimääräisiä toimenhaltijoita ja tilapäisiä toimihenkilöitä. Pääosa henkilöstöstä olisi työsopimussuhteista. Näistä palvelussuhderyhmistä ei kuitenkaan tarvita erityistä mainintaa laissa.

4 §. Pykälän 1 momenttiin ehdotetaan otettavaksi säännös, jonka mukaan kehittämiskeskusella olisi oikeus periä palveluistaan maksuja. Vastaava säännös sisältyy nykyiseen lakiin valtion koulutuskeskuksesta (68/71). Tällainen säännös on tavanomaisesti sisällytetty palveluja tuottavien laitosten hallintolakeihin. Maksullisista suoritteista, maksujen suuruudesta, laskentaperusteista ja muista sellaisista seikoista säädettäisiin asetuksella noudattaen, mitä 29 päivänä joulukuuta 1973 annetussa valtion maksuperustelaissa (980/73) on säädetty.

Pykälän 2 momentissa olisi selkeyttävä säännös kehittämiskeskuksen oikeudesta tehdä sopimuksia kehittämishankkeiden suorittamisesta ja yhteistoiminnasta muiden kehittämis- ja tutkimuslaitosten kanssa. Kehittämiskeskus voisi tehdä sopimuksia ainoastaan valtion tulo- ja menoarviossa tarkoitukseen osoitettujen määrärahojen rajoissa. Kehittämiskeskuksen toimivaltansa rajoissa ulkopuolisen kanssa tekemä sopimus sitoisi valtiota. Vastaava säännös on muun muassa valtion teknillisestä tutkimuskeskuksesta 11 päivänä helmikuuta 1972 annetun lain (144/72) 3 §:ssä sellaisena kuin se on muutettuna 22 päivänä joulukuuta 1983 annetussa laissa (1041/83).

5 §. Pykälä sisältää valtuuden antaa asetuksella tarkemmat säännökset lain toimeenpanosta.

6 §. Pykälässä ovat säännökset lain voimaantuloista.

2. Tarkemmat säännökset ja määräykset

Hallitusmuodon 28 §:n säännösten ja vakiintuneen käytännön mukaisesti olisi ehdotettu laki Valtionhallinnon kehittämiskeskuksesta suppea viraston yleisistä perusteista säätävä laki. Tarkemmat säännökset kehittämiskeskuksen tehtävistä, organisaatiosta, päätösvallan käytöstä sekä henkilöstöstä annetaan asetuksella. Asetusta tarkemmat määräykset antaisi kehittämiskeskus. Asetuksessa on suunniteltu säädettäväksi, että kehittämiskeskuksen työjärjestyksen vahvistaisi sen johtokunta.

3. Voimaantulo

Esityksessä ehdotettu uudistus liittyy vuoden 1987 tulo- ja menoarvioesityksessä tehtyihin ehdotuksiin. Yleisen menettelytavan mukaisesti on tarkoitus, että organisaatiomuutos tulee voimaan maaliskuun alusta. Lain voimaantulopäiväksi ehdotetaan näin 1 päivä maaliskuuta 1987. Samasta ajankohdasta ehdotetaan kumottavaksi laki valtion koulutuskeskuksesta (68/71). Ennen lain voimaantuloa ehdotetaan voitavan ryhtyä toimenpiteisiin, jotka ovat tarpeen kehittämiskeskuksen toiminnan aloittamiseksi. Ehdotus vastaa tavanomaista käytäntöä. Tarkoitus myös on, että Valtion koulutuskeskuksen henkilöstö jatkaa uudistuksen jälkeen vanhoina työntekijöinä Valtionhallinnon kehittämiskeskuksen palveluksessa.

Edellä esitetyn perusteella annetaan Eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Laki

Valtionhallinnon kehittämiskeskuksesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 §

Hallinnon kehittämiseksi on valtiovarainministeriön alainen Valtionhallinnon kehittämiskeskus.

Valtionhallinnon kehittämiskeskuksen tehtävänä on tuottaa ja järjestää hallinnon koulutus-, konsultointi- ja muita kehittämistoiminnan asiantuntijapalveluja.

Valtionhallinnon kehittämiskeskukseen tulee lisäksi huolehtia niistä muista tehtävistä, jotka sille säädetään tai määrätään.

2 §

Valtionhallinnon kehittämiskeskusta johtaa ja valvoo johtokunta, jonka tehtävistä, kokoonpanosta ja asettamisesta säädetään asetuksella.

3 §

Valtionhallinnon kehittämiskeskuksessa voi olla määräjäksi kerrallaan täytettävä ylijohtajan virka sekä johtajan, tutkimuspäällikön, johtavan konsultin ja hallinnontutkijan virkoja. Virat voivat olla sopimuspalkkaisia.

4 §

Valtionhallinnon kehittämiskeskusella on oikeus periä palveluista maksuja, joista säädetään asetuksella. Maksuja määrättäessä on noudatetta-

va, mitä valtion maksuperustelaisissa (980/73) on säädetty.

Valtionhallinnon kehittämiskeskus voi tehdä tulo- ja menoarvion rajoissa sopimuksia tutkimus- ja kehittämishankkeiden sekä konsultointitoimeksiantojen suorittamisesta samoin kuin tehdä sopimuksia yhteistyöstä hallinnon kehittämistä ja tutkimusta harjoittavien organisaatioiden ja henkilöiden kanssa.

5 §

Tarkemmat säännökset tämän lain täytäntöönpanosta annetaan asetuksella.

6 §

Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä maaliskuuta 1987. Ennen lain voimaantuloa voidaan ryhtyä toimenpiteisiin Valtionhallinnon kehittämiskeskuksen virkojen täyttämiseksi sekä muihin toimenpiteisiin, jotka ovat tarpeen Valtionhallinnon kehittämiskeskuksen toiminnan aloittamiseksi lain tullessa voimaan ja Valtion koulutuskeskuksen toiminnan jatkamiseksi osana Valtionhallinnon kehittämiskeskuksen toimintaa. Lain voimaantulopäivästä lukien kumotaan 22 päivänä tammikuuta 1971 annettu laki (68/71) valtion koulutuskeskuksesta.

Helsingissä 26 päivänä syyskuuta 1986

Tasavallan Presidentti

MAUNO KOIVISTO

Ministeri Pekka Vennamo

