

## **VALTIONEUVOSTON PERIAATEPÄÄTÖS VALTION TOIMINTOJEN SJOITTAMISEN STRATEGIASTA**

### **1. Toimintojen sijoittamisen nykytila**

#### **Normisto**

Valtion keskushallinnon yksiköiden tai keskitetysti hoidettavien tehtävien sijoittamista koskevasta toimivallasta on olemassa vain yksi lakitasoinen säännös. Ulkoasiainhallintolaissa (204/2000) on annettu tasavallan presidentille toimivalta päättää ulkomaanedustustojen sijoittamisesta. Lailla on säädetty suoraan opetusalan koulutuskeskuksen sijainti. Ainoa asetuksella suoraan sijoitettu keskitetysti hoidettava toiminto on varastokirjasto Kuopiossa. Asetuksilla ei ole annettu nimenomaista toimivaltaa sijoituspaikan päättämiseen.

Ministeriöiden ja muun keskushallinnon sijoittamisessa on ilmeisesti lähdetty siitä oletuksesta, että ne tulevat olemaan pääkaupunkiseudulla ilman eri mainintaa. Määriteltyjen tavoitteiden, strategian ja normien puuttuessa uudet, laajennetut ja uudelleen organisoidut keskushallinnon yksiköt ja toiminnot on sijoitettu yleensä virastojen sisäisin ratkaisuin pääkaupunkiseudulle. Ministeriöissä ja virastoissa on voitu lisäksi määritellä toimintojen sijoittamispäätöksiä koskevaa toimivaltaa myös niiden sisäisillä säännöillä. Useiden keskushallinnon toimintojen sijoittamispäätös on tehty valtion talousarvion käsittelyn yhteydessä.

#### **Valtion henkilöstön sijoittuminen**

Valtion budjettitalouden henkilöstön määrä vuonna 2000 oli valtion työmarkkinalaitoksen tilaston mukaan 123721 henkeä. Tämä määrä jakaantui lääneittäin siten, että Etelä-Suomen läänissä oli 48,4 prosenttia eli lähes puolet henkilöstöstä. Maakunnittain tarkasteltuna Uusimaa on ylivoimainen. Valtion budjettitalouden henkilöstöstä toimii Uudenmaan maakunnassa 37,6 prosenttia. Myös maakunnan väkilukuun suhteutettuna Uusimaa on saanut eniten valtion henkilöstöä. Uudellamaalla valtion henkilöstö on kasautunut lähes täysin pääkaupunkiseudulle, vain kymmenesosa jakaantuu maakunnan muihin kuntiin.

Kaikkiaan 73 prosenttia budjettitalouden henkilöstöstä on kasautunut vain 20 kuntaan.

Budjettitalouden henkilöstö jakautuu hallinnon tasoille siten, että keskushallinnossa on 23 prosenttia, aluetasolla 33 prosenttia ja paikallistasolla noin 13 prosenttia henkilöstöstä. Noin kolmannes henkilöstöstä on tilastoissa luokittelematta hallinnon tason perusteella.

Viime vuosikymmenellä keskushallinto kasvoi noin 18 prosenttia ja aluetaso pieneni noin 18 prosenttia.

Keskushallinnon henkilöstö jakautuu maantieteellisesti siten, että 78,8 prosenttia on Etelä-Suomen läänissä. Keskushallinnon kasaantuminen pääkaupunkiseudulle on varsin selvä, sillä pääkaupunkiseudulle on sijoittunut 72,3 prosenttia ja pelkästään Helsinkiin on sijoittunut 59 prosenttia keskushallinnon henkilöstöstä.

## **2. Toimintaympäristössä muutoksia**

### **Muuttoliike pääkaupunkiseudulle**

Suomessa väestö kasaantuu yhä kiihtyvällä vauhdilla muutamaan keskukseen. Erityisesti pääkaupunkiseudulle suuntautuva muuttoliike on voimistunut.

Alueellisen kehittämisselityksen tehtävänä on edistää sekä maan eri alueiden omista tarpeista lähtevää ja alueiden oman tahdon mukaista kehitystä että tasapainoista kehitystä maan eri osissa.

Erityisesti työvoiman kysynnän ja tarjonnan alueellisen tasapainottamisen kannalta on keskeistä pääkaupunkiseudulle suuntautuvan muuttoliikkeen hidastaminen ja työpaikkakehityksen aktivoiminen maakunnissa. Tämä merkitsee monipuolisten ja riittävän voimakkaiden keskusten kehittämistä maan eri osiin Helsingin vastapainoksi. Valtion toimintojen alueellisesti tasapainoisella sijoittamisella voidaan edistää tätä pyrkimystä. Samalla tasoitetaan Helsingin ja sen ympäristön liian nopeaa kasvua ja vähennetään siitä johtuvia palvelu-, asunto-, liikenne-, ympäristö- ja sosiaali-ongelmia. Olemassa olevan infrastruktuurin hyödyntäminen eri puolilla maata vähentäisi myös tarvetta pääkaupunkiseudun laajoihin vastaaviin investointeihin sekä alentaishi pääkaupunkiseudun kustannuspaineita.

### **Valtion henkilöstön ikärakenne, poistuma ja rekrytointiongelmät tulevaisuudessa**

Budjettitalouden henkilöstön keski-ikä on 42,4 vuotta. Suurin ikäryhmä on 45-49-vuotiaat, johon henkilöstöstä kuuluu 16 prosenttia.

Kymmenen vuoden sisällä valtion henkilöstöstä siirtyy eläkkeelle ja muista syistä pois noin 50% eli arviolta 63 000 työntekijää.

Valtion oman työvoiman saannin turvaaminen pääkaupunkiseudulla johtaa kiristyvään kilpailuun yksityisten toimialojen kanssa varsinkin, kun vuodesta 2003 alkaen työmarkkinoille tulevat ikäluokat ovat ensimmäistä kertaa pienempiä kuin eläkeiän saavuttavat. Ilman valtion toimintojen ja yksiköiden alueellista uudelleen sijoittamista tilanne johtaisi kasvaviin palkkakustannuspaineisiin ja vaikeuksiin saada valtiolle ammattitaitoista henkilökuntaa.

### 3. Strategiset tavoitteet

Osana toiminnan kehittämistä keskushallinnon yksiköiden tulee suunnitella toimintonsa sijoittamista siten, että sijoittamispäätökset:

1. turvaavat toiminnan tuloksellista hoitamista;

- Sijoittamisella edistetään toiminnan vaikuttavuutta ja tehokkuutta.
- Sijoittamistoiminnalla helpotetaan työvoiman saantia valtion tehtäviin.
- Alueellistamalla valtion toimintoja edistetään samalla palvelujen asiakasläheisyyttä ja joustavuutta sekä edistetään alueyksiköiden yhteistyötä.

2. edistävät alueellista kehitystä ja tukevat työllisyyttä maan eri osissa;

- Valtio tukee aluekeskusten kehittämistä ja pääkaupunkiseudun kasvupaineiden purkua alueellistamalla hallintoaan erityisesti aluekeskuksiin.
- Valtion toimintojen ja yksiköiden sijoittamisella tuetaan alueellista erikoistumista, alueiden osaamista ja olemassa olevia sekä syntyviä klustereita.
- Tietotekniikan tarjoamat mahdollisuudet alueellistaa, hajauttaa ja järkeistää hallintoa käytetään hyväksi tukien myös maan alueellisesti tasapainoista kehitystä.

3. perustuvat kaikkia hallinnonaloja koskevaan yhtenäiseen käytäntöön ja kansanvaltaiseen päätöksentekoon.

### 4. Sijoittamisen yleiset periaatteet

Valtionhallinnon toimintoja alueellistetaan toimintojen uudelleen organisoiminnin, laajentamisen tai supistamisen yhteydessä, sijoitettaessa olemassa olevia toimintoja pääkaupunkiseudun ulkopuolelle sekä alue- ja paikallishallinnon organisaatiota muutettaessa.

Toimintojen alueellisella sijoittamisella tuetaan aluekehityksen tavoitteita ja niiden pohjalta tehtyjä hallituksen päätöksiä. Näistä päätöksistä ensisijaisia ovat aluepoliittinen tavoiteohjelma, aluekeskusohjelma, osaamiskeskusohjelma ja muut kaupunkipoliittiset toimet. Sijoittamalla valtion toimintoja pääkaupunkiseudun ulkopuolelle parannetaan tuotannon, työllisyyden sekä alue- ja yhdyskuntarakenteen alueellista tasapainoa ja tuetaan kohdealueiden kasvuedellytyksiä. Samalla hillitään pääkaupunkiseudun nopeaa kasvua ja helpotetaan siitä johtuvia ongelmia.

Sijoittamisvaihtoehdot valitaan niin, että ne tukevat organisaation toimintaa. Samalla otetaan huomioon pyrkimykset koko maan kattavan aluekeskusverkoston muodostamiseksi. Organisaation toiminnan kannalta olennaista on, että uusi paikkakunta tarjoaa riittävän monipuolisen toimintaympäristön. Tämän vuoksi toimintoja sijoitetaan ensisijaisesti aluekeskuksiin ja maakuntien keskuspaikkakunnille. Sijoittaminen maakuntien keskuspaikkakuntaa pienempiin keskuksiin on mahdollista, mikäli toiminnalliset näkökohdat sitä erityisesti puoltavat. Sijoituspaikan valinnassa otetaan huomioon tasapainoisen aluekehityksen vaatimus. Mikäli sijoitusvaihtoehdoissa on toiminnallisesti useampia samanarvoisia vaihtoehtoja, valitaan sijoituspaikaksi se,

jolla on alueellisen kehityksen kannalta suurin merkitys. Sijoittamisen yhteydessä tulee palvelutarpeisiin vastata molemmilla kotimaisilla kielillä.

## 5. Sijoittamisen suunnittelu

Toiminnan alueellinen sijoittelu on osa organisaation toiminnan ja talouden suunnittelua. Tämä tulee erityisesti ajankohtaiseksi tilanteissa, joissa toimintaa on tarkoitus olennaisesti muuttaa. Olennaisia huomioon otettavia tekijöitä ovat: toimitilojen laatu, määrä ja hinta; työvoiman saatavuus, laatu ja pysyvyys; liikenneyhteyksien määrä, laatu, yhdistävyys ja työmatkaliikenteen kustannukset; tietoliikenneyhteyksien määrä, laatu ja kustannukset; sekä yhteistoimintatahot ja niiden korvattavuus. Kunkin keskushallinnon yksikön tulee osana toimintansa suunnittelua hankkia tietoja em. tekijöiden kehittymisestä eri puolilla maata.

Keskushallinnon toimintojen alueellinen sijoittaminen tulee toteuttaa tehokkuus ja taloudellisuus huomioon ottaen. Siirtymävaihe saattaa aiheuttaa lisäkustannuksia, jotka kuitenkin korvautuvat henkilöstön vähäisemmän vaihtuvuuden, alempien toimitilakulujen ja aluetaloudellisten vaikutusten seurauksena.

Toimintojen sijoittamisen suunnittelun tulee perustua eri vaihtoehtojen vertailuun. Vertailtavien paikkakuntien tulee olla eri puolilta maata ja mahdollisuuksien mukaan myös eritasoisia keskuksia. Tasapuolisen harkinnan turvaamiseksi vertailtavien paikkakuntien tulee kuitenkin olla organisaation toiminnan kannalta mahdollisia.

Organisaation toiminnan kannalta olennaisia tekijöitä – toimitilat, työvoima, liikenneyhteydet, tietoliikenneyhteydet, yhteistoimintatahot – tarkastellaan kussakin sijoitusvaihtoehdossa. Useimmiten sijoitusvaihtoehtoina tulevat kysymykseen kaikki maakuntakeskukset. Vertailussa ovat tällöin mukana toiminnallisista ja taloudellisista perusteista arvioiden todelliset vaihtoehdot. Siinä tapauksessa, että esimerkiksi alueorganisaation keskuspaikkakuntia ei ole kaikissa maakuntakeskuksissa, voi vertailupaikkakuntia olla maakuntakeskuksia vähemmän.

## 6. Sijoittamisen toteuttamistavat

Organisaation toiminnan kannalta alueellinen uudelleensijoittaminen voidaan toteuttaa ainakin seuraavilla toisistaan poikkeavilla tavoilla:

- sijoitetaan tai siirretään kokonaisia toiminnallisia yksiköitä
- sijoitetaan tai siirretään tehtäväkokonaisuuksia
- siirretään toiminnan painopistettä vaihteittain alueelta toiselle
- muutetaan keskushallinnon ja alueellisten yksiköiden välistä työnjakoa

Kaikki vaihtoehdot ovat voimassa erilaisissa muutostilanteissa. Kuitenkin kahta ensimmäistä vaihtoehtoa voidaan soveltaa erityisesti keskushallinnon toimintaa laajennettaessa tai organisaatiota voimakkaasti muutettaessa. Kahta jälkimmäistä vaihtoehtoa voidaan harkita varsinkin silloin, kun muutos koskee alueellista organisaatiota, sen toimintaa supistettaessa tai toimintaa kehitettäessä, uudelleenpainottamisessa tai työnjakoa muutettaessa. Yleensä tällaisissa muutostilanteissa on alueellisen sijoittamisen lisäksi myös harkittava päätösvallan delegointia.

Alueellistettavia toimintoja voivat periaatteessa olla kaikki yksiköt ja toiminnot. Tällaisia toimintoja ovat mm.: 1) hallinnon tukitehtävät, 2) hallinnollisten päätösten, kuten lupa- ja valvonta-asioiden valmistelu, 3) tilastointi-, informaatio-, tutkimus-, selvitys- ja arviointitehtävät sekä muut atk-intensiiviset tehtävät sekä 4) alue- ja paikallistasolle soveltuvat muut lähinnä operatiiviset tehtävät.

Ministeriöiden tulee jatkuvasti arvioida hallinnonalansa toimintojen alueellistamisen tarvetta ja mahdollisuuksia. Tämä on henkilöstöpoliittisestikin välttämätöntä, koska kymmenen vuoden kuluessa valtion keskushallinnosta pääkaupunkiseudulla lähes puolet henkilöstöstä poistuu eläkkeelle ja kilpailu ammattitaitoisesta henkilökunnasta kiristyy merkittävästi.

Alueellistamisen toteutumista arvioidaan vuosittain yhteisesti valtioneuvoston kanslian johdolla. Lisäksi lääninhallitusten tehtäväksi määrätään tietyin väliajoin arvioida valtion palvelutarjonnan kokonaisuutta alueellisesti ja paikallisesti.