

EUROOPPALAISET HALLINTO- JÄRJESTELMÄT VERTAILUSSA

Syyskuu 2016

Valtioneuvoston selvitys-
ja tutkimustoiminnan
julkaisusarja 37/2016

KUVAILULEHTI

Julkaisija ja julkaisuaika	Valtioneuvoston kanslia, 20.9.2016		
Tekijät	Pekka Kettunen, Siv Sandberg, Cecilia Fredriksson		
Julkaisun nimi	Eurooppalaiset hallintojärjestelmät vertailussa		
Julkaisusarjan nimi ja numero	Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 37/2016		
Asiasanat	Valtionhallinto, aluehallinto, Eurooppa, vertailu, reformit		
Julkaisun osat/ muut tuotetut versiot			
Julkaisuaika	Syyskuu, 2016	Sivuja 79	Kieli Suomi

Tiivistelmä

Raportissa tarkastellaan kahdeksan EU-maan hallintojärjestelmiä kokonaisuudessaan, sekä tarkemmin valtioneuvostotason alaista virastorakennetta. Selvityksessä vertaillaan mm. valtionhallinnon virastorakenteen muutosmekanismeja, virastorakennetta sekä valtionhallinnon jakautumista hierarkkisiin tasoihin.

Selvityksen kohdemaat ovat Ruotsi, Norja, Tanska, Iso-Britannia, Alankomaat, Viro, Kroatia ja Portugali. Tuloksia analysoidaan suhteessa Suomen hallintoon ja sen kehittämiseen. Selvitys perustuu tutkimuskirjallisuuteen, dokumenttiaineistoihin sekä asiantuntijahaastatteluihin.

Hallintojärjestelmät vaihtelevat merkittävästi tarkastelumaiden välillä. Vertailu päättyy viiteen johtopäätökseen:

1. Valtion virastorakenteen muuttaminen on hankalampaa Suomessa kuin muissa Pohjoismaissa, koska useimpien virastojen asemasta säädetään lailla, muissa Pohjoismaissa asetuksella tai ministeriön päätöksellä.
2. Erillisvirastojen lukumäärä on vähentynyt tuntuvasti kaikissa tarkastelumaissa.
3. Valtion paikallis- ja aluehallinto on voimakkaan muutoksen alaisena.
4. Valtionhallinnon uudistuksissa trendinä on siirtyminen itsenäisistä valtion paikallis- ja aluehallintoviranomaisista kohti valtakunnallisia virastoja, jotka itse päättävät omasta paikallis- ja alueorganisaatiostaan.
5. Ministeriö- ja sektorijako ohjaa virastorakennetta voimakkaasti. Monialaiset virastot ovat poikkeuksia tarkastelumaissa.

Tämä julkaisu on toteutettu osana valtioneuvoston vuoden 2016 selvitys- ja tutkimussuunnitelman toimeenpanoa (tietokayttoon.fi).

Julkaisun sisällöstä vastaavat tiedon tuottajat, eikä tekstisisältö välttämättä edusta valtioneuvoston näkemystä.

PRESENTATIONSBLAD

Utgivare & utgivningsdatum	Statsrådets kansli, 20.9.2016		
Författare	Pekka Kettunen, Siv Sandberg, Cecilia Fredriksson		
Publikationens namn	Europeiska förvaltningssystem – en jämförelse av åtta länder		
Publikationsseriens namn och nummer	Publikationsserie för statsrådets utrednings- och forskningsverksamhet 37/2016		
Nyckelord	Statsförvaltning, regionalförvaltning, Europa, jämförelse		
Publikationens delar /andra producerade versioner			
Utgivningsdatum	September, 2016	Sidantal 79	Språk Finska

Sammandrag

Studien jämför förvaltningssystemen i åtta europeiska länder: Sverige, Norge, Danmark, Storbritannien, Nederländerna, Estland, Portugal och Kroatien. Rapporten innehåller en översikt av förvaltningsstrukturen i varje land och en närmare analys av den statliga förvaltningens organisation. Rapporten besvarar frågor bl.a. om hur statsförvaltningens myndighetsstrukturer kan ändras och om förvaltningens indelning i olika hierarkiska nivåer. Studien bygger på litteratur- och dokumentstudier samt på expertintervjuer.

Förvaltningsstrukturerna varierar kraftigt mellan de studerade länderna. Med utgångspunkt i jämförelsen drar rapporten fem slutsatser:

1. Processen för att förändra statsförvaltningens myndighetsstruktur är mer komplicerad i Finland än i övriga Norden, eftersom de flesta myndigheters verksamhet baserar sig på lag, i jämförelse med förordning eller ministeriebeslut i de andra länderna.
2. Antalet enskilda statliga myndigheter har minskat i alla de studerade länderna.
3. Statens lokal- och regionalförvaltning genomgår en kraftig omvandlingsprocess.
4. Nationell kompetens är central när statliga myndigheter ombildas eller nya myndigheter grundas.
5. Sektor- och ministerieindelningen har fortfarande stor inverkan på den statliga förvaltningens myndighetsstruktur. Tvärsektoriella myndigheter är ett undantag.

Den här publikationen är en del i genomförandet av statsrådets utrednings- och forskningsplan för 2016 (tietokayttoon.fi).

De som producerar informationen ansvarar för innehållet i publikationen. Textinnehållet återspeglar inte nödvändigtvis statsrådets ståndpunkt.

DESCRIPTION

Publisher and release date	Prime Minister's Office, 20 th September 2016		
Authors	Pekka Kettunen, Siv Sandberg, Cecilia Fredriksson		
Title of publication	A comparison of European state administration systems		
Name of series and number of publication	Publications of the Government's analysis, assessment and research activities 37/2016		
Keywords	State administration, sub-national administration, Europe, comparison		
Other parts of publication/ other produced versions			
Release date	September, 2016	Pages 79	Language Finnish

Abstract

The focus in the report is on Sweden, Norway, Denmark, the United Kingdom, the Netherlands, Estonia, Portugal and Croatia. These countries are compared with each other and with the administrative arrangements and development in Finland. The data used in the research consist of literature, policy documents and interviews of experts. Public administration systems look very different in the analyzed countries. The study drew the following conclusions:

1. In Finland it is more cumbersome to make changes in the administrative system compared to the other Nordic countries. This is because laws often regulate public organizations in Finland while in other Nordic countries government regulations and ministerial decisions are used more commonly.
2. The number of agencies has significantly diminished in all the observed countries.
3. Regional and local state administration is changing rapidly.
4. In terms of organizational changes, we witnessed a shift from autonomous regional and local state organizations to nationwide state agencies that make their own decisions on their regional and local organizations.
5. Ministries and their administrative mandate strongly steer administrative structures, and joint organizations between different ministries are rare.

This publication is part of the implementation of the Government Plan for Analysis, Assessment and Research for 2016 (tietokayttoon.fi).

The content is the responsibility of the producers of the information and does not necessarily represent the view of the Government.

SISÄLLYS

1	JOHDANTO	7
2	EUROOPPALAINEN JULKISHALLINTO: KESKUS-, ALUE- JA PAIKALLIS- HALLINNON PÄÄPIIRTEET JA MUUTOSSUUNNAT	8
2.1	Eurooppalaisten hallintojärjestelmien pääpiirteitä	9
2.2	Vertailu pureutuu eroihin ja yhtäläisyyksiin	11
3	HALLINTOJÄRJESTELMÄKUVAUKSET: POHJOISMAAT	12
3.1	Ruotsi	12
3.1.1	Ruotsin julkisen hallinnon kokonaisrakenne	12
3.1.1.1	Perusrakenne	12
3.1.1.2	Tehtävänjako valtion, maakärjäkuntien ja kuntien välillä	13
3.1.2	Ruotsin valtioneuvostotason alainen valtionhallinto	14
3.1.2.1	Yleisiä kehityspiirteitä	14
3.1.2.2	Yksityiskohtainen tarkastelu	15
3.2	Norja	19
3.2.1	Norjan julkisen hallinnon kokonaisrakenne	19
3.2.1.1	Perusrakenne	19
3.2.1.2	Tehtävänjako valtion, alueiden ja kuntien välillä	20
3.2.2	Norjan valtioneuvostotason alainen valtionhallinto	21
3.2.2.1	Yleisiä kehityspiirteitä	21
3.2.2.2	Yksityiskohtainen tarkastelu	22
3.3	Tanska	26
3.3.1	Tanskan julkisen hallinnon kokonaisrakenne	26
3.3.1.1	Perusrakenne	26
3.3.1.2	Tehtävänjako valtion, alueiden ja kuntien välillä	27
3.3.2	Tanskan valtioneuvostotason alainen valtionhallinto	28
3.3.2.1	Yleisiä kehityspiirteitä	28
3.3.2.2	Yksityiskohtainen tarkastelu	29
4	HALLINTOJÄRJESTELMÄKUVAUKSET: MUUT EUROOPPALAISET VERTAILUMAAT	32
4.1	Alankomaat	32
4.1.1	Alankomaiden julkisen hallinnon kokonaisrakenne	32
4.1.1.1	Perusrakenne	32
4.1.1.2	Tehtävänjako valtion, alueiden ja kuntien välillä	33
4.1.2	Alankomaiden valtioneuvostotason alainen valtionhallinto	33
4.1.2.1	Yleisiä kehityspiirteitä	33
4.1.2.2	Yksityiskohtainen tarkastelu	33
4.2	Iso-Britannia	36
4.2.1	Iso-Britannian julkisen hallinnon kokonaisrakenne	36
4.2.1.1	Perusrakenne	36
4.2.1.2	Tehtävänjako valtion, alueiden ja kuntien välillä	37

4.2.2	Iso-Britannian valtioneuvostotason alainen valtionhallinto	38
4.2.2.1	Yleisiä kehityspiirteitä	38
4.2.2.2	Yksityiskohtainen tarkastelu	40
4.3	Viro	46
4.3.1	Viron julkisen hallinnon kokonaisrakenne	46
4.3.1.1	Perusrakenne	46
4.3.1.2	Tehtävänjako valtion ja kuntien välillä	46
4.3.2	Viron valtioneuvoston alainen valtionhallinto	47
4.3.2.1	Yleisiä kehityspiirteitä	47
4.3.2.2	Yksityiskohtainen tarkastelu	47
4.4	Portugali.....	50
4.4.1	Portugalin julkisen hallinnon kokonaisrakenne	50
4.4.1.1	Perusrakenne	50
4.4.1.2	Tehtävänjako valtion, alueiden ja kuntien välillä	50
4.4.2	Portugalin valtioneuvostotason alainen valtionhallinto	51
4.4.2.1	Yleisiä kehityspiirteitä	51
4.4.2.2	Yksityiskohtainen tarkastelu	52
4.5	Kroatia.....	53
4.5.1	Kroatian julkisen hallinnon kokonaisrakenne	53
4.5.1.1	Perusrakenne	53
4.5.1.2	Tehtävänjako valtion, alueiden ja kuntien välillä	54
4.5.2	Valtioneuvoston alainen valtionhallinnon järjestelmä	54
4.5.2.1	Yleisiä kehityspiirteitä	54
4.5.2.2	Yksityiskohtainen tarkastelu	55
5	VERTAILUMAAT SUHTEESSA SUOMEEN.....	57
5.1	Yleisiä havaintoja	57
5.2	Yksityiskohtainen tarkastelu.....	59
5.3	Uudistukset	67
6	JOHTOPÄÄTÖKSET	70
	LÄHTEITÄ JA TAUSTA-AINEISTOJA	72

1 JOHDANTO

Tämä selvitysraportti vertailee eurooppalaisia hallintojärjestelmiä. Selvityshankkeen tehtävänä oli tuottaa tietoa siitä, miten valtioneuvostotason alainen hallinto on organisoitu eri maissa suhteessa koko julkishallinnon keskeisiin hallintorakenteisiin. Selvityksen on tilannut valtiovarainministeriö ja se kuuluu valtioneuvoston päätöksentekoa tukevan selvitys- ja tutkimussuunnitelman 2016 mukaisiin TEAS-hankkeisiin. Selvityksen toteuttajaksi valittiin hankehakemusten perusteella Åbo Akademi. Selvityksen ovat laatineet dosentti Pekka Kettunen, tutkija Siv Sandberg ja tutkija Cecilia Fredriksson. Selvitys käynnistyi 2.5.2016 ja valmistui elokuun lopussa 2016.

Selvityshankkeen taustalla on Suomessa käynnissä oleva hallinnonuudistus, niin keskus- hallinto- kuin maakuntatasollakin. Keskushallinnon uudistuksessa tavoitellaan pääministeri Juha Sipilän hallitusohjelman mukaisesti selkeää virasto- ja ohjausrakennetta, valtakunnallista toimivaltaa, sähköisten palvelujen lisäämistä, asiakasnäkökulman vahvistamista, kykyä muutokseen ja riskienhallintaan sekä julkisen hallinnon yhteistyötä asiakaspalvelussa. Uudistuksessa kiinnitetään erityistä huomiota johtamisjärjestelmän selkiinnyttämiseen ja kokonaisuuden hallintaan hallinnolliset sektorirajat ylittäen. Käynnissä oleva maakuntaudistus luo Suomen hallintoon uuden itsehallinnollisen tason, maakunnat. Nämä vastaavat mm. sosiaali- ja terveystalouden järjestämisestä. Uudistukseen kuuluu myös vaaleilla valittujen maakuntavaltuustojen muodostaminen.

Selvityksessä verrattiin eri maiden virastorakenteita osana julkishallinnon kokonaisuutta. Selvityksen pääasiallinen työtapa oli koota olemassa olevaa tietoa yhteen. Hallintorakenteiden osalta työssä tuli tarkastella, millaisia hallintorakenteita eri maissa esiintyy, mitkä tehtäväkokonaisuudet kuuluvat kullekin hallintorakenteelle, kuinka niiden väliset ohjaussuhteet on järjestetty, miten niiden valvonta on järjestetty, kuinka itsenäisiä eri hallintorakenteet ovat ja miten niiden rahoitus on järjestetty. Tarkasteltaviin maihin kuuluivat toimeksiannon mukaisesti Ruotsi, Tanska, Norja, Alankomaat ja Iso-Britannia. Åbo Akademi lisäsi tarkasteltaviin maihin Viron, Portugalin ja Kroatian. Kooltaan maat ovat Iso-Britanniaa lukuun ottamatta pieniä tai keskisuuria. Valintastrategiana on ollut valita mukaan Suomen kannalta relevantteja maita ja nostaa esille esimerkkejä erilaisista julkishallinnon ja valtionhallinnon järjestämistavoista.

Valtioneuvoston alaisen valtionhallinnon osalta työssä tuli vastata seuraaviin kysymyksiin:

- 1) Miten valtionhallinnon organisaatioita voidaan perustaa, yhdistää ja lakkauttaa?
- 2) Millaisia organisaatioita valtionhallintoon kuuluu?
- 3) Jakautuuko valtionhallinto erilaisiin hallintotasoihin?
- 4) Kuuluuko valtionhallintoon alueellista toimivaltaa omaavia viranomaisia?
- 5) Onko valtionhallinnossa monialaisia viranomaisia ja millä perusteella ratkaisut on tehty?
- 6) Miten valtionhallinnon organisaatioita ohjataan?
- 7) Onko virastoilla norminantovaltaa?
- 8) Miten virastojen rahoitus on järjestetty?

Selvityksen aluksi luvussa 2 luodaan katsaus eurooppalaisen julkishallinnon pääpiirteisiin ja muutossuuntiin sekä vertailevassa hallinnontutkimuksessa käytettyihin typologioihin. Luvussa 3 ja 4 siirrytään tarkastelemaan valittuja kahdeksaa eurooppalaista valtiota yksityiskohtaisemmin. Maakohtainen tarkastelu rakentuu siten, että ensin tarkastellaan kyseisen valtion julkishallinnon kokonaisuutta ja tämän jälkeen valtioneuvostotason alaista valtionhallintoa. Luvussa 5 verrataan näitä kahdeksaa maata Suomeen ja toisiinsa edeten yleisistä havainnoista yksityiskohtaisiin. Viimeisessä luvussa esitellään selvityksen johtopäätökset.

2 EUROOPPALAINEN JULKISHALLINTO: KESKUS-, ALUE- JA PAIKALLISHALLINNON PÄÄPIIRTEET JA MUUTOSSUUNNAT

Eurooppalainen julkishallinto vaihtelee suuresti valtioittain. Vaihtelu koskee erityisesti julkishallinnon kokonaisjärjestelyä eli valtion, alueiden ja kuntien eri toimijoiden työnjakoa ja voimavarojen jakoa. Pohjoismaissa kunnat ovat vahvoja ja ne hoitavat joko yksin tai yhdessä muiden kuntien kanssa hyvinvointivaltion palveluita, kun taas eteläisessä Euroopassa kuntien tehtävät liittyvät tyypillisesti enemmän elinympäristöön kuin palveluihin. Alueiden ja maakuntien rooli eri maissa vaihtelee myös suuresti. Esimerkiksi Saksan liittotasavallassa tietyt osavaltiot ovat vahvasti mukana eurooppalaisessa yhteistyössä, kun taas vaikkapa Portugalissa ja Virossa aluetason toimijana on valtiollisia tehtäviä hoitava provinssi. Valtionhallinnon organisoinnille tyypillistä on viime vuosina ollut erilaisten itsenäisten virastojen perustaminen ja, aivan viime aikoina, myös yhdistäminen ja lakkauttaminen.

Tämä selvitys tähtää eurooppalaisten hallintojärjestelmien vertailuun. Vertailevalla hallinnontutkimuksella on pitkät perinteet. Sabine Kuhlmannin ja Hellmut Wollmannin (2014) mukaan vertailua eri valtiojärjestelmien paremmuudesta on tehty jo antiikin aikaan. Vertaileva tutkimus on myös vaativaa, sillä hallintojärjestelmien ominaispiirteet voivat erota suuresti toisistaan. Esimerkiksi läntisten teollisuusmaiden uudistuskeskustelua leimanneen uuden julkishallinnon paradigman (New Public Management) on todettu muotoutuneen hyvin eri tavoin eri valtioissa (Pollitt ja Bouckaert 2011). Julkishallinnon vertaileva tutkimus rakentuu usein typologioiden varaan. Typologiat ovat taloudellinen tapa tarkastella suurta aineistoa, kuten EU:n 28 jäsenmaata.

Kuhlmannin ja Wollmannin (2014) typologia sisältää viisi luokkaa:

- 1) Kontinentaalinen napoleaaninen malli
- 2) Kontinentaalinen federatiivinen malli
- 3) Skandinaavinen malli
- 4) Anglo-saksinen malli
- 5) Itäisen Keski-Euroopan malli

Tämä luokittelu perustuu tiettyihin valtiojärjestelmää määrittäviin perustekijöihin. Kontinentaalinen napoleaaninen malli viittaa legalistisuuteen, oikeussääntöjen korostamiseen hallinnon toiminnassa. Tyypillistä on myös päätöksenteon keskittäminen. Mallista tunnetaan myös eteläeurooppalainen versio, jossa informaaleilla suhteilla ja suosimisjärjestelyillä on merkitystä. Kontinentaalinen federatiivinen malli on liittovaltio, jossa on sovittu työnjako eri hallintotasojen kesken. Paikallishallinto tässä mallissa saa puitteet, joiden sisällä se voi toimia itsenäisesti. Skandinaaviselle mallille tyypillistä on hajautettu päätöksenteko sekä laajat julkiset palvelut. Anglosaksinen malli perustuu liberalismiin aatteelle, jossa yksilön vapaus nähdään tärkeänä. Mallissa valtion rooli pyritään pitämään rajallisena ja yksityisellä sektorilla on tärkeä rooli. Viides malli on itäisen Keski-Euroopan malli, jolle yhdistävä tekijä on kuuluminen Neuvostoliittoon ja 1990-luvun alussa käynnistynyt demokratisoimisprosessi.

2.1 Eurooppalaisten hallintojärjestelmien pääpiirteitä

Miten julkishallinto on organisoitu eri maissa? EU:n jäsenenä on 28 varsin erikokoista ja erityyppistä valtiota.

Eurooppalaisia hallintojärjestelmiä tarkasteltaessa voidaan aluksi katsoa liittovaltioita. Liittovaltioita ovat esimerkiksi Saksan liittotasavalta ja Belgia. Saksan liittotasavalta on federalistinen valtio, jossa liittovaltiolla on vain harvoja kansalaisille tarjottaviin palveluihin liittyviä tehtäviä. Tästä on kuitenkin poikkeuksiakin. Terveystieteiden osalta liittovaltio on päättänyt laatuolosuhteista, jota hoidossa on seurattava, sekä eräistä indikaattoreista. Toiseksi lasten päivähoitossa vallinnutta eroa itäisten ja läntisten osavaltioiden välillä on korjattu, poikkeuksellisesti, liittovaltion rahoituksella palvelujen lisäämiseen (Hlepas ym. 2016). Kolmanneksi koulutuksessa käydään Saksassa jatkuvasti keskustelua siitä, että osavaltioiden välillä on liian suuria eroja koulutuksen laadussa ja miten tätä voitaisiin korjata. Federalistisessa valtiossa on enemmän vaihtelua alueiden välillä. Saksan liittotasavallassa esimerkiksi on vielä eroja itäisen ja läntisen osan välillä, mutta samalla myös osavaltioiden kesken. Tietyissä asioissa on "seurattu" toisia ja esimerkiksi vaaleilla valittu pormestari on käytäntö jokaisessa osavaltiossa.

Vuonna 1993 päätetty uudistus jakoi Belgian kolmeen osaan: valloonit, flaamit ja pääkaupunki Bryssel omana alueenaan. Lisäksi on kolme erillistä aluetta (ranskan-, flaamin- ja saksankielinen). Alueiden kesken on edelleen jännitteitä mm. voimavarojen jaosta.

Toiseksi eräät yhtenäisvaltiot omaavat liittovaltioiden piirteitä, mutta ne eivät kuitenkaan täytä liittovaltion ehtoja. Ilman alueiden edustusta valtakunnan tasolla ei voida puhua federalismista. Tällaisia kvasi-federalistisia valtioita ovat Espanja, Italia ja Iso-Britannia. Espanjassa on kyse vahvasta päätöksenteon hajauttamisesta, mutta viime kädessä Espanja on yhtenäisvaltio. Espanjassa on ollut vahvoja alueellisia pyrkimyksiä, mutta vasta Francon jälkeen 1970-luvulla luotiin nykyiset 17 aluetta, joilla on laajat oikeudet. Erona Saksaan on kuitenkin se, ettei alueilla ole edustusta kansallisella tasolla. Espanjan kohdalla onkin puhuttu asymmetrisestä vallanjaosta.

Italiassa poliittinen päätöksenteko on perinteisesti ollut keskitettyä (napoleaaninen malli) mutta viime vuosina päätöksentekoa on myös vahvasti hajautettu. Italiassa suunnitelma luoda alueet (20) kesti vuosikymmeniä ennen kuin toteutui 1970-luvulla. Perustuslain uudistuksessa vuonna 2001 muotoiltiin alueellinen rakenne niin, että se koostuu kunnista, provinseista, metropolikaupungeista, alueista ja valtiosta. Valtio nimittää provinssien maaherrat (prefektit). Viime vuosien talouskriisin laineissa on syntynyt pyrkimystä myös muuttaa aluerakennetta. Vuoden 2012 esityksen mukaan provinssien määrä putoaisi 110:stä 50:een (keskikoko vähintään 350 000) mutta asia on edennyt hitaasti poliittisessa käsittelyssä.

Iso-Britannia on poikkeustapaus. Vaikka hallinnon hajauttaminen (devolution) näyttää vahvalta ja Walesin ja Skotlannin alueellisilla parlamenteilla on laajat oikeudet, niin kyse on muodollisesti kansallisen parlamentin päätöksistä, jotka voidaan muuttaa. Toki poliittinen kynnys suuriin muutoksiin on korkea.

Kolmas ryhmä tässä tarkastelussa ovat yhtenäisvaltiot, jotka ovat siirtäneet tehtäviä ja valtaa aluetasolle, mutta eivät ole luoneet alueellista demokraattista rakennetta. Tällöin puhutaan yksinkertaisesta hajauttamisesta. Ranska on keskitetty yhtenäisvaltio, jossa valtion yhtenäistävä rooli ulottuu pitkälle (une et indivisible). Valtion "alapuolella" on kolmijakoinen järjestelmä: 27 aluetta (region), 101 seutua (departements) ja peräti 36 569 kuntaa (commune).

Suuriin eurooppalaisiin valtioihin kuuluva Puola lähti vuoden 1991 jälkeen muuttamaan poliittis-hallinnollista rakennettaan. Solidaarisuusliike halusi demokratisoida poliittisen järjestelmän ja vanha valtaeliitti 49 alueella halusi pitää vallastaan kiinni. Vuonna 1997 saavutettiin tulos ja alueiden määräksi tuli 16. Kuten Ranskassa aluerakenteesta tuli kaksinapainen, valtion edustusta johtaa valtion nimittämä prefekti.

Edellä käyty tarkastelu osoittaa, että kansallisen poliittis-hallinnollisen arkkitehtuurin muotoja on runsaasti. Kun työnjako on vahvistettu, niin eri toimijoilla on selvät odotukset työnjaosta. Iso-Britanniassa taas on periaatteessa parlamentilla mahdollisuus muuttaa tilannetta ja kehittämistyötä onkin leimannut valtiokeskeisyys.

Millaisia muutossuuntia liittyy tähän perustyönjakoon? On mahdollista eritellä joitakin keskeisiä yleisiä suuntia. Samalla on todettava, että työnjako voi vaihdella eri toimialoittain. Kaiken kaikkiaan Euroopassa on laaja kirjo erilaisia poliittis-hallinnollisen rakenteen tai valtion perusrakenteen malleja. Napoleaanisen historian maat (Ranskaa lukuun ottamatta) ja Iso-Britannia ovat liikkuneet federalistisen mallin suuntaan, hajautus on otettu käyttöön Pohjoismaissa ja Keski- ja Itä-Euroopan CEE maissa. Hajautus voi johtaa asymmetrisiin muotoihin, kun valta ja toimintamahdollisuudet on jaettu epätasaisesti.

Alueiden tarkastelussa on myös viitattu niiden roolin kasvuun suhteessa perinteisiin kansallisvaltioihin, onpa puhuttu myös alueiden Euroopasta. Monilla maakunnilla on oma edustuksensa Brysselissä. Vaikka kunnallishallinto osin oma kysymyksensä, se liittyy myös kiinteästi kokonaisuuteen. Kunnilla voi olla delegoituja tehtäviä, joista vastuu on poliittisella johdolla (pormestari) mutta ei valtuustolla. Wollmann kutsuu tätä muotoa termillä "false municipalisation" eli kunnalla ei ole todellista päätösvaltaa (Kuhlmann & Wollmann 2014, 133). Valtionhallinto ja paikallishallinto voivat myös toimia lomittain, kuten esimerkiksi Belgiassa, Saksassa ja Alankomaissa. Alankomaissa paikallishallinnon seudullinen taso omaa kaksoisroolin sekä itsehallinnon alueellisena toimijana että valtion alueellisena toimijana (Heinelt & Bertrana 2011).

Hajautus ei ole itsetarkoitus, vaan kyse on erilaisten ominaisuuksien punninnasta, esimerkiksi näyttö hajautuksen eduista ei ole itsestäänselvyys. Edellä kuvatut esimerkit kertovat siitä kirjosta, mikä alueellisissa ratkaisuissa vallitsee. Tyypillistä kehityksessä on monien erilaisten intressien olemassaolo. Asia mutkistuu vielä, mikäli lisätään tarkasteluun EU-ulottuvuus. Päätöksenteko EU-kontekstissa kuvataankin nykyisin termillä monitasoinen päätöksenteko. Esimerkiksi sosiaalipolitiikan alueella, jota erheellisesti pidetään paljolti jäsenvaltioiden sisäisenä asiana, voidaan erotella ainakin työvoiman ja palveluiden liikkuvuuteen kytkeytyvät sitovat normit sekä avoimen koordinaation menetelmän kautta harjoitettu järjestelmien vertailu (Wallace ym. 2010).

2.2 Vertailu pureutuu eroihin ja yhtäläisyyksiin

Miltä eurooppalaisten hallintojärjestelmien vertailu näyttää, löytyykö yhteisiä piirteitä vai onko kaikki kontekstisidonnaista? Yhteisiä piirteitä löytyy toki, mutta niissä on tyypillisesti mukana ripaus kansallista leimaa. Hyvän esimerkin tarjoaa uuden julkishallinnon (NPM) paradigma, jonka on todettu toteutuneen lähinnä ideaalimalliaan Iso-Britanniassa, melko samankaltaisesti Uudessa-Seelannissa ja vaihtelevasti muissa valtioissa. Pollitt ja Bouckaert (2011) toteavat, että kontekstilla on aina merkitystä uudistusten muokkaajana.

Kun tarkastelu kohdentuu vain valtionhallintoon, voimme oletettavasti löytää enemmän yhteisiä organisoinnin piirteitä, onhan esimerkiksi OECD julkaissut useita raportteja hyvästä hallintotavasta. Hallinnon uudistusprosessit voivat myös olla omintakeisia. Uudistus voi pitää sisällään kontekstuaalisia tekijöitä, joita ei voida muualla jäljitellä. Tyypiesimerkki tästä on Tanskan kuntauudistus vuonna 2006. Uudistus liittyi samanaikaiseen tehtävien uudelleenjärjestelyyn aluetasolla. Kokonaisuuden organisoinnissa tulevat kuvaan myös eri toimijoiden intressit. Edellä tuotiin esille, että Ison-Britannian parlamentti voi periaatteessa päättää yksin kaikesta hallinnon järjestämisestä. Yleensä päätöksenteossa on mukana erilaisia vetotekijöitä, jotka tavalla tai toisella muokkaavat lopputulosta. Tällöin on kyse myös tasapainon, konsensuksen, löytämisestä erilaisten intressien kesken.

Oman tarkastelukulmansa muodostaa muutos ja uudistaminen. Tällöin relevantteja kysymyksiä ovat uudistuksen tai muutoksen tausta (mikä saa aikaan muutosta), muutoksen ja uudistamisen muodot ja kolmanneksi sen tulokset. Viime vuosien aikana on eri puolilla Eurooppaa esiintynyt vakavia talouskriisejä. Kreikan ohella ne ovat koetelleet Espanjaa, Portugalia, Italiaa, ja esimerkiksi Iso-Britanniassa tehtiin joitakin vuosia sitten todella suuria valtiontalouden leikkauksia. Mascion ja Natalinin tuoreessa tarkastelussa (2015) talouskriisiä analysoidaan vertailevasta näkökulmasta.

Uudistusten tuloksista ei aina ole selvää näyttöä. Kuhlmann ja Wollmann (2014) toteavat teoksensa päätössanoissa, että seurantatietoa tulisi olla enemmän. Haasteena seurantatiedossa ja tulosten kartoituksessa on taas kontekstuaalisuus. Uudistus, joka toimii määrättyllä tavalla yhdessä maassa, ei välttämättä toimi samalla tavoin muualla. Toisaalta vertailusta ei tule luopua tämän seikan takia. Sellaiset organisaatiot kuin EU ja OECD pyrkivät nimenomaan edistämään hyvään hallintoon kuuluvia piirteitä.

3 HALLINTOJÄRJESTELMÄKUVAUKSET: POHJOISMAAT

3.1 Ruotsi

3.1.1 Ruotsin julkisen hallinnon kokonaisrakenne

3.1.1.1 Perusrakenne

Valtionhallinto koostuu neljästä eduskunnan alaisesta viranomaisesta, kolmesta valtion liikelaitoksesta sekä 219 itsenäisestä valtioneuvoston alaisesta virastosta. Lukuun sisältyvät 21 lääninhallitusta sekä 30 yliopistoa/korkeakoulua.

Ruotsi jakautuu 290 kuntaan ja 21 lääniin. Läänin alueella toimii demokraattisesti valittu maakärjäkunta (landsting) tai aluekunta (regionkommun). Ruotsin hallitusmuodon mukaan, maassa on paikallisia ja alueellisia kuntia, ”kommuner på lokal och regional nivå” (SFS 1974:52, § 7). Hallitusmuotoon vuonna 2010 lisätyssä luvussa 14 todetaan myös, että kunnilla ja maakärjäkunnilla on suoralla kansanvaalilla valitut päättäjät sekä verotusoikeus. Sekä kunnilla että maakärjäkunnilla/aluekunnilla on yleinen toimiala, ja niiden hallintoa ja toimintaa ohjaa yhtenäinen kuntalaki. Maakärjäkuntia on ainoastaan 20, vaikka läänejä on 21, koska Gotlanti on samanaikaisesti kunta ja maakunta. Ne maakärjäkunnat, jotka ovat hakenneet ja saaneet valtiolta lupaa toimia aluekehittämismääräyksinä, voivat käyttää nimitystä aluekunta. Muissa lääneissä aluekehittämismääräys on joko lääninhallituksella tai kuntien ja maakuntien yhteisesti muodostamalla kuntayhtymällä. Vuoden 2015 alusta puolet (10) maakärjäkunnista on saanut aluekunnan statuksen.

Maaherran johtama lääninhallitus toimii valtion yleisviranomaisena alueellaan. Lääninhallituksen tehtävänä on valvoa eduskunnan ja hallituksen alueellista toimeenpanoa. Lääninhallituksen substanssitehtävät liittyvät nykyään pääosin kaavoitus-, ympäristö-, turvallisuus-, maaseutu- ja elinkeinoasioihin. Aikaisemmin muun valtionhallinnon alueellinen toiminta perustui pitkälti läänijakoon, mutta 1990-luvulta lähtien eri valtion viranomaisten aluejaot ovat erkaantuneet toisistaan, ja moni valtion viranomainen on luopunut omasta paikallis- ja alueorganisaatiostaan. Vuonna 2015 hallitus nimitti komitean selvittämään uutta lääni- ja maakärjäjakoa (Dir 2015:77). Tavoitteena on, että läänejä olisi tulevaisuudessa tuntuvasti vähemmän (tarkemmin jäljempänä).

Julkisen sektorin henkilöstöstä noin 63 % työskentelee peruskuntien palveluksessa, noin 19 % maakärjäkuntien palveluksessa ja noin 18 % valtionhallinnon eri yksiköissä.

Taulukko 1. Ruotsin julkinen hallinto: kuntien, maakärjäkuntien ja valtion henkilöstö 2015, henkilötyövuosia

Julkinen hallinto	Henkilöstö 2015 (henkilötyövuosia)
Valtio (sis. yliopistojen ja korkeakoulujen henkilöstön)	229 400
Maakärjäkunnat	236 600
Kunnat	793 400
YHTEENSÄ	1 259 400

Lähde: SCB, Statistikdatabasen. Anställda inom offentlig sektor efter sektor, ålder och kön 2015.

Taulukko 2. Ruotsin julkisen hallinnon tasot

	Valtionhallinto	Kunnallinen ja alueellinen itsehallinto
Valtakunnallinen taso	Ministeriöt (11), virastot (219), liikelaitokset (4), osakeyhtiöt (49)	--
Alueellinen taso	21 läänää Virastojen alueelliset toiminnot (ei yhtenäistä aluejakoa)	20 maakäräjäkuntaa/ aluekuntaa
Paikallinen taso	Ei yhtenäistä valtion paikallishallinto-organisaatiota. Eri virastoilla oma paikallisrakenteensa.	290 kuntaa

Lähteet: mm. Ekonomistyrningsverket, myndighetsinformation 2016, www.myndighetsregistret.scb.se

3.1.1.2 Tehtävänjako valtion, maakärjäkuntien ja kuntien välillä

Maakärjäkuntien lakisääteiset tehtävät ovat terveydenhuolto, erikoissairaanhoido, alle 20-vuotiaiden hammashoito ja julkinen liikenne. Aluekunnan statuksen saaneissa lääneissä, aluekunta toimii aluekehittämismyönteisena ja vastaa mm. alueellisen kehittämissuunnitelman laadinnasta. Muissa lääneissä aluekehittämissuunnitelman vastuu on joko lääninhallituksella tai kuntien ja maakärjäkunnan yhteisesti muodostamalla kuntayhtymällä. Maakärjäkuntien vapaaehtoisten tehtävien luonne ja laajuus vaihtelee alueiden välillä. Västra Götalandissa alueen kunnat ovat vapaaehtoisesti antaneet kulttuurilaitoksia, muun muassa oopperan ja sinfoniaorkesterin, aluekunnan hoidettaviksi. Terveydenhuolto ja sairaanhoido ovat maakärjäkuntien merkittävimmät tehtävät ja muodostavat melkein 90 prosenttia budjetista.

Peruskunnat vastaavat varhaiskasvatuksesta, peruskoulutuksesta, toisen asteen koulutuksesta, sosiaalitoimesta, kulttuurista sekä ympäristö- ja kaavoitusasioista. Vastuu vanhus- ja vammaishuollosta siirrettiin maakärjäkunnilta peruskunnilta 1990-luvulla.

Valtio vastaa sisäisestä ja ulkoisesta turvallisuudesta, oikeusjärjestelmästä, lainsäädännön toimenpanon valvonnasta, sosiaali- ja työttömyysvakuutusjärjestelmästä sekä yliopistoista ja korkeakouluista.

Taulukko 3. Tehtävänjako valtion, maakärjäkuntien ja kuntien välillä Ruotsissa

Valtio	Maakärjä-/aluekunnat (landsting/regioner)	Kunnat (kommuner)
	<ul style="list-style-type: none"> • 5 aluetta • Vaaleilla valittu valtuusto • Verotusoikeus • Yleinen toimiala 	<ul style="list-style-type: none"> • 290 kuntaa • Vaaleilla valittu valtuusto • Verotusoikeus • Yleinen toimiala
<ul style="list-style-type: none"> • Poliisi, puolustusvoimat ja oikeuslaitos • Ulkoasiainhallinto • Tutkimus ja koulutus (yliopistot/korkeakoulut) • Verotus • Sosiaalivakuutusjärjestelmä • Työllisyyden hoito • Tie- ja rautatieverkosto • Aluekehittämissuunnitelman vastuu (ellei siirretty aluekunnalle) 	<ul style="list-style-type: none"> • Terveydenhuolto ja hammashoito • Erikoissairaanhoido • Julkinen liikenne • Aluekehittämistehtävät aluekunnan statuksen saaneilla alueilla 	<ul style="list-style-type: none"> • Sosiaalitoimi • Lasten päivähoito • Peruskoulu • Toisen asteen koulutus • Vanhustenhuolto • Vammaishuolto • Kirjastot, kulttuuri jne. • Ympäristö- ja kaavoitusasiat

3.1.2 Ruotsin valtioneuvostotason alainen valtionhallinto

3.1.2.1 Yleisiä kehityspiirteitä

Perushuomioita Ruotsin mallista

Ruotsin valtionhallinnon tarkastelussa on tärkeä huomioida kaksi perustuslaista nousevaa periaatetta: (1) Hallitus toimii kollektiivina, jossa pääministerin asema on keskeinen ja yksittäisten ministereiden asema vähemmän itsenäinen kuin Suomessa, Tanskassa tai Norjassa. (2) Virastot ovat itsenäisiä suhteessa hallitukseen ja ministeriöihin. Perustuslaki kieltää ministereitä puuttumaan hallinnonalansa virastojen toimintaan (förbud mot ministerstyre). Ministeriöiden tehtävät liittyvät puhtaasti hallituksen politiikan valmisteluun. Kaikki toimeenpano- ja valvontatehtävät on keskitetty itsenäisille virastoille.

Vuonna 1997 kaikki ministeriöt yhdistettiin yhdeksi virastoksi, Regeringskansliet. Tarkoituksena oli tukea hallituksen yhtenäistä toimintaa ja vähentää hallinnonalojen välistä eriytymistä. Käytännössä ministeriöt toimivat kuitenkin melko itsenäisesti ja eri ministeriöillä voi olla vaihtelevia käytäntöjä mm. suhteessa virastoihin (Premfors & Sundström 2007, Statskontoret, haastattelu 7.6.2016).

Taulukko 4. Ruotsin ministeriöt sekä ministeriöiden alaisten virastojen lukumäärä 2016

Ministeriö	Ministeriön alaisten virastojen lukumäärä
Arbetsmarknadsdepartementet (Työministeriö)	7
Finansdepartementet (Valtionvarainministeriö)	45 (joista 21 lääninhallitusta)
Försvarsdepartementet (Puolustusministeriö)	7
Justitiedepartementet (Oikeusministeriö)	19 (luku ei sisällä yleisiä tuomioistuimia)
Kulturdepartementet (Kulttuuriministeriö)	26
Miljö- och energidepartementet (Ympäristö- ja energiaministeriö)	11
Näringsdepartementet (Elinkeinoministeriö)	23
Socialdepartementet (Sosiaaliministeriö)	17
Statsrådsberedningen (Valtioneuvoston kanslia)	2
Utbildningsdepartementet (Opetusministeriö)	53 (joista 30 yliopistoa/korkeakoulua)
Utrikesdepartementet (Ulkoasiainministeriö)	8
11 ministeriötä	218 virastoa (sis. lääninhallitukset ja yliopistot)

Lähde: Ekonomistyrningsverket, myndighetsinformation 2016.

Ruotsin valtionhallinnon kehityssuunnat 2000-luvulla

Ruotsin valtionhallinnon rakenne on muuttunut melko paljon 1990-luvulta lähtien (Skr 2013/2014:155, Prop 2015/2016 Bilaga Statsförvaltningens utveckling). Tärkeimmät kehitystrendit voidaan tiivistää seuraaviin kohtiin:

- Virastojen yhdistäminen. Vaikka virastojen lukumäärä on yhä melko korkea, itsenäisten valtionvirastojen lukumäärä on puolittunut vuodesta 2000 lähtien. Iso selitys tälle kehitykselle on ollut aikaisemmin itsenäisten paikallis- ja alueviranomaisten yhdistäminen osaksi valtakunnallista virastokonsernia. Näin on tapahtunut esimerkiksi työvoimahallinnossa ja poliisihallinnossa (Prop 2015/2016, Statskontoret 2016b).
- Valtakunnallisten virastokonsernien (enmyndigheter) perustaminen ja itsenäisten alue- ja paikallisvirastojen lakkauttaminen (Statskontoret 2010, Riksrevisionen 2010, Statskontoret 2016c).

- Edistämisen- ja valvontatoimintojen organisatorinen eriyttäminen. 1990-luvulta lähtien virastojen toimintojen pelkistäminen on ollut tärkeä tavoite. On koettu haitalliseksi, että sama viranomainen sekä edistää että valvoo toimintaa omalla hallinnonalallaan. Näin ollen lupa-, valvonta-, seuranta- ja analyysitoimintaa on keskitetty erillisille virastoille. Sosiaalialalla on 2000-luvulla perustettu esim. sosiaalivakuutusjärjestelmän toimivuutta valvova Inspektionen för socialförsäkringen ja hoitoalaa valvova Inspektionen för vård och omsorg. Kehitys liittyy myös yksityisten palvelutuottajien lukumäärän kasvuun sosiaali-, terveys- ja opetusaloilla ja siihen liittyvään uuteen lupa- ja valvontatarpeeseen (Statskontoret 2016a).
- Lääni- ja maakäräjäjaon uudistamisprosessi. Hallituksen tavoitteena on uudistaa lääni- ja maakäräjäjakoa viimeistään vuonna 2021, niin että aluehallinnon yksiköitä on vastaisuudessa tuntuvasti vähemmän kuin nykyiset 21. Komitean väliraportissa ehdotetaan 6 läänin mallia (Indelningskommitteen 2016, SOU 2016:40).

3.1.2.2 Yksityskohtainen tarkastelu

Miten valtionhallinnon organisaatioita voidaan perustaa, yhdistää ja lakkauttaa?

Perustuslain (Regeringsform, SFS 2011:109) säännökset valtionhallinnon rakenteista ovat hyvin väljiä. Ensimmäisessä luvussa todetaan, että lainkäyttöä varten on tuomioistuimia ja yleistä hallintoa varten valtiollisia ja kunnallisia hallintoviranomaisia (1 luku § 8). Myöhemmin todetaan, että valtion hallintoviranomaiset ovat valtioneuvoston alaisia, ellei perustuslaissa tai muissa laissa säädetä, että ne ovat eduskunnan alaisia.

Lukuun ottamatta eduskunnan alaisia virastoja (Riksrevisionen, Sveriges Riksbank & Riksdagsförvaltningen), virastoja perustetaan, yhdistetään ja lakkautetaan asetuksella, eli käytännössä valtioneuvoston päätöksellä. Tästä syystä Ruotsin virastorakenne heijastaa kunkin hallituksen poliittisia linjauksia selvemmin kuin Suomessa. Virastot ovat myös keskenään hyvin erilaisia toimialtaan ja toiminnan laajuuden suhteen, mistä työministeriön alaiset virastot ovat hyvä esimerkki (taulukko 5).

Taulukko 5. Ruotsin työministeriön alaiset virastot 2016

Viraston nimi	Henkilötyövuosia 2016
Arbetsdomstolen Työtuomioistuin	20
Arbetsförmedlingen Työvoimahallinto. Kansallinen viranomainen, jolla on paikallista toimintaa	12 337
Arbetsmiljöverket Työterveyslaitos	534
Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen Työttömyysvakuutuksen valvontavirasto	59
Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering Työvoimapolitiikan ja koulutuspolitiikan arviointilaitos	34
Medlingsinstitutet Valtakunnansovittelijan virasto	7
Rådet för Europeiska Socialfonden i Sverige Kansallinen ESR-neuvosto	118
YHTEENSÄ	13 109

Lähde: Ekonomistyrningsverket, myndighetsinformation 2016.

Millaisia organisaatioita valtionhallintoon kuuluu?

Virastoasetus (Myndighetsförordningen, SFS 2007:515) ohjaa luonteeltaan hyvin erilaisten organisaatioiden toimintaa. Ruotsissa on monta erillistä virastoa, joista iso osa on hyvin pieniä (alle 50 työntekijää (Statskontoret 2016b)). Valtionhallintoon kuuluvat:

- Valtioneuvoston kanslia (Regeringskansliet) toimii vuodesta 1997 yhtenäisenä, kaikki ministeriöt kattavana ja hallituksen toimintaa tukevana virastona
- Perinteiset valtion substanssivirastot, esim. poliisi, verohallinto ja työvoimahallinto
- Valtion asiantuntijavirastot, esim. sosiaalishallitus
- Valvontaviranomaiset, esim. Inspektionen för socialförsäkringen
- Erilliset edistämismvirastot, esim. Forum för levande historia
- Erilliset muutoksenhakulautakunnat jne., joilla ei välttämättä ole omaa henkilökuntaa
- Korkeakoulut ja yliopistot ovat valtion lainsäädännön ja budjettijärjestelmän mukaan valtion virastoja
- 3 valtion liikelaitosta (Svenska kraftnät, Sjöfartsverket, Luftfartsverket)

Tämän lisäksi valtioneuvoston vaikutuspiiriin kuuluu:

- 60 säätiötä (RiR 2008:7)
- 49 valtion kokonaan tai osittain omistamaa osakeyhtiötä (Skr 2014/15:140)

Jakautuuko valtionhallinto erilaisiin hallintotasoihin?

Lääninhallituksilla on asetuksessa määrätty alueellinen toimivalta. Aikaisemmin lääninjako toimi myös muiden valtionviranomaisten, muun muassa poliisin ja työvoimahallinnon, aluejaon perusteena. Pitkäaikainen kehityssuunta on ollut, että itsenäisiä paikallisia ja alueellisia viranomaisia on lakkautettu ja yhdistetty valtakunnalliseksi virastokonserniksi. Virastokonserni on mm. Statskontoretin käyttämä nimitys virastolle, joka koostuu valtakunnallisesta johtoorganisaatiosta ja sen alaisesta toimipisteverkostosta. Virastokonsernit päättävät itse omasta paikallis- ja alueorganisaatiostaan (Statskontoret 2010, Riksrevisionen 2010). Useat virastot, joilla on paikallinen asiakasrajapinta, ovat muuttuneet kansallisiksi virastokonserneiksi, viimeksi poliisi vuoden 2015 alusta, aikaisemmin muiden muassa työvoimahallinto (Arbetsförmedlingen) ja sosiaalivakuutusviranomaisen (Försäkringskassan). Virastot päättävät omasta alue- ja paikallisorganisaatiostaan asetuksen määräämien puitteiden sisällä.

Käytännössä valtionhallinnon aluejaot ovat 1990-luvulta lähtien erkaantuneet toisistaan. Verohallinnon toiminta jakautuu seitsemään maantieteelliseen alueeseen. Paikallisia toimipisteitä on noin 100 paikkakunnalla. Työvoimahallinto jakautuu kolmeen suuralueeseen ja 280 paikalliseen toimipisteeseen. Aluejakojen erkaantuminen heikentää lääninhallituksen mahdollisuutta toimia valtiovallan edustajana omalla alueellaan. Kunnat kokevat valtion pirstaleista aluejakoa ongelmana (Statskontoret 2016c). Osana meneillään olevan lääni- ja maakäräjäjakokomitean työtä on nostettu esille valtionhallinnon alueorganisaatiota ja tarvetta yhtenäistää eri virastojen alueorganisaatioita vastaamaan uutta lääninjakoa. Erityisen tärkeänä koetaan, että mm. Liikenneviraston, Poliisin, Työvoimahallinnon, Kansaneläkelaitoksen, Maahanmuuttoviraston ja Terveystieteiden tutkimuskeskuksen aluejaot seuraisivat tulevaa lääninjakoa (Indelningskommittén, PM 2016-05-17).

Kuuluuko valtionhallintoon alueellisen toimivallan omaavia viranomaisia?

Nykyään ainoastaan lääninhallitukset, ks. edellinen kohta.

Onko valtionhallinnossa monialaisia viranomaisia ja millä perusteella ratkaisut on tehty?

Valtion virastot ovat yleensä yhden toimialan viranomaisia. Kehitys kohti valtakunnallisia virastokonserneja on vahvistanut sektoriajattelua (Statskontoret 2010, Statskontoret 2016c). Ainoa poikkeus on lääninhallitukset, jotka toimivat valtion yleisviranomaisina alueellaan ja hoitavat usean ministeriön alaisia tehtäviä. Lääninhallitusten substanssitehtävät liittyvät nykyään pääosin kaavoitus-, ympäristö-, turvallisuus-, maaseutu- ja elinkeinoasioihin.

Miten valtionhallinnon organisaatioita ohjataan?

Viranomaisen tehtävistä ja asemasta säädetään asetuksella. Hallitus nimittää virastojen ylimmän johdon. Virastot ovat itsenäisiä. Valtioneuvosto ohjaa virastojen toimintaa kollektiivina. Perustuslaki kieltää yksittäisiä ministereitä puuttumaan viranomaisten päätöksentekoon ja toimintaan. Valtioneuvoston ja virastojen välinen suhde perustuu budjetti- ja puiteohjaukseen (Statskontoret 2013, 2015). Vuosittaisessa tulosohtausasiakirjassa (regleringsbrev) sovitaan kunkin viraston budjettirahoituksesta ja sen käytön ehdoista. Osana budjetti- ja tulosohtausprosessia virastot käyvät tuloskeskusteluja ohjaavan ministeriön kanssa. Valtioneuvosto ja ministeriöt voivat antaa erillisiä toimeksiantoja viranomaisille. Virastot luovuttavat vuosittaisen toimintakertomuksensa ja tilinpäätöksensä valtioneuvostoille. Kahdella valtionvirastolla on erityisvastuu valtionhallinnon toiminnan seurannasta. Ekonomistyrningsverket kerää tietoja virastojen taloudesta ja toiminnasta ja Statskontoret arvioi virastojen toimintaa ja hallintoa.

Onko virastoilla norminantovaltaa?

Valtion virastolla voi olla norminantovaltaa. Norminantovallasta säädetään asetuksella (SFS 2011:109, DS 1998:43). Muiden muassa Lääkelaitoksella (Läkemedelsverket), Ilmailulaitoksella (Luffartsverket) ja Patentti- ja rekisterihallituksella (Patent- och registerstyrelsen) on asetuksen nojalla norminantovalta.

Miten virastojen rahoitus on järjestetty?

Valtion viranomaisten maksurahoituksesta säädetään asetuksella, lukuun ottamatta tavanomaisia maksuja asiakirjoista jne. (SFS 1992:191). Vuonna 2014 valtion virastojen ja liikelaitosten maksutulot olivat 76,7 miljardia kruunua, joista 54 % oli ulkoisia tuloja, eli maksaja oli muu kuin valtio. Liikelaitosten maksutuloista 95 % koostui ulkoisista tuloista, muiden virastojen ulkoiset tulot muodostivat 46 % kaikista maksutuloista. Joidenkin virastojen rahoitus perustui vuonna 2014 melkein yksinomaan maksutuloihin, ks. taulukko 6 (Ekonomistyrningsverket 2015).

Taulukko 6. Eräiden isojen ruotsalaisten valtionvirastojen omavaraisuusaste (miten suuri osuus menoista voidaan kattaa maksutuloilla?)

Virasto	Maksutulot (1 000 kruunua)	Miten suuri osuus menoista voidaan kattaa maksutuloilla?
Patent- och registreringsverket Patentti- ja rekisterihallitus	311 560	100 %
Fortifikationsverket Puolustusvoimien kiinteistölaitos	3 191 190	98 %
Lantmäteriet Maanmittauslaitos	1 502 640	85 %
Strålsäkerhetsmyndigheten Säteilyturvallisuusvirasto	359 980	81 %
Centrala studiestödsnämnden Opintotukilautakunta	532 170	67 %
Statistiska centralbyrån Tilastokeskus	480 220	46 %
Skatteverket Verovirasto	979 200	12 %
Arbetsförmedlingen Työvoimahallinto	86 126	1 %

Lähde: Ekonomistyrningsverket. Avgifter 2014 – om avgiftsbelagd verksamhet i staten, s. 15.

3.2 Norja

3.2.1 Norjan julkisen hallinnon kokonaisrakenne

3.2.1.1 Perusrakenne

Norjan julkinen hallinto koostuu valtionhallinnosta, 18 aluekunnasta (fylkeskommuner) ja 428 kunnasta. Oslon kaupunki hoitaa samalla sekä kunnan että aluekunnan tehtäviä. Kunnilla ja aluekunnilla on vaaleilla valitut valtuustot ja niiden toimintaa ohjaa yhtenäinen kuntalaki. Kuntien ja aluekuntien verotusoikeus on nimellinen. Eduskunta (Stortinget) päättää kuntien ja aluekuntien veroasteesta, joka on yhtenäinen koko maassa. Periaatteessa itsehallinnollinen yksikkö voisi soveltaa alempaa tuloveroprosenttia kuin eduskunnan päättämä, mutta tämä ei ole kuitenkaan ollut käytäntö. Kunnilla ja aluekunnilla on negatiivisesti määrätty yleinen toimiala, eli saavat ottaa hoitaakseen tehtäviä, joita ei ole uskottu jollekin toiselle viranomaiselle (LOV-1992-09-25-107). Aluekuntien merkitys heikkeni 2000-luvun alussa, jolloin vastuu erikoissairaanhoidosta siirrettiin aluekunnilta valtiolle. Eduskunta on kuitenkin useaan otteeseen päättänyt, että Norjassa tulee vastaisuudessa olla demokraattisesti valittu aluetaso.

Norjassa on vireillä vuonna 2014 aloitettu kuntauudistus, jossa myös aluekuntajako on tarkastelun alla (Prop 95 S 2015, Kommunal- och regionaldepartementet 2015, Meld. St. 22 2015–2016). Ensimmäisessä vaiheessa on tarkoitus saada aikaan vapaaehtoisia kunta- ja alueuudistuksia. Tähän mennessä on tehty sitovia päätöksiä viidestä kuntaliitoksesta ja yhdestä aluekuntaliitoksesta (Nord-Trøndelag ja Sør-Trøndelag)¹.

Aluekuntajako on yhteneväinen valtion läänijaon (fylke) kanssa. Läänejä on 19, eli Oslo muodostaa valtion aluejaossa oman lääninsä. Maaherran (fylkesmann) johtama lääninhallitus (fylkesmannsembetet) toimii valtiovallan edustajana alueellaan ja hoitaa eri ministeriöiden tehtäviä. Lääninhallitusten rooli kunnan toiminnan ja talouden valvojana on muihin Pohjoismaihin verrattuna poikkeuksellisen vahva. Erikoissairaanhoidosta vastaavia julkisia, valtion omistamia terveydenhuoltoyhtiöitä on yhteensä neljä. Yhtiöiden toimiala on maantieteellinen. Valtion noin 60 keskusvirastosta 18:lla on alueorganisaatio. Useimmissa tapauksissa virastojen aluejako on harvempi kuin läänijako (Difi 2014, 8–9, vrt. myös Ruotsin maakuvaus).

Valtion toiminnan paikallinen organisaatio vaihtelee toimialoittain. Tihein paikallisverkosto on työvoima- ja hyvinvointihallinnolla, jolla on yhteensä 456 toimistoa, lain mukaan vähintään yksi jokaisessa kunnassa. Vuonna 2006 perustettu uusi työvoima- ja hyvinvointihallinto (NAV), perustuu asiakaslähtöiseen organisaatioon ja tarjoaa sosiaalietuuksiin, eläkkeisiin ja työttömyysturvaan liittyviä palveluja. Noin kolmannes valtion budjetista kanavoituu NAV:in kautta. NAV:in vastuuvirasto on Arbeids- og velfærdsetaten (Työvoima- ja hyvinvointivirasto), mutta paikallinen toiminta tapahtuu sopimus pohjaisesti yhdessä kuntien kanssa. NAV:n noin 19 000 työntekijästä 15 000 on valtion palveluksessa ja 4 000 kuntien palveluksessa (www.nav.no, LOV-2006-06-16-20).

Julkisen hallinnon henkilöstöstä (taulukko 7) noin 59 % työskentelee kuntien palveluksessa, noin 6 % aluekuntien palveluksessa ja noin 35 % valtion palveluksessa. Valtion palkkalistoilla olevista noin 44 % työskentelee erikoissairaanhoidosta vastaavien julkisten terveydenhuoltoyhtiöiden palveluksessa ja 56 % muussa valtionhallinnossa.

¹ www.kommunereformen.no, katsottu 9.9.2016

Taulukko 7. Norjan julkinen hallinto: valtion, aluekuntien ja kuntien henkilöstö 2015

Julkinen hallinto	Henkilökunta 2015
Kunnat	497 652
Aluekunnat (fylkeskommuner)	49 013
Valtio	294 121
YHTEENSÄ	840 786
Valtion henkilökunnasta	
• 44 % työskentelee julkisten terveydenhuoltoyhtiöiden palveluksessa	
• 56 % muussa valtionhallinnossa	

Lähteet: SSB Lønnsstatistik 2015, Difi.no: Ansatte i staten

Taulukko 8. Norjan julkisen hallinnon tasot

	Valtionhallinto	Kunnallinen ja alueellinen itsehallinto
Valtakunnallinen taso	Ministeriöt, virastot, liikelaitokset, osakeyhtiöt	
Alueellinen taso	19 läänää (fylkesmannseregioner) 4 julkista, alueellista terveydenhuoltoyhtiötä Virastojen alueelliset toiminnot (ei yhtenäistä aluejakoa)	18 aluekuntaa (+ Oslon kaupunki, joka samanaikaisesti kunta ja aluekunta)
Paikallinen taso	NAV-yksikkö jokaisessa kunnassa (valtionhallinnon ja kunnan yhteinen työvoima- ja hyvinvointihallinto). 456 yksikköä. Virastojen paikalliset toiminnot (ei yhtenäistä aluejakoa)	428 kuntaa

3.2.1.2 Tehtäväjako valtion, alueiden ja kuntien välillä

Taulukko 9 tiivistää valtion, aluekuntien ja kuntien välisen työnjaon. Tekstiosassa nostetaan esille kohtia, jossa työnjako poikkeaa merkittäväällä tavalla Suomen järjestelmästä.

Vuodesta 2002 erikoissairaanhoidon on valtion vastuulla. Toiminnasta vastaavat neljä maantieteellistä, valtion omistamaa julkista terveydenhuoltoyhtiötä. Vastuu perusterveydenhuollosta on kunnilla.

Aluekunnat vastaavat sairaalauudistuksen jälkeen pääosin toisen asteen koulutuksesta, hammashoidosta ja julkisesta liikenteestä. Meneillään olevan kunta- ja alueuudistuksen osana pohditaan aluekuntien tulevia tehtäviä. Alueetasolla työnjako valtion aluehallinnon ja demokraattisesti valitun aluekunnan välillä mm. elinkeino- ja aluekehittämissasioissa on häilyvä, ja jatkuvasti poliittisen keskustelun kohteena.

Laki työvoima- ja hyvinvointihallinnosta (NAV) pakottaa valtionhallintoa ja kuntia yhteistyöhön ja yhteisorganisaatioon yksilöiden sosiaalietuuksia liittyvissä asioissa (Suomessa Kelalle, TE-toimistoille ja kunnille kuuluvat asiat, ks. edellinen luku).

Taulukko 9. Tehtävänjako, valtion, aluekuntien ja kuntien välillä Norjassa

Valtio	Aluekunnat (fylkeskommuner)	Kunnat (kommuner)
	<ul style="list-style-type: none"> • 18 aluekuntaa (+ Oslon kaupunki, joka samanaikaisesti kunta ja aluekunta) • Vaaleilla valittu valtuusto • Nimellinen verotusoikeus (valtio päättää veroprosentista, aluekunta voi periaatteessa päättää alemmasta veroprosentista) • Rajoitettu yleinen toimiala 	<ul style="list-style-type: none"> • 428 kuntaa • Vaaleilla valittu valtuusto • Nimellinen verotusoikeus (valtio päättää veroprosentista, aluekunta voi periaatteessa päättää alemmasta veroprosentista) • Yleinen toimiala
<ul style="list-style-type: none"> • Poliisi, puolustusvoimat ja oikeuslaitos • Ulkoasiainhallinto • Tutkimus ja koulutus (yliopistot/korkeakoulut) • Verotus • Sosiaalivakuutusjärjestelmä • Erikoissairaanhoito • Työllisyyden hoito • Tie- ja rautatieverkosto 	<ul style="list-style-type: none"> • Toisen asteen koulutus • Hammashoito • Julkinen liikenne ja alueellinen tieverkosto • Joitakin ympäristö-, kulttuuri- ja suunnittelutehtäviä 	<ul style="list-style-type: none"> • Sosiaalitoimi • Perusterveydenhuolto • Lasten päivähoido • Peruskoulu • Vanhustenhuolto • Vammaishuolto • Kirjastot, kulttuuri jne • Ympäristö- ja kaavoitusasiat

3.2.2 Norjan valtioneuvostotason alainen valtionhallinto

3.2.2.1 Yleisiä kehityspiirteitä

Perushuomioita Norjan mallista

Norjan valtionhallinnon organisaatio ja ohjaussuhteet juontavat juurensa yksittäisen ministerin vahvaan asemaan hallinnonalallaan (vrt. Tanska). Periaatteessa valtioneuvostolla ja ministerillä on vahva oikeus puuttua valtionhallinnon alaisen hallinnon toimintaan ja päätöksentekoon. Kehitys on kuitenkin ollut kohti selvempää työnjakoa ministeriöiden ja virastojen välillä ja kohti virastojen laajempaa autonomiaa (St. Meld 19 2008–2009, Nordbrønd Grøndahl 1997, Læg Reid et al 2012).

Norjan valtionhallinnon kehityssuunnat 2000-luvulla

Norjan valtionhallinto on muuttunut paljon viime vuosikymmeninä, mutta kehityssuunta ei ole yhtenäinen (Læg Reid et al 2012, St.meld. nr. 19 (2008-2009)). Erikoissairaanhoidon siirtäminen aluekunnilta valtiolle 2002 ja vuoden 2006 NAV-uudistus ovat esimerkkejä sekä laadullisesti että määrällisesti merkittävistä muutoksista. Tämän lisäksi on tapahtunut merkittäviä muutoksia valtion virastojen toimialassa ja lukumäärässä. Virastoja on yhdistetty ja lakkautettu, mutta myös pilkottu pienemmiksi ja hajasijoitettu².

Hallituksen hallintopoliittisessa katsauksessa 2008–2009 nostetaan esille seuraavia kehityssuuntia (St. Meld 19 2008–2009, luku 2):

- Palvelutuotannon yhtiöittäminen. Palvelutuotanto on siirretty valtion virastoilta valtion yhtiöille ja muille itsenäisille toimijoille.
- Erileistuminen. Valtion toimintojen organisaatio vaihtelee entistä enemmän toimialasta toiseen, sekä ulkoisen organisaatiomuodon (osa valtionhallintoa/itsenäinen) että sisäisen organisaation ja ohjaussuhteiden osalta.

² www.difi.no, <http://www.nsd.uib.no/polsys/forvaltning/>

- Vastuusuhteiden selventäminen. Uudistukset ovat johtaneet entistä selvempään työnjakoon ministeriöiden ja virastojen välillä. Tämän lisäksi virastoja on pilkottu pienemmiksi eriyttämällä edistämisen- ja valvontatoiminnot omiksi virastoikseen (vrt. Ruotsi).
- Laajempi toimintavapaus kunkin organisaatiomuodon sisällä. Virastojen toimintavapaus annettujen puitteiden sisällä on vahvistunut.
- Asiakaslähtöisyys. Muun muassa asiakkaan tarpeista nouseva NAV-uudistus on merkki asiakasnäkökulman vahvistumisesta valtionhallinnossa.

Taulukko 10. Norjan ministeriöt sekä ministeriöiden alaisten erillisvirastojen lukumäärä 2016

Ministeriö	Ministeriön alaisten erillisvirastojen lukumäärä
Arbeids- og sosialdepartementet (Työ- ja sosiaaliministeriö)	9
Boende-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (Asunto-, tasavertaisuus-, ja integraatioministeriö)	10
Finansdepartementet (Valtiovarainministeriö)	5
Forsvarsdepartementet (Puolustusministeriö)	4
Helse- og omsorgsministeriet (Terveysministeriö)	15
Justis- og beredskapsministeriet (Oikeus- ja turvallisuusministeriö)	19
Klima- og miljødepartementet (Ilmasto- ja ympäristöministeriö)	4
Kommunal- og moderniseringsdepartementet (Kunta- ja uudistusministeriö)	11 (+ lääninhallitukset)
Kulturdepartementet (Kulttuuriministeriö)	15 (+ hiippakunnat ja kirkon hallinto)
Kunnskapsdepartementet (Sivistysministeriö)	13 (+ yliopistot ja korkeakoulut)
Landbrugs- og matdepartementet (Maatalous- ja ruokaministeriö)	4
Nærings- og fiskeridepartementet (Elinkeino- ja kalastusministeriö)	14
Olje- og energidepartementet (Öljy- ja energiaministeriö)	2
Samferdselsdepartementet (Liikenneministeriö)	7
Statsministerens kontor (Valtioneuvoston kanslia)	1
Utenriksdepartementet (Ulkoasiainministeriö)	3
16 ministeriötä	136 virastoa + lääninhallitukset, kirkon hallinto ja yliopistot

Lähde: difi.no, <http://www.nsd.uib.no/polsys/forvaltning>

3.2.2.2 Yksityiskohtainen tarkastelu

Miten valtionhallinnon organisaatioita voidaan perustaa, yhdistää ja lakkauttaa?

Perustuslaki ei sisällä määräyksiä valtionhallinnon organisaatiosta, lukuun ottamatta kuningashuonetta, eduskuntaa ja valtioneuvostoa. Varsinaisia virastoja (ks. seuraava kohta) voidaan perustaa, yhdistää ja lakkauttaa hallituksen päätöksellä. Mikäli virastoille halutaan antaa laajempi taloudellinen tai toiminnallinen toimintavapaus, tai mikäli tehtävä annetaan itsenäiselle organisaatiolle, asiasta säädetään lailla. Muiden muassa tutkimuslaitokset ja muutoksenhaku- ja tarkastustoimielimet ovat organisaatioita, joiden itsenäisyydestä on säädettävä lailla, vaikka ne toiminnallisesti ovat osa valtion hallinto-organisaatiota (Difi 2016a, 2016b).

Ministeriöjako on suhteellisen joustava ja ministeriöiden toimiala voi muuttua tuntuvasti eri vaalikausien välillä (vrt. taulukko 10).

Millaisia organisaatioita valtionhallintoon kuuluu?

Norjan valtionhallintoon kuuluvat toisaalta virastot, jotka ovat juridisesti osa valtionhallintoa, toisaalta itsenäiset organisaatiot, joihin nähden valtiolla on rahoitusvastuu ja/tai määräysvalta. Jaot perustuvat raportteihin NOU 2003:34, Difi 2016a ja 2016b sekä yhteiskuntatieteellisen tietoarkiston hallintotietokantaan, Forvaltningsdatabasen³.

Valtionhallintoon kuuluvat virastot:

- Varsinaiset virastot (Ordinære forvaltningsorganer) (60 + 70). Varsinaiset virastot ovat osa valtion hallintoa ja suoraan valtioneuvoston ja ohjaavan ministeriön määräysvallassa. Valtioneuvosto voi rajattomasti ohjata virastojen toimintaa. Virastot saavat rahoituksensa valtion budjetin kautta, eivätkä voi nostaa lainaa toimintansa rahoittamiseksi. Tähän ryhmään kuuluu luonteeltaan hyvin erilaisia ja toiminnaltaan eri laajuisia virastoja, noin 60 valtion keskusvirastoa (direktorat) ja 70 muuta valtion viranomasta (NOU 2003:34, Difi 2016b).
- Nettobudjetoidut valtion virastot (Forvaltningsorganer med særskilte fullmakter) (30). Yksiköt ovat juridisesti valtion virastoja, mutta ovat lain nojalla saaneet toiminnallisia tai taloudellisia erivapauksia. Ryhmä on epäyhtenäinen, mutta kaikki yksiköt ovat nettobudjetoituja ja saavat budjettirahoituksensa yhtenä könttösomman. Ryhmään kuuluvat mm. yliopistot ja valtion tutkimuslaitokset (NOU 2003:34, Difi 2016b).
- Valtion liikelaitokset (Forvaltningsbedrifter) (4). Valtion liikelaitoksia voidaan perustaa hoitamaan liiketaloudellisia toimintoja aloilla, joilla markkinat toimivat vajavaisesti. Liikelaitoksia on enää neljä, koska suunta on ollut kohti liikelaitostoimintojen yhtiöittämistä. Tähän ryhmään kuuluvat muiden muassa valtion rakennuksista vastaava Statsbygg sekä Valtion eläkerahasto. Liikelaitosten taloudellinen vastuu ja liikkumavapaus ovat laajempia kuin nettobudjetoitujen yksiköiden. Liikelaitokset eivät voi nostaa lainaa yksityisiltä rahoitusmarkkinoilta toimintansa rahoittamiseksi, mutta voivat perustaa tytäryhtiötä, jotka puolestaan voivat hakea lainarahoitusta markkinoilta (Difi 2016b, 27).

Itsenäiset organisaatiot koostuvat valtion osakeyhtiöistä, valtioyhtiöstä, erityislainsäädäntöön perustuvista yhtiöistä (käytännössä julkiset terveydenhuoltoyhtiöt) sekä säätiöistä. Näille on yhteistä se, että ne ovat itsenäisiä oikeussubjekteja, joilla on oma hallintonsa ja vastuu omasta taloudestaan. Valtion osakeyhtiöt (statsaksjeselskaper) ovat valtion kokonaan omistamia osakeyhtiöitä, jotka toimivat yleisen osakeyhtiölainsäädännön perusteella, kuitenkin niin, että valtioneuvosto nimittää yhtiön hallituksen jäsenet, ja voi joissakin tapauksissa kumota yhtiön hallituksen tekemän investointipäätöksen (Difi 2016b, 28).

Valtionyhtiöiden (statsforetak) toiminta perustuu erillislainsäädäntöön. Valtionyhtiöt toimivat markkinaperusteisesti sellaisilla aloilla, joissa valtiolla katsotaan olevan erityinen vastuu, esimerkiksi yleisten sähköverkkojen ylläpidossa. Valtionyhtiöiden (esim. Statnett ja Statskog) lainotto-oikeus on rajoitetumpi kuin valtion osakeyhtiöiden (Avinor).

Erityislainsäädäntöön perustuvat yhtiöiden (julkiset terveydenhuoltoyhtiöt) asema muistuttaa enemmän nettobudjetoidun viraston asemaa. Ministeriön määräysvalta yhtiöiden toimintaan on laajempaa, taloudellinen liikkumavara ja lainotto-oikeus suppeampaa kuin muiden yhtiöiden osalta. Laissa säädetään muun muassa kansalaisten osallisuudesta. Julkisten terveydenhuoltoyhtiöiden osalta on meneillään keskustelu niiden oikeasta hallintomuodosta: ovatko ne yhtiöitä vai tosiasiallisesti valtion virastoja (Difi 2016b)?

³ <http://www.nsd.uib.no/polsys/forvaltning/>

Taulukko 11. Norjan työ- ja sosiaaliministeriön (Arbeids- og sosialdepartementet) alaiset virastot

Viraston nimi	Henkilötyövuosia 2015
NAV Työvoima- ja hyvinvointihallinto, toimii kansallisella, alueellisella ja paikallisella tasolla	12 934
Arbeidstilsynet Työsuojeluvirasto	632
Statens pensjonskasse Valtion eläkerahasto (liikelaitos)	390
Petroleumstilsynet Öljyteollisuuden valvontavirasto	172
Statens arbeidsmiljøinstitutt Työterveyslaitos	127
Trygderetten Vakuutusosasto	74
Pensionstrygden for sjømenn Merimiesten eläkerahasto	25
Arbeidsretten Työoikeus	6
Riksmekleren Valtakunnansovittelija	1
Yhteensä	14 361

Lähde: www.difi.no

Jakautuuko valtionhallinto erilaisiin hallintotasoihin?

Valtionhallinnolla on sekä alueellisia että paikallisia yksiköitä, mutta valtion alue- ja paikallis- hallinto ei ole enää yhtenäinen. Lääninhallitukset (fylkesmannsembetene) toimivat valtio- vallon edustajina alueellaan ja hoitavat niille lailla annettuja tehtäviä, muun muassa kuntien toiminnan valvontaa. Muun valtionhallinnon aluejako ei, työvoima- ja hyvinvointihallintoa lukuun ottamatta, seuraa jakoa 19 läänin. Noin 60 valtionvirastosta (direktorat) 18:lla on alueel- lista toimintaa. Eri toimialojen aluejako vaihtelee. Poliisin toiminta jakautuu 27 alueeseen, tulli toimii 6 maantieteellisellä alueella ja tielaitos 5 alueella (Difi 2014:4). Läänijako ja muun valti- onhallinnon aluejako ovat erkaantuneet toisistaan (vrt. Ruotsi).

Kattavin paikallishallinto on työvoima- ja hyvinvointihallinnolla (NAV), jolla lain mukaan on ol- tava toimipiste jokaisessa kunnassa (ks. luku 'Perusrakenne').

Kuuluuko valtionhallintoon alueellisen toimivallan omaavia viranomaisia?

Lääninhallitukset. Muut alue- ja paikallisyhtiöt ovat osa valtakunnallisen viranomaisen organi- saatiota.

Onko valtionhallinnossa monialaisia virastoja ja millä periaatteella ratkaisut on tehty?

Virastot ovat periaatteessa yhden ministeriön alaisia, mutta sekä ministeriöjako, että virasto- jako ovat Norjassa joustavia. Esimerkiksi uusi työvoima- ja hyvinvointihallinto (NAV) perus- tettiin yhdistämällä aikaisempia sektorivirastoja. Paikallinen NAV-toiminta perustuu pakolli- seen sopimukseen kunnan ja työvoima- ja hyvinvointiviraston välillä.

Lääninhallitukset ovat juridisesti kunta- ja uudistusministeriön alaisia, mutta muilla ministe- riöillä on ohjausoikeus siltä osin kuin lääninhallitus hoitaa ministeriölle kuuluvia asioita. Lää-

ninhallituksilla on tehtäviä muun muassa liittyen opetukseen, rakentamiseen, maaseutu-asioihin ja yleiseen turvallisuuteen (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2015).

Miten valtionhallinnon organisaatioita ohjataan (lainsäädäntö, tulosohjaus, informaatio-ohjaus, johto-organisaatiot jne.)?

Valtioneuvostolla ja ministeriöllä on periaatteessa laaja mahdollisuus puuttua hallinnonalan virastojen toimintaan. Sekä lainsäädäntö että käytäntö on kehittynyt kohti virastojen laajempaa itsenäistä toimivaltaa. Toisaalta virastojen autonomia on vahvistettu lainsäädännön avulla, toisaalta toiminnan ja talouden ohjaus perustuu puiteohjaukseen. Osana budjetin laadintaprosessia virastot käyvät tulosneuvotteluja ohjaavan ministeriön kanssa. Tulossopimukseen kirjataan kunkin viraston rahoitus ja toiminnan painopisteet tulevalle vuodelle. Virastot luovuttavat tilinpäätöksensä ja toimintakertomuksensa ministeriölle.

Itsenäisten organisaatioiden (yhtiöt, säätiöt) ohjaus tapahtuu valtion omistajaohjauksena, poikkeuksena erityislainsäädäntöön perustuvat yhtiöt, joissa ohjausjärjestelmä vastaa virastojen sopimusohjausta.

Onko virastoilla norminantovaltaa?

Virastoilla voi olla norminantovaltaa joko lain tai ministeriön delegointipäätöksen nojalla.

Miten virastojen rahoitus on järjestetty?

Valtionhallintoon kuuluvat virastot saavat rahoituksensa pääosin valtion budjettirahoituksena. Brutto- ja nettobudjetoidut valtion virastot eivät saa rahoittaa toimintaa ja investointeja lainarahoituksella. Valtion liikelaitokset eivät saa hakea lainaa markkinoilta, mutta voivat perustaa tytäryhtiöitä, jotka voivat ottaa lainaa rahoitusmarkkinoilta. Virastot voivat periä maksuja toiminnastaan, jos on kyse selkeästi yksilöitävästä palveluista. Maksut eivät saa ylittää palvelun todellisia kustannuksia, mutta virasto voi käyttää maksupolitiikkaa rajoittaakseen palvelujen kysyntää (Finansdepartementet 2015). Maksutulot vaihtelevat toimialojen ja virastojen välillä. Maksutulosten osuus virastojen rahoituksesta on merkittävä esimerkiksi luotsitoiminnan, riista- ja kalastushoidon sekä Patentti- ja rekisterilaitoksen osalta (Prop 1 LS 2015–2016).

3.3 Tanska

3.3.1 Tanskan julkisen hallinnon kokonaisrakenne

3.3.1.1 Perusrakenne

Tanskan julkinen hallinto koostuu itsehallinnollisista kunnista (98 kuntaa) ja alueista (5) sekä valtionhallinnon yksiköistä. Viidellä alueella on rajoitettu itsehallinto. Alueilla on suoralla kansanvaalilla valittu valtuusto, mutta ei verotusoikeutta. Alueilla ei myöskään ole yleistä toimialaa, vaan niiden tehtäväpiiri rajoittuu laissa määritettyihin tehtäviin, joista tärkeimmät ovat julkisen sairaanhoitojärjestelmän ylläpito, julkinen liikenne (yhdessä kuntien kanssa) sekä tietyt aluekehittämistehtävät. Vuoden 2007 kunta- ja aluehallintouudistuksessa sekä kuntien ja alueiden lukumäärä, rahoitusjärjestelmä että tehtävänjako muuttui. Kunta- ja alueuudistuksen vanavedessä myös valtion aluehallinnon rakenteet muuttuivat vastaamaan uutta viiden alueen aluejakoa. Valtiolla ei kuitenkaan enää ole yhtenäistä alue- ja paikallishallintoa (ks. taulukko 13, tarkemmin jäljempänä).

Julkisen sektorin henkilöstöstä (taulukko 12) noin 58 % työskentelee kuntien palveluksessa, noin 17 % alueiden palveluksessa ja noin 24 % valtionhallinnon eri yksiköissä.

Taulukko 12. Tanskan julkinen hallinto: valtion, kuntien ja alueiden henkilöstö 2015

Julkinen hallinto	Henkilöstö 2015 (henkilötyövuosia)
Valtio	174 454
Alueet	120 470
Kunnat	422 369
Julkiset rahastot ja säätiöt (lähinnä työttömyysrahastot)	1 954
Yhteensä	719 247

Lähde: Danmarks statistik, OBESK2: Offentlig fultidsbeskæftigede lønmodtagere efter sektor

Taulukko 13. Tanskan julkisen hallinnon tasot

	Valtionhallinto	Kunnallinen ja alueellinen itsehallinto
Valtakunnallinen taso	Ministeriöt, virastot, liikelaitokset, osakeyhtiöt	
Alueellinen taso	5 valtionhallinnon alueyksiköä (Statsforvaltningen) 12 poliisialuetta Muiden viranomaisten alueelliset organisaatiot	5 aluetta
Paikallinen taso	Ei yhtenäistä valtion paikallishallinto-organisaatiota. Eri virastoilla omat paikalliskenteensä.	98 kuntaa

3.3.1.2 Tehtävänjako valtion, alueiden ja kuntien välillä

Taulukko 14 tiivistää valtion, alueiden ja kuntien välisen työnjaon. Tekstiosassa nostetaan esille kohtia, jossa työnjako poikkeaa merkittävällä tavalla Suomen järjestelmästä.

Kansalaisten asiointi julkisen sektorin kanssa on keskitetty kunnille samalla kun on panostettu voimakkaasti asiakaspalvelun digitalisaatioon. Tanskassa kunnat hoitavat paljon sellaisia asioita, jotka Suomessa ovat valtion paikallisviranomaisten vastuulla, esimerkiksi sosiaalietuuksien maksaminen (Suomessa Kela) ja lupa-asiat (Suomessa maistraatti tai poliisi). Valtio korvaa sosiaalietuuksista aiheutuvat kustannukset täysimääräisinä kunnille. Sosiaalietuuksien maksatusta varten on perustettu valtakunnallinen julkisoikeudellinen toimija, Udbetaling Danmark (LOV 86/2016, Lov om Udbetaling Danmark). Tämän lisäksi kunnat palvelevat kansalaisia vero- ja perintäasioissa, vaikka vastuu näistä on valtion viranomaisilla. Vastuu työllisyyden hoidosta (Suomessa ELY-keskus/TE-toimisto) siirrettiin kunnille vuoden 2007 kuntauudistuksen yhteydessä.

Alueet ylläpitävät julkista terveydenhuoltojärjestelmää lukuun ottamatta ehkäisevää ja kuntouttavaa terveydenhuoltoa, joka on kuntien vastuulla.

Vuoden 2007 rakenneuudistuksessa vastuu toisen asteen koulutuksesta siirrettiin entisiltä aluekunnilta (amtskommuner) valtiolle. Lukiot ja ammattioppilaitokset ovat itsenäisiä julkisoikeudellisia laitoksia.

Taulukko 14. Tehtävänjako valtion, alueiden ja kuntien välillä Tanskassa

Valtio	Alueet (regioner)	Kunnat (kommuner)
	<ul style="list-style-type: none">• 5 aluetta• Vaaleilla valittu valtuusto• Ei verotusoikeutta• Ei yleistä toimialaa	<ul style="list-style-type: none">• 98 kuntaa• Vaaleilla valittu valtuusto• Verotusoikeus• Yleinen toimiala• Kansalaisten asiointi julkisen sektorin kanssa on keskitetty kunnille
<ul style="list-style-type: none">• Poliisi, puolustusvoimat ja oikeuslaitos• Ulkoasiainhallinto• Terveyspolitiikan suunnittelu• Tutkimus ja koulutus (toinen ja kolmas aste)• Verotus• Sosiaalietuuksien rahoitus (maksatus kuntien kautta)• Elinkeinoipoliittinen rahoitus• Tie- ja rautatieverkosto	<ul style="list-style-type: none">• Erikoissairaanhoito• Sairausvakuutusjärjestelmä (perusterveydenhuolto, yksityislääkärit)• Aluekehittäminen• Julkinen liikenne (yhdessä alueen kuntien kanssa)	<ul style="list-style-type: none">• Sosiaalitoimi• Lasten päivähoido• Peruskoulu• Vanhustenhuolto• Ennaltaehkäisevä terveydenhuolto• Kirjastot, kulttuuri jne.• Sosiaalietuudet (työttömyysvakuutus, varhaiseläke, toimeentulotuki)• Paikallinen tieverkosto• Ympäristöasiat• Kansalaisten palvelu vero- ja perintäasioissa

Lähde: Økonomi- og indenrigsministeriet 2014, s 19–20

3.3.2 Tanskan valtioneuvostotason alainen valtionhallinto

3.3.2.1 Yleisiä kehityspiirteitä

Perushuomioita Tanskan mallista

Julkisen hallinnon vastuu- ja ohjaussuhteet perustuvat ministerin keskeiseen asemaan hallinnonalansa johdossa (Olsen 1989, Finansministeriet 1998). Ministerillä on henkilökohtainen vastuu hallinnonalastaan, johon kuuluu mahdollisuus puuttua ministeriön alaisten viranomaisten toimintaan. Ministeriön keskeisen aseman vuoksi, jokaisessa ministeriössä on ainoastaan yksi ministeri. Ministeriöiden lukumäärä on muihin Pohjoismaihin verrattuna melko korkea ja ministeriöiden toimiala voi vaihdella paljon vaalikaudesta toiseen. Taulukosta 15 käy ilmi tämänhetkinen ministeriöjako, sekä kunkin ministeriön alaisten erillisten virastojen lukumäärä.

Useimmat valtion virastot ovat osa ministeriön konsernia, eli vähemmän itsenäisiä kuin valtion virastot Suomessa ja Ruotsissa. Lailla perustetaan ainoastaan sellaisia virastoja/toimielimiä, joilla on itsenäinen asema suhteessa ministeriöön ja/tai harjoittaa määräysvaltaa suhteessa yksityishenkilöihin, yrityksiin tai kunnallisiin viranomaisiin. Keskushallinnon virastorakenne on joustava ja voi muuttua radikaalistikin lyhyellä aikavälillä.

Taulukko 15. Tanskan ministeriöt sekä ministeriöiden alaisten erillisvirastojen lukumäärä 2016

Ministeriö (2016)	Ministeriön alaisten erillisvirastojen lukumäärä
Beskæftigelseministeriet (Työministeriö)	5
Energi- forsynings- og klimaministeriet (Energia-, huolto- ja ilmastoministeriö)	9
Erhvervs- og vækstministeriet (Elinkeino- ja kasvuministeriö)	10
Finansministeriet (Valtiovarainministeriö)	6
Forsvarsministeriet (Puolustusministeriö)	1 (siviilihallinto)
Justitsministeriet (Oikeusministeriö)	22
Kirkeministeriet (Kirkkoministeriö)	Hiippakunnat ja muut kirkon hallintoelimet
Kulturministeriet (Kulttuuriministeriö)	2 virastoa + 22 valtion kulttuurilaitosta
Miljø og fødevareministeriet (Ympäristö- ja elintarvikeministeriö)	10
Ministeriet for børn og undervisning og ligestilling (Lapsiasiain-, opetus- ja tasarvoministeriö)	9 virastoa + toisen asteen oppilaitokset
Skatteministeriet (Veroministeriö)	3
Social- og indenrigsministeriet (Sosiaali- ja sisäasiainministeriö)	21
Sundheds- og ældreministeriet (Terveys- ja ikäihmisten ministeriö)	7
Transport- og bygningsministeriet (Liikenne- ja rakennusministeriö)	10
Uddannelses- og forskningsministeriet (Opetus- ja tutkimusministeriö)	4 virastoa + yliopistot, korkeakoulut ja tutkimuslaitokset
Udenrigsministeriet (Ulkoasiainministeriö)	6
Udlændinge- integrations- og boligministeriet (Ulkomaalais-, integraatio- ja asuntoministeriö)	6
17 ministeriötä	131 virastoa + itsenäiset oppilaitokset, yliopiston, kulttuurilaitokset sekä kirkon hallinto

Lähde: Arbejdsmarkedsstyrelsen. Institutioner under diverse ministerier pr. Januar 2016 sekä ministeriöiden kotisivut

Tanskan valtionhallinnon kehityssuunnat 2000-luvulla

Tanskan valtionhallinto on ollut useiden pienten muutosten kohteena 2000-luvulla. Kuten yllä todetaan, suurin osa keskusvirastoista on osa ministeriöiden konsernia, mistä syystä virastorakenne ja virastojen tehtävät voivat muuttua ministerin päätöksellä.

Seuraavia yleisiä kehityssuuntia on havaittavissa:

- Viranomaisten yhdistäminen. Erillisten valtion viranomaisten lukumäärä on puolittunut vuodesta 2000 lähtien. Viimeinen iso uudistus tehtiin vuonna 2011.
- Yhtenäisten, koko maan kattavien viranomaisten perustaminen ja erillisten alueellisten viranomaisten lakkauttaminen. Esimerkki tästä on viiden valtion aluehallintoviranomaisen yhdistäminen yhdeksi kansalliseksi virastoksi vuonna 2013.
- Virastojen toimialojen muuttaminen vastaamaan ajankohtaisia tarpeita ja teknisiä muutoksia, esimerkiksi digitalisaatiohallituksen (Digitaliseringsstyrelsen) perustaminen
- Valtion työpaikkojen alueellistaminen. Bedre balance -ohjelman tavoitteena on yhteensä 3 900 valtion työpaikan hajasijoittaminen vuosina 2016 ja 2017

3.3.2.2 Yksityiskohtainen tarkastelu

Miten valtionhallinnon organisaatioita voidaan perustaa, yhdistää ja lakkauttaa?

Perustuslaki (LOV 169/1953) ei sisällä tarkkoja määräyksiä valtionhallinnon rakenteesta. Ministerin vastuu hallinnonalastaan on Tanskan valtionhallinnon peruspilari (LOV 117/1964), joka heijastuu myös valtionhallinnon organisaatioon. Useimmat valtion virastot ovat osa ministeriön konsernihallintoa ja ne perustetaan ja lakkautetaan ministerin päätöksellä. Lailla säädetään ainoastaan virastoista, joilla kuuluu olla itsenäinen asema suhteessa hallitukseen (esim. hallituksen talouspolitiikkaa arvioiva De økonomiske råd) ja/tai joiden toimivaltaan kuuluu vallankäyttö suhteessa yksityishenkilöihin tai kuntiin (esim. Geodatastyrelsen, Danmarks Statistik, Statsforvaltningen) (Finansministeriet 2006).

Ministeriöiden ja virastojen välinen työnjako on vuosien kuluessa muotoutunut erilaiseksi eri hallinnaloilla. Joillakin aloilla, ministeriölle on keskitetty poliittiseen päätöksentekoon liittyviä valmistelutehtäviä virastojen keskittyessä lakien ja päätösten toimeenpanoon. Toisten ministeriöiden aloilla työnjako on häilyvämpää ja virastoilla on enemmän poliittiseen valmisteluun liittyviä tehtäviä (Finansministeriet 2006, 13–23).

Taulukko 16. Esimerkki ministeriön alaisesta virastorakenteesta: valtiovarainministeriön alaiset virastot Tanskassa (virastorakenne uudistettu 2011)

Viraston nimi	Henkilötyövuosia 2015
Digitaliseringsstyrelsen Osa VM:n konsernihallintoa. Vastaa julkisen hallinnon digitalisaatiosta, mm. kansalaisten pakollisesta digitaalisesta identiteetistä	185
Moderniseringsstyrelsen Osa VM:n konsernihallintoa. Vastaa julkisen hallinnon uudistamisesta ja tehostamisesta, mm palkka- ja työvoimapolitiikan avulla	346
Statens administration Osa VM:n konsernihallintoa. Hoitaa valtion palkanlaskentaa ja muita taloudellisia tukitoimia keskitetysti. Palvelee koko valtionhallintoa.	314
Statens IT Osa VM:n konsernihallintoa. Vastaa valtion sisäisistä IT-palveluista.	331

Center for offentlig innovation Itsenäinen innovaatiokeskus. Valtion ja kuntien rahoittama.	11
De økonomiske råd Itsenäinen talousneuvosto. Toiminnasta säädetään lailla.	31
YHTEENSÄ	1 218

Lähde: www.fm.dk sekä virastojen vuosikertomukset

Millaisia organisaatioita valtionhallintoon kuuluu?

- Valtion substanssiviranomaiset (styrelser) (35), joilla vastuu lakien ja hallituksen politiikan toimeenpanosta omalla toimialallaan. Osa vastuuministeriön konserniorganisaatiota. Esimerkiksi SKAT (Verohallitus), Digitaliseringsstyrelsen.
- Toimeenpanovirastot (direktorat) (3). Kriminalforsorgen (rikosseuraamuslaitos), Vejdirektoratet (tielaitos) sekä Kystdirektoratet (merenkulkulaitos). Näillä virastoilla on juridisesti itsenäisempi asema kuin edellä mainitut viranomaiset.
- Valvontavirastot (tilsyn) (5), valvovat lakien ja määräysten noudattamista. Esimerkiksi Datatilsynet ja Arbejdstilsynet.
- Lautakunnat (nævn) (16). Riippumattomia toimielimiä, jotka toimivat muutoksenhakuviranomaisina hallintoasioissa. Tanskassa ei ole oikeuslaitokseen kuuluvia hallintotuomioistuimia samalla tavalla kuin Suomessa ja Ruotsissa.
- Itsenäiset julkisoikeudelliset laitokset, mm. lukiot ja korkeakoulut
- Tutkimuslaitokset, asiantuntijaelimet, keskuskeskukset, neuvostot jne.
- 29 kokonaan tai osittain valtio-omisteista osakeyhtiötä

Jakautuuko valtionhallinto erilaisiin hallintotasoihin?

Kansalaisten asiointi julkishallinnon kanssa on keskitetty kunnille (ks. luku 'Perusrakenne').

Valtion aluehallintoviranomaisen (Statsforvaltningen) aluejaot noudattavat itsehallinnollisten (sairaanhoito)alueiden aluejakoa (5), mutta ovat vuodesta 2013 hallinnollisesti yksi kansallinen viranomainen, jolla on alueellista toimintaa. Aluehallintoviranomaisilla on valvontatehtäviä suhteessa kuntiin sekä vastuu yleisten vaalien toteuttamisesta, mutta toiminnan painopiste on perheoikeudellisissa asioissa (avioero, adoptio, lapsilisät jne), eli tehtävissä, jotka Suomessa kuuluvat käräjäoikeudelle, maistraatille ja Kelalle.

Tanska jakautuu lain mukaan 12 poliisipiiriin (LBK 1255/2015).

Muut valtion viranomaiset päättävät omista aluejaoistaan. Esimerkiksi Rikosseuraamuslaitoksen (Kriminalforsorgen) toiminta jakautuu neljään alueeseen.

Kuuluuko valtionhallintoon alueellisen toimivallan omaavia viranomaisia?

Valtion viidellä aluehallintoviranomaisella (Statsforvaltningen, ks. edellinen kohta) oli aikaisemmin alueellinen toimivalta. Vuodesta 2013 Statsforvaltningen toimii yhtenä kansallisena virastona, joka toiminnallisesti jakautuu viiteen alueeseen. Kansalainen saa valita asiointipaikkansa (LSF 157/2102).

Poliisilla on laissa määrätty alueorganisaatio, 12 poliisipiiriä (LBK 1255/2015).

Onko valtionhallinnossa monialaisia virastoja ja millä periaatteella ratkaisut on tehty?

Valtion virastot ovat yleensä yhden toimialan viranomaisia ja yhden ministeriön alaisia. Ministerihallinnon periaatteen mukaan, ministerillä on vastuu kaikesta toiminnastaan omalla toimialallaan. Tärkein poikkeus on Statsforvaltningen (ks. edelliset kohdat), joka on Sosiaali- ja sisäasiainministeriön alainen, mutta hoitaa esim. kuntien toiminnan valvontaa rakennusallalla ja yleisiin vaaleihin liittyviä asioita (Statsforvaltningen, Årsrapport 2015). Yleinen kehitys on kohti kansallisia, yhden alan virastoja.

Miten valtionhallinnon organisaatioita ohjataan (lainsäädäntö, tulosohjaus, informaatio-ohjaus, johto-organisaatiot jne.)?

Suurin osa virastoista on juridisesti osa ministeriön konsernia. Ministeriöiden alaisten virastojen pääjohtajat kuuluvat useimmissa tapauksessa ministeriön konsernijohtoryhmään (Finansministeriet 2006, 94–100).

Tanskan perustuslain mukaan, ministerillä on oikeus puuttua ministeriön alaisten viranomaisten toimintaan. Käytännössä ohjaus on kuitenkin pääosin budjetti-, tulos- ja sopimusohjausta. Konsernilla on yhteisiä tavoitteita, joiden lisäksi jokaiselle virastolle on asetettu yksityiskohtaisemmat tavoitteet. Vuosittaisessa tulossopimuksessa (resultatkontrakt) sovitaan viraston budjettirahoituksesta ja sen käytön ehdoista. Osana budjetti- ja tulosohjausprosessia virastot käyvät tuloskeskusteluja ohjaavan ministeriön kanssa. Virastot luovuttavat vuosittaisen toimintakertomuksen ja tilinpäätöksen.

Onko virastoilla norminantovaltaa?

Virastolla voi olla norminantovaltaa joko lain tai ministerin päätöksen perusteella (LOV nr 169 af 05/06/1953, Finansministeriet 2006, 25–26).

Miten virastojen rahoitus on järjestetty?

Budjettirahoituksen lisäksi virastoilla voi, toimialasta ja organisaatiomuodosta riippuen, olla maksutuloja ja lainarahoitusta. Esimerkiksi Patentti- ja rekisterihallitus (Patent- og varemærkestyrelsen) kerää suurimman osan tuloistaan maksurahoituksen avulla ja rahoittaa investointeja lainarahalla (Patent- og varemærkestyrelsen, Årsrapport 2015). Virastojen lainanotto-oikeudesta päätetään valtion budjetissa. Virasto ei saa ylittää budjetissa asetettua lainakehystä eli pitkäaikaisen velan enimmäismäärää (Moderniseringsstyrelsen, Budgetvejledningen 2.6.4, Låneramme, www.modst.dk).

4 HALLINTOJÄRJESTELMÄKUVAUKSET: MUUT EUROOPPALAISET VERTAILUMAAT

4.1 Alankomaat

4.1.1 Alankomaiden julkisen hallinnon kokonaisrakenne

4.1.1.1 Perusrakenne

Alankomaat on keskisuuri (väkiluku 16 milj.) yhtenäisvaltio. Maa on kuningaskunta, mutta kuninkaalla on vain seremoniallista valtaa. Alankomaat kuuluu hallintokulttuuriltaan napoleaaniseen, mutta maa on viime vuosina siirtynyt kohti pohjoismaista hallintokulttuuria. Alankomaiden hallinnolliseen kulttuuriin kuuluvat myös neuvottelut ja avoimuus.

Alankomaiden julkishallinnon rakenne on sellainen, että kunnat hoitavat pääosan hyvinvointivaltion palveluista. Maakunnat (provinssit, 12 kpl) ovat jääneet melko heikoiksi ja pitkällä ajalla niiden tehtävät ovat vähentyneet huomattavasti. Nykyisin niiden tehtävät liittyvät maankäytön suunnitteluun, vapaa-ajan palveluihin ja nuorisopalveluihin. Maakuntien valtuustot valitaan vaaleilla ja ne valitsevat hallituksen, jota johtaa ”Kruunun” nimittämä puheenjohtaja. Maakuntien asemaa on pohdittu useaan kertaan ja ne ovat joutuneet kritiikin kohteeksi (Arendsen 2011).

Alankomaiden julkishallinnon henkilöstömäärän arvioimisessa haasteena on valtionhallinnon organisatorisen rakenteen hajanaisuus. Valtion keskushallinnossa on noin 100 000 työntekijää, samoin itsenäisissä organisaatioissa, kun taas julkiset organisaatiot kattavat mm. kouluja ja sairaaloita ja henkilöstön määrä on satoja tuhansia. Taulukko 17 antaa kuitenkin kuvaa työvoiman valtakunnallisesta, alueellisesta ja paikallisesta suhteellisesta jakaumasta.

Taulukko 17. Alankomaiden julkinen hallinto: valtion, maakuntien ja kuntien henkilöstön suhteelliset osuudet vuonna 2015

Julkinen hallinto	Henkilökunta 2015 (%)
Kunnat	20
Provinssit	2
Valtio	78
YHTEENSÄ	100

Taulukko 18. Alankomaiden julkisen hallinnon tasot

	Valtionhallinto	Kunnallinen ja alueellinen itsehallinto
Valtakunnallinen taso	Ministeriöt, virastot, liikelaitokset, osakeyhtiöt	
Alueellinen taso	12 provinssia * Eri virastojen alueellisia toimipisteitä	12 provinssia *
Paikallinen taso		443 kuntaa

* provinssilla on kaksoisrooli (itsehallinnollinen taso ja valtion aluehallinto)

4.1.1.2 Tehtäväjako valtion, alueiden ja kuntien välillä

Taulukossa 19 on esitelty Alankomaiden julkishallinnon toimijat ja niiden pääasialliset tehtävät. Provinssit vastaavat ympäristöön liittyvistä kysymyksistä, mutta myös nuorisotoimeen liittyvistä tehtävistä. Arendtsenin (2011) mukaan provinssien roolia julkishallinnon järjestelmässä on pohdittu pitkään, mutta ratkaisua ei ole löydetty. Kunnat ovat melko vahvoja ja vastaavat monista tehtävistä. Alankomaiden onkin katsottu tulevan lähelle pohjoismaista hyvinvointimallia. Kunnilla on vapaat kädet muokata organisaatiotaan ja ne ovat käyttäneet mahdollisuutta erilaisten organisaatiomallien kehittämiseen. Valtio on asettanut myös vuonna 2006 seitsemän kaupunkialuetta yhteistyöalueeksi, joilla kunnat ovat velvollisia tekemään yhteistyötä mm. maankäytön suunnittelun, asumisen, liikenteen, taloudellisen kehityksen ja ympäristön alueilla (Arendtsen 2011).

Taulukko 19. Tehtäväjako valtion, maakuntien ja kuntien välillä Alankomaissa

Valtio	Maakunnat	Kunnat
	<ul style="list-style-type: none">• 12 aluetta• Vaaleilla valittu valtuusto• Verotusoikeus• Yleinen toimiala	<ul style="list-style-type: none">• 443 kuntaa• Vaaleilla valittu valtuusto• Verotusoikeus• Yleinen toimiala
<ul style="list-style-type: none">• ulko- ja eurooppapolitiikka• puolustus• poliisi• terveydenhuolto (sairaalat)• valtakunnalliset tiet ja rautatiet (osin yksityistetty), verotus jne.	<ul style="list-style-type: none">• ympäristö- ja maatalousasioita• maakunnalliset tiet,• aluepolitiikka• nuorisopolitiikka• paikallishallinnon laadun valvonta.	<ul style="list-style-type: none">• maankäytön suunnittelu• asuminen• jätevesihuolto• paloturvallisuus• jätteiden keruu ja käsittely• paikallinen joukkoliikenne• peruskoulu ja keskiasteen koulutus• sosiaalitoimi• kulttuuri

4.1.2 Alankomaiden valtioneuvostotason alainen valtionhallinto

4.1.2.1 Yleisiä kehityspiirteitä

Alankomaissa perustettiin 1980- ja 1990-luvuilla paljon itsenäisiä virastoja (agencies), joille yleensä annettiin jokin määrätty tehtävä. 2000-luvulla itsenäisiä virastoja alettiin kuitenkin katsoa kriittisesti ja niiden määrä alkoi vähetä. Esimerkiksi parlamentin edustajat ovat katsooneet, että heillä tulisi olla selkeämpi kokonaiskuva valtionhallinnosta. Tämä on toisaalta herättänyt yksiköiden keskuudessa puolustusreaktioita. Ministeriöiden alaisten organisaatioiden määrä on vaihdellut. Kun 1990-luvulla ja 2000-luvun alussa virastojen määrä kasvoi, on määrä sittemmin lähtenyt laskuun. Ulkopuolisia virastoja koskeva sääntely on myös tiukentunut.

4.1.2.2 Yksityiskohtainen tarkastelu

Miten valtionhallinnon organisaatioita voidaan perustaa, yhdistää tai lakkauttaa?

Tilanne vaihtelee organisaatiotyypin mukaan, mutta parlamentti on aina osallinen. Kun kyseessä on itsenäinen virasto (agency) niin esityksen perustamisesta tekee sisäministeriö. Se ministeriö, jonka toimialueelle yksikkö tulee, valmistelea asian ja parlamentti tekee päätöksen. Säätiöiden kohdalla esityksen tekee valtiovarainministeriö ja myös näiden kohdalla parlamentti hyväksyy.

Millaisia organisaatioita valtionhallintoon kuuluu?

Hollannissa on kolmen tyyppisiä julkisia organisaatioita:

- Toimeenpanevat organisaatiot,
- Itsenäiset hallinto-organisaatiot (ZBO)
- Julkiset organisaatiot (RWT)

Yllä olevien organisaatioiden tarkoista määryksistä ja eroista käydään keskustelua. On ollut myös puhetta neljänestä ryhmästä, julkiset säätiöt, mutta selvää linjanvetoa ei ole tehty. Luovut vaihtelevat riippuen siitä kuka tilastoi, ja osa organisaatioista on klustereita, kuten poliisin alueorganisaatio ja kauppakamarit (Yesilkagit & Van Thiel 2012).

Itsenäiset julkisoikeudelliset laitokset (zelfstandig bestuursorgaan ZBO) oli suosituin autonomisen organisaation malli 1980-luvulla ja 1990-luvun alkupuolella. Ne ovat aina lakiin perustuvia itsenäisiä oikeushenkilöitä. Ne voivat muodoltaan olla esimerkiksi lautakunta, collegio tai neuvosto. Esimerkiksi henkilökohtaisen datan suojelun collegio on neuvosto, jota tukee hallinnollinen organisaatio. Jäsenet tällaiseen neuvostoon nimittää aina ministeriö. Oikeushenkilöiden takia ne voivat ottaa lainaa ja osallistua yritysmautoiseen toimintaan, Itsenäisiä hallinto-organisaatioita esiintyy kaikilla hallinnonaloilla, ja ne hoitavat erilaisia tehtäviä. On arveltu että niiden henkilöstön määrä olisi noin 120 000 eli vastaava tai korkeampi kuin ministeriöiden. Noin puolet yksiköistä käyttää omia työehtosopimuksia, puolet virkamiesten palvelussuhteen ehtoja.

Ministeriöiden vastuu yksiköistä on rajattu, vaikka raja ei aina ole selvä, mitkä asiat kuuluvat ministeriöille. Ministeriö vastaa toimeenpantavasta policysta, päätöksestä antaa yksikölle uusia tehtäviä ja valvonnasta. Lähes puolet näistä organisaatioista perustuu yksityisoikeudelliseen lainsäädäntöön ja ne ovat yleensä säätiöitä. Niiden määrä nousi ko. vuosikymmenillä nopeasti, ja niiden lopetusprosentti on ollut 3-6 % vuodessa. Monia on kuitenkin yhdistetty toisiinsa tai jaettu (n. 22 %). Vuoden 2006 laki (charter law) yhtenäisti käytäntöjä (Yesilkagit & Van Thiel 2012).

Toimeenpanevan viraston malli otettiin käyttöön 1990-luvun alussa tarkoituksena parantaa keskushallinnon talousohjausta. Näiden yksiköiden sallittiin käyttää nettobudjetointia, toisin kuin ministeriöiden. Virastot ovat erillään ministeriön organisaatiosta, mutta niillä ei kuitenkaan ole oikeushenkilöyttä ja ministeriöllä on toiminnasta vastuu. Näiden yksiköiden perustaminen on formalisoitu pitemmälle kuin itsenäisten hallintovirastojen. Käytössä on useita vaatimuksia koskien kustannuksia, tulosohtoa ja riskien hallintaa. Tällainen erkaantumisprosessi voi kestää vuosia ja sitä valvoo valtiovarainministeriö. Vuonna 2010 toimeenpanevia virastoja oli enemmän kuin 40 yksikköä ja niiden palveluksessa oli yli 65 000 työntekijää. Työntekijät ovat virkamiehiä, siten puolet kaikista virkamiehistä työskentelee toimeenpaneveissa virastoissa. Parhaillaan useita yksiköitä ollaan perustamassa ja on arvioitu, että muutaman vuoden päästä yksiköitä voi olla 50 ja 80 % virkamiehistä niissä.

Loput kaksi mallia eivät kuulu ministeriöiden vastuulle ja piiriin. Toinen näistä on julkiset organisaatiot (RWT). Ne ovat oikeudellisia yksiköitä, joilla säädetty tehtävä. Toiminnan juridinen perusta on joko julkinen tai yksityinen. Käytännössä suurin osa näistä yksiköistä on koulujen johtokuntia. Muita esimerkkejä ovat museot ja yliopistosairaalat. Neljäs ryhmä on säätiöt, joita ministeriöt perustavat ja myös ja niillä on jokin julkinen hallintotehtävä.

Säätiöt ovat yksityisoikeudellisia oikeushenkilöitä. Itsenäiset hallinto-organisaatiot (ZBO) ja julkiset organisaatiot (RWT) voivat myös ottaa tämän muodon, Noin 40 % itsenäisistä hallin-

to-organisaatioista on säätiöitä, julkisten organisaatioiden tilanne ei ole tiedossa. On olemassa myös pieniä säätiöitä kuten Museon Ystävät, joihin osallistuu vapaaehtoisia.

Jakautuuko valtionhallinto erilaisiin hallintotasoihin?

Valtion virastoilla ja laitoksilla voi olla alueellisia toimintapisteitä mutta ne eivät ole lain tunnistamia. Myös toimintapiirejä, kuten poliisilla, mutta ovat osaa samaa oikeushenkilöä. Alankomaissa on keskusteltu siitä, miten tällaiset vaihtelevat organisaatioiden toimialueet hankaloittavat kansalaisten asiointia.

Kuuluuko valtionhallintoon alueellisen toimivallan omaavia viranomaisia?

Provinseilla on kaksoisrooli: ne ovat sekä paikallishallinnon yksiköitä että valtiovallan edustajia. Tämä heijastuu myös niiden tehtäväprofiilissa. Provinssit hoitavat joitakin mm. ympäristöön ja joukkoliikenteeseen kytkeytyviä tehtäviä. Tämän ohella niiden tehtävänä on valvoa kuntien toimintaa (Hendriks & Schaap 2010).

Onko valtionhallinnossa monialaisia virastoja ja millä perusteella ratkaisut on tehty?

Alankomaissa ei tunneta usean ministeriön alaisuudessa toimivia virastoja.

Miten valtionhallinnon organisaatiota ohjataan?

Eri ryhmissä ohjaus vaihtelee. Yesilkagit ja Thiel (2012) liittävät ohjauksen autonomiaan. Kuten organisaatioiden tyypittely kertoo, lähimpänä ministeriöitä olevilla toimeenpanevilla virastoilla on vähemmän autonomiaa kuin kauempana olevilla organisaatioilla. Alankomaissa tulohajauksella on pitkät perinteet. Alankomaat on hallintotieteellisessä keskustelussa esiintynyt vahvasti ja esimerkiksi yhteishallinnon käsitteet (governance) kehittämiseen ovat keskeisesti osallistuneet Rotterdammassa sijaitsevan Erasmus-yliopiston tutkijat.

Onko virastoilla norminantovaltaa?

Virastot voivat antaa sääntöjä ja normeja, joita muiden tulee noudattaa. Erityisesti näin tekevät tarkastusvirastot ja sääntelijät, mutta tämä ei ole minkään organisaation päätehtävä.

Miten virastojen rahoitus on järjestetty?

Rahoitus on pääosin valtion tulo- ja menoarviosta. Tilanne vaihtelee organisaatiotyypin ja organisaation mukaan. Toimeenpanevien virastojen budjetti on erotettu ministeriön budjetista ja niitä valvoo valtiovarainministeriö. Noin 60 % näistä rahoitetaan valtion budjetista ja 40 % voi myös periä maksuja, mutta tarkkoja lukuja ei ole. Osassa organisaatioita omien tulojen keräys on erotettu erilliseksi toiminnaksi, esim. Valtion metsäorganisaation yhtiötetty osa myy polttopuuta.

4.2 Iso-Britannia

4.2.1 Iso-Britannian julkisen hallinnon kokonaisrakenne

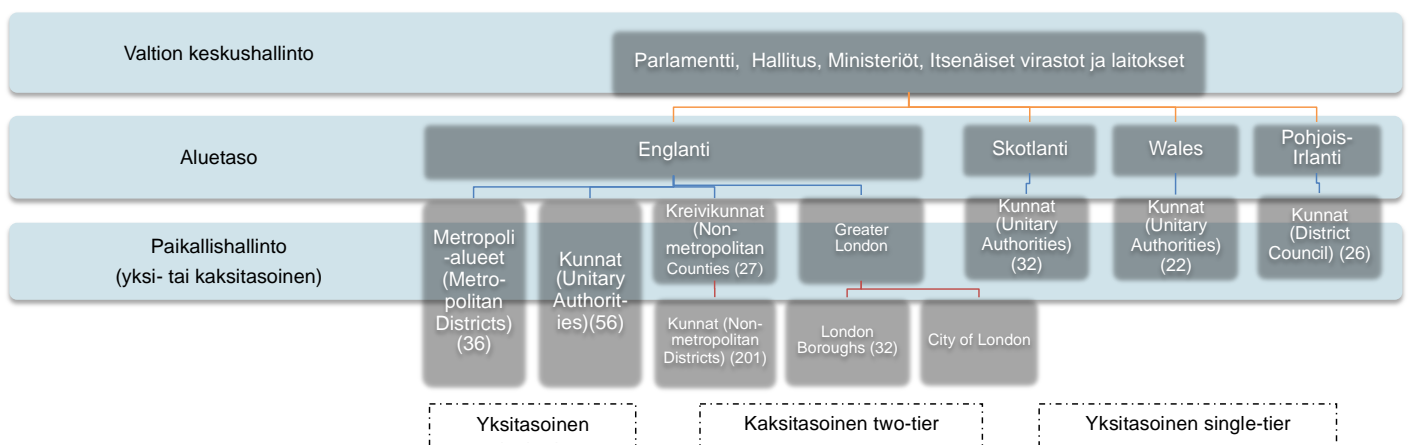
4.2.1.1 Perusrakenne

Iso-Britannian hallintorakennetta voidaan kuvata yhtenäisvaltiomalliksi ja keskitetyksi järjestelmäksi, jossa hallituksella on vahva asema (Kuhlmann & Wollmann, 2014). Iso-Britanniassa on noin 65 miljoonaa asukasta ja se jakautuu Englantiin (84 % väestöstä) sekä kolmeen itsehallinnolliseen alueeseen, Skotlantiin (8 %), Walesiin (5 %) ja Pohjois-Irlantiin (3 %). Yleiskuva Iso-Britannian hallintojärjestelmästä on esitetty kuviossa 1.

Iso-Britannialla ei ole kirjoitettua valtiosääntöä vaan pikemminkin kirjallista perustuslaillista historiaa, kuten Bill of Rights (1689), jolla on perustuslain asema. Tämä niin sanottu kirjoittamaton perustuslaki ilmaisee parlamentin yksinvaltiutta, parlamentti on vallan keskus. Parlamentti voi siirtää julkista vallankäyttöä myös muille toimijoille kuten alueellisille ja paikallisille organisaatioille. Parlamentilla on kuitenkin päävastuu, ja se nähdäänkin ainoana legitiiminä vallan käyttäjänä (Kuhlmann & Wollmann, 2014).

Koska kirjoitettua perustuslakia ei ole, alueellisten ja paikallisten organisaatioiden vallankäytölle ei ole taetta eikä varmuutta jatkuvuudesta (Martin, 2011). Tämän vuoksi Iso-Britannian poliittis-hallinnollinen järjestelmä on hyvin keskitetty ja parlamentin suvereniteetti heijastuu koko julkisen hallinnon järjestelmään. Keskushallinto on hajauttanut joitakin tehtäviä Skotlannille, Walesille ja Pohjois-Irlannille. Niillä on omat autonomiset parlamenttinsa ja siten lainsäädännöllistä ja hallinnollista valtaa. Näillä itsehallinnollisilla alueilla on yksiportainen paikallishallinto, kun taas Englannissa on sekä yksi- että kaksitasoinen järjestelmä. Englannissa toimii myös aluesuunnittelun valtakunnallisia yksiköitä, mikä tekee aluehallintojärjestelmästä varsin hajanaisen (Jeffrey 2009 in Kuhlmann & Wollmann, 2014).

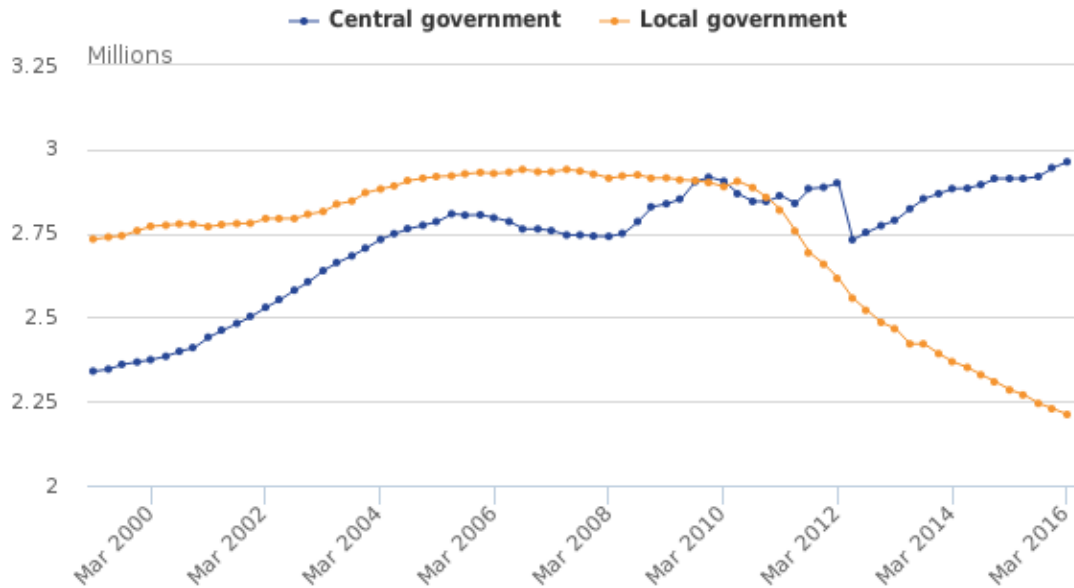
Kuvio 1. Iso-Britannian julkisen hallinnon järjestelmä



Lähde: Kuhlmann & Wollmann (2014) Cecilia Fredriksson muokannut.

Maaliskuussa 2016 paikallishallinnon palveluksessa oli runsaat 2 miljoonaa työntekijää, mikä on paljon vähemmän kuin vuonna 2011 (ks. kuvio 2). Samaan ajankohtaan valtion palveluksessa oli 2,96 miljoonaa henkeä. Valtion palveluksessa olevan työvoiman määrä onkin kasvanut viime vuosina. Valtion osuutta työvoimasta on kasvattanut mm. joidenkin paikallisten koulujen muuttuminen valtiollisiksi. Julkisen hallinnon työvoimamäärä on vähän yli viisi miljoonaa henkilöä (Office of National Statistics).

Kuvio 2. Julkisen sektorin työvoima: valtionhallinnon ja paikallishallinnon palveluksessa olevat Iso-Britanniassa, maaliskuu 1999 - maaliskuu 2016



Lähde ja kuvio: Office of National Statistics, ons.gov.uk⁴

4.2.1.2 Tehtäväjako valtion, alueiden ja kuntien välillä

Iso-Britannian julkishallinto jakautuu kolmelle tasolle, keskushallintoon, alueisiin ja paikallishallintoon. Vuodesta 1994 vuoteen 2001 toimivat keskushallinnon maakuntayksiköt (GOR Government Offices for the Regions) tarkoituksena tehdä yhteistyötä paikallishallinnon kanssa sekä kehittää alueellista elinkeinotoimintaa ja hyvää elämänlaatua. Nämä yksiköt lopetettiin vuonna 2011 ja pääpaino kehittämisessä siirtyi paikallishallinnolle (Office of National Statistics, 2016).

Valtionhallinnon ylin päätöksentekoeelin on kaksikamarinen parlamentti, jonka tehtävänä on valvoa hallituksen toimintaa, keskustella asioista, laatia lakeja ja päättää veroista. Muuta valtionhallintoa ovat pääministeri, hallitus, ministeriöt ja niiden alaiset yksiköt.

Skotlannissa, Walesissa ja Pohjois-Irlannissa itsehallinnollinen hallinto on vastuussa monista politiikkalohkoista, ja niiden edustuslaitoksilla on lainsäädäntövalta alueillaan. Nämä elimet ovat vastuussa terveydenhuollosta, koulutuksesta, kulttuurista, ympäristöstä ja joukkoliikenteestä. Keskushallinnolla on vastuu mm. perustuslaillisista asioista, ulkopoliitikasta ja puolustuksesta. Itsehallinnollisilla alueilla vastuuta on sekä yhteisistä asioista että alueen omista kysymyksistä.

⁴ Lisätietoja, ks. <https://www.ons.gov.uk/employmentandlabourmarket/peopleinwork/publicsectorpersonnel/bulletins/publicsectoremployment/march2016> (17.8.2016).

Englannin ja itsehallinnollisten alueiden hallinnolliset ratkaisut eroavat jonkin verran toisistaan. Edellä on viitattu hallintorakenteen eroihin. Alueilla on omat parlamenttinsa ja siten niillä on parempi vaikutusmahdollisuus Iso-Britannian asioihin kuin Englannilla, jolla ei ole omaa parlamenttia. Tämä lisää itsehallinnollisten alueiden vaikutusvaltaa (John & Copus, 2011).

Paikallishallinnossa ylin päättävä elin on valtuusto. Monilla alueilla Englannissa on kaksi paikallishallinnon tasoa, maakunnat (county councils) ja kunnat (districts), tai kreivikunnat (borough) ja kaupunginvaltuustot (city councils). Joillakin alueilla taas on vain yksitasoinen paikallishallinto. Se voi olla organisaatiomuodoltaan kaupunki tai alueellinen yksikkö.

Paikallishallinnon päätehtävänä on tuottaa palveluita valtakunnallisten tavoitteiden mukaisesti (Department for Communities and Local Government, 2016). Paikallishallinto ei ole vastavalla tavalla suojattu kuin useimmissa muissa Euroopan valtioissa. Johnin ja Copusin (2011) mukaan keskushallinto näkee kunnat lähinnä palveluiden tuottajina ja tämä on johtanut kuntien toiminnan yksityiskohtaiseen sääntelyyn. On myös huomattava, että paikallishallinto saa hoitaa vain sellaisia tehtäviä, jotka on mainittu lainsäädännössä (ns. ultra vires sääntö). Tämä on Euroopassa poikkeuksellista (Kuhlmann & Wollmann 2014, 85).

4.2.2 Iso-Britannian valtioneuvostotason alainen valtionhallinto

4.2.2.1 Yleisiä kehityspiirteitä

Ministeriöt (ministerial departments) ja eri virastot (agencies) (taulukko 20) ovat vastuussa hallituksen politiikan toimeenpanosta. Jotkut ministeriöt kattavat koko Iso-Britannian, kun taas toiset vain osan jättäen itsehallinnollisille alueille vastuuta.

Taulukko 20. Iso-Britannian ministeriöt ja virastot, jotka kytköksissä ministeriöihin vuonna 2016

Ministeriö	Ministeriön alaisten virastojen lukumäärä
Attorney General's Office (Oikeusvirasto)	4
Cabinet Office (Valtioneuvoston kanslia)	19
Department of Business, Energy & Industrial Strategy (Liike-elämän, energian ja teollisuusstrategian ministeriö)	47
Department for Communities and Local Government (Paikallishallinnon ministeriö)	11
Department for Culture, Media & Sport (Kulttuurin, median ja liikunnan ministeriö)	42
Department for Education (Opetusministeriö)	18
Department for Environment, Food & Rural Affairs (Ympäristön, ravinnon ja maaseudun ministeriö)	33
Department for Exiting the European Union (EU-asioiden ministeriö)	-
Department for International Development (Kansainvälisen kehityksen ministeriö)	2
Department for International Trade (Kansainvälisen kaupan ministeriö)	-
Department for Transport (Liikenneministeriö)	19
Department for Work and Pensions (Työ- ja eläke ministeriö)	13
Department of Health (Terveysministeriö)	29
Foreign & Commonwealth Office (Ulkomaiden ja Kansainyhteisön ministeriö)	10

HM Treasury (Valtiovarainministeriö)	12
Home Office (Sisäministeriö)	28
Ministry of Defense (Puolustusministeriö)	30
Ministry of Justice (Oikeusministeriö)	32
Northern Ireland Office (Pohjois-Irlannin toimisto)	3
Office Advocate General for Scotland (Skotlannin oikeustoimisto)	-
Office of the Leader of the House of Commons (Alahuoneen johtajan toimisto)	-
Office of the Leader of the House of Lords (Ylähuoneen johtajan toimisto)	-
Scotland Office (Skotlannin toimisto)	1
UK Export Finance (Viennin rahoituksen yksikkö)	1
Wales Office (Walesin toimisto)	-
Yhteensä	354

Lähde: gov.uk

Iso-Britannian valtionhallinnon kehityssuunnat 1980-luvulta lähtien

Iso-Britannian valtionhallinnossa tapahtui 1980-luvulla paljon rakenteellista muutosta, ennen kaikkea ministeriöiden uudelleen organisointia. Samaan aikaan alkoi yksittäisten virastojen määrä kasvaa. Margaret Thatcherin pääministerikauden aikana käynnistettiin Next step –uudistus, joka jatkui vuodesta 1988 vuoteen 1997 ja tähtäsi hallinnon tehostamiseen. Julkisten ohjelmien toimeenpanoa siirrettiin uusille virastoille ja myös siirtoja virastoilta yksityisille sektorille tapahtui (House of Lords, 1998). Nämä toimeenpanevat virastot (executive agencies), jotka toimivat etäällä hallituksesta, leimaavat valtionhallinnon rakennetta Iso-Britanniassa.

Toimeenpanevia virastoja on arvosteltu katsoen niiden korostavan siilomaista ajattelua, keskittyen vain kapeasti omiin tavoitteisiin eikä ottaen huomioon julkishallinnon kokonaisuutta (James, Moseley, Petrovsky, & Boyne, 2012). Toisissa arvioinneissa niitä on pidetty myös menestyksenä. Lisäksi joidenkin uusien toimenpiteiden, kuten Public Service Agreements (PSA)⁵, avulla on pyritty vastaamaan Next Step- uudistuksen asettamiin haasteisiin. Kaiken kaikkiaan Iso-Britannian laaja-alaista uudistusta, jossa luotiin ulkopuolisia virastoja, on tutkimuksen mukaan hyvä esimerkki tästä ilmiöstä Euroopassa (Kuhlmann & Wollmann, 2014). Jamesin ym. (2012) mukaan näiden yksiköiden voimakas määrällinen kasvu oli poikkeuksellista ja vaikutti voimakkaasti valtionhallinnon toimintaan.

Vuosina 2010 ja 2015 toteutettiin puolestaan Public Bodies Reform, Sen päämääränä oli lisätä toiminnan läpinäkyvyyttä ja vastuunalaisuutta. Lisäksi pyrkimyksenä oli vähentää päällekkäisyyttä sekä lopettaa toimintoja, joille ei enää ollut tarvetta. Kysymys oli siis rakenteellisesta uudistamisesta. Uudistusta on sittemmin arvioitu ja hallituksen raportti Public Bodies 2015 esittää arvioinnin tulokset. Uudistuksessa tarkasteltiin yhteensä 904 organisaatiota ja niiden tarpeellisuutta. Public Bodies Act 2011 antoi ministereille erityisvaltuudet lopettaa, yhdistää tai uudelleen organisoida toimintoja. Uudistuksen aikana näiden yksiköiden määrä vähenikin lähes 300:lla. Yhteensä 190 organisaatiota lakkautettiin ja 170 liitettiin yhteen. Arvion mukaan vuosien 2010 ja 2015 välillä säästettiin kolme miljardia puntaa. ja vuositasolla miljoona puntaa. Arvion mukaan uudistus oli onnistunut ja saavutti päämääränsä eli muutti organisatorikennetta niin, että siinä on vähemmän mutta samalla vastuunalaisempia ja tehokkaampia yksiköitä (Cabinet Office 2016).

⁵ Lisätietoja PSA järjestelmästä, ks Panchamia and Thomas (2014) *Civil Service Reform in the Real World: Patterns of success in UK civil service reform*.

4.2.2.2 Yksityiskohtainen tarkastelu

Miten valtionhallinnon organisaatioita voidaan perustaa, yhdistää ja lakkauttaa?

Vaikka ministeriöt ovat vastuunalaisia parlamentille, ministerit voivat muuttaa oman hallinnonalansa rakennetta. Tavoitteena on, että vastuu yksittäisistä organisaatioista on yhden ministerin vastuulla (Cabinet Office, 2006a).

Ministeriöiden ulkopuoliset virastot ja toimielimet (non-departmental public bodies eli NDPBs) ovat lukumäärältään suurin julkisorganisaation tyyppi Iso-Britanniassa. Näiden osalta esityksen tekevällä ministeriöllä on valta perustaa, yhdistää ja lakkauttaa ulkopuolisia virastoja. Nämä yksiköt ovat siis toiminnastaan vastuussa ministeriöille. Toimintalinjan mukaan tällaisen yksikön tulisi olla vasta viimeinen ratkaisu, kun muut vaihtoehdot on punnittu (Cabinet Office, 2012, 8). Lisäksi ministeriö tarvitsee vielä valtioneuvoston kanslian (Cabinet Office) hyväksynnän ennen toteutusta.

Myös toimeenpanevien virastojen (executive agencies eli EAs) osalta ministeriöillä on päävastuu, mutta usein vaaditaan myös valtiovarainministeriön tai hallituksen hyväksyntä mikäli kaksi yksikköä sulautetaan yhteen. Ministeriön tulee aina harkita tarvitaanko uutta toimeenpanevaa virastoa. Ministeriön tehtävänä on seurata yksikön tehokkuutta. Erilaisten dokumenttien avulla seurataan, onko yksikkö toteuttamassa ministeriön pyrkimyksiä ja jatkuuko toiminta samassa muodossa (James et al. 2012). Mikäli ministeriö haluaa lopettaa yksikön, se voidaan tehdä neljällä eri tavalla: 1) lakkauttaa, 2) sulauttaa toiseen, 3) palauttaa sen tehtävät ministeriölle, tai 4) muuttaa yksikkö toiseen muotoon. Parlamentti ei yleensä puutu näihin päätöksiin vaan jättää ne ministeriöille vaikka parlamentilla olisi valtuudet puuttua päätöksiin (James et al. 2012).

Julkisille organisaatioille asetetaan määrättyjä lainsäädännöllisiä vaatimuksia (Cabinet Office, 2006a). Ministeriön tulee varmistaa, että sillä on oikeus perustaa uusi yksikkö, tai vaaditaanko siihen parlamentin valtuutus. Jos luotavalla organisaatiolla tulee olemaan oikeus määrätä maksuja, tarvitaan myös lainsäädännön valtuutus. Koska useimmat toimeenpanevat organisaatiot vaativat lainsäädäntövaltuutuksen, voi ministeriö vaihtoehtoisesti perustaa neuvonantavan määrä-aikaisen organisaation, mikäli sen toiminnasta ei tule jatkuvaa.

Millaisia organisaatioita valtionhallintoon kuuluu?

Valtionhallinto Iso-Britanniassa käsittää ministeriöt ja niiden alaiset virastot ja yksiköt. Tarkempia tietoja näistä on taulukossa 21.

Taulukko 21. Valtionhallinnon organisaatiotyypit ja lukumäärät Iso-Britanniassa

Valtionhallinnon organisaatiotyypit ja lukumäärät	
Ministerial departments Ministeriöt	27
Executive Agencies Toimeenpanevat virastot	42
Non-departmental public bodies (NDPBs) Itsenäiset virastot	403
Non-ministerial departments (NMDs) Ministeritön ministeriö	21/23
Other public bodies Muut julkiset organisaatiot	+300

Ministeriöitä (ministerial departments) on 27 ja niiden toiminta kattaa joko koko Iso-Britannian tai osan siitä, milloin jotkut toiminnat on siirretty itsehallinnon omaaville Skotlannille, Walesille ja Pohjois-Irlannille.

Toimeenpanevat virastot (executive agencies eli EAs) (42) ovat osa ministeriöitä ja ne ovat palveluiden tuottajia, ei niinkään politiikan muotoilijoita, joka on ministeriön vastuulla. Toimeenpanevilla virastoilla on johtaja ja ne saavat tehtäviä ministeriöiltä. Ministerit eivät kuitenkaan yleensä puutu niiden päivittäiseen toimintaan, mutta ovat vastuussa virastojen toiminnasta niin parlamentille kuin suurelle yleisöllekin. Toimeenpanevat virastot ovat taloudellisesti lähellä ministeriötä; niillä on oma tilinpito, mutta sitä tarkastellaan yhdessä ministeriön kirjanpidon kanssa. Toimeenpanevien virastojen (EAs) valvonnasta vastaa lautakunta, jonka nimitää ministeri. Näiden yksiköiden perustaminen ei edellytä lainsäädännön valtuutusta (toisin kuin NDPBs) ja niiden voidaan katsoa olevan osa ministeriöitä.

On myös ministeriöiden ulkopuolisia julkisia organisaatioita, joilla on tietty autonomia. Tästä huolimatta ne ovat vastuunalaisia parlamentille. Tästä organisaatiotyypistä käytetään nimitystä ministeriön ulkopuolinen, itsenäinen julkinen organisaatio (non-departmental public bodies eli NDPBs)⁶ (403) (James et al., 2012). Näillä organisaatioilla on vaihtelevasti autonomiaa, mutta samalla ne oivat vastuussa ministeriölle (Cabinet Office, 2012, p. 7). Ministeriön ulkopuoliset, itsenäiset julkiset organisaatiot voidaan määritellä organisaatioksi, jolla on rooli valtionhallinnossa, mutta se ei ole osa ministeriötä ja siksi sillä on autonomiaa (Cabinet Office, 2010, p. 5). Näitä on neljää eri tyyppiä. Toimeenpaneva ulkopuolinen yksikkö, neuvoaantava ulkopuolinen yksikkö, lautakunta NDPB ja itsenäiset valvontaorganisaatiot (ks. taulukko 22). NDPB on lukumääräisesti tavanomaisin organisaatiotyyppi Iso-Britanniassa. Ne määrittävät oman toimialueensa niin, että se sopii toiminnan tarkoitukseen. Toimialueen ei tarvitse olla yhteneväinen kunnan alueen kanssa. Toiminnasta riippuen toimialue voi olla laaja tai vain ministeriön läheisyydessä rajatusti (Copus, 2016).

Valtionhallinnossa on myös non-ministerial departments (NMDs) (21+2)⁷ jotka ovat virkamiesten johtamia, ei ministerien. Nämä yksiköt ovat yleensä tekemisissä sääntelyn tai tarkastuksen kanssa. Niiden asema on verrattavissa ministeriön osastoon, mutta ne eivät ole ministerin alaisia. Ne ovat kuitenkin vastuussa niin ministeriölle kuin parlamentillekin. Niillä on oma kirjanpito ja ne muistuttavat jossain määrin toimeenpanevia virastoja (EA).

Lisäksi valtionhallinnossa on muita organisaatioita (other public bodies) (300+). Niillä on vaihtelevasti autonomiaa ja samalla ne ovat ministeriölle vastuunalaisia.

⁶ Aikaisemmin tästä organisaatiotyypistä on myös käytetty nimitystä Quango; Quasi-Autonomous Non Government Organizations (Cabinet Office, 2006b).

⁷ Tarkka lukumäärä riippuu siitä miten joidenkin yksiköiden itsenäisyys tulkitaan. Esimerkiksi Commissioner for the Reduction of the National Debt ja Public Works Loan Board ovat osa UK Debt Management Office:a (Executive Agency) (Cabinet Office, 2016).

Taulukko 22. Julkiset organisaatiot Iso-Britanniassa

Non-departmental public bodies (NDPB) Itsenäiset organisaatiot						
Tyyppi	Rooli ja status	Esimerkkejä	Yksiköiden määrä ¹	Julkinen rahoitus	Menot ²	Henkilöstö ³
(Executive NDPBs*)² Toimeenpanevat itsenäiset organisaatiot	Määrätyt julkiset tehtävät, tyypillisesti lailla asetettu, ja tehtävä liittyy toimeenpanoon, hallintoon, säätelyyn tai kaupallisiin tarkoituksiin. Oikeushenkilöys, palkkaavat oman henkilöstönsä ja hallitsevat omaa budjettiaan	Big Lottery fund (Veikkaustrahasto) and the Information Commissioner's Office (Tiedotusvastaavan toimisto)	111	£ 18,5 miljardia	£ 22,2 miljardia	76 800
(Advisory NDPBs) Neuvoo-antavat itsenäiset organisaatiot²	Komiteat ja lautakunnat, jotka tarjoavat riippumatonta, asiantuntijatuke ministereille. Eivät yleensä ole lainsäädännön nojalla perustettuja	The Committee on Standards in Public Life (Julkisen toiminnan standardien komitea) and the Low Pay Commission (Palkkaseurantakomissio)	146			
Tribunal NDPBs (Vetoomuseliminä toimivat itsenäiset organisaatiot)	Ovat osa oikeusjärjestelmää ja toimivaltaa määrättyillä oikeudenaioilla. Tyypillisesti toimivat vetoomuselimenä, kun joku tyytymätön hallinnolliseen toimenpiteeseen tai päätökseen.	The Traffic Commissioners and Deputies (Liikennekomissio)	13			
(Independent Monitoring Boards**³Itsenäiset valvontalautakunnat	Itsenäisiä valvontaelimiä, joita on mm. joksaisen vankilan ja siirtolaiskeskuksen yhteydessä		133			
* Out of a total of 403 non-departmental public bodies, this financial analysis covers the 111 Executive NDPBs (which spend the most) existing on 31st March 2015 (Cabinet Office 2016). ** As of 31 March 2015 all NDPBs classified as 'other' were independent monitoring boards						
Toimeenpanevat organisaatiot (Executive agencies) (EAs)						
Tyyppi	Rooli	Esimerkkejä	Yksiköiden lukumäärä	Julkinen rahoitus	Menot	Henkilöstö
	Osa ministeriötä, toimeenpanee määrättyjä tehtäviä	The Met Office and the DVLA	42	£ 76,1 billion	£ 78,8 billion	110 700
Erityisministeriöt (Non-ministerial departments) (NMDs)						
Tyyppi	Rooli	Esimerkkejä	Yksiköiden lukumäärä	Julkinen rahoitus	Menot	Henkilöstö
	Kuten ministeriö, mutta ilman omaa ministeriä. Vastuunalainen parlamentille	(The Crown Prosecution Service) Kuningallinen syyttäjän virasto ja (the Food Standards Agency) Ravintoalan standardien yksikkö	21 (+2)***	£ 2,4 billion	£ 3 billion	26 500

Lähteet: <https://www.gov.uk/government/how-government-works> (18.7.2016), Public Bodies 2009 report (Cabinet Office 2010), The approval process for the creation of NDPBs (Cabinet Office, 2012) and Public Bodies 2015 report (Cabinet Office 2016).

1 A total of 403, as of 31 March 2015

2 The executive NDPBs have their own budget, while the other three NDPB types are included in the budget of their sponsoring department.

3 The executive NDPBs have their own staff, while the other three NDPB types are supported by civil servants from their sponsoring department.

Iso-Britannian valtionhallinnon rakennetta on myös kuvattu agencifikaatio-teorian avulla (Van Thiel et al. 2012). Sen mukaan voidaan erotella tyyppiä 1 ja tyyppiä 2 olevat yksiköt. Ensimmäisessä tapauksessa autonomian aste on vähäinen, kun taas tyyppin 2 organisaatiolla on runsaasti vapausasteita. Iso-Britanniassa tyyppin 1 organisaatiot ovat tavallisempia kuin tyyppin 2. Toimeenpanevat virastot (EA) ovat esimerkki tästä tyyppistä. Niiden palveluksessa on noin puolet virkamieskunnasta. Ministeriöiden ulkopuoliset virastot, eri muotoineen, ovat taas esimerkki tyyppin 2 organisaatioista, joille on annettu enemmän liikkumatilaa päivittäisten asioiden hoidossa.

Taulukko 23 selventää vielä ministeriöiden rakennetta. Tässä esimerkkinä on opetusministeriö. Kuten taulukko kertoo, ministeriön hallinnonalalla on niin toimeenpanevia virastoja kuin myös ministeriön ulkopuolisia virastoja. Osa näiden organisaatioiden henkilökunnasta on Lontoossa, osa taas muualla Englannissa.

Taulukko 23. Opetusministeriön organisaatorakenne

Opetusministeriö (Iso-Britannia)				
Non-ministerial department Ministeritön ministeriö	Executive agency Toimeenpaneva virasto	Executive NDPB Toimeenpaneva itsenäinen organisaatio	Advisory NDPB Neuvoa-antava itsenäinen organisaatio	Other Muu
Ofqual	Education Funding Agency	Equality and Human Rights Commission	School Teachers' Review Body	Government Equalities Office
Ofsted	National College for Teaching and Leadership	Office of the Children's Commissioner		Office of the Schools Adjudicator
	Standards and Testing Agency			

Lähde: <https://www.gov.uk/government/organisations> (19.7.2016)

Ministeriöiden organisaatorakenne vaihtelee. Esimerkiksi kansainvälisen kaupan ministeriöllä on vain kaksi alaista organisaatiota, kun taas oikeusministeriön hallinnonalalla on yli 30 virastoa.

Jakautuuko valtionhallinto erilaisiin hallintotasoihin?

Iso-Britannian julkinen hallinto rakentuu toisenlaisella logiikalla kuin esimerkiksi Pohjoismaissa. Ero kunnallishallinnon (local government) ja valtion paikallishallinnon välillä ei ole selkeä. Valtiolla ei ole yhtenäistä paikallis- tai aluetasoa. Paikallisella tasolla kuntien rinnalla on yhden alan viranomaisia (single purpose authorities), joista tärkeimmät ovat poliisipiirit ja pelastusviranomaiset (Department for Communities and Local Government 2016). Näiden toiminta perustuu erityislainsäädäntöön (esim. Police Act 1996).

Iso-Britanniaa on kuvattu luonnehdinnalla ”keskistetty keskus ja hajautettu periferia” (Kuhlmann & Wollmann 2014). Järjestelmää ohjataan keskitetysti niin, että julkisten tehtävien organisoimista voidaan milloin tahansa muuttaa. Esimerkkinä tästä oli jo 1990-luvulla alkanut kuntien tehtävien siirto muille organisaatioille (ns. hollow-out). (Kuhlmann & Wollmann, 2014). Iso-Britanniaa voi myös kuvata niin, että se on hajauttanut valtionhallintoa itsenäisille virastoille (agencies) mutta samalla keskittänyt paikallishallinnon valvontaa.

Kuuluuko valtionhallintoon alueellisen toimivallan omaavia viranomaisia?

Iso-Britannian alueellisen tason muodostavat Englannin ohella kolme itsehallinnollista aluetta, joilla on, kuten aiemmin todettiin, omat lainsäädäntöelimensä. Kyseistä institutionaalista jär-

jestelyä on kutsuttu kvasi-federaaliseksi järjestelmäksi. Tosin Englannissa paikallishallinnolla voi olla kaksi tasoa, mutta koska valtion keskushallinto on vahva, ei voida puhua aluehallinnosta. (Kuhlmann & Wollmann, 2014).

Pohjois-Irlannissa hallinto muodostuu yhdeksästä ministeriöstä, jotka tekevät yhteistyötä erilaisten julkisorganisaatioiden kanssa. Esimerkiksi opetusministeriö tekee yhteistyötä Education Authorityn ja General Teaching Councilin kanssa. Skotlannissa hallituksen muodostavat pääministeri, yhdeksän hallitussihteeriä ja 12 muuta ministeriä. Julkisen hallinnon muodostaa yksi kansliapäällikkö, kuusi johtajaa ja yli 30 virastoa, Hallitus on jakautunut erilaisiin direktoraatteihin ja jaoksiin. Nämä yksiköt jakautuvat kuten Englannissa toimeenpaneviin virastoihin ja ministeriöiden ulkopuolisiin organisaatioihin. Walesin hallitus koostuu pääministeristä, muista ministereistä, pääjohtajasta ja apulaisministereistä. Lisäksi hallitus rahoittaa yhdeksää organisaatioita, kuten Kansallismuseota ja Paikallisdemokratian komissiota.

Onko valtionhallinnossa monialaisia viranomaisia ja millä perusteella ratkaisut on tehty?

Iso-Britanniassa ministeriöt ohjaavat omaa hallinnonalaansa ja yhteisesti ohjattuja organisaatioita ei juuri ole.

Miten valtionhallinnon organisaatioita ohjataan?

Ohjausmuodot vaihtelevat suuresti. Ylipäätään on tapahtunut muutosta kohti tiukempaa säätelyä (Laffin 2016). Lisäksi ohjaus vaihtelee eri ministeriöiden ja niiden alaisten yksiköiden kesken. Toimeenpaneuvat virastot ja julkiset organisaatiot ovat kiinteästi yhteydessä omaan ministeriöönsä, mutta suhde ei ole hierarkkinen, vaan pikemminkin yhteistyöhön perustuva. Toimeenpaneuvien organisaatioiden (EA) kohdalla autonomian aste on suuri, ne voivat laatia oman budjettinsa ja pyörittää toimintaansa vapaasti, kunhan ne pysyvät ministeriön määrittämässä puitteissa. Asioiden niin vaatiessa (kompleksiset kysymykset) neuvonpitoa ja informaalialia kanssakäymistä tapahtuu (Copus 2016).

Iso-Britanniassa on myös pitkä perinne tulohajauksella. Se on keskistettyä, pakollista, kansallista ja sanktioitua (Kuhlmann & Wollmann 2014, 228). Eri yksiköt tekevät tulossopimuksen. Tämä kattaa myös paikallishallinnon, ja mikäli paikallishallinnon organisaatio ei saavuta tavoitetta, niitä rangaistaan. Tavoitteiden saavuttamista seuraavat erityiset organisaatiot.

Iso-Britannian parlamentilla on oikeus säätää lakeja kaikissa asioissa (House of Commons 2015). Itsehallinnollisten alueiden valta perustuu Iso-Britannian parlamentin säätämiin lakeihin ja ne ovat siten peruutettavissa koska vaan. Tosin poliittisesti asia ei välttämättä ole niin yksinkertainen. Keskitetyn hallintotavan seurauksena eri yksiköiden, eri hallintotasoilla, valvonta on melko kattavaa ja tehokkuutta sekä tuloksia korostavaa.

Onko virastoilla norminantovaltaa?

Koska julkiset organisaatiot perustuvat yksittäisiin päätöksiin, ei voida todeta mitään yleissääntöä normien annosta. Esimerkiksi hoidon laatua säätelee Care Quality Commission, joka voi antaa määräyksiä hoidon laadusta terveydenhuollossa. (Copus, 2016). Vastaava organisaatio on General Medical Council, joka valvoo potilasturvallisuutta ja kehittää lääketieteen koulutusta ja toimintakäytäntöjä koko valtakunnan alueella. Se ei ole ministeriön ulkopuolinen organisaatio (NDPB), mutta se on tiiviissä yhteistyössä terveysministeriön kanssa. Ministeriöt ohjaavat muita valtionhallinnon organisaatioita erilaisten ohjeiden (circular) avulla. Se ei ole sitovaa ohjausta, mutta nähdään kentällä usein sisältävän hyviä käytäntöjä. (Laffin, 2016).

Miten virastojen rahoitus on järjestetty?

Toimintojen rahoitus on vaihtelevaa. Ministeriöt kuitenkin rahoittavat omaan organisaationsa kuuluvia ulkopuolisia yksiköitä (NDPBs) ja rahoitus on parlamentin valvonnassa. (Cabinet Office, 2006d).

Toimeenpanevat organisaatiot (EAs) raportoivat toiminnastaan ja varojen käytöstä parlamentille. Mikäli julkinen organisaatio on perustettu yhtiönä, sen tulee tilinpidossaan noudattaa yhtiölainsäädäntöä. Neuvoo-antavat ja neuvostotyyppiset organisaatiot eivät yleensä laadi erillistä kirjanpitoa vaan niiden kirjanpito yhdistetään ministeriön kirjanpitoon (Cabinet Office, 2006c). Toimeenpanevilla virastoilla (EAs) on taloudellista joustavuutta ja niiden johtajilla on oikeus päättää annetun määrärahan käytön kohdentumisesta. Nämäkin organisaatiot ovat kuitenkin tavanomaisen julkisen talousvalvonnan piirissä (James et al., 2012).

Rahoituksessa on käytössä kolme eri menetelmää: 1) määräraha (grant-in-aid), 2) käyttömaksut (fees and charges) ja 3) laina (loan finance). Määrärahat osoitetaan määrättyyn tarkoitukseen ja useimmat ulkopuoliset virastot (NDPBs) rahoitetaan tällä tavoin. Rahoitus poikkeaa tavanomaisesta määrärahasta siten, että se kohdentuu määrättyyn toimintaan (Cabinet Office, 2006d, p. 7). Käyttömaksut voivat koskea osaa tai kaikkia tuloja. Määrärahojen käyttö on tavanomaista, mikäli toiminta palvelee tiettyä käyttäjäryhmää, joka voi rahoittaa toiminnan. Lainarahoitus on poikkeuksellista, mutta voi tulla kyseeseen mikäli organisaatiolla on merkittäviä toimintakustannuksia.

4.3 Viro

4.3.1 Viron julkisen hallinnon kokonaisrakenne

4.3.1.1 Perusrakenne

Viro (Eesti Vabariik) on pieni valtio, jonka alue kattaa 42 227 neliökilometriä ja kansalaisia on 1,34 miljoonaa. Viro itsenäistyi vuonna 1991 ja nykyinen hallintorakenne on paljolti uudelleen luotua. Viron hallintojärjestelmää voi luonnehtia valtiokeskeiseksi. Vuonna 2009 26,6 % työvoimasta työskenteli julkisella sektorilla ja noin puolet näistä (72 410) valtion palveluksessa, loput 227 kunnan (vald) palveluksessa. Maakunnat (maakond) (15) ovat osa valtionhallintoa, ja niiden johtajina on maakuntajohtaja. Maakuntien rooli on pienentynyt viime vuosikymmenen aikana niin, että 2000-luvun alussa maakuntien rahoitus jäädytettiin ja niiden tehtäviä siirrettiin valtion alueyksiköille ja kunnille (Mäeltsemees 2012).

Virossa on vuoden 2016 alussa 227 kuntaa, joiden keskokoko on 6230 mutta pienten, alle 2000 asukkaan, kuntien määrä on suuri. Kunnilla on perustuslain suoja ja suhteellisen laaja tehtäväkenttä. Kaikilla kunnilla on samat tehtävät ja asema, myös pääkaupungilla.

Virossa on pyritty useaan kertaan kuntauudistukseen, jotta kunnat voisivat paremmin vastata tehtävistään. Joissakin tapauksissa valtionhallinto on puuttunut kuntien puutteelliseksi katso- maansa palvelutuotantoon ja esimerkiksi osa lukioista on valtion ylläpitämiä.

Taulukko 24. Viron julkinen hallinto: kuntien ja valtion henkilöstö vuonna 2015

Julkinen hallinto	Henkilökunta 2015
Kunnat	n. 70 000
Maakunnat	Osa valtionhallintoa
Valtio	72 410
YHTEENSÄ	n. 142 000

Julkishallinnon työvoima jakautuu niin, että valtion osuus 51 % ja kuntien 49 %.

Taulukko 25. Viron julkisen hallinnon tasot

	Valtionhallinto	Kunnallinen ja alueellinen itsehallinto
Valtakunnallinen taso	Ministeriöt, virastot, liikelaitokset, osakeyhtiöt	
Alueellinen taso	15 maakuntaa Virastojen alueelliset toiminnot (ei yhtenäistä aluejakoa)	
Paikallinen taso		227 kuntaa

4.3.1.2 Tehtävänjako valtion ja kuntien välillä

Virossa maakunnat (maakond) ovat osa valtionhallintoa. Niiden tehtävänä on valvoa kuntien toimintaa ja koordinoida alueen kehitystä. Kunnat puolestaan vastaavat mm. sosiaalitoimesta, koulutuksesta ja infrastruktuuriin liittyvistä tehtävistä. Kunnat ovat keskeisiä esimerkiksi lasten päivähoitopalveluissa ja peruskoulutuksessa. Lasten päivähoito ei ole Virossa samanlainen subjektiivinen oikeus kuin Suomessa. Se on perustunut perinteisesti sukulais- ja naa-

puriapuun ja on vasta EU-jäsenyyden myötä alkanut kehittyä julkiseksi palveluksi (Hlepas ym. 2016).

Terveydenhuolto puolestaan on organisoitu vakuutusperustaisesti. Kansalaisilla on pakollinen terveysvakuutus ja perusterveydenhuolto perustuu yksityisiin perhelääkäreihin. Sairaalat ovat puolestaan julkisessa omistuksessa⁸.

Taulukko 26. Tehtävänjako, valtion ja kuntien välillä

Valtio	Kunnat (vald)
<ul style="list-style-type: none">• Keskushallinto• 15 maakuntaa (maakond)	<ul style="list-style-type: none">• 227 kuntaa• Vaaleilla valittu valtuusto• Nimellinen verotusoikeus• Yleinen toimiala
<ul style="list-style-type: none">• Poliisi, puolustusvoimat ja oikeuslaitos• Ulkoasiainhallinto• Tutkimus ja koulutus (yliopistot/korkeakoulut)• Verotus	<ul style="list-style-type: none">• Sosiaalitoimi• Koulutus• Nuorisotyö• Vesihuolto• Julkinen liikenne

4.3.2 Viron valtioneuvoston alainen valtionhallinto

4.3.2.1 Yleisiä kehityspiirteitä

Virossa hallinnonkehittäminen on ollut ajankohtainen teema viimeiset 25 vuotta. Savin ja Randma-Liivin (2015) mukaan hallinnonkehittäminen on jakautunut kolmeen jaksoon: vuosina 1990–1996 toteutettiin laajoja poliittisia, hallinnollisia ja taloudellisia uudistuksia ja luotiin uusi oikeudellinen ja hallinnollinen rakenne. Periaatteena oli optimaalisen hallinnon muodostaminen suhteessa yksityissektoriin, samalla luotiin moderni virkamieshallinnon rakenne. Toisena kautena, vuosina 1996–2004 painopiste oli julkisten palvelujen saatavuudessa ja laadussa, toiminnan läpinäkyvyydessä sekä kustannustehokkuudessa. Kolmantena kautena alkaen vuonna 2004 on painopisteenä ollut järjestelmän hienosäätö ja edelleen tehostaminen. Toimenpiteinä on ollut mm. pienten yksiköiden yhteen liittäminen sekä toiminnan rationalisointi.

4.3.2.2 Yksityiskohtainen tarkastelu

Miten valtionhallinnon organisaatioita voidaan perustaa, yhdistää ja lakkauttaa?

Tämä riippuu organisaatiotyypistä. Joitakin organisaatioita mainitaan lainsäädännössä, joten niissä parlamentilla on valta. Muuten hallituksella on paljon harkintavaltaa. Yksityisoikeudelliset toimijat, säätiöt, katsotaan valtion omaisuudeksi ja valtiovarainministeriö koordinoi niitä. Valtiovarainministeriö myös kerää tietoja niistä ja sillä on edustus niiden johtokunnissa. Uuden valmistelussa olevan lain (central government act) toteutuessa hallitus saa enemmän valtaa määrätä joustavasti valtionhallinnon rakenteesta.

Millaisia organisaatioita valtionhallintoon kuuluu?

Ministeriöissä (11) oli vuonna 2010 kaikkiaan 2 448 työntekijää. Lukuun ottamatta ulkoministeriötä, jolla on ulkomaantoimintoja, ministeriöissä on kussakin noin 200 työntekijää tai vähemmän. Valtaosa valtion työntekijöistä toimii valtion virastojen ja laitosten palveluksessa.

⁸ <https://www.haigekassa.ee/en/general-outline-health-care-system>

Suhteellisen suurta ministeriöiden alaisten ja autonomiaa omaavien organisaatioiden lukuisuutta selittää osin Viron menneisyys, tarve hajauttaa vallankäyttöä vuoden 1991 jälkeen, Toinen vaikuttava tekijä on EU-jäsenyys, suuri osa yksiköistä on perustettu vuosina 2000–2004.

Ministeriöt ovat oman alueensa vahvoja toimijoita. Koordinoivilla toimijoilla kuten valtioneuvoston kanslia, valtiovarainministeriö ja alueasioiden ministeriö, on rajatusti valtaa koordinoida ja rajatut voimavarat tähän (Randma-Liiv 2016). Ministeriöt pääosin valmistelevat ja erilaiset virastot toimeenpanevat. Rakenne on siilomainen, eli virastot ovat yhteydessä oman alueensa ministeriöön. Mikään yksikkö ei raportoi suoraan hallitukselle.

Viron valtionhallinnossa voidaan erotella neljän tyyppisiä virastoja ja organisaatioita:

1. Valtion virastot
2. Itsenäiset virastot
3. Julkiset laitokset
4. Yksityisoikeudelliset laitokset

Valtion virastot

Nämä ovat budjettirahoitteisia, ministeriöt ohjaavat niitä suoraan ja niillä ei ole omaa oikeushenkilöyttä. Tähän ryhmään kuuluvat ministeriöt (11 vuonna 2010), valtion virastot (27), maakunnat (15) sekä muut (9). Niiden lainsäädännöllinen tehtävä on julkisen vallan käyttö, eli valvonta ja vastuu lakiuudistusten toimeenpanosta. Nämä organisaatiot hoitavat yleensä sääntelyä. Kaksi erityistä alaryhmää ovat lautakunnat (ametid) ja tarkastusyksiköt (inspektsioonid). Ensiksi mainituilla on laajempi toimiala, myös politiikan valmistelu. Myös ministeriöt ja maakunnat kuuluvat tähän luokkaan. Osuus julkisesta työvoimasta on 14,4 %. Koko vaihtelee 17 työntekijästä 1800 työntekijään, ja poliisin sekä rajavartioston palveluksessa on 7000 työntekijää. Vain tämän ryhmän työntekijät ovat virkamieslainsäädännön piirissä.

Itsenäiset virastot

Nämä organisaatiot ovat ministeriöiden valvonnassa ja niitä rahoitetaan valtion budjetista. Ne eivät kuitenkaan harjoita julkista valtaa vaan toimeenpanevat kulttuurin, opetuksen, tutkimuksen ja muita palveluja. Tähän ryhmään kuuluvat myös valtion orpokodit, jotka raportoivat toiminnastaan suoraan maakunnille. Muuten tämän ryhmän organisaatiot ovat vastuussa ministeriöille. Tämän ryhmän sisällä on paljon vaihtelua, mutta suuria ryhmiä ovat museot, oppilaitokset, tutkimuslaitokset ja jotkut tukipalveluyksiköt (IT, tilinpito). Näiden yksiköiden palveluksessa on 12 % julkisesta työvoimasta.

Julkiset laitokset

Tähän ryhmään kuuluvat organisaatiot ovat lakiin perustuvia, parlamentin perustamia yksiköitä jonkin yleisen edun ajamisen tehtävään. Näiden yksiköiden sääntely ei ole yhtenäistä vaan tapauskohtaista. Näihin kuuluu organisaatioita, joilla on perinteisesti ollut laaja autonomia, kuten yliopistot ja taloudellisen sääntelyn organisaatioita. Näihin kuuluu myös neljä organisaatiota, joiden tehtävänä on hallita julkisia varoja (mm. terveydenhuollon vakuutuslaitos, työttömyysturvan vakuutuslaitos). Näiden organisaatioiden osuus julkisesta työvoimasta oli 14 % vuonna 2009 vaikka niiden lukumäärä ei ole suuri.

Yksityisoikeudelliset laitokset

Tähän ryhmään kuuluu kolmenlaisia organisaatioita: yrityksiä, voittoa tuottamattomia yhdistyksiä ja säätiöitä. Valtio on perustanut 66 säätiötä, joista 45 on ministeriöiden valvonnassa, Niihin kuuluu teattereita, pieniä tutkimuslaitoksia, ja EU:n rakennerahaston rahoituksen organisaatio. Työntekijöitä on 13,2 % julkishallinnosta. Nämä organisaatiot ovat kytköksissä eri

ministeriöihin. Lukumääräisesti eniten on opetusministeriön alaisuudessa, esimerkiksi valtion koulut (91), jotka muodostavat kolmanneksen kaikista yksityisoikeudellisista laitoksista. Toiseksi suurin määrä yksityisoikeudellisia laitoksia on kulttuuriministeriöllä, esimerkiksi erilaisia museoita ja säätiöitä (60) kun taas esimerkiksi suurinta osaa kustannuksista hallinnoivan sosiaaliasioiden ministeriön alaisuudessa on vain 17 laitosta.

Viron valtionhallinnon organisaatorakenteesta on olemassa havainnollinen kuva⁹. Siinä eri värit kertovat organisaatiostatuksesta.

Jakautuuko valtionhallinto erilaisiin hallintotasoihin?

Virossa on pidetty ongelmana sitä, että jokaisella ministeriöllä on omia aluerakenteita ja toimialueita, mikä tekee asioimisen kansalaisille hankalaksi. Tilanne on kuitenkin vaikea muuttaa, sillä ministeriöiden autonomia on korkea ja yhtenäistämistä voidaan tehdä vain keskustelujen kautta ja yhteistyöllä.

Kuuluuko valtionhallintoon alueellisen toimivallan omaavia viranomaisia?

Vain maakunnat mainitaan laissa, ja nekin ovat nykyisin osa sisäministeriön organisaatiota.

Onko valtionhallinnossa monialaisia viranomaisia ja millä perusteella ratkaisut on tehty?

Monialaisia organisaatioita ei juuri ole. Henkilöstöhallinnon tekninen palvelukeskus perustettiin jo 6-7 vuotta sitten mutta kaikki ministeriöt eivät ole siinä mukana. Yksityisoikeudellisista organisaatioista osa hoitaa rakennerahastojen hallintaan liittyviä tehtäviä ja niitä ollaan yhdistämässä ja tällöin ne voivat toimia usean ministeriön ohjaamina.

Miten valtionhallinnon organisaatioita ohjataan?

Ohjauksen kannalta kiinteimmin ohjattavissa ovat varsinaiset valtion virastot. Ne ovat yleensä tulohajauksen piirissä ja käytössä on myös enenevässä määrin yksiköiden johtajien määrälliset tehtävät.

Itsenäisten virastojen ohjaus vaihtelee suuresti, joillakin on enemmän ja toisilla vähemmän autonomiaa. Niiden budjetit on määrätty ministeriöissä ja kun tehtävät käsittävät jonkin tietyn toiminnan toimeenpanoa, on niiden ohjaus yleensä ongelmaton.

Julkiset laitokset käsittävät erilaisia organisaatioita, joista monilla on perinteisesti ammatillista autonomiaa. Tärkeä kysymys on ollut miten tasapainottaa näiden yksiköiden johtelmissä yleistä etua ja professionaalista intressiä. Säätiöiden kohdalla keskustellaan myös miten ohjata niitä niin, että tuetaan organisaation tehtävän toteutusta parhaalla tavalla. Ohjaus riippuu myös ministeriöstä ja toimintaohjelmasta.

Onko virastoilla norminantovaltaa?

Virossa valtioneuvostotason alaisilla toimijoilla on oikeus antaa vain yksittäispäätöksiä, ei normeja.

⁹ (<https://www.riigiteataja.ee/tutvustus.html?m=3>)

Miten virastojen rahoitus on järjestetty?

Valtionhallinnon toimintaa rahoitetaan pääosin valtion tulo- ja menoarvion kautta. Joillakin organisaatioilla on oikeus periä maksuja.

4.4 Portugali

4.4.1 Portugalin julkisen hallinnon kokonaisrakenne

4.4.1.1 Perusrakenne

Portugali on yhtenäisvaltio, joka on keskitetty. Julkishallinnon tasoja on kaksi, valtio ja kunnat. Perustuslaki tuntee myös maakuntatason, mutta sitä ei ole toteutettu. Tämän ohella Madeiralla ja Azoreilla on itsehallinnollinen asema. Portugali aloitti demokratisoinnin vuonna 1974. Tuolloin alettiin kehittää julkisia hyvinvointipalveluja, kuten terveydenhuoltoa, ja julkiset menot kasvoivat voimakkaasti. Samaan aikaan julkishallinto otti vastaan virkamiehiä, jotka palasivat itsenäistyneistä Afrikan valtioista. Tämän seurauksena julkishallinnon henkilöstömäärä kasvoi alle kahdessa vuosikymmenessä kaksinkertaiseksi, 400 000:sta 700 000:een vuoteen 1990 mennessä (Mendes ym. 2012).

Portugali ei siis ole luonut maakuntia, kunnat sitä vastoin tekevät yhteistyötä. Kunnilla on suhteellisen paljon tehtäviä, ei kuitenkaan sosiaali- ja terveydenhuollon palveluita tai opetusta.

Julkinen työvoima Portugalissa jakautuu niin, että valtion palveluksessa on 77 % julkisesta työvoimasta (568 384), provinssien palveluksessa 5 % (38740) julkisesta työvoimasta ja kuntien palveluksessa 18 % (130 650) julkisesta työvoimasta. Valtion osuus julkisesta työvoimasta painottuu siis voimakkaasti.

Taulukko 27. Portugalin julkisen hallinnon tasot

	Valtionhallinto	Kunnallinen ja alueellinen itsehallinto
Keskushallinto	Ministeriöt (17) itsenäiset virastot (250)	
Aluehallinto	18 provinssia	Itsehallinnolliset alueet (2)
Paikallishallinto	Ei yhtenäistä valtion paikallishallinto-organisaatiota. Eri virastoilla on oma paikallisrakenneensa.	308 kuntaa 4261 seurakuntaa

Lähde: Magone 2010, Mendes ym. 2012

4.4.1.2 Tehtävänjako valtion, alueiden ja kuntien välillä

Portugalissa on kaksi hallintorakennetta, valtio ja kunnat. Maakuntia on esitetty perustettavaksi, mutta kansanäänestyksessä 8.11.1998 se torjuttiin. Kunnat (municipios) tekevätkin laajasti yhteistyötä. Kuntien tehtävät on rajattu lailla ja ne koskevat sellaisia tehtäviä, kuten maankäytön suunnittelua, asuntopolitiikkaa sekä vesi- ja jätevesihuoltoa (Magone 2010). Portugalissa kuntien ohella paikallishallinnon organisaationa ovat seurakunnat (fregueisias). Seurakuntien tehtävät liittyvät mm. paikallisteiden ylläpitoon ja viheralueisiin.

Portugalissa on valtio-organisaatioon kuuluvat alueorganisaatiot, jotka toimivat muodollisesti väliaikaisena ratkaisuna, kunnes maakunnat toteutetaan (Magone 2012).

4.4.2 Portugalin valtioneuvostotason alainen valtionhallinto

4.4.2.1 Yleisiä kehityspiirteitä

Portugalin valtionhallinto noudattaa ranskalaista, napoleaanista organisaatiokulttuuria. Siihen kuuluu vahva weberiläinen hallintojärjestelmä ja legaalishallinnollinen kulttuuri. Vedanjakaja oli Portugalin EU-jäsenyys vuonna 1986. Kuitenkin vasta 1990-luvun puolivälissä ja 2000-luvun alussa reformi alkoi saada vauhtia. Uudistajien mukaan manageriaalinen autonomia johtaa tehokkaampaan palveluiden tuotantoon ja hajautettu organisaatio vähentäisi säätelyä ja antaisi toimintavapautta. Hajautettu organisaatio olikin suosittu muoto tuona aikana ja uusia yksiköitä luotiin runsaasti. Vuonna 2002 keskusta-oikeistolainen hallitus sai hallitusvastuun ja päätti toimista julkisen velan vähentämiseksi ja valtionhallinnon uudistamiseksi. 2000-luvun ensimmäisen vuosikymmenen puolivälissä hallitus hyväksyi monia uudistuksia. Vuonna 2004 annettu laki (3/2004) vaikutti paljon kehitykseen. Moni ministeriön ulkopuolinen yksikkö lopetettiin tai se liitettiin toiseen. Kun vuonna 2002 oli 440 ulkopuolista yksikköä, oli niitä vuonna 2009 enää 250. Vuonna 2011 käynnistynyt finanssikriisi on kohdistanut painetta julkisiin menoihin. Vuonna 2007 annettiin valtion keskushallinnon uudistamisohjelma ja se pyrki selkeyttämään rakennetta, keinoina olivat yhdistämiset ja lopettamiset.

Magonen (2011) mukaan Portugalin valtionhallinto on asettanut monia erilaisia modernisointitavoitteita, mutta uudistusten toteutuminen on ollut puutteellista. Magone katsoo ongelmien liittyvän perinteisen suosimisjärjestelmään sekä virkamieskunnan puutteelliseen koulutustasoon.

Taulukko 28. Suoran ja epäsuoran hallinnon tunnusmerkkejä Portugalissa

Tunnusmerkit	Suora hallinto	Epäsuora hallinto
Tyyppi	Departamento, Secretaria-Geral, Inspeccao- Geral (Ministeriö, tarkastusvirasto)	Instituto Publico, entidade publica empresarial (Julkinen organisaatio, julkinen yhtiö))
Perusta	Laki	Laki
Oikeushenkilöllisyys	Ei	Kyllä
Valvontaperuste	Oikeudellinen ja tarkoituksenmukaisuus	Oikeudellinen ja tarkoituksenmukaisuus
Hallintomuoto	Directorate-General	Management Board (joitakin poikkeuksia)
Taloudellinen itsenäisyys	Ei	Jonkin verran
Tulolähteet	Valtion budjetti (harvoja poikkeuksia)	Oma rahoitus ja valtion määrärahat
Tyypilliset toiminta-alueet	Ulkopolitiikka, oikeus, sisäinen turvallisuus, puolustus	Tiede ja teknologia, opetus, terveys, sosiaaliturva, työvoima-asiat, ympäristö
Tyypilliset tehtävät	Oikeudenkäyttö, poliisitoimi, vankeinhoito, infrastruktuurin kehittäminen	Palvelutuotanto, asuntopolitiikka, liikunta, nuorisopolitiikka
Esimerkkejä	Ministeriöt, Terveysalan valvontavirasto, Suunnitteluvirasto	Julkiset sairaalat, kansallinen tilasto-organisaatio, julkiset yliopistot ja teatterit, työvoimakeskukset

Lähde: Mendes ym. 2012, 135.

4.4.2.2 Yksityiskohtainen tarkastelu

Miten valtionhallinnon organisaatioita voidaan perustaa, yhdistää ja lakkauttaa?

Portugalissa pääosa valtionhallinnon rakennetta koskevista päätöksistä tehdään parlamentissa. Hallitus voi kuitenkin tietyissä tapauksissa saada valtuudet muokata ministeriöiden toimialan rakennetta (organic laws) mutta tämä valtuutus annetaan vain vaalikauden ajaksi.

Millaisia organisaatioita valtionhallintoon kuuluu?

Valtionhallinto muodostuu ministeriöistä (17) sekä ministeriöiden hallinnonalan itsenäisistä virastoista¹⁰. Itsenäiset virastot, joista Portugalissa käytetään nimitystä julkiset instituutiot (Instituto Publico) ovat oikeushenkilöitä, jotka toimivat erillään valtion ydinorganisaatiosta (ministeriöt) ja niillä on jonkin verran autonomiaa. Organisaatiot voidaan jakaa kahteen pääryhmään, eli julkiset organisaatiot (SPA) ja yksityisoikeudelliset organisaatiot (SPE).

Julkiset itsenäiset organisaatiot ovat muodoltaan julkisia instituutioita (PI). Tällaisia organisaatioita on ollut Portugalissa jo 1900-luvun alusta lähtien. Niille on tyypillistä erityiset tehtävät, palvelun tuottaminen ja siksi erillisuus ydinorganisaatiosta. Laki 3/2004 määrittää julkisten instituutioiden perusominaisuudet. Niillä on oikeushenkilöys, ne toimivat julkislainsäädännön piirissä, niillä on yksi päätehtävä ja niillä on omat hallintoelimet. Periaatteessa niillä tulee myös olla hallinnollinen ja rahoitusta koskeva autonomia, mutta sen aste vaihtelee. Kukin ministeri on vastuussa oman alansa virastojen toiminnasta. Julkinen instituutio voidaan organisoida joko julkislainsäädännön tai yksityislainsäädännön mukaan. Ensimmäisessä tapauksessa työntekijät ovat virkasuhteessa työnantajaan, toisessa tapauksessa työsuhteessa. On mahdollista myös organisoida toiminta yhdistelmänä näistä kahdesta periaatteesta, niin että osa työntekijöistä on julkislainsäädännön ja osa yksityislainsäädännön mukaan työskenteleviä.

Jakautuuko valtionhallinto erilaisiin hallintotasoihin?

Eri ministeriöillä on yksiköitä eri puolilla Portugalia, mutta ne ovat osa ministeriön alaista suoraa tai epäsuoraa organisaatiota (ks. edellä). Eri ministeriöiden alueellisten yksiköiden rajat vaihtelevat, joten yhtenäistä maakuntatason jaettua valtionhallintoa ei ole.

Kuuluuko valtionhallintoon alueellisen toimivallan omaavia viranomaisia?

Perustuslain mukaan aluetasolla tulisi olla vaaleilla valittu maakuntahallinto. Sitä ei kuitenkaan ole toteutettu. Nykyiset 18 provinssia ovat lakiin perustuvia.

Onko valtionhallinnossa monialaisia virastoja ja millä perusteella ratkaisut on tehty?

Portugalin hallintorakenne on hyvin siilomainen ja monialaisia virastoja ei käytetä.

Miten valtionhallinnon organisaatioita ohjataan?

Portugalissa perustettiin 1990-luvulla lukuisia itsenäisiä virastoja (agencies), joille annettiin autonomiaa. Näiden määrä kuitenkin lähti laskuun 2000-luvun puolella ja syynä oli juuri halu parantaa hallinnon ohjausta. Virastojen autonomiaa koskeneessa tutkimuksessa (Mendes ym. 2012) todettiin, että autonomian käyttö on odotetusti pientä lähellä ministeriöitä olevissa yksiköissä, mutta myös itsenäisten virastojen tapauksessa koettu autonomian aste oli vähäi-

¹⁰ <http://www.portugal.gov.pt/en.aspx>

nen. Tämä voi osittain johtua siitä, että ministeriöillä on oikeus valvoa ja puuttua alaistensa yksiköiden toimintaan ja tätä oikeutta on käytetty.

Onko virastoilla norminantovaltaa?

Norminantovalta on riippuvainen yksikön tehtävistä ja sille osoitetusta itsenäisen päätäntävällän määrästä. Tyypillisiä organisaatioita, joilla on norminantovaltaa, ovat EU:n rakennerahastojen hallinnoinnissa toimivat yksiköt sekä erilaisissa tarkastus- ja valvontatehtävissä toimivat yksiköt.

Miten virastojen rahoitus on järjestetty?

Portugalissa valtionhallinnon virastot kuuluvat valtion budjettitalouden piiriin. Joillakin virastoilla on kuitenkin myös omia tuloja.

4.5 Kroatia

4.5.1 Kroatian julkisen hallinnon kokonaisrakenne

4.5.1.1 Perusrakenne

Kroatia (4,3 miljoonaa asukasta 2011) on EU:n uusin jäsen, vuodelta 2014. Viron ohella se kuuluu maihin, jotka vuonna 1991 itsenäistyivät Neuvostoliiton vaikutuspiiristä. Kroatiassa tätä seurasi sotatila vuosina 1993–1994, joka aiheutti paljon tuhoa ja raskaita taloudellisia seurauksia. Tyypillistä on ollut myös maan poliittinen epävakaus, lyhyet hallituskaudet (Kopric 2011).

Kroatian julkishallinnon rakenne on sellainen, että kuntien määrä on suuri ja ne ovat melko pieniä. Paikalliseen itsehallintoon kuuluvat myös maakunnat. Kuntia on 428, kaupunkeja 127 ja maakuntia 20.

Valtionhallinnossa on 20 ministeriötä ja erilaisia virastoja. Maakuntien rinnalla on 20 maakunnallista valtion yksikköä, joissa työskentelee 2800 henkilöä. Zagrebin kaupunki on sekä kunta että maakunta.

Taulukko 29. Kroatian julkinen hallinto: kuntien ja valtion henkilöstö vuonna 2015

Julkinen hallinto	Henkilökunta 2015
Kunnat	13 500
Maakunnat	-
Valtio	229 000
YHTEENSÄ	242 500

Lähde: Anamarija Musa 2016

Valtion henkilöstö jakautuu lukumääräisesti niin, että valtionhallinnossa on noin 60 000 työntekijää ja julkisissa palveluissa 170 000 henkilöä. Tämän lisäksi on vielä valtion omistamia yrityksiä, joiden palveluksessa on lähes 60 000 henkilöä ja kuntien omistamia yrityksiä, joiden palveluksessa on noin 30 000 henkilöä. Kuntien palveluksessa on 13 500 työntekijää. Kunnil-

la on myös kunnallisia yhtiöitä, joiden palveluksessa olevia työntekijöitä ei tässä ole laskettu kuntien henkilöstöön.

Taulukko 30. Kroatian julkisen hallinnon tasot

	Valtionhallinto	Kunnallinen ja alueellinen itsehallinto
Valtakunnallinen taso	Ministeriöt, virastot, liikelaitokset, osakeyhtiöt	
Alueellinen taso	20 valtion alueyksikköä	20 maakuntaa
Paikallinen taso		555 kuntaa

4.5.1.2 Tehtävänjako valtion, alueiden ja kuntien välillä

Kroatiassa kunnat ovat melko pieniä ja valtion ohjausote on vahva. Kunnilla on runsaasti tehtäviä, mutta pienimmät kunnat eivät yleensä kykene selviytymään yksin tehtävistään. Tehtävästä toiseen järjestelytavat vaihtelevat suuresti. Palotoimi esimerkiksi perustuu vapaaehtoistyöhön ja vain pieni osa kunnallista henkilöstöä (5 % palotoimen henkilöstöstä) toimii palotoimen vastuullisissa ohjaustehtävissä ja 95 % henkilöstöstä on vapaaehtoisia. (Kopric ym. 2016).

Taulukko 31. Tehtävänjako valtion, maakuntien ja kuntien välillä Kroatiassa

Valtio	Maakunnat	Kunnat
	<ul style="list-style-type: none"> • 20 aluetta • Vaaleilla valittu valtuusto • Verotusoikeus • Yleinen toimiala 	<ul style="list-style-type: none"> • 555 kuntaa • Vaaleilla valittu valtuusto • Verotusoikeus • Yleinen toimiala •
<ul style="list-style-type: none"> • Poliisi, puolustusvoimat ja oikeuslaitos • Ulkoasiainhallinto • Tutkimus ja koulutus (yliopistot/korkeakoulut) • Verotus • Sosiaalivakuutusjärjestelmä • Työllisyyden hoito • Tie- ja rautatieverkosto • Aluekehittämismvastuu (ellei siirretty aluekunnalle) 	<ul style="list-style-type: none"> • Terveystenhoito + hammashoito • Erikoissairaanhoido • Julkinen liikenne • Aluekehittämistehtävät aluekunnan statuksen saaneilla alueilla 	<ul style="list-style-type: none"> • Sosiaalitoimi • Lasten päivähoito • Peruskoulu • Toisen asteen koulutus • Vanhustenhuolto • Vammaishuolto • Kirjastot, kulttuuri jne • Ympäristö- ja kaavoitusasiat

4.5.2 Valtioneuvoston alainen valtionhallinnon järjestelmä

4.5.2.1 Yleisiä kehityspiirteitä

Kroatiassa on 20 ministeriötä (2016) ja näiden alla erilaisia virastoja. Itsenäistymisen jälkeen virastoja on perustettu runsaasti joka toimialalla, eri tarkoituksiin, ja ilman yhtenäistä oikeudellista viitekehystä, joka määrittäisi virastoille tietyn tyyppin. Vuoden 1991 jälkeen on Kroatiassa ensin luotu järjestelmän perusteita ja 2000-luvun puolella tärkeä vaikuttava tekijä on ollut EU-jäsenyyssprosessi.

Käsillä olevat uudistussuunnitelmat kattavat virastojen yhdistämisiä, laadun kehittämistä, sekä toiminnan tehostamista. Kroatia on matkalla kohti eurooppalaista julkishallinnon mallia. Toisaalta Kroatian hallinnonuudistusta on myös arvosteltu kriittisesti ja katsottu EU-jäsenyyden vaikutuksen olleen vain pinnallinen (Goran 2015).

Parhaillaan käynnissä olevat uudistussuunnitelmat koskevat mm. valtionhallinnon yksiköiden määrän vähentämistä sekä niiden oikeudellisen säätelyn yhdenmukaistamista (Alibegovic 2016).

4.5.2.2 Yksityiskohtainen tarkastelu

Miten valtionhallinnon organisaatioita voidaan perustaa, yhdistää ja lakkauttaa?

Parlamentti päättää kaikkien julkisten organisaatioiden perustamisesta. Kroatiassa käytössä olevat kolme eri organisaatiomuotoa, ministeriöt, virastot ja hallinto-organisaatiot, ovat kukin lakiin perustuvia (Musa 2010).

Millaisia organisaatioita valtionhallintoon kuuluu?

Kroatian valtionhallinnon organisaatiota voidaan kuvata siten, että lähellä ministeriöitä on 25 virastoa ja enemmän autonomiaa on puolestaan 70 virastolla. Tämän lisäksi on noin 60 valtionyhtiötä. Kolme henkilöstömäärältään suurinta ministeriötä ovat sisä-, puolustus- ja valtiovarainministeriö.

Ministeriöitä lähellä olevat 25 virastoa jakautuvat niin, että 7 suorittaa hallinnollisia tehtäviä (sääpalvelu, tilastot), 4 valtion palvelua (kilpailutus, valtion omaisuus) ja 14 on muihin eri tarkoituksiin. Nämä organisaatiot ovat semi-autonomisia ja niillä ei ole oikeushenkilöyttä. Ne ovat siis lähellä ydinorganisaatiota ja niillä on jonkin verran autonomiaa tehtävien suorittamisessa.

Itsenäiset virastot ovat parlamentin perustamia (63 %) tai hallituksen ja niiden toiminta perustuu erikoislainsäädäntöön tai yleiseen lainsäädäntöön. Ne jakautuvat oikeudelliselta statukseltaan seuraavasti: kolme neljäsosaa näistä on muodoltaan julkinen organisaatio ja neljännes vain oikeushenkilö.

2010 tässä ryhmässä oli 12 360 työntekijää 70 organisaatiossa (keskimäärin siis alle 200 työntekijää organisaatiota kohti) ja tämä vastaa 20 % valtionhallinnosta. Yleensä ministeriöt ovat suhteellisen pieniä ja niiden toimialalla toimivien yksiköiden määrä on suuri.

Jakautuuko valtionhallinto erilaisiin hallintotasoihin?

Valtionhallinto keskittyy 20 valtion maakuntayksikköön. Valtionhallinnon ja paikallishallinnon suhde on myös läheisempi kuin vaikkapa Suomessa. Paikallisten koulujen opettajat esimerkiksi ovat valtion työntekijöitä.

Kuuluuko valtionhallintoon alueellisen toimivallan omaavia viranomaisia?

Valtion alueyksiköt perustuvat lainsäädäntöön.

Onko valtionhallinnossa monialaisia viranomaisia ja millä perusteella ratkaisut on tehty?

Valtion virastot ovat erityisiä horisontaalisen koordinoinnin yksiköitä, joita on perustettu vuoden 2003 jälkeen. Niitä on yhteensä viisi ja ne hoitavat tehtäviä, jotka liittyvät hankintoihin, valtion omaisuuden hallinnointi, jälleenrakentaminen, asuntopolitiikka ja diaspora-asiat. Hallitus nimittää näiden yksiköiden johtajat ja ne ovat vastuussa sekä hallitukselle että presidentille (Musa 2010, 61).

Valtion alueyksiköt toimivat usean ministeriön tehtävien toimeenpanijana, mutta ne eivät ole hallinnollisesti integroitu, vaan ko. yksikön osia.

Miten valtionhallinnon organisaatioita ohjataan?

Yllä kuvatut organisaatiot ovat määritelmällisesti etäällä parlamentista. Kun 2000-luvun alussa luotiin paljon yksiköitä mm. EU-jäsenneuvottelujen aikana, ne jäivät usein löyhästi (ad hoc) säädellyiksi ja saivat paljon autonomiaa.

Itsenäisillä virastoilla (agencies) on paljon autonomiaa.. Ne voivat säädellä sisäistä rakennettaan, ja päättää henkilöstöstä ja rahoituksesta, Kuitenkin vain julkiset organisaatiot voivat palkata virkamiehiä, muut vain työsuhteeseen. Autonomia joka perustuu asiantuntemukseen pikemminkin kuin poliittiseen nimitykseen on harvinaista. Tällaisia ammatillisia johtokuntia löytyy esim. säätelevistä virastoista ja niiden jäsenet nimittää joko parlamentti tai hallitus jäsenten asiantuntemuksen mukaan ja heitä ei voi erottaa muuten kuin lain antamissa puitteissa.

Valvonta ei ole kehittynyt pitkälle. Sellaiset muodot joita esiintyy muissa maissa, kuten laadunvalvonta ja tulosohejaus puuttuvat. Käytössä olevia valvonnan muotoja on erityyppisiä: oikeudellista valvontaa harjoitetaan ministeriöiden taholta. Tämän vaikutus kytkeytyy veto-osumahdollisuuksiin, jotka toimivat huonosti ja ovat hitaita. Toinen valvonnan muoto on organisaatioiden vuosittain raportointi perustajalle. Ei ole kuitenkaan käytössä sanktioita huonosta toiminnasta, kuten kulujen ylityksestä tai epäonnistumisesta toteuttaa tiettyä tehtävää. Kolmas valvonnan muoto on läpinäkyvyys, joka perustuu lainsäädäntöön julkisen informaation käytöstä. Neljäs muoto on tilinpidollinen valvonta, joka toteutuu budjetoinnissa ja tilintarkastuksessa. Tilintarkastus on sisäinen niille organisaatioille, jotka rahoitetaan valtion budjetista, ja ulkoinen, jos organisaatiolla on omat tulot.

Onko virastoilla norminantovaltaa?

Itsenäiset virastot (katso yllä) voivat antaa yleisiä sääntöjä ja asettaa standardeja.

Miten virastojen rahoitus on järjestetty?

Pääasiallinen rahoitusmuoto on valtion budjetti. Jotkut organisaatiot kuitenkin saavat huomattavan osan omia tuloja, kuten Energiavirasto (Croatian Energy Regulatory Agency). Lisäksi neljää organisaatiota rahoitetaan erityisverolla tai maksuilla (non-budgetary funds), kuten Croatian Waters (vesihuolto) ja Environmental Protection Fund (ympäristönsuojelu).

5 VERTAILUMAAT SUHTEESSA SUOMEEN

Olemme edellä esitelleet kahdeksan eurooppalaisen valtion hallintojärjestelmiä. Nyt on aika tehdä vertailua ja samalla suhteuttaa havaintoja Suomen hallintojärjestelmään. Maakohtaista tarkastelua ovat ohjanneet tutkimuskysymykset ja tämä muodostaa myös viitekehyksen seuraavalle vertailulle. Kuten selvityksen alussa totesimme, lähtökohta kunkin valtion hallintojärjestelmässä on maan oma historia ja se poliittis-taloudellinen ympäristö, johon hallintojärjestelmä asettuu. Tästä huolimatta on mahdollista tehdä havaintoja sekä yhtäläisyyksistä ja eroavaisuuksista.

5.1 Yleisiä havaintoja

Hallinnon perusrakenteiltaan Suomi on muiden Pohjoismaiden tapaan hajautettu yhtenäisvaltio, jonka tunnuspiirteisiin kuuluu muun muassa vahva kuntasektori. Käytännössä eroavaisuudet Pohjoismaiden hallinto-organisaatioiden välillä ovat kuitenkin melko suuria ja Suomi poikkeaa monella tavalla Skandinavian maista. Jotta edellä esitettyjä vertailevia havaintoja voidaan oikealla tavalla suhteuttaa Suomen tilanteeseen, on syytä nostaa esille muutamia kohtia, joissa Suomen malli erottuu muista raportissa esitetyistä pohjoismaisista malleista. Yksityiskohtaisessa tarkastelussa Suomea peilataan myös muihin tarkastelumaihin.

Suomen ja Ruotsin yhteisen historian vuoksi keskushallinnon virastorakenteessa on osittain samoja piirteitä. Verrattuna Tanskan ja Norjan vastaaviin virastoihin, Suomen ja Ruotsin virastojen asema suhteessa ohjaavaan ministeriöön on itsenäisempi. Suomessa julkista valtaa käyttävien virastojen asema perustuu lakiin. Ministeriöiden aseman ja toimivallan osalta Suomi sijoittuu kuitenkin lähemmäksi Tanskaa ja Norjaa kuin Ruotsia. Suomessa, Tanskassa ja Norjassa ministerillä ja ministeriöllä on itsenäinen toimivalta toimialallaan. Ruotsissa hallitus toimii kollektiivina ja vuodesta 1997 alkaen kaikki ministeriöt ainakin muodollisesti yhtenä viranomaisena. Ruotsissa yksittäinen ministeri ei voi puuttua ministeriön hallinnonalan viraston toimintaan. Ruotsin hallituksen kollektiivinen luonne tulee esille etenkin isoissa linjauksissa, missä yksittäisen ministerin asema on heikompi kuin Suomessa tai Tanskassa. Jokapäiväisissä asioissa ministeriöt toimivat itsenäisesti annettujen puitteiden sisällä, ja toimintatavat voivat vaihdella yhtenäisen hallituskanslian eri ministeriöiden välillä. Eri ministeriöiden epäyhtenäiset käytännöt mm. valtion virastojen ohjauksessa on nostettu kritiikin kohteeksi (Premfors & Sundström 2007, haastattelu Statskontoret 7.6.2016).

Läpileikkaava piirre Suomen mallissa on, että hallinnon rakenteista ja toiminnasta säädetään muita Pohjoismaita useammin lailla. Tämä näkyy sekä isoissa että pienissä asioissa. Esimerkiksi ministeriöjaosta säädetään Suomessa laissa valtioneuvostosta (L 175/2003), Ruotsissa asetuksessa (SFS 1996:1515) ja Norjassa hallituksen päätöksellä (Statsministerens kontor 16.10.2013).

Suomen hallinnon muita maita vankempi lainsäädännöllinen asema ei kuitenkaan tarkoita, ettei muutoksia tapahtuisi. Päinvastoin on todettava, että hallinnon uudistusten tiheys ja laajuus on ollut yhtä suurta, ellei suurempaa kuin vertailumaissa sekä valtionhallinnossa että kuntasektorilla. Hallintopolitiikka on ollut tärkeässä asemassa Suomen hallitusten ohjelmissa vuoden 1987 jälkeen (Sjöblom & Sandberg 2015). Ruotsin ja Tanskan hallitukset ottavat harvoin kantaa hallinnollisiin kysymyksiin omissa ohjelmissaan. Ainoastaan Norjassa hallinnon uudistaminen on ollut samalla tavalla näkyvästi poliittisella agendalla kuin Suomessa.

Suomen ministeriöhallinto on henkilöstömäärältään suunnilleen yhtä iso (4 325 henkilöä) kuin naapurimaiden Norjan ja Ruotsin ministeriöhallinnot. Ruotsin hallituskanslian henkilöstömäärä 2015 oli 4 413 ja Norjan ministeriöiden yhteenlaskettu henkilöstömäärä 4 957 (Difi 2016c, 6). Väestöön suhteutettuna Ruotsin ministeriöhallinto on pienin (490 viranhaltijaa/miljoona asukasta), ja Norjan suurin (991 viranhaltijaa/miljoona asukasta) Suomen sijoituessa väli-maastoon (786 viranhaltijaa/miljoona asukasta). Tällöin on kuitenkin huomattava, että Ruotsin ministeriöhallinto on hallituksen politiikkaan ja toteuttamiseen keskittyvänä tasona luonteeltaan toisenlainen kuin Norjan ja Suomen ministeriöiden, joilla on myös osittain lakien toimeenpanoon liittyviä tehtäviä.

Koko valtionhallinnon henkilöstömäärien suhteuttaminen väestömääriin on hankalaa erilaisien organisaatioiden ja tilastointitapojen vuoksi. Suomen valtionhallinnon 73 132 henkilötyövuotta¹¹ on väestöön suhteutettuna alhainen verrattuna muihin vastaaviin maihin (esim. Ruotsi 229 400 htv, Norja 292 121 htv ja Tanska 174 454 htv). Tällöin on kuitenkin huomattava, että Suomen valtionhallinnon henkilöstöluvut eivät sisällä mm. yliopistojen ja Kelan palveluksessa toimivia henkilöitä. Muissa Pohjoismaissa sosiaalivakuutushallinnon ja yliopistojen – Norjassa myös valtion terveydenhuoltoyritysten – henkilöstö sisältyy valtionhallinnon henkilöstölukuihin.

Kunta- ja aluehallinnon osalta Suomen yksitasoinen kuntamalli on ollut eurooppalainen poikkeus, varsinkin kun kunnilla on paljon lakisääteisiä tehtäviä. Suomen kunnilla on vastuu sellaisista tehtävistä, jotka muualla ovat joko aluetason tai valtion vastuulla (erikoissairaanhoido ja toisen asteen koulutus). Kuntien välinen yhteistyö on tästä syystä laajempaa kuin muualla, ja lakisääteistä yhteistoimintaa on paljon enemmän kuin muissa vastaavissa maissa (Sandberg 2010, 2013, 2016; Teles ja Kettunen 2016).

Suomessa parhaillaan valmisteilla oleva sote- ja maakuntauudistus muuttaa toteutuessaan tilannetta. Kaavailtu uusi maakuntataso tulee kuitenkin poikkeamaan merkittävästi muiden Pohjoismaiden vastaavasta tasosta. Tehtäviltään suunnitteilla olevat maakunnat tulevat olemaan vahvempia kuin esimerkiksi Ruotsin maakärjäkunnat, joiden tehtäväportfolio tänä päivänä kuuluu Euroopan vahvimpiin (Heinelt ja Bertrana 2011). Poikkeavaa on, että maakunnille suunnitellaan siirrettävän koko sosiaalitoimi, pelastustoimi sekä osa valtion aluehallinnon tehtävistä. Juridiselta asemaltaan uudet maakunnat tulevat muistuttamaan lähinnä Tanskan vuonna 2007 perustettuja alueita, koska maakunnilla Tanskan alueiden tapaan tulee olemaan vaaleilla valitut valtuustot, mutta niillä ei ole verotusoikeutta eikä yleistä toimialaa. Tanskan alueiden tehtäväalue on kuitenkin paljon suppeampi kuin Suomen suunnitteilla olevien maakuntien.

Toinen poikkeava suomalainen piirre on Kansaneläkelaitoksen (Kela) itsenäinen asema suhteessa valtioneuvostoon, mikä osittain vaikeuttaa vertailuja. Tanskassa ja Norjassa Kelan vastuualueelle kuuluva toiminta luetaan kokonaan osaksi valtioneuvostotason alaista hallintoa, Ruotsissa suurimmaksi osaksi. Tämä eroavaisuus näkyy vertailevissa tilastoissa, joissa Suomi poikkeaa kaavasta siinä, että muita Pohjoismaita suurempi osuus valtion budjetista kulkee sosiaalivakuutusjärjestelmän kautta (OECD, Government at a Glance 2015).

Suomen vuoden 1997 ja 2010 valtion aluehallinnon uudistukset muuttivat valtion aluehallinnon perusrakennetta muista Pohjoismaista poikkeavaksi. Ruotsissa, Norjassa ja Tanskassa valtion alueellisen yleishallintoviranomaisen (läänin tai vastaavan) aluejako on paria poikkeusta lukuun ottamatta yhteneväinen itsehallinnollisen aluetason aluejaon kanssa. Erikoista on, että Suomessa on kaksi erillistä laissa määritettyä poikkihallinnollista valtion aluehallinto-

¹¹ Lähde: Valtiokonttori, Tahti

viranomaista, aluehallintovirastot (6) ja ELY-keskukset (15), joiden aluejaot eivät ole keskenään yksi yhteen. Myös tietoinen jako valtion viranomaistehtäviin (aluehallintovirastot) ja valtion kehittämistehtäviin (ELY-keskukset) edustaa toisenlaista ajattelu- ja organisointitapaa kuin muissa tarkastelumaissa. Valtakunnalliset alueiden kehittämistehtävät siirtyvät ELY-keskuksilta maakunnille valmisteilla olevan maakuntauudistuksen seurauksena.

Valtion paikallis- ja aluehallinnon osalta voidaan todeta, että Suomessa on muita Pohjoismaita jonkin verran enemmän erillisiä viranomaisia, joilla on palvelutehtäviä suhteessa kansalaisiin. Ruotsissa ja Norjassa ei esimerkiksi ole erillistä väestörekisteriviranomaista (Suomessa Väestörekisterikeskus) ja sen paikallista/alueellista organisaatiota (Suomessa maistraatit, jotka hoitavat myös muita tehtäviä), vaan verohallinto hoitaa näitä tehtäviä. Tanskassa julkisen sektorin asiakaspalvelutehtäviä on keskitetty kunnille sekä digitalisoitu.

5.2 Yksityiskohtainen tarkastelu

Miten valtionhallinnon organisaatioita voidaan perustaa, yhdistää ja lakkauttaa?

Tarkastelumaat jakautuvat kahteen ryhmään. Ensimmäisessä ryhmässä parlamentin asemaa uusia virastoja perustettaessa on vahva. Toisessa ryhmässä virastoja perustetaan, yhdistetään ja lakkautetaan hallituksen tai ministerin päätöksellä.

Vahvimmin parlamentin kontrollissa tilanne vaikuttaa olevan Alankomaissa ja Kroatiassa, joissa kaikkiin päätöksiin vaaditaan parlamentin hyväksyntä. Myös Iso-Britannian tilanne on muodollisesti sama. Muissa tarkastelumaissa virastojen perustaminen, yhdistäminen ja lakkauttaminen tapahtuvat pääosin hallituksen tai ministerin päätöksellä. Kaikissa kolmessa Pohjoismaassa virastorakenteen muuttaminen on melko joustavaa, mistä syystä virastorakenne heijastaa kunkin hallituksen poliittisia päämääriä ja saattaa muuttua tuntuvastikin vaalikausien välillä. Virossa valmisteilla olevan hallintolain mukaan parlamentin osuus vähenisi ja hallituksen rooli kasvaisi uusien yksiköiden perustamisessa. Päätöksentekovaltuus voi riippua myös siitä, millaisesta organisaatiosta on kyse. Esimerkiksi Norjassa on asiasta säädettävä lailla jos virastolle halutaan antaa laajempi taloudellinen tai toiminnallinen toimintavapaus. Kun perustaminen on valtioneuvoston kontrollissa, kuten Ruotsissa, heijastuvat poliittiset muutokset, vaalikaudet, organisaatorakenteeseen herkemmin.

Muista Pohjoismaista poiketen Suomi lukeutuu ryhmään, jossa pääasiallinen vastuu hallinnon rakenteista on eduskunnalla. Perustuslain mukaan valtionhallinnon toimielinten yleisistä perusteista on säädettävä lailla, jos niiden tehtäviin kuuluu julkisen vallan käyttöä. Myös valtion alue- ja paikallishallinnon perusteista säädetään lailla (L 731/199, § 119). Asetuksella voidaan perustaa sellaisia valtion virastoja, jotka eivät käytä julkista valtaa, esimerkkinä valtioneuvoston asetus Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskuksesta (229/2009).

Organisaatorakenne

Organisaatorakenteen tarkastelussa erottuu kolme ulottuvuutta: 1) ministeriöiden ja virastojen välinen työnjako sekä virastojen itsenäisyys suhteessa ministeriöön, 2) valtionhallinnon yksiköiden juridis-organisatorinen asema sekä 3) virastojen toiminnallinen ja sisällöllinen profiili.

Perustuslailliset erot maiden välillä heijastuvat virastorakenteeseen, sen muutokseen ja virastojen toimintaan, varsinkin ministeriöiden ja virastojen välisen työnjaon tarkastelussa. Tässä kohdassa on merkittäviä eroja Pohjoismaiden välillä. Tanskan ministeriohjausmallissa suurin osa virastoista on juridisesti osa ministeriöiden konsernia. Ministerin ohjausvalta ulottuu koko

hallinnonalan toimintaan. Virastorakenne muuttuu ministerin päätöksellä melkein yhtä helposti kuin ministeriön sisäinen rakenne. Ruotsissa virastot ovat perustuslain nojalla juridisesti itsenäisiä, ja suhde hallituksen ja virastojen välillä perustuu ainoastaan lakiin ja puiteohjaukseen. Norjan malli muistuttaa perusteiltaan Tanskan mallia, eli virastot ovat ministeriön ohjauksessa. Kehitys on kuitenkin kulkenut kohti virastojen laajempaa itsenäisyyttä. Myös Virossa ministerit ovat hyvin itsenäisiä ja vastaavat omasta hallinnonalastaan, kun taas Kroatiassa parlamentti on kiinteästi osallinen päätöksissä. Iso-Britannian parlamentti on muodollisesti kaikkivaltias ja voisi näin halutessaan muuttaa hallinnon toimintaperiaatteita.

Kansainvälisessä kirjallisuudessa puoli-itsenäisten virastojen perustamisesta käytetään termiä ”agencification”. Trendi lähti liikkeelle Iso-Britanniasta 1980-luvulla ja levisi muihin maihin. Alankomaissa perustettiin itsenäisiä virastoja 1980- ja 1990-luvuilla, mutta 2000-luvulla niitä on lakkautettu tai sulautettu osaksi isompaa organisaatiota. Kansainvälisessä katsauksessa (Verhoest et al 2012) todetaan, että Pohjoismaiden melko itsenäiset sektorivirastot ovat syntyneet ennen tätä aaltoa. Itsenäisyys on kuitenkin moniulotteinen ilmiö. Balle Hansen ja Normann Andersen toteavat selvityksessään Tanskan virastojen asemasta, että virastolla voi olla laaja itsenäisyys yhdellä ulottuvuudella (sisäinen organisaatio, tehtävien toimeenpano) ja rajoitettu itsenäisyys toisella ulottuvuudella (budjetti ja tulorahoitus) (Hansen ja Andersen 2012). Tanskassa ja Norjassa virasto-organisaatio muuttuu yleensä ministeriön päätöksellä, mutta siinä tapauksessa, että viraston itsenäinen asema koetaan tärkeäksi, sen asemasta säädetään lailla.

Suomi sijoittuu tässä tarkastelussa välimaastoon. Useimpien virastojen toiminnasta säädetään lailla. Ministeriön ohjaukselta suhteessa virastoihin on vahvempi kuin Ruotsissa, mutta heikompi kuin Tanskassa ja Norjassa. Valtionhallinnolla ei ole yhtenäistä, samat toimintaperiaatteet takaavaa yleistä virastomallia, vaan valtion virastot ovat erityislainsäädännöllä perustettuja omanlaisiaan virastoja ja laitoksia. Joidenkin virastojen itsenäisyyttä on korostettu erityisellä riippumattomuuden ominaisuudella, esimerkiksi Tilastokeskus ja Kilpailu- ja kuluttajavirasto (Valtiovarainministeriö 2015a, 25–30).

Samalla tavalla kuin Suomessa, tarkastelumaiden virastojen organisatorinen kirjo on laaja. Virastot ovat syntyneet eri aikoihin ja eri tarkoituksiin. Esimerkiksi Ruotsin virastoasetus kattaa laajan skaalan erilaisia organisaatioita valtion isoista sektoriviranomaisista korkeakouluihin. Pohjoismaissa budjettitalouteen kuuluvia virastoja voidaan luokitella varsinaisiksi virastoiksi, jotka ovat toiminnallisesti, juridisesti ja taloudellisesti osa valtion hallintoa sekä nettobudjetoiduiksi, puoli-itsenäisiksi virastoiksi, joilla on laajempi toiminnanvapaus. Ruotsissa, Tanskassa ja Norjassa muun muassa korkeakoulut ja valtion kulttuurilaitokset kuuluvat jälkimmäiseen kategoriaan. Näiden lisäksi on organisaatioita, joita on vaikea sijoittaa jompaankumpaan kategoriaan. Esimerkiksi Norjan terveydenhuoltoyritykset sijoittuvat nettobudjetoidun viraston ja valtionyhtiön välimaastoon. Budjettitalouden ulkopuolella toimii valtion määräysvallassa olevia säätiöitä ja osakeyhtiöitä. Markkinaehtoisten toimintojen yhtiöittämisestä on tapahtunut kaikissa Pohjoismaissa.

Pohjoismaissa lupa-, valvonta- ja tarkastustoimintojen eriyttäminen itsenäisiksi virastoiksi on ollut vahva trendi 2000-luvulla kaikissa maissa. Taustalla on toisaalta halu selkiyttää hallinnon sisäisiä vastuusuhteita, toisaalta mm. palvelutuotannon muuttuminen kohti monituottajamallia ja sen mukanaan tuomia uudenlaisia lupa- ja tarkastuskäytäntöjä. Vastaava kehitys on tapahtunut Suomessa, joskaan ei yhtä laajana kuin Ruotsissa. Myös Kroatiassa itsenäisten virastojen perustaminen liittyy tarkastustoimintaan, kun maa siirtyi sosialistisesta järjestelmästä markkinatalouteen. Myös EU- jäsenneuvottelut johtivat uusien virastojen perustamiseen mm. rakennerahastojen hallintaan ja avautuvaan kaupankäyntiin liittyen (Kopric & Musa 2012).

Onko valtionhallinnon organisaatioilla alueellista toimivaltaa?

Viidessä tarkastelumaassa on valtionhallinnon organisaatioita, joilla on lakiin tai asetukseen perustuva alueellinen toimivalta: Ruotsissa ja Norjassa lääninhallitukset, Alankomaissa provinssit, Kroatiaassa valtion aluehallintoyksiköt ja Portugalissa provinssit. Tanskassa ja Virossa on viime vuosina muutettu valtion alueorganisaatiota niin, ettei niillä enää ole yksiköitä, joilla on lakiin perustuva alueellinen toimivalta. Iso-Britanniassa mahdollinen alueellinen toimivalta on parlamentin päätettävissä.

Ruotsissa, Norjassa ja Tanskassa lääninhallitusten aluejaot ovat yhteneväisiä itsehallinnollisen alueen aluejakojen kanssa. Vuoden 2013 jälkeen Tanskan valtionhallinnon viisi alueellista yksikköä eivät kuitenkaan enää ole itsenäisiä yksiköitä vaan osa samaa valtakunnallista konsernia. Ruotsissa on meneillään prosessi läänien ja maakärjäkuntien lukumäärän vähentämiseksi, samoin Norjassa kuntauudistus voi johtaa muutoksiin lääninhallitusten lukumäärässä ja tehtävissä. Alankomaissa provinssit ovat olleet pitkään kritiikin kohteena mutta ratkaisua niiden roolin muutokseksi ei ole saatu aikaan. Virossa valtionhallintoon kuuluvien maakuntien tehtäviä on tuoreen itsenäisyyden aikana vähennetty tuntuvasti. Monissa tarkastelumaissa valtion alue- ja paikallishallinnon hajanaisuus on katsottu ongelmaksi, mutta esimerkiksi ministeriöiden itsenäisyyden vuoksi on ollut vaikea löytää ratkaisua. Kroatiaassa 20 provinssia kuuluvat valtionhallintoon, ja ne ovat alueellisesti yhteneväisiä 20 paikallishallinnon maakunnan kanssa. Virossa vain maakunnilla on ollut lailla säädettyä alueellista toimivaltaa, nyt ne ovat osa sisäministeriötä.

Suomessa aluehallintovirastoilla (6) ja ELY-keskuksilla (15) on lakiin perustuva alueellinen toimivalta. Sekä aluehallintovirastot että ELY-keskukset vastaavat usean ministeriön toimialaan kuuluvista tehtävistä. Aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten aluejaot ovat erilaiset, mutta molempien aluejaon pohjana on maakuntajako. Asia muuttuu valmistella olevan maankuntauudistuksen seurauksena, jolloin Ely-keskusten toiminta lakkaa. Pääosa Ely-keskusten nykyisistä tehtävistä siirtyy maakunnille ja osa aluehallintovirastojen pohjalta muodostettavalle valtion uudelle lupa-, ohjaus- ja valvontavirastolle.

Jakautuuko valtionhallinto erilaisiin hallintotasoihin?

Valtion alue- ja paikallishallinto on ollut viime vuosikymmenenä voimakkaan muutoksen kohteena useassa tarkastelumaassa. Yhteinen kehityssuunta on se että selkeä jako valtion alue- ja paikallishallintoon on häviämässä. Organisatoristen muutosten takia eri virastot päättävät entistä itsenäisemmin omasta paikallis- ja alueorganisaatiostaan, mistä syystä eri sektoreiden jako hallintotasoihin voi poiketa merkittävästi toisistaan.

Ruotsissa on viimeisen 15 vuoden aikana perustettu valtakunnallisia virastokonserneja ja lakkautettu aikaisemmin itsenäisiä paikallisia ja alueellisia virastoja. Viimeinen iso muutos oli 21 poliisipiirin yhdistäminen valtakunnalliseksi poliisiorganisaatioksi vuoden 2015 alussa. Valtakunnalliset virastot päättävät itse omasta organisaatiostaan, mukaan lukien paikallinen ja alueellinen toiminta. Muun muassa tästä johtuen valtionhallinnon aluejaot poikkeavat entistä enemmän perinteisestä läänijaosta, ja vaikeuttavat lääninhallitusten asemaa valtion edustajana alueellaan. Ruotsissa on meneillään pyrkimys uudistaa lääni- ja maakärjäjakoa ja samalla myös tarkastaa muiden valtion virastojen aluejakoa.

Norjan noin 60 valtionvirastosta 18:lla on alueellista tai paikallista toimintaa, mutta ainoastaan yhden viranomaisen aluejako on yhteneväinen lääninjaon kanssa. Paikallisella tasolla tärkeä toimija on hyvinvointi- ja työvoimahallinto, NAV, jolla pitää lain nojalla olla vähintään yksi toimipiste jokaisessa kunnassa.

Tanskassa valtion aluehallinto (Statsforvaltningen) muutettiin vuonna 2013 valtakunnalliseksi konserniksi, joka toiminnallisesti jakautuu viiteen alueeseen. Kansalaisten palvelutehtäviä on keskitetty kunnille ja/tai digitalisoitu.

Virossa on pidetty ongelmana, että eri ministeriöillä on toisistaan poikkeavia aluerakenteita ja toiminta-alueita. Alankomaissa ja Portugalissa eri viranomaisilla voi olla alueellisia toimipisteitä, tai toimintapiirejä, jotka kuitenkin juridisesti ovat osa valtakunnallisen viraston toimintaa.

Suomessa valtionhallinnon aluetasoon (21 yksikköä) lasketaan aluehallintovirastot sekä ELY-keskukset. Valtion paikallishallintoon kuului vuonna 2015 yhteensä 97 yksikköä (TE-toimistot, maistraatit, syyttäjävirstot, ulosottovirstot, oikeusaputoimistot, poliisilaitokset) (Valtiovarainministeriö 2015b, 45). Tämän lisäksi valtakunnallisilla virstoilla, esimerkiksi verohallinnolla voi olla alueellisia tai paikallisia toimintayksiköitä.

Onko valtionhallinnossa monialaisia virstomaisia ja millä perusteella ratkaisut on tehty?

Monialaiset eli usean eri ministeriön alaisuudessa toimivat valtion virstot ovat tarkastelumaissa poikkeus. Virstorakenne seuraa yleensä ministeriöjako. On kuitenkin tärkeä todeta, että Tanskassa ja Norjassa ministeriöjako voi muuttua merkittävästi vaalikausien välillä, mikä mahdollistaa eri asiakokonaisuuksien hallinnollisen yhdistämisen kunkin ajankohdan tarpeen mukaisesti.

Merkittävimmän poikkeuksen yhden hallinnonalan virstoista muodostavat valtion aluehallinnon yksiköt, eli lääninhallitukset ja vastaavat Ruotsissa, Norjassa, Tanskassa ja Kroatiaissa. Valtion aluehallinto toimii yleensä yhden ministeriön alaisuudessa (Ruotsissa valtiovarainministeriö, Norjassa kunta- ja uudistusministeriö) mutta hoitavat usean ministeriön alaisia tehtäviä. Ruotsissa lääninhallitukset hoitavat pääosin kaavoitus-, ympäristö-, turvallisuus-, maaseutu- ja elinkeinoasioita.

Norjan laaja työvoima- ja hyvinvointihallinto NAV on nykyrakenteeltaan yhden ministeriön alainen sektorivirstomainen, mutta taustalla on kahden hallinnonalan – työvoimahallinnon ja sosiaalivakuutushallinnon – organisatorinen yhdistäminen kaikilla hallinnon tasoilla. Tämän lisäksi hallinto perustuu toisenlaiseen poikkihallinnollisuuteen, eli pakolliseen yhteistyösopimukseen valtion ja kuntien välillä.

Suomessa ELY-keskukset ja aluehallintovirstot sekä Turvallisuus- ja kemikaalivirsto Tukes ovat perusrakenteeltaan monialaisia virstoja.

Ohjaus ja valvonta

Valtionhallinnon ohjaus on laaja kysymys. Ohjauksen lähtökohdan muodostaa lainsäädäntö, joka määrittää organisaation tehtävän ja toimintaperiaatteet. Tämän lisäksi tulevat vuosittaiset ohjausimpulssit, tulo- ja menoarvion mukainen ohjaus, mahdollinen tulohjaus jne. Muuten organisaatioiden ohjauksesta vastaa organisaation johto. Jokaisessa tarkastelumaassa on valtionhallinnon rakenne eriytynyt erilaisten organisaatiotyyppien mukaan. Tämä vaikuttaa myös ohjaukseen. Lähinnä ministeriöitä olevat organisaatiot ovat lähemmin ohjauksen piirissä, kun taas suurta autonomian astetta omaavat organisaatiot saavat enemmän toimintavapautta. Tämä on ollut myös tällaisten puoliautonomisten yksiköiden luomisen motiivina, antaa toimintavapautta ja saavuttaa toiminnan tehokkuutta tällä tavalla.

Valtioneuvostotason alaisen valtionhallinnon ohjaus vaihtelee suuresti, mutta lähtökohtana on yksiköiden joko lainsäädännöllä tai asetuksin määritetyt tehtävät. Mitä lähempänä ministeriöi-

tä yksikkö on, sitä vähemmän sillä on yleensä autonomiaa. Pisimmälle autonomian aste on viety ammatillista asiantuntemusta tai riippumattomuutta vaativissa organisaatioissa, joissa ohjausmuotona voi olla ministeriön edustajan osallistuminen yksikön hallintoelimiin. Tulosohjaus on vahvasti tullut yhdeksi keskeiseksi hallinnon ohjauksen muodoksi, tosin tarkastelu- maista Kroatia ja Portugali ovat vähiten ottaneet sitä käyttöön.

Pohjoismaissa yleisin ohjausmuoto on budjetti- ja puiteohjaus. Vuosittaisessa tulosohjaus-asiakirjassa sovitaan kunkin viraston budjettirahoituksesta ja sen käytön ehdoista. Virastot käyvät tulosneuvotteluja ohjaavan ministeriön kanssa, ja virastot ovat tilivelvollisia toiminnastaan valtioneuvostolle/ohjaavalle ministeriölle. Valtioneuvosto ja ministeriöt voivat tämän lisäksi antaa erillisiä toimeksiantoja virastoille. Tanskassa strateginen yhteys ministeriön ja sen alaisten virastojen välillä näkyy strategia-asiakirjoissa siinä, että virastoa sitoo sekä koko ministeriön yhteiset, melko yleisluontoiset tavoitteet, että viraston omat, yksityiskohtaisemmat tavoitteet.

Vaikka tulosohjauksen mekanismit ovat melko identtisiä Norjassa, Ruotsissa ja Tanskassa, vaihtelut eri ministeriöiden, maiden ja ajankohtien välillä voivat olla merkittäviä. Uudessa selvityksessä Ruotsin työvoimahallinnon ohjauksesta todetaan esimerkiksi, että tulosohjauksen luonne on vaihdellut yleisluontoisen ja yksityiskohtaisen välillä valtakunnallisen viranomaisen olemassaolon aikana (2008–2015) (Statskontoret 2016d, 21–22).

Tämän lisäksi hallitus ohjaa virastoja johto-organisaation kautta. Ruotsissa hallitus nimittää virastojen ylimmän johdon. Tanskassa ministeriöiden alaisten virastojen pääjohtajat kuuluvat useimmissa tapauksissa ministeriön konsernijohtoryhmään (Finansministeriet 2006, 94–100).

Valvonnan funktio on myös suhteessa ohjaukseen. Se voi toimia myös kääntäen, väljään ohjaukseen liittyy tiukka valvonta. Ruotsissa ministeri ei saa puuttua hallinnon päivittäiseen toimintaan, Tanskassa saa puuttua, mutta käytännössä toimintaa ohjaavat konsernin yhteiset tavoitteet sekä virastolle asetetut yksityiskohtaisemmat tavoitteet ja vahva tulosohjaus. Kroatiassa huomattu että valvonta ei ole kovin kattavaa, ja tämä voi olla ongelma kun on kyseessä paljon autonomiaa omaava yksikkö. Ohjaus kytkeytyy edellä kuvattuun pohdintaan organisaation autonomian asteesta.

Suomessa pääasialliset ohjaus- ja valvontakeinot ovat lainsäädäntö, budjetti- ja tulosohjaus sekä nimitysvalta. Valtioneuvosto nimittää virastojen ylimmän johdon. Kukin ministeriö ohjaa ja valvoo ministeriön toimialaan kuuluvia virastoja. Tulosohjausmalli perustuu hallitusohjelmassa asetettuihin tavoitteisiin. Tulosohjauksen keskeisimmät ohjausvälineet ovat valtion talousarvio ja ministeriön ja viraston välille laadittava tulossopimus. Tulossopimuksessa ministeriöt ja virastot sopivat budjettivuoden tulostavoitteista ja niiden toteuttamisen edellyttämistä voimavaroista. Virastot raportoivat sovittujen tulostavoitteiden toteutumisesta viraston tilinpäätökseen kuuluvassa toimintakertomuksessa. Tämän lisäksi ministeriöt raportoivat koko toimialansa tuloksellisuudesta osana hallituksen vuosikertomusta.

Norminanto

Julkisen vallan harjoittaminen ministeriötä alemmissa valtionhallinnon yksiköissä perustuu yleensä vain yksittäistapauksiin ja vain harvoin norminannon luonteiseen toimivaltaan. Virastoilla voi lain tai ministeriön päätöksen nojalla olla norminantovaltaa oman toimialansa sisällä. Norminantovaltan käyttö vaihtelee toimialojen välillä ja on laajinta lupa- ja valvontavirastoissa (esim. lääkehuoltoa valvovat viranomaiset, säteilyturvallisuudesta vastaavat virastot). Kuvio on suunnilleen samanlainen Norjassa, Ruotsissa ja Tanskassa. Ruotsissa muiden muassa Lääkelaitoksella ja Patenti- ja rekisterihallituksella on norminantovaltaa. Alankomaissa tarkastusvirastoilla ja säätelyvirastoilla on samaten oikeus antaa normeja ja myös Kroatiassa

tilanne on vastaava. Virossa virastot antavat vain yksittäistapauksia koskevia päätöksiä, ei normeja.

Suomessa 21:llä valtion keskushallinnon virastolla on jonkinasteista norminantovaltaa. Norminantovalta perustuu erityislainsäädäntöön. Suhteellisesti eniten norminantotehtäviä on Opetushallituksella, Valtakunnanvoudinvirastolla, Valtakunnansyyttäjänvirastolla, Tietosuojavaltuutetun toimistolla sekä Maaseutuvirastolla (Valtiovarainministeriö 2016).

Rahoitus

Rahoituksen suhteen tarkastelumaat ovat samankaltaisia. Virastojen rahoitus nojaa pääosin valtion tulo- ja menoarvioon. Kuitenkin myös virastojen omaa rahoitusta esiintyy: tietyt organisaatiot voivat periä maksuja ja täydentää rahoitustaan omarahoituksella. Joissakin tapauksissa esiintyy myös kokonaan ulkoiselle rahoitukselle perustettuja hallinnon yksiköitä, Kroatiassa tällaisia yksiköitä on neljä. Pohjoismaissa valtion virastojen rahoitus perustuu pääosin valtion budjettiin, mutta virastoilla voi lain tai muun säädöksen nojalla olla oikeus periä maksuja toiminnastaan. Sekä Norjassa, Ruotsissa että Tanskassa on virastoja, joiden rahoitus perustuu yksinomaan maksutuloihin, esim. valtakunnalliset patentti- ja rekisterilaitokset. Valtionhallintoon kuuluvien yksikköjen lainarahoitus riippuu organisaatiomuodosta ja kunkin maan lainsäädännöstä. Liikelaitos- ja yhtiötyyppisillä yksiköillä voi olla rajoitettu lainanotto-oikeus. Käytännössä voidaan myös erottaa virastossa viranomaisen ja liiketoiminta, esim. Alankomaiden valtion metsäorganisaatio. Kroatiassa muutama valtion organisaatio saa huomattavan osan tuloistaan asiakkailta esimerkiksi energia-alalla, vesihuollossa ja ympäristön suojelussa. Virossa virastojen omien tulojen osuus on vähäinen.

Suomessa virastojen rahoitus nojautuu pääosin valtion tulo- ja menoarvioon. Virastojen maksurahoitus perustuu maksuperustelakiin ja erityislainsäädäntöön. Jotkut maksut ovat veroluonteisia, esim. lentoliikenteen valvontamaksut (Valtiontalouden tarkastusvirasto 2015, 22–23). Maksupolitiikka ja maksujen merkitys viraston talouden kannalta vaihtelee eri toimialojen välillä. Myös Suomessa on virastoja, esim. Patentti- ja rekisterihallitus, joissa maksutulot kattavat merkittävän osan viraston toimintamenoista (Valtiokonttori 2016, Valtiontalouden tarkastusvirasto 2015).

Taulukko 32. Yhteenveto keskeisistä havainnoista. Pohjoismaat (sis. Suomi).

	Norja	Ruotsi	Tanska	Suomi
Uudistuspäihteet	Erikoissairaanhoidon siirto valtiolle, NAV-uudistus, kuntauudistus	Virastojen yhdistäminen, valtakunnallisten virastojen luominen, edistämis- ja valvontatimien eriyttäminen, lääni- ja maakäräjäajan uudistaminen	Viranomaisten yhdistäminen, yhteisten koko maan kattavien viranomaisten perustaminen, virastojen toimialojen muuttaminen, alueellistaminen	Valtion paikallis- ja aluehallinnon uudistaminen Kuntauudistukset Maakuntia- ja sote-uudistukset Valtion keskushallinnon uudistusta selvitetty
Yksiköiden perustaminen ja lopettaminen	Hallituksen päätöksellä	Lukuun ottamatta eduskunnan alaisia virastoja valtioneuvoston päätöksellä	Ministerit päättävät	Säädetään lailla, jos viraston tehtäviin kuuluu julkisen vallan käyttöä
Valtionhallinnon rakenne	Varsinaiset virastot, netto budjetoidut valtion virastot, valtion liikelaitokset	Perinteiset substanssi-, asiantuntija-, valvontia- ja edistämisyksiköt, muutoksenhakulautakunnat	Substanssi-, toimeenpano- ja valvontavirastot, lautakunnat, itsenäiset julkisoikeudelliset laitokset ja tutkimuslaitokset	Valtionhallinto koostuu keskus-, alue- ja paikallishallinnosta. Keskushallinto muodostuu 12 ministeriöstä ja 63 valtakunnallisesta virastosta ja laitoksesta
Hallintotasot	Noin 60 valtion virastosta 18:llä on alueellista toimintaa	Lääninhallituksilla alueellinen toimivalta. Valtionhallinnon aluejaot erkaantuneet toisistaan	Aluehallintoviranomainen ja eri toimialoja virastoilla	Alueellinen taso (aluehallintovirastot ja ELY-keskukset). Valtion paikallishallinto (yhteensä 97 yksikköä, mm. poliisilaitokset, TE-toimistot ja maistraatit)
Alueellinen toimivalta	Lääninhallitukset	Vain lääninhallitukset	Valtion aluehallintoviranomainen, nyt yksi kansallinen viranomainen, joka jakautuu viiteen alueeseen	Aluehallintovirastot ja ELY-keskukset
Monialaiset viranomaiset	Joustava rakenne, NAV ja tietyssä määrin lääninhallitukset	Lääninhallitukset hoitavat usean ministeriön tehtäviä alueellaan	Virastoja, tärkein poikkeus valtion aluehallintoviranomainen	Aluehallintovirastot, ELY-keskukset, Tukes
Valtionhallinnon ohjaus	Kohti virastojen laajempaa itsenäistä toimintaa	Valtioneuvoston ja virastojen välinen suhde perustuu budjetti- ja puiteohjaukseen	Ministeriellä oikeus puuttua toimintaa, käytännössä pääosin budjetti-, tulos- ja sopimusohjaus	Budjetti- ja tulosohtaus, nimitysvalta
Norminantovalta	Virastoilla voi olla norminantovaltaa joko lainintain tai ministeriön delegointipäätöksen nojalla	Valtion virastoilla voi olla norminantovaltaa, säädetään asetuksella	Virastoilla voi olla, joko lainintain tai ministerin päätöksen perusteella	Virastoilla voi olla lakiin perustuvia norminantovalta 21 virastolla ja jonkinasteinen norminantovalta
Rahoitus	Pääosin valtion budjettirahoitus	Joihinkin virastoilla huomattava osuus ulkoisista tuloista	Toimialasta ja organisaatiomuodosta riippuen voi olla maksuuloja ja lainarahoitusta	Budjettirahoitus. Maksurahoitus maksupenustelain ja erikoissääntöjen perusteella

Taulukko 32 jatkuu. Yhteenveto keskeisistä havainnoista. Muut tarkastelumaat.

	Alankomaat	Iso-Britannia	Viro	Portugal	Kroatia
Uudistuspiirteet	1980- ja 1990-luvulla perustettiin itsenäisiä virastoja, 2000-luvulla lakkautettu ja sulautettu muihin	Next Steps -hankke käynnisti itsenäisten virastojen luomisen	Järjestelmän hienosäätö, tehostaminen, toimenpiteinä mm. pienten yksiköiden yhteen liittäminen ja toiminnan rationalisointi	Itsenäisten virastojen muodostaminen 1980- ja 1990-luvulla, myöhemmin vähentynyt, talouskrisi	1991 jälkeisen epävakautta, sotatila, EU-jäsenyys 2014 hallinnonkehittämisen moottori, vielä haasteita
Yksiköiden perustaminen ja lopettaminen	Vaihtelee organisaatiotyypeittäin, parlamentti aina päättävä elin	Ministeriellä oikeus muuttaa ministeriöiden rakennetta	Joissakin organisaatiotyypeissä parlamentti, yleensä hallitus päättää	Parlamentti päättää, poikkeus valtuutus ministeriöille vaalikaudeksi muokata rakennetta	Riippuu organisaatiosta, parlamentti osallistuu
Valtionhallinnon rakenne	Itsenäiset virastot, toimeenpanevat virastot	42 toimeenpanevaa virastoa (NDPBs), 21(23) ministeriön ulkopuolista virastoa (NMDs) ja yli 300 muuta virastoa	Valtion virastot, itsenäiset virastot, julkiset laitokset yksityisoikeudelliset laitokset	Itsenäiset virastot, joko julkinen organisaatio (PI) tai yksityisoikeudellinen organisaatio	Valtion virastot (20), itsenäiset virastot
Hallintotasot	Ministeriöillä on oikeus päättää alueellisesta toiminnastaan, esimerkiksi poliisiyhtiä organisaatiota jolla alue-toimintoja	Valtion keskuhallinto ja kolme itsehallinnollista aluetta	Eri viranomaisien aluejaot vaihtelevat, hankaloittaa asioimista	Valtionhallinto keskitty kahteen suurimpaan kaupunkiin, Lissaboniin ja Porto on.	Valtionhallinnon alueellinen toiminta 20 alueyksikössä
Alueellinen toimivalta	Provinssit	Parlamentin päätettävissä	Aiemmin maakunnat (valtion) mutta nyt osa sisäministeriötä	Perustuslain mukaan maakunnat, mutta ei perustettu, nyt tilapäiset 18 provinssia	Valtion alueyksiköt
Monialaiset viranomaiset	Jotakin mutta muodollisesti osa jotakin ministeriötä	Pääosin ministeriöitäinen rakenne	Keskushallinnon palveluita kehitetty mutta edennyt hitaasti	-	Valtion alueyksiköt hoitavat monen ministeriön tehtäviä, mutta kukin ministeriö ohjaa omia toimintojaan
Valtionhallinnon ohjaus	Tulosohjaus jo perinteistä, itsenäisillä virastoilla ...	Suurta vaihtelua, raportointivelvollisuus ja sanktiointi	Ohjaus vaihtelee kiinteästi väljään, riippuen organisaatiosta, eniten autonomiaa kun professionaalisia intressejä	Ministeriöiden piirissä olevat virastot tiukemmassa ohjauksessa kuin itsenäiset virastot, formaali autonomia ei aina yhtä kuin koettu	Valvonnan keveys koettu ongelmaksi
Norminanto-valta	Tarkastusvirastot ja eri toimintojen sääntelyyn liittyvät organisaatiot voivat antaa, mutta ei päätehtävä	Keskittyä toiminnan ohjaus	Vain yksittäispäätöksiä	-	Vain itsenäiset virastot voivat antaa normeja
Rahoitus	Pääosin valtion budjettirahoitus, jollakin liiketoiminta eriytetty viranomais-toiminnasta	Vaihtelee, rahoitus voi olla korvamerkitty määräraha, käyttömaksut ja laina.	Pääosin valtion budjettirahoitus	Pääosin valtion budjettirahoitus	Pääosin valtion budjettirahoitus, osalla maksutuloja ja 4 organisaatiota yksin ulkopuolisen rahoituksen varassa

5.3 Uudistukset

Suomi on 1990-luvulta lähtien uudistanut sekä kuntien että valtionhallinnon rakenteita. Valtionhallinnossa uudistukset ovat kohdistuneet varsinkin paikallis- ja aluehallintoon. Valtion aluehallintoa on laajasti uudistettu kaksi kertaa, 1997 ja 2010. Pääministeri Juha Sipilän hallituksen sote- ja maakuntauudistus on eurooppalaisessa mittakaavassa erittäin laaja uudistus, joka merkittäväällä tavalla muuttaa kuntien, maakuntien ja valtion välistä työjakoa ja ohjaussuhteita.

Rakenteellisten uudistusten lisäksi on uudistettu mm. valtionhallinnon sisäisiä palvelujärjestelmiä. Valtionhallinnon virastorakenteen uudistamista on vuosina 2014–2015 selvitetty ns. VIRSU-hankkeessa. Virsu-hankkeen ehdotuksia olivat mm. pienten yksiköiden yhdistäminen ja toiminnan terävöittäminen. Pääministeri Juha Sipilän hallitusohjelman mukaan valtion keskushallinnon kehittämisen tavoitteita ovat mm. selkeys, asiakaslähtöisyys, sähköiset palvelut ja taloudellisuus sekä valtakunnallinen toimivalta.

Tarkastelumaiden hallinnonuudistukset ovat osin yhteneväisiä, osin erilaisia verrattuna Suomeen. Tärkeimmät uudistukset ja niistä tehdyt arvioinnit on koottu alhaalla.

Erillisvirastojen määrän väheneminen

Yhteinen piirre kaikissa tarkastelumaissa on ollut virastojen kokonaislukumäärän väheneminen. 1990-luvulla alkanut itsenäisten virastojen perustamistrendi on taittunut 2010-luvulla niin Pohjoismaissa kuin muissa tarkastelumaissa. Yleisen trendin alle kätkeytyy kuitenkin vastakkaisia kehityssuuntia. Toisaalta erillisiä virastoja on yhdistetty laajemmasta asiakokonaisuudesta vastaaviksi virastoiksi. Toisaalta varsinkin valvonta- ja arviointitehtäviä on eriytetty itsenäisiksi virastoiksi vastuusuhteiden selkiyttämiseksi (Laegreid et al 2012, Statskontoret 2016b). Uudelleenorganisoinneissa korostuu virastorakenteen muuttaminen, jotta se vastaisi paremmin ajankohtaisia tarpeita. Esimerkkejä tästä ovat valtakunnallisen hankintaviranomaisen perustaminen Ruotsissa vuonna 2015 ja Tanskan Digitalisaatiohallituksen perustaminen 2011.

Valtion alue- ja paikallishallinnon muutokset ja siirtyminen kohti valtakunnallisia virastomalleja

Valtion alue- ja paikallishallinto on ollut voimakkaan muutoksen kohteena Pohjoismaissa viimeisen 20 vuoden aikana. Tarkastelussa näkyy kaksi erillistä trendiä. Sekä Ruotsissa että Norjassa lääninjako ja valtion yleisen aluehallinnon viranomaisen rooli ovat vuonna 2016 tarkastelun alla osana itsehallinnollisen aluehallinnon uudistuksia. Pyrkimys on kohti maantieteellisesti laajempia alueita.

Toinen yhteinen piirre on valtion alue- ja paikallishallinnon sulauttaminen osaksi valtakunnallista virastokonsernia, jota itsenäisesti päättää omasta paikallis- ja alueorganisaatiostaan. Ruotsissa kehitys alkoi vuonna 1994, jonka jälkeen muiden muassa tullin, puolustusvoimien, verohallinnon, ulosottolaitoksen, työvoimahallinnon, arkistolaitoksen ja poliisin organisaatiot on uudistettu yhden valtakunnallisen viraston mallin mukaisesti. Tanskassa valtion aluehallinto toimii vuodesta 2013 yhtenä valtakunnallisena virastona.

Kehitys on arviointien mukaan johtanut osittain ristiriitaiseen tilanteeseen. Toisaalta valtakunnallisten virastojen perustaminen on arviointien mukaan ainakin osittain tehostanut toimintaa, parantanut sisäistä ohjausta ja mahdollistanut resurssien kohdentamista (Statskontoret 2010, 2016d). Valtakunnallisen viraston perustaminen ei kuitenkaan ole patenttiratkaisu, jos hallin-

nonalalla on ongelmia. Joidenkin valtakunnallisten virastojen perustamisen yhteydessä todettiin siirtymäajan ongelmia, jotka heikensivät virastojen toimintakykyä (Statskontoret 2010, 15–16). Lääninhallitusten ja kuntien näkökulmasta eri valtakunnallisten virastojen toisistaan poikkeavat paikallis- ja alueorganisaatiot koetaan ongelmana. Osana lääni- ja maakuntauudistusta virastojen aluejaot on nostettu julkiseen keskusteluun (Statskontoret 2016c, 2016:40). Vastavia havaintoja valtakunnallisten virastojen pirstaleisen organisaation paikallisista ja alueellisistä vaikutuksista on tehty Norjassa (Nilsen & Langset 2015).

Virastojen roolin selkiyttäminen

Yleinen trendi tarkastelumaissa on ollut pyrkimys selkiyttää erityyppisten virastojen toiminnallista profiilia. Viranomaistehtäviä ja kehittämistehtäviä on aikaisemmin eriytetty toisistaan (vrt. Valvira ja Terveysten ja hyvinvoinnin laitos Suomessa). Viimeaikainen trendi varsinkin Ruotsissa ja osittain myös Norjassa on ollut erillisten suppeiden valvonta- ja/tai arviointivirastojen perustaminen. Esimerkki tästä on Ruotsin sosiaalivakuutusjärjestelmän toimivuutta valvova Inspektionen för socialförsäkringen. Eriyttämällä valvonta- ja arviointitehtäviä itsenäisiksi virastoiksi halutaan yleensä korostaa viraston riippumattomuutta suhteessa valvotun hallinnonalaan. Tällaisia virastoja ovat esimerkiksi palvelutuotantoa, mediaa ja markkinoita valvovat virastot. Kehityssuunta on varsinkin Ruotsissa ollut yhteydessä julkisten palvelujen markkinaehtoistumiseen (Difi 2012, Statskontoret 2016a).

Ruotsin Statskontoret (2016a) on selvittänyt 16 tapausta vuosina 2005–2015 jolloin valvonta- ja arviointitehtäviä on eriytetty itsenäisiksi virastoiksi. Statskontoretin selvityksestä käy ilmi, että kehityksestä löytyy sekä myönteisiä että kielteisiä puolia. Myönteisiä seurauksia ovat mm. viraston roolin ja toimenkuvan selkeys. Kielteisiä seurauksia ovat mm. kokonaiskustannusten kasvu sekä kasvava koordinaatiotarve, kun saman hallinnonalan sisällä on useita virastoja (Statskontoret 2016a, 8–10).

NAV-uudistus poikkeuksena

Yleinen piirre on, että hallinnon uudistukset ovat yhden ministeriön tai hallinnonalan sisäisiä. Valtakunnallisten virastojen perustaminen on pikemminkin vahvistanut kuin heikentänyt sektorijattelua. Norjan NAV-uudistus, eli uuden työvoima- ja hyvinvointihallinnon perustaminen ei edusta yleistä pohjoismaista trendiä, mutta on kuitenkin mielenkiintoinen esimerkki uudelta ajattelutavasta. Uudistuksen tarkoituksena oli ns. ilkeän ongelman ratkaisu hallinnon uudistamisen keinoin, ja kyseessä oli alun perin asiakaslähtöinen uudistus. Yhdistämällä työvoima- ja sosiaalivakuutusvirastoja yhteiseksi hallinnoksi, joka toimii samoilla periaatteilla valtakunnallisella, alueellisella ja paikallisella tasolla haluttiin poistaa yksilöihin kohdistuvia byrokraloukkuja ja tehostaa aiemmin erillisten virastojen yhteistoimintaa.

Uudistus oli mittava ja sen käytännön toteuttaminen alkuperäisten suunnitelmien mukaan oli haastavaa. Uudistusprosessin aikana toteuttamisstrategia muuttui. Alun perin paikallisen organisaation rakentaminen ja yhteistyö kunnan ja valtion paikallishallinnon välillä oli keskeisessä asemassa. Prosessin kuluessa valtakunnalliset ja toiminnalliset aspektit korostuivat maantieteellisen näkökulman kustannuksella (Christensen & Læg Reid 2012). Uudistuksen arvioinnissa todetaan, että yhdistetty työvoima- ja hyvinvointihallinto ei todellisuudessa ole ollut kykeneväinen hallitsemaan sektorirajat ylittäviä ns. ilkeitä ongelmia. Yhteistyö sektoreiden välillä on kuitenkin toiminut paremmin kuin yhteistyö hallintotasojen välillä (Christensen, Fimreite & Læg Reid 2014).

Uudistukset muissa tarkastelumaissa

Mualla Euroopassa hallinnon uudistamisen tavoitteet ovat samankaltaisia kuin Suomessa ja Pohjoismaissa. Lähtökohtana hallinnon kehittämisenä voidaan pitää hyvän hallinnon vahvistamista. Joskus kuitenkin ympäristötekijät vaativat välitöntä reagoitua ja tämä tuo maakoh-
taisia eroja kehittämiseen. Tästä näkökulmasta voidaan todeta, että esimerkiksi Kroatiassa on vielä kehittämisen alkutaival. Vaikka EU-jäsenyys on kannustanut uudistuksiin, on jäljellä vielä perusongelmia (Goran 2015). Vastaavasti Portugalissa on katsottu olevan vielä erilaisia jäykkyystekijöitä ja talouskriisi (Magone 2010). Virossa on melko hyvin toimiva hallinto, liberaalinen painotus ja pienen valtion korostus ja kehittämistyö jatkuu edelleen tähän suuntaan.

Hyvän esimerkin hyvän hallinnon edistämiseksi tarjoavat Itäisen Euroopan valtiot. Vaikka EU- jäsenneuvottelujen yhteydessä on hyvä hallinto ollut keskeisesti esityslistalla, ei muutos tapahdu käden käänteessä. Goranin (2015) vertailussa Slovenian ja Kroatian välillä todetaan, että Sloveniassa uudistustavoitteet on saavutettu Kroatiaa paremmin. Selityksenä tähän ovat ministeriöiden sitoutuminen muutokseen, poliittinen tuki ja yksittäisten virkamiesten asenteet. Haasteet hallinnon kehittämisenä vaihtelevat suuresti. Tarkastelluista valtioista Kroatia ja Viro ovat vasta 1990-luvun alussa päässeet länsimaisen kehittämisen tielle. Kroatiassa vielä sota hidasti kehitystä. Vastaavasti molemmissa tapauksissa muutos ei tapahdu käden käänteessä, vaan on riippuvainen esimerkiksi kansalaisyhteiskunnan ja talousjärjestelmän kehittymisestä.

Euroopan Unioni ei ole kovin vahvasti pyrkinyt muokkaamaan hallintojärjestelmiä. Poikkeuksen tästä tekee jäsenyysneuvottelut, joiden yhteydessä tarkastellaan myös hallinnon laatua ja toimintakykyä. Kroatiassa tästä on tuoreita kokemuksia. Tutkimuksen (Goran 2015) mukaan EU:lla oli merkitystä, mutta kriteerien täyttäminen voi olla pinnallista. On myös viitattu siihen (emt.) että kun jäsenyysneuvottelujen tie on päätöksessä, vaaditaan uudenlaista innoittajaa muutokseen.

6 JOHTOPÄÄTÖKSET

Raportti osoittaa, että jokaisen maan hallintojärjestelmän historia on omanlaisensa. Vaikka maailmanlaajuiset kehitystrendit talouskriiseistä ja hallintoideologioista digitalisaatioon vaikuttavat hallinnon kehittämiseen, jokaisen maan konstituutio ja hallintokulttuuri määrää miten uudistukset toteutetaan. Pollitt ja Bouckaert (2011) puhuvat hallinnon kehittämisen mallista, jonka osia ovat konteksti, kotimainen ja ulkomainen, arvot ja intressit.

Tässä johtopäätösluvussa nostamme esille havaintoja, jotka ovat relevantteja Suomen hallinnon uudistamisen näkökulmasta.

- Valtion virastorakenteen muuttaminen on hankalampaa Suomessa kuin muissa Pohjoismaissa. Suomessa valtion virastojen asema perustuu lakiin, jos viraston toimintaan kuuluu julkisen vallan käyttöä. Muissa Pohjoismaissa virastojen asema perustuu yleensä asetukseen tai ministeriön päätökseen, ellei viraston itsenäistä asemaa haluta korostaa lainsäädännössä.
- Erillisvirastojen lukumäärä vähenee. Pienten yksiköiden yhdistäminen on ollut tärkeä tavoite Suomen valtionhallinnon uudistamisessa. Kaikissa tarkastelumaissa valtion virastojen lukumäärä on ollut laskussa viime vuosina. Yleisen trendin alle kätkeytyy kuitenkin vastakkaisia kehityssuuntia; yhtäältä virastoja lakkautetaan ja yhdistetään laajemmiksi kokonaisuuksiksi, toisaalta myös virastojen pilkkominen pienemmiksi osiksi funktion mukaan (viranomais-, kehittämis- ja valvontatehtävät) on ollut yleinen kehityssuunta monessa tarkastelumaassa.
- Valtion paikallis- ja aluehallinto on voimakkaan muutoksen kohteena. Valtionhallinnon jakautuminen valtakunnalliseen, alueelliseen ja paikalliseen tasoon on viimeisen 20 vuoden aikana ollut voimakkaan muutoksen kohteena. Missään tarkastelumaassa ei ole enää yhtenäistä valtion paikallishallintoa, ja myös aluehallinto on entistä epäyhtenäisempi. Kehitykseen ovat vaikuttaneet sekä paikallisten virastojen yhdistäminen ja valtakunnallisten virastokonsernien perustaminen että digitalisaatio ja asiakaspalvelun muutos. Valtion perinteinen aluehallinto (lääni tai vastaava) on monessa maassa muutoksen kohteena. Ruotsissa ja Norjassa uudistetaan lääninjakoa. Tanskassa ja Virossa valtion aluehallintoviranomaisten tehtäviä on valtakunnallistettu.
- Valtakunnallinen toimivalta virastojen kehittämisen lähtökohtana. Valtionhallinnon uudistuksissa trendinä on siirtyminen itsenäisistä valtion paikallis- ja aluehallintoviranomaisista kohti valtakunnallisia virastoja, jotka itse päättävät omasta paikallis- ja alueorganisaatiostaan. Trendi on ollut voimakkain Ruotsissa missä valtionhallinnon isoja toimintoja (mm. poliisi, työvoimahallinto, sosiaalivakuutusvirasto) on vuodesta 1994 yhdistetty valtakunnallisiksi virastoiksi, mutta myös Tanskassa ja Norjassa näkyy vastaavaa kehitystä. Uudistus on tehostanut ohjausta ja resurssien kohdentamista, mutta toisaalta vahvistanut sektoriajattelua ja hankaloittanut eri virastojen välistä yhteistyötä paikallisella ja alueellisella tasolla. Tarkastelu osoittaa, että valtakunnallisten ja paikallisten intressien yhdistäminen tyydyttävällä tavalla uudistuksissa on hankalaa, minkä myös arvioinnit Norjan työvoima- ja hyvinvointihallinnon, NAV:in toiminnasta osoittavat.
- Sektori- ja ministeriöjako ohjaa uudistuksia. Poikkihallinnollisuus on ollut esillä keskusteluissa Suomen hallinnon kehittämisessä ja mm. aluehallintovirastot ja ELY-

keskukset on perustettu monialaisiksi virastoiksi. Muissa tarkastelumaissa hallinto rakentuu valtion aluehallintoa lukuun ottamatta pääosin sektorikohtaisesti, mutta on muistettava, että mm. Norjassa ja Tanskassa ministeriöjako on joustavampi kuin Suomessa. Ruotsissa valtakunnallisten virastojen perustamisen koetaan vahvistaneen sektorijattelua. Poikkeus säännöstä on Norjan työvoima- ja hyvinvointihallinto NAV, joka perustettiin yhdistämällä työvoimahallinnon ja sosiaalivakuutusviraston organisaatioita valtakunnallisella, alueellisella ja paikallisella tasolla. Tavoitteena oli rakentaa asiakaslähtöinen hallinto joka pystyy ratkaisemaan ns. ilkeitä ongelmia. Arviointien mukaan tehokkaan poikkihallinnollisen organisaation rakentaminen kestää pitkään, joskin yhteistyö entisten sektoreiden välillä on onnistunut paremmin kuin yhteistyö hallinnon eri tasojen sekä valtion ja kuntien välillä (Christensen, Fimreite ja Læg Reid 2014).

LÄHTEITÄ JA TAUSTA-AINEISTOJA

2. Vertailevaa kirjallisuutta

Bouckaert, G. & Nemeč, J. & Nakrosis, V. & Hajnal, G. & Tönnisson, K. (2008) *Public Management Reforms in Central and Eastern Europe*. Budapest: NispaCee.

Bouckaert, G. & Kuhlmann, Sabine (2016) *Comparing Local Public Sector Reforms: Institutional Policies in Context*. In Geert Bouckaert, Sabine Kuhlmann, eds.,

Heinelt, H. & Bertrana, X. (eds.) (2011) *The Second Tier of Local Government in Europe. Provinces, counties, départements and Landkreise in comparison*. London: Routledge.

Hlepas, N., Kettunen, P., Kutsar, D., MacCarthaigh, M., Navarro, C., Richter, P. & Teles, F. *Child-care in Transition: Scaling, trans-scaling and re-scaling in comparative perspective*. In Geert Bouckaert, Sabine Kuhlmann, eds, *Local Public Sector Reforms in Times of Crisis: National Trajectories and International Comparisons*. Palgrave. (forthcoming in 2016)

Hendriks, J. & Loughlin, J. & Lidström, A. (eds.) (2011) *European Subnational Democracy: Comparative Reflections and Conclusions*. In John Loughlin, Frank Hendriks, Anders Lidström, eds., *The Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in Europe*. Oxford, OUP, p. 715- 742.

Kettunen, P. (2016) *Review on Hill, M. & Hupe, P. (2014), Implementing Public Policy*. *Scandinavian Journal of Public Administration* 20: 119-124.

Kuhlmann, S. & Wollmann, H. (2014) *Introduction to Comparative Public Administration*. Cheltenham: Edward Elgars.

Ladner, A. & Keuffer, N. & Baldersheim, H. (2015). *Local autonomy index for European countries (1990–2014)*. Release 1.0. Brussels: European Commission.

Mascio, F. & Natalini, A. (2015) *Fiscal Retrenchment in Southern Europe. Changing Patterns of public management in Greece, Italy, Portugal and Spain*. *Public Management Review* 17: 129- 148.

Lajh, D. & Petak, Z. (2015) *EU Public Policies Seen from a National Perspective: Slovenia and Croatia in the European Union*. Faculty of Social Sciences: University of Ljubljana.

Nemeč, J. (2008) *Public Management Reforms in CEE Countries: Lessons Learned*. In Geert Bouckaert, Juraj Nemeč, Vitalis Nakrosis, György Hajnal, Kristiina Tönnison, *Public Management Reforms in Central and Eastern Europe*. Bratislava: Nispa CEE, 343- 371.

Pollitt, C. & Bouckaert, G. (2011) *Public Management Reform. A Comparative Analysis: New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*. Third Edition. Oxford: OUP.

Teles, F. & Kettunen, P. (2016) *Intermunicipal Cooperation: a review of reasons and results*. In Ugur Sadioglu & Kadir Dede, eds, *Handbook of Research on Comparative Politics and Reformation in Local Governments*, IGI Global. (forthcoming 2016)

Thiel Van S. & Yesilkagit, K. (2014) *Does task matter? The effect of task on the establishment, autonomy and control of semi-autonomous agencies*. *International Review of Administrative Sciences* 80: 318-340.

Wallace, A. & Pollack, M. & Young, A. (2010) *Policy-making in the European Union*. Sixth Edition. Oxford: OUP.

Verhoest, K. & Van Thiel, S. & Bouckaert, G. & Laegreid, P. (2012) *Government Agencies. Practices and Lessons from 30 Countries*. Basingstoke: Palgrave MacMillan.

3. Pohjoismaat

3.1 Ruotsi

Dir 2015:77. Kommittédirektiv. Ny indelning av län och landsting. Beslut vid regeringssammanträde den 2 juli 2015.

DS 1998:43 Myndigheternas föreskrifter. Handbok i författningsskrivning.

Ekonomistyrningsverket: Regleringsbrev – Statsliggaren. <http://www.esv.se/statsliggaren/>

Ekonomistyrningsverket (2015): Avgifter 2014 – om avgiftsbelagd verksamhet i staten.

Indelningskommittén (2016): Den statliga förvaltningen i den regionala samhällsorganisationen. PM 2016-05-17.

Premfors R. & Sundström G. (2007): Regeringskansliet. Liber.

Prop 2015/2016 Bilaga Statsförvaltningens utveckling

Riksrevisionen (2008): Statligt bildade stiftelser – regeringens insyn och uppföljning. RiR 2008:7

Riksrevisionen (2010): Från många till en – sammanslagningar av myndigheter. RiR 2010:3

SCB, Statistikdatabasen. Anställda inom offentlig sektor efter sektor, ålder och kön 2015.

SFS 1992:191 Avgiftsförordning

SFS 1996:1515 Förordning med instruktion för Regeringskansliet

SFS 2007:515 Myndighetsförordning

SFS 2010:1764 Förordning med instruktion för Ekonomistyrningsverket

SFS 2011:109 Regeringsform

SFS 2015:257 Förordning med instruktion för Upphandlingsmyndigheten

Skr 2013/14:155 Regeringens skrivelse: Regeringens förvaltningspolitik.

Skr 2014/15:140 Regeringens skrivelse: 2015 års redogörelse för företag med statligt ägande

Statskontoret (2010): När flera blir en – om nyttan med enmyndigheter.

Statskontoret (2013): Flexibilitetens fördelar och faror – perspektiv på regeringens myndighetsstyrning.

Statskontoret (2015): Att styra mot ökat förtroende – är det rätt väg?

Statskontoret (2016a): Renodling av statlig verksamhet.

Statskontoret (2016b): Den offentliga sektorn i korthet 2015.

Statskontoret (2016c): Statliga myndigheters lokalisering. Ett samlat underlag.

Statskontoret (2016d):

SOU 2012:81 Statens regionala förvaltning. Förslag till en angelägen reform.

SOU 2016:40: Regional indelning – tre nya län.

Haastattelut

Statskontoret, Tukholma 7.6.2016. Generaldirektör Ingvar Mattsson, utredare Michael Borchers, utredare Sanna Johansson

3.2 Norja

Difi.no: Ansatte i staten

Difi (2012): Uavhengig eller bare uavklart? Organisering av statlig myndighetsutøvelse. Difi-rapport 2012:7.

Difi (2013): Merverdi eller onødig omvei? Om direktoratenes rolle i gjennomføring av nasjonal politikk.

Difi (2014): Både styring og ledelse? Om ledergrupper i direktorater med regionalt apparat. Difi notat 2014:4

Difi (2016a): Organisering av statlige virksomheter. En veileder i prinsipper og vurderinger.

Difi (2016b): Direktorat eller foretak? En drøfting av tilknytningsformer for spesialisthelseforvaltningen. Difi notat 2016:1

Difi (2016c): Utviklingen i antall ansatte i sentral statsforvaltning. En kartlegging av årsaker. Difi-notat 2016:4

Finansdepartementet (2015): Rundskriv R-112/5 Bestemmelser om statlig gebyr- og avgiftsfinansiering.

Forvaltningsdatabasen <http://www.nsd.uib.no/polsys/forvaltning/>

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2015a): Invitasjon til å delta i reformprosessen. Brev 02.08.2015/Alle landets fylkeskommuner.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2015b): Tildelingsbrev 2015 til fylkesmannsembetene.

Lægred P., Roness P. G. & Rubecksen K. (2012): "Norway". Teoksessa Verhoest, K., Thiel, S.V., Bouckaert, G., Lægred, P., Van Thiel, S. (Eds.) Government Agencies. Practices and Lessons from 30 Countries.

LOV-1814-05-17. Kongeriket Norges Grunnlov. Oslo.

LOV-1992-09-25-107. Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven). Oslo.

LOV-2001-06-15-93 Lov om helseforetak m.m. (helseforetaksloven)

LOV-2006-06-16-20 Lov om arbeids- og velferdsforvaltningen [NAV-loven]

Meld. St. 22 (2015–2016): Nye folkevalgte regioner – rolle, struktur og oppgaver.

Nordbrønd Grøndahl Ø. (1997): Fristilling og politisering. Om bruken av direktoratsformen og forholdet mellom direktorat og departement i norsk sentralforvaltning etter 1945.

NOU 2003:34 Mellom stat og marked – Selvstendige organisasjonsformer i staten.

Prop 95 S (2014): Meldingsdel i kommuneproposisjonen 2015. Kommunereform.

Prop 1 LS (2015–2016): Gjennomgang av statlige gebyrer og sektoravgifter

SSB Lønnsstatistikk 2015

St.meld. nr. 19 (2008-2009) Ei forvaltning for demokrati og fellesskap

St.prp. nr. 46 (2004-2005) Ny arbeids- og velferdsforvaltning

www.kommunereformen.no <https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/kommunereform/Hvorfor-kommunereform/vedtatte-sammenslainger/id2470015/>

<https://www.regjeringen.no/no/tema/helse-og-omsorg/sykehus/innsikt/oversikt-over-landets-helseforetak/id485362/>

3.3 Tanska

Arbeidsmarkedsstyrelsen (2016): Institutioner under diverse ministerier pr. 1. januar 2016.

Balle Hansen M. & Norman Andersen V. (2012): "Denmark" Teoksessa Verhoest, K., Thiel, S.V., Bouckaert, G., Lægheid, P., Van Thiel, S. (Eds.) Government Agencies. Practices and Lessons from 30 Countries.

Danmarks statistik, OBESK2: Offentlig fulltidsbeskæftigede lønmodtagere efter sektor

Erhvervs- og Vækstministeriet (2016): Fakta-ark: Status på udflytning af statslige arbejdspladser. 23. Februar 2016.

Finansministeriet (1998): Betænkning nr 1354. Forholdet mellem minister og embedsmænd.

Finansministeriet (2006): Centraladministrationens organisering – status og perspektiver. Marts 2006.

Gram Mortensen, B. (2015): Offentlighed om offentligt ejede virksomheder i Danmark. Nordisk Administrativ Tidsskrift nr. 1/2015, 5–23.

LBK nr 1255 af 16/11/2015 Retsplejeloven

LOV nr 169 af 05/06/1953 Danmarks Riges grundlov

LOV nr 117 af 15/04/1964 Ministeransvarlighedslov

LSF 157 2012/1: Forslag til Lov om ændring af lov om regional statsforvaltning, lov om børns forsørgelse, lov om ægteskabs ingående og opløsning og forskellige andre lov som følge af ændret organisering af statsforvaltningene.

Lov 86/2012, Lov om Udbetaling Danmark.

Moderniseringsstyrelsen (2016): Mål- og resultatplan.

Moderniseringsstyrelsen, Budgetvejledningen 2.6.4, Låneramme, www.modst.dk

Olsen Erling (1989): "I magtens korridorer: Regeringsstyre eller ministerstyre?". Statsministeriet i 75 år. Luettavissa osoitteessa http://stm.dk/_p_8196.html

Patent- og varemærkestyrelsen, Årsrapport 2015

Regeringen (2015): Bedre balance. Statslige arbejdspladser tættere på borgere og virksomheder.

Statsforvaltningen, Årsrapport 2015.

Oversigt over statslige arbejdspladser i Danmark. <http://statenihele.dk/wp-content/uploads/2015/02/Oversigt-over-statslige-arbejdspladser-i-Danmark.pdf> Katsottu 28.6.2016

Økonomi- og indenrigsministeriet (2014): Kommuner og regioner – Opgaver og finansiering. Juni 2014.

4. Muut eurooppalaiset vertailumaat

4.1 Alankomaat

Arendsen, G. (2014) The Netherlands. In Huber Heinelt and Xavier Bertrana, eds. The Second Tier of Local Government in Europe. Provinces, counties, départements and Landkreise in comparison. London: Routledge, p. 269- 288.

Hendriks, F. & Schapp, L. (2010) The Netherlands: Subnational Democracy and Reinvention of Tradition. Teoksessa John Loughlin, Frank Hendriks, Anders Lidström, toim., The Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in Europe. s.

Thiel van, S. & Yesilkagit, K.(2014)Does task matter? The effect of task on the establishment, autonomy and control of semi-autonomous agencies. International Review of Administrative Sciences. 80: 318- 340.

Yesilkagit, K.I & Van Thiel, S. (2012) The Netherlands. Teoksessa Koen Verhoest, Sandra Van Thiel, Geert Bouckaert, toim., Government Agencies.

Asiantuntijahaastattelu: professori Sandra van Thiel, Nijmegenin yliopisto.

4.2 Iso-Britannia

Cabinet Office, U. K. (2006a). Executive Agencies: A Guide for Departments.

Cabinet Office, U. K. (2006b). Public Bodies: A Guide for Departments Chapter 2 Policy and characteristics of a Public Body.

Cabinet Office, U. K. (2006c). Public Bodies: A Guide for Departments Chapter 6 Financial Management - Accountability.

Cabinet Office, U. K. (2006d). Public Bodies: A Guide for Departments Chapter 7 Financial Management - Planning, Funding and Control.

Cabinet Office, U. K. (2010). Public Bodies 2009. Retrieved from https://www.gov.uk/government/publications?keywords=public+bodies&publication_filter_option=corporate-reports&topics%5B%5D=all&departments%5B%5D=cabinet-office&official_document_status=all&world_locations%5B%5D=all&from_date=&to_date=

Cabinet Office, U. K. (2012). The Approval Process for the Creation of Non Departmental Public Bodies.

Cabinet Office, U. K. (2016). Public Bodies 2015. Retrieved from https://www.gov.uk/government/publications?keywords=public+bodies&publication_filter_option=corporate-reports&topics%5B%5D=all&departments%5B%5D=cabinet-office&official_document_status=all&world_locations%5B%5D=all&from_date=&to_date=

Department for Communities and Local Government, U. K. (2016). Local Government Financial Statistics England. London.

House of Commons, U. K. (2015). The UK Constitution: A summary, with options for reform.

House of Lords, U. K. (1998). Public Service - Report. Retrieved from <http://www.publications.parliament.uk/pa/ld199798/ldselect/ldpubs/055/psrep01.htm>

James, O., Moseley, A., Petrovsky, N., & Boyne, G. (2012). United Kingdom. In K. Verhoest, S. Van Thiel, G. Bouckaert, & P. Laegreid (Eds.), Government Agencies: Practices and Lessons from 30 Countries (pp. 57-68). England: Palgrave Macmillan.

John, P., & Copus, C. (2011). The United Kingdom: Is there really an anglo model? In J. Loughlin, F. Hendriks, & A. Lidström (Eds.), The Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in Europe (pp. 27-47). Oxford: Oxford University Press.

Kuhlmann, S., & Wollmann, H. (2014). Introduction to Comparative Public Administration. Administrative Systems and Reforms in Europe. UK, USA: Edward Elgar Publishing

Laffin, M. (2016, 16.8.2016) The United Kingdom.

Martin, S. (2011). The United Kingdom. In H. Heinelt & X. Bertrana (Eds.), The Second Tier of Local Government in Europe: Provinces, counties, départements and Landkreise in comparison. USA and Canada: Routledge.

Office of National Statistics, U. (2016). Population Estimates for UK, England and Wales, Scotland and Northern Ireland: mid-2015.

Panchamia, N., & Thomas, P. (2014). Civil Service Reform in the Real World: Patterns of success in UK civil service reform. Retrieved from UK: <http://www.instituteforgovernment.org.uk/publications/civil-service-reform-real-world>

Police Act 1996.

Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2011). *Public Management Reform. A comparative Analysis: New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian state* (3rd ed.). USA: Oxford University Press.

Van Thiel, S. (2012). Comparing Agencies across Countries. In K. Verhoest, S. Van Thiel, G. Bouckaert, & P. Laegreid (Eds.), *Government Agencies: Practices and Lessons from 30 Countries* (pp. 18-26). England: Palgrave Macmillan.

Verhoest, K., Van Thiel, S., Bouckaert, G., & Laegreid, P. (2012). Introduction. In K. Verhoest, S. Van Thiel, G. Bouckaert, & P. Laegreid (Eds.), *Government Agencies: Practices and Lessons from 30 Countries* (pp. 3-17). England: Palgrave Macmillan.

4.3 Viro

Mäeltsemees, S. (2012) Local Government in Estonia. In Angel-Manuel Moreno, ed., *Local Government in the member states of the European Union: a comparative legal perspective*. INAP National Institute of public administration. Madrid, Spain. P. 157- 184.

Sarapuu, K. (2012) Estonia. In Koen Verhoest, Sandra van Thiel, Geert Bouckaert, Per Laegreid, eds., *Government Agencies. Practices and Lessons from 30 countries*. Houndmills, Basingstoke: Macmillan, p. 277-.

Savi, R. & Randma-Liiv, T. (2015) Public administration reform in Estonia: The abundance of piecemeal initiatives. In G. Hammerschmidt, S., Van der Walle, R. Andrews, P Bezes, eds., *Public Administration Reforms in Europe: The View from the Top*. Edward Elgars.

Sootla, G. & Kattai, K. (2012) Estonia: Challenges and Lessons of the Development of Local autonomy. In John Loughlin, Frank Hendriks, Anders Lidström, eds., *The Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in Europe*. Oxford: OUP, p. 576-595.

Asiantuntijahaastattelut: professori Tiina Radma-Liiv ja Sulev Mäeltsemees sekä tutkija Külli Sarapuu ja Ringa Raudla, Tallinnan Teknillinen Yliopisto

4.4. Portugali

Magone, J. (2011) The Difficult Transformation of State and Public Administration in Portugal. *Public Administration* 89: 756-782.

Magone, J. (2012) Portugal: Local Democracy in a Small Centralized Republic. In John Loughlin, Frank Hendriks, Anders Lidström, eds., *The Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in Europe*. OUP, p.. 384- 409.

Mendes, S., Gomes, P. & Araujo, J. F. (2012) Portugal. In Koen Verhoest, Sandra van Thiel, Geert Bouckaert & Per Laegreid, eds., *Government Agencies*. Houndmills, Basingstoke: Palgrave.

Asiantuntijahaastattelut: professori Filipe Teles ja tutkija Patricia Silva, Aveiron yliopisto, professori Antonio Tavares, Oreiran yliopisto.

4.5 Kroatia

Goran, P. (2015) Reform of the Public Administration in Slovenia and Croatia in the Context of Accession to the European Union. In Damjan Lajh, Zdravko Petak, *EU Public Policies Seen from a National Perspective: Slovenia and Croatia in the European Union*. Ljibljana: Javne politike, p. 49- 66.

Kopric, I. (2011) Contemporary Croatian Public Administration on the Reform Waves. *Croatian Academy of Legal Sciences Yearbook* 2: 1-40.

Kopric, I. & Musa, A. (2012) Croatia. In Koen Verhoest, Sandra van Thiel, Geert Bouckaert, Per Laegreid, eds., *Government Agencies. Practices and Lessons from 30 countries*. Houndmills, Basingstoke: Macmillan, p. 266- 276.

Kopric, I. & Musa, A. & Dulabic, V. (2016) *Local Government and Public Services in Croatia*. Faculty of Law, University of Zagreb.

Musa, A. (2014) Administrative Law and Public Administration. In Tatjana Josipovits, ed., Introduction to the Law of Croatia. Alphen aan den Rijn, Cluwer Law International,

Asiantuntijahaastattelut; professori Anamarija Musa, professori Vedran Dulabic ja professori Zdarvko Petak, Zagrebin yliopisto. Ministeri Dubravka Jurlina Alibegovicin esitelmä, NispaCEE konferenssi, Zagreb, toukokuu 2016.

5. Vertailumaat suhteessa Suomeen ja 6. Johtopäätökset

Balle Hansen M. & Norman Andersen V. (2012): "Denmark" Teoksessa Verhoest, K., Thiel, S.V., Bouckaert, G., Lægreid, P., Van Thiel, S. (Eds.) Government Agencies. Practices and Lessons from 30 Countries.

Difi (2012): Uavhengig eller bare uavklart? Organisering av statlig myndighetsutøvelse. Difi-rapport 2012:7.

Difi (2016c): Utviklingen i antall ansatte i sentral statsforvaltning. En kartlegging av årsaker. Difi-notat 2016:4

Christensen Tom & Lægreid Per (2012): "Competing principles of agency organization – a reorganization of a reform". International Review of Administrative Sciences 78 (4), 579–596

Christensen Tom, Fimreite Anne Lise & Lægreid Per (2014): "Joined-Up Government for Welfare Administration Reform in Norway". Public Organization Review (2014) 14:439–456

Goran, P. (2015) Reform of the Public Administration in Slovenia and Croatia in the Context of Accession to the European Union. In Damjan Lajh, Zdravko Petak, EU Public Policies Seen from a National Perspective: Slovenia and Croatia in the European Union. Ljubljana: Javne politike, p. 49-

Heinelt, H. & Bertrana, X. (eds.)(2011) The Second Tier of Local Government in Europe. Provinces, counties, départements and Landkreise in comparison. London: Routledge.

Kopric, I. & Musa, A. (2012) Croatia. In Koen Verhoest, Sandra van Thiel, Geert Bouckaert, Per Lægreid, eds., Government Agencies. Practices and Lessons from 30 countries. Houndmills, Basingstoke: Macmillan, p. 266- 276.

Lægreid P., Roness P. G. & Rubecksen K. (2012): "Norway". Teoksessa Verhoest, K., Thiel, S.V., Bouckaert, G., Lægreid, P., Van Thiel, S. (Eds.) Government Agencies. Practices and Lessons from 30 Countries.

Magone, J. (2012) Portugal: Local Democracy in a Small Centralized Republic. In John Loughlin, Frank Hendriks, Anders Lidström, eds., The Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in Europe. OUP, p.. 384- 409.

Nilsen Jorund K, Langset Magne (2015): Statens regionale inndeling og kommunesektoren – konsekvenser for samhandling. NIVI-rapport 2015:3

OECD Government at a Glance 2015

Sandberg Siv (2010): "Finnish Power-Shift: The Defeat of the Periphery?" Teoksessa Baldersheim Harald ja Rose Lawrence: Territorial Choice. The Politics of Boundaries and Borders".

Sandberg Siv (2016): "Muligheter, gulerøtter og mosaikk. Kommunereformene i Finland 2005–2014": Teoksessa Klausen Jan Erling, Askim Jostein ja Vabo Signy (red). Kommunereform i perspektiv. Fagbokforlaget, Bergen,

Sjöblom Stefan, Sandberg Siv (2015): "Svenskfinland och reformerna – vad har de betytt för handlingsutrymmet", teoksessa Sjöblom Stefan & Sandberg Siv: Makten att kombinera. Svenska Kulturfonden 2015.

Statskontoret (2016a): Renodling av statlig verksamhet.

Statskontoret (2016c): Statliga myndigheters lokalisering. Ett samlat underlag.

Statskontoret (2016d): Analys av Arbetsförmedlingens interna styrning och utvecklingsarbete. Statskontorets rapport 2016:4

Statsministerens kontor 16.10.2013: Offisielt fra statsråd.

Teles, F. & Kettunen, P. (2016) Intermunicipal Cooperation: a review of reasons and results. In Ugur Sadioglu & Kadir Dede, eds, Handbook of Research on Comparative Politics and Reformation in Local Governments, IGI Global. (forthcoming 2016)

Valtiokonttori (2016): Tietoja valtion maksullisesta toiminnasta 2015.

Valtiontalouden tarkastusvirasto (2015): Valtion maksupolitiikka. Tuloksellisuustarkastus 11/2015.

Valtiovarainministeriö (2015a): Yhteisillä päätöksillä kohti tulevaisuuden virastorakennetta. Keskushallinnon virastorakenneselvitys. Valtiovarainministeriön julkaisuja 3/2015.

Valtiovarainministeriö (2015b): Keskus- ja aluehallinnon virastoseelvityshanke (VIRSU). Aluehallinnon selvitysryhmän raportti. Valtiovarainministeriön julkaisuja 4/2015.

Valtiovarainministeriö (2016): Esiselvitys keskushallinnon virastojen tehtävistä (ei julkaistu)

Selvityshankkeen ohjausryhmä

Hallitusneuvos Tarja Hyvönen, valtiovarainministeriö

Ohjelmaneuvos Sirpa Kekkonen, valtioneuvoston kanslia

Neuvotteleva virkamies Timo Moilanen, valtiovarainministeriö

Erityisasiantuntija Hanna-Maria Paakkolanvaara, valtiovarainministeriö

Neuvotteleva virkamies Mikko Saarinen, valtiovarainministeriö

Kehitysohjaaja Tiina Tikka, työ- ja elinkeinoministeriö

Hallitusneuvos Tarja Hyvönen toimi ohjausryhmän puheenjohtajana ja neuvotteleva virkamies Timo Moilanen toimi hankkeen vastuuvirkamiehenä. Ohjausryhmä kokoontui neljä kertaa yhdessä Åbo Akademien tutkimustiimin kanssa.

VALTIONEUVOSTON
SELVITYS- JA TUTKIMUSTOIMINTA

tietokayttoon.fi

ISSN 2342-6799 (pdf)

ISBN 978-952-287-287-6 (pdf)

