



15.04.2019

Väliaikaishallinnon työryhmän TR 1 loppuraportti

Hallintotyöryhmä (TR 1)

Vastuuvalmistelija Paula Halonen

SISÄLLYS

1. TYÖRYHMÄN TEHTÄVÄKSIANTO JA TYÖSKENTELY.....	3
2. TYÖRYHMÄN KESKEISET TUOTOKSET	4
3. KANSALLINEN TUKI VALMISTELULLE	5
4. TYÖRYHMÄTYÖSKENTELYN SEKÄ KAINUUN MAAKUNTAVALMISTELUN KESKEISET ONNISTUMISET JA HAASTEET.....	5

LIITTEET

LIITE 1. TYÖRYHMÄN KOKOONPANO	6
LIITE 2. TYÖRYHMÄN TYÖOHJELMAVIRHE. KIRJANMERKKIÄ EI OLE MÄÄRITETTY.	



1. Työryhmän tehtäväksianto ja työskentely

Työryhmän työskentely on perustunut Kainuun väliaikaisen valmistelutoimielimen (VATE) ja maakuntaudistuksen ohjausryhmän kokouksissa tehtyihin päätöksiin. Hallintotyöryhmän varsinainen työskentely käynnistyi 24.01.2018 ja päättyi 17.01.2019. Työryhmä kokoontui yhteensä 12 kertaa. Työryhmän jäsenissä oli kahden henkilön vaihdos kesken valmistelun ja heidän osaltaan kokouksiin osallistuivat varajäsenet. Viimeistä tammikuun 2019 työryhmän kokousta lukuunottamatta kaikki kokoukset olivat päätösvaltaisia. Muutama työryhmän jäsenistä osallistui vähäisissä määrin työryhmän kokouksiin.

Hallintotyöryhmälle asetettuja tehtäviä olivat:

Ns. minimaakuntaa varten valmisteltavat tehtävät:

- Työjärjestyksen ja muun mahdollisen ohjeistuksen valmistelu VATE:lle
- Organisaatorakenne
- Asiakirjahallinnon järjestäminen
- Riskianalyysi

Maakuntaa varten valmisteltavat asiat:

- Hallintosäätö, konserniohje ja muu ohjeistus
- Maakunnan konserniorganisaation päivitys
- Konsernin toimielin- ja yksikkö rakenne
- Johtamisjärjestelmä (luottamushenkilöt + viranhaltijat)
- Liikelaitosten, yhtiöiden ja muiden organisaatioyksiköiden perustaminen
- Ulkoinen ja sisäinen tilintarkastus ja sisäinen valvonta
- Riskienhallinta hallinnon osalta/riskianalyysi
- Asiakirjahallinnon järjestäminen
- Sopimukset
 - Sopimusrekisteri, sopimusten analysointi ja ehdotukset
- Siirtyvät osakkeet ja sopimukset
- Hankintatoimen organisointi ja hankintamenettelyt (hankintatavat)
 - Ehdotukset organisoinniksi ja menettelyiksi
- Vaalien järjestäminen

Työryhmän työohjelma laadittiin työskentelyn käynnistyttyä ja sitä päivitettiin vastaamaan muuttuneita kansallisia aikatauluja. Työryhmän viimeisin versio työohjelmasta on liitteissä (liite 2), jossa on arvioitu työryhmän tehtävien valmistumisaikaa suuntaa-antavasti. Kyseisessä liitteessä on vain vuosille 2019 ja 2020 arvioidut valmistuvat tehtävät eli liitteen työohjelmassa ei ole valmistelun alkuvaiheen tehtäviä vuodelta 2018.

2. Työryhmän keskeiset tuotokset

Valmistelun etenemistä hidasti epävarmuus maakuntauudistukseen liittyvien lakien voimaantuloista ja muuttuneista aikatauluista valtakunnan tasolla. Monet asiat olivat kytköksissä lakien voimaantulon aikatauluun. Työryhmä valmisteli annetun toimeksiannon mukaisesti ne asiakirjat ja asiat, jotka oli mahdollista valmistella. Epävarmuus sote- ja maakuntauudistuksen lakipakettien käsittelystä eduskunnassa vaikutti selkeästi valmistelun loppuvaiheessa työryhmän työskentelyyn. Käytännössä työryhmän viimeinen kokous pidettiin 17.01.2019.

Hallintotyöryhmä laati ns. minimaakuntaa varten väliaikaisen valmistelutoimielimen työjärjestyksen ja organisaatorakenteen sekä hoiti asiakirjahallinnon järjestämisen. Lisäksi hallintotyöryhmä valmisteli riskianalyysiä sekä ns. minimaakuntaa varten että uutta maakuntaa varten.

Hallintotyöryhmä valmisteli hallintosääntöä uutta maakuntaa varten. Hallintosäännön valmistelua johdettiin valtakunnan tasoisesti hallintoverkostossa, jossa vetovastuu valmistelusta oli Kuntaliitolla ja valtiovarainministeriöllä. Hallintosäännön valmistelun eteneminen valtakunnan tasolla oli hidasta ja tästä johtuen työryhmä päätti, että olisi valmistellut valtakunnan tason valmistelun ohella Kainuun maakunnan hallintosääntöä omalla nopeammalla tahdilla. Tämä työ jäi kuitenkin kesken maakuntauudistuksen valmistelun päätyttyä. Hallintotyöryhmän tehtävissä seuraavana vaiheena olisi ollut hallintosäännön ohella valmistella maakunnan konserniohje ja muu tarvittava ohjeistus. Kainuun maakunnan konsernirakenteen valmistumisella oli todella suuri merkitys hallintotyöryhmän työstämiin asiakirjoihin ja asioihin. Valmis konsernirakenne olisi tarvittu erityisesti hallintosäännön yksityiskohtaisempaa valmistelua varten.

Maakunnan konserniorganisaation päivitys, konsernin toimielin- ja yksikkörakenne, johtamisjärjestelmä (luottamushenkilöt ja viranhaltijat) sekä liikelaitosten, yhtiöiden ja muiden organisaatioyksiköiden perustaminen olivat riippuvaisia poliittisesta päätöksenteosta, joten niitä ei voitu valmistella hallintotyöryhmässä ennen tarvittavaa poliittista päätöksentekoa.

Hallintotyöryhmän tehtäviin maakuntaa varten kuuluivat myös ulkoinen ja sisäinen tilintarkastus ja sisäinen valvonta sekä riskienhallinta hallinnon osalta/riskianalyysin laadinta. Muita tehtäviä olivat asiakirjahallinnon järjestäminen, sopimukset, siirtyvät osakkeet ja sopimukset, hankintatoimen organisointi ja hankintatavat sekä vaalien järjestäminen (etenemismallin laadinta). Näistä tehtävistä hallintotyöryhmä valmisteli hankintatoimen organisointia ja hankintatapoja jo hyvinkin pitkälle. Lisäksi osallisorganisaatioihin lähetettiin sopimusten keräämistä varten taulukot ja ohjeet. Sopimustietojen palauttamiselle asetettiin määräajaksi 28.02.2019. Kainuun ELY-keskuksessa ja Kainuun TE-toimistossa sekä Kainuun liitossa tiedot kerättiin määräaikaan mennessä. Riskianalyysiä valmisteltiin lähtökohtaisesti ns. minimaakuntaa varten ja viimeisin versio asiakirjasta oli viimeistelyä vaille valmis. Uuden maakunnan asiakirjahallinnon järjestämistä varten rekrytoitiin tiedonhallinnan suunnittelija, joka alkoi kartoittamaan tätä tehtäväkokonaisuutta. Vaalien järjestämistä varten hallintotyöryhmä valmisteli vaalien etenemismallin.

Osa hallintotyöryhmän jäsenistä osallistui loppusyksyllä 2018 konsernirakenteen valmistelua koskevaan työpajaan. Työpajassa mietittiin muun muassa miten hallinnon osalta siirtyvä henkilöstö sijoittuisi konsernirakenteessa.

3. Kansallinen tuki valmistelulle

Hallintosääntöä valmisteltiin valtakunnallisessa hallintoverkostossa. Lisäksi valtakunnallisessa omaisuus, sopimukset ja hankinnat –verkostossa valmisteltiin verkoston nimen mukaisia asioita. Hallintoverkoston osalta vetovastuussa olivat Kuntaliitto ja valtiovarainministeriö. Omaisuus, sopimukset ja hankinnat –verkoston vetovastuussa oli pääsääntöisesti valtiovarainministeriö. Maakuntaudistuksen valmistelun päätyttyä verkostojen työ jäi kesken ja esimerkiksi hallintosääntöä ei ehditty valmistella valmiiksi valtakunnan tasolla hallintoverkostossa. Valtakunnallisista verkostoista sai vertaistukea, kun asioita pohdittiin eri tahojen edustajien kesken. Verkostoihin osallistuminen onnistui kätevästi Skypellä. Verkostoissa perustettiin vapaaehtoisuuteen pohjautuen ns. työnrkkejä eli esimerkiksi sopimusasioita varten sai ilmoittautua pienempään työnrkkiin pohtimaan ja valmistelemaan sopimusasioita, jotka esiteltäisiin kaikille verkostoihin osallistujille.

Kainuun maakuntaudistuksen osalta edustajana molemmissa yllämainituissa verkostoissa oli hallinnon vastuuvalmistelijana lakimies Paula Halonen Kainuun liitosta ja hänen varajäsenenä oli lakimies Paula Pääskylä-Leinonen Kainuun TE-toimistosta.

4. Työryhmätyöskentelyn sekä Kainuun maakuntavalmistelun keskeiset onnistumiset ja haasteet

Hallintotyöryhmä valmisteli toimeksiannon mukaisesti niitä asioita, jotka pystyttiin valmistelemaan ennen Kainuun maakunnan konsernirakenteen valmistumista. Hallintotyöryhmän mukaan konsernirakenne olisi pitänyt laatia mahdollisimman nopeasti valmistelun alkuvaiheessa, koska sillä oli suuri merkitys hallintotyöryhmän tehtävien valmisteluun, erityisesti hallintosäännön valmisteluun. Maakuntaudistuksen valtakunnan tason lainsäädännön keskeneräisyys ja muuttuneet aikataulut sekä valmistelun loppuvaiheen epävarmuus maakuntaudistuksen etenemisestä vaikuttivat hallintotyöryhmän työskentelyyn. Toimeksiannon tehtävien aikataulutusta jouduttiin muuttamaan. Huomattavissa oli selkeästi, että epävarmuus lakipakettien käsittelystä ja valtakunnallisesta aikataulutuksesta vaikutti valmistelun loppuvaiheessa työryhmän jäsenten motivaatioon ja osallistumiseen. Esimerkiksi viimeiseen hallintotyöryhmän kokoukseen 17.01.2019 osallistui vain kolme työryhmän jäsentä.

Työryhmän työskentely oli kokonaisuutta tarkastellen sujuvaa ja osallistuminen oli suhteellisen aktiivista. Suotavaa olisi tosin ollut, että kaikkien organisaatioiden edustajat olisivat antaneet täyden panoksen työryhmätyöskentelyyn. Tätä olisi toivottu erityisesti sopimusten selvittelyyn liittyvissä asioissa.

Onnistumisiksi voi todeta työryhmän työskentelyn kokonaisuudessaan ja ne asiakirjat, jotka saatiin valmisteltua. Lisäksi tutustuminen uusiin henkilöihin ja verkostoituminen olivat positiivisia asioita. Hallintotyöryhmän jäsenet olivat kukin asiantuntijoita omalla alallaan ja useampi työryhmän jäsen oli koulutukseltaan juristi. Haasteena oli edellä mainittujen valtakunnallisten epävarmuuksien lisäksi osallisorganisaatioiden resursseihin liittyvät seikat. Löytyikö työryhmän kaikilla jäsenillä aikaa osallistua työryhmän kokonaisvaltaiseen työskentelyyn. Hallintotyöryhmän jäsenissä tapahtui valmistelun aikana muutama henkilövaihdos ja tietyin osin varajäsenet joutuivat osallistumaan kokouksiin.

LIITTEET

LIITE 1. Työryhmän kokoonpano

Hallintotyöryhmän osa-aikaisena vastuuvastavalmistelijana ja puheenjohtajana toimi lakimies Paula Halonen Kainuun liitosta. Varapuheenjohtajana toimi Anu Huttunen Kainuun sotesta. Sihteerinä toimi Paula Pääskylä-Leinonen Kainuun TE-toimistosta.

Hallintotyöryhmän varsinaiset jäsenet (suluissa varajäsenet):

- Kainuun ELY-keskus ja Kainuun TE-toimisto: Paula Pääskylä-Leinonen
- Kainuun liitto: Paula Halonen
- Kainuun pelastuslaitos: Anssi Parviainen
- Kainuun sote: Anu Huttunen (varajäsen Jenni Kyyriäinen) ja Tuija Holttinen (varajäsen Merja Kemppainen)
- Kunnat: Tuija Aarnio
- Maakuntaudistuksen ohjausryhmä: Jouko Korhonen VAS
- Henkilöstön edustajat: Heikkinen Pirjo JYTY (varajäsen Koskensalmi Leila JHL)

Henkilövaihdokset kesken valmistelun (kesä 2018):

- jäsen Tuija Holttisen tilalla kokouksiin osallistui Juho Jukkola, Kainuun sote
- varajäsen Jenni Kyyriäisen tilalla kokouksiin osallistui Hilikka Karivuo, Kainuun sote

LIITE 2. Työryhmän työohjelma

TR 1 HALLINTOTYÖRYHMÄ

Vuosi 2019

Valmisteltava asia	Valmisteltava asiakirja tms.	Lopullinen päätöksentekijä	Milloin oltava valmis	Muuta
1. Kainuun maakunnan hallintosäännön laadinta	Kainuun maakunnan hallintosääntö	Maakuntavaltuusto	Kevät 2019	
2. Kainuun maakunnan hankintatoimen organisointi ja hankintatavat	Kainuun maakunnan hankintasääntö	Maakuntahallitus	Vuoden 2019 aikana	Lisäksi laaditaan hankintaohje ja mahdollisesti osto-ohje
3. Kainuun väliaikaishallinnon ja Kainuun maakunnan riskianalyysin laadinta	Riskianalyysi	Virallinen vate ja maakuntahallitus	Kevät 2019	Ns. minimaakunnan osalta riskianalyysin hyväksyy virallinen vate, Kainuun maakunnan osalta maakuntahallitus
4. Kainuun maakunnan konsernirakenne	Konsernirakenne	Maakuntavaltuusto	Kevät 2019	Valmistelu menneillään hallintotyöryhmän ulkopuolella
5. Kainuun maakunnan konserniohje	Konserniohje	Maakuntavaltuusto	Kevät 2019	Omistajanohjaus näkökanta
6. Siirtyvät sopimukset	Yksityiskohtainen selvitys siirtyvistä sopimuksista	Maakuntavaltuusto, sopimusten vastaanottamista koskeva päätös	Vuoden 2019 aikana, sopimustietojen kerääminen 28.02.2019 mennessä	Lisäksi jokainen organisaatio tekee omat päätöksensä sopimusten siirtämisestä
7. Vaalit	Vaalien etenemiskaavio	Maakuntahallitus asettaa tarvittavat toimitukset vaaleja varten	On jo valmiina /mahdolliset tarkennukset kevät 2019 (aikataulutus)	
8. Maakunnan perustamiseen liittyvät hallinnolliset asiat			Kevät 2019	
9. Toimielimet/luottamus- henkilöhallinto			Kevät 2019	Riippuvainen Kainuun maakunnan konsernirakenteesta, määrittellään hallintosäännössä

Vuosi 2020

Valmisteltava asia	Valmisteltava asiakirja tms.	Lopullinen päätöksentekijä	Milloin oltava valmis?	Muuta
1. Asiakirjahallinnon järjestäminen		Asiakirjahallinnon valtakunnalliseen kilpailutukseen liittyen mahdollisesti maakuntahallitus tai virallinen vate	Viimeistään vuoden 2020 aikana	
2. Ulkoinen ja sisäinen tilintarkastus ja sisäinen valvonta	Hallintosäännössä ja muissa mahdollisissa asiakirjoissa	Maakuntavaltuusto hallintosäännön hyväksymisen kautta	Viimeistään vuoden 2020 aikana, hallintosääntö kevät 2019	
3. Muu juridinen ohjeistus			Kevät 2020	Tarkennetaan tarvitaanko muuta juridista ohjeistusta