

LIIKENNE- JA VIESTINTÄVALIOKUNNAN LAUSUNTO 19/2009 vp

Hallituksen esitys aluehallinnon uudistamista koskevaksi lainsäädännöksi

Hallintovaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 5 päivänä toukokuuta 2009 lähettäessään hallituksen esityksen (HE 59/2009 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi hallintovaliokuntaan samalla määrännyt, että liikenne- ja viestintävaliokunnan on annettava asiasta lausunto hallintovaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- liikenneneuvos Riitta Virén, liikenne- ja viestintäministeriö
- apulaisjohtaja Matti Eronen, Merenkulkulaitos
- johtaja Aulis Nironen, Tiehallinto
- hallintopäällikkö Kari Männistö, Hämeen tiepiiri
- liikennehallintopäällikkö Kari Hiltunen, Itä-Suomen lääninhallitus

- liikennehallintopäällikkö Tapani Rossi, Oulun lääninhallitus
- tiejohtaja Anders Östergård, Vaasan tiepiiri
- suunnittelupäällikkö Heikki Pusa, Hämeen liitto
- kaavoitusjohtaja Saini Heikkuri-Alborzin, Pohjanmaan liitto
- johtaja Esko Pyykkönen, Destia Tieliikelaitos
- toimitusjohtaja Heikki Kääriäinen, Linja-autoliitto
- asiamies Heikki Tuominen, Palkansaajajärjestö Pardia ry
- viestintäjohtaja Nina Nizovsky, Suomen Taksi-liitto.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- oikeusministeriö
- Ajoneuvohallintokeskus
- Ratahallintokeskus
- Hämeen tiepiiri.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki aluehallintovirastoista, laki elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista sekä laki ympäristönsuojelu- ja vesiasioiden käsittelystä aluehallintovirastossa. Lisäksi esityksessä ehdotetaan tehtäväksi muutoksia työsuojeluhallinnosta annettuun lakiin, valtion virkamieslakiin ja alueiden kehittämislakiin. Lääninhallituslaki, laki työ- ja

elinkeinokeskuksista sekä työ- ja elinkeinotoimistoista, laki ympäristöhallinnosta sekä laki ympäristölupavirastoista ehdotetaan kumottaviksi. Lainsäädäntökokonaisuuden voimaantuloista ja uudistuksen siirtymäkauden järjestelyistä ehdotetaan säädettäväksi erillisessä voimaantuloissa.

Esityksen yleisenä tavoitteena on uudistaa laajasti aluehallintoa ja saada aikaan kansalais- ja asiakaslähtöisesti, tehokkaasti ja tuloksellisesti toimiva aluehallinto. Esityksellä vahvistetaan ja lisätään maakunnan liittojen roolia ja asemaa aluekehitystyössä sekä edistetään valtion aluehallinnon ja maakunnan liittojen yhteistyötä. Esityksellä luodaan lisäksi lainsäädännöllinen perusta aluehallinnon viranomaisten toiminnalle.

Tähän esitykseen sisältyvien edellä mainittujen säädösmuutosten lisäksi uudistus vaikuttaa aluehallinnon viranomaisten tehtäviä koskeviin noin 250 lakiin ja näissä laeissa noin 1 200 säännöksen. Myös nämä lait ehdotetaan muutettaviksi tarpeellisin osin. Näitä lakeja koskevat muutosehdotukset annetaan erikseen tätä esitystä täydentävänä hallituksen esityksenä tai niitä koskevat muutosehdotukset sisällytetään tämän esityksen kanssa annettaviin rinnakkaisiin toimialakohtaisiin hallituksen esityksiin.

Tässä hallituksen esityksessä valtion aluehallinto (läninhallitukset, työ- ja elinkeinokeskukset, alueelliset ympäristökeskukset, ympäristölupavirastot, tiepiirit ja työsuojelupiirien työsuojelutoimistot) ehdotetaan koottavaksi kahteen monialaiseen viranomaiseen, joita olisivat aluehallintovirastot sekä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset.

Esityksen mukaan aluehallintovirasto edistäisi alueellista yhdenvertaisuutta hoitamalla lainsäädännön toimeenpano-, ohjaus- ja valvonta-tehtäviä alueilla. Tämän tarkoituksen toteuttamiseksi virasto edistäisi muun muassa perusoi-keuksien ja oikeusturvan toteutumista, peruspal-

velujen saatavuutta, ympäristönsuojelua, ympäristön kestäväää käyttöä, sisäistä turvallisuutta sekä terveellistä ja turvallista elin- ja työympäristöä alueilla. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus edistäisi alueellista kehittämistä hoitamalla valtionhallinnon toimeenpano- ja kehittämistehtäviä alueilla. Tämän tarkoituksen toteuttamiseksi keskus edistäisi muun muassa yrittäjyyttä, työmarkkinoiden toimintaa, osaamista ja kulttuuria, liikennejärjestelmän toimivuutta ja liikenteen turvallisuutta, hyvää ympäristöä sekä luonnon ja luonnonvarojen kestäväää käyttöä sekä maahanmuuttoa ja maahanmuuttajien kotouttamista ja työllistymistä alueilla.

Valtion aluehallinnon viranomaisten ohjaus tapahtuisi asianomaisten ministeriöiden nykyistä tiiviimpänä ja suunnitelmallisempänä yhteistyönä, jonka vuoksi strategista ja toiminnallista ohjausta ehdotetaan vahvistettavaksi.

Ehdotetut uudistukset vahvistaisivat maakunnan liittojen toimivaltaa aluekehitystyötä kokoa- vana ja yhteensovittavana viranomaisena. Maakuntaohjelmien vaikuttavuutta vahvistettaisiin ja maakunnan liitoille siirrettäisiin valtion aluehallinnosta alueiden kehittämistehtäviä. Myös aluehallinnon palvelurakenteita ehdotetaan kehitettäväksi erityisesti sähköisen asioinnin ja yhteis- palvelun käyttöönoton kautta.

Ehdotusten kielellisiä vaikutuksia on pyritty ottamaan esityksessä huomioon, jotta kansalaisille voidaan myös tulevaisuudessa taata hallin- non palvelut molemmilla kansallisilla kielillä ja saamen kielellä.

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivä- nä tammikuuta 2010.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Yleistä

Liikenne- ja viestintävaliokunta pitää ehdotet- tua aluehallintouudistusta sinänsä kannatettava- na. Valtion aluehallinnon eri toimijoiden kokoa- minen kahteen laajempaan alueelliseen organi- saatioon ja yhteiseen ohjaukseen mahdollistaa

resurssien ja asiantuntemuksen tarkoituksenmu- kaisen ja koordinoitun käytön. Uudistuksessa tiehallinnon tiepiirit ja läninhallitusten liiken- neosastot siirtyvät elinkeino-, liikenne- ja ympä- ristökeskuksiin (ELY) muodostaen liikenne ja infra -vastuualueen. Liikenne ja infra -vastuu- alueita tulee olemaan yhdeksässä keskuksessa. Näitä ovat Uusimaa, Varsinais-Suomi, Pirkan-

maa, Keski-Suomi, Etelä-Pohjanmaa, Pohjois-Pohjanmaa, Lappi, Pohjois-Savo ja Kaakkois-Suomi. Uudistus antaa uusia mahdollisuuksia suunnata liikennejärjestelmän kehittämistä alueen kilpailukyvyyn ja toisaalta kestävän kehityksen vaatimusten pohjalta.

Samanaikaisesti valtion aluehallinnon uudistamisen kanssa on valmisteilla liikennehallinnon virastouudistus. Ratahallintokeskus, Tiehallinnon keskushallinnon toiminnot ja Merenkulkulaitoksen muut kuin Liikenteen turvallisuusvirastoon, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukseen tai perustettavaan merenkulun tuotantoyhtiöön siirrettävät toiminnot yhdistettäisiin Liikennevirastoksi. Vastaavasti yhdistettäisiin Merenkulkulaitoksen meriturvallisuustoiminto, alusliikenteen ohjauksen ja luotsauksen viranomaistoiminnot ja alusrekisterin pitäminen, Ilmailuhallinto, Rautatievirasto ja Ajoneuvohallintokeskus Liikenteen turvallisuusvirastoksi. Tämän virastouudistuksen keskeisenä tavoitteena on vahvistaa liikennejärjestelmäajattelua ja hyödyntää yhdistettävien virastojen osaamista toiminnan vaikuttavuuden, laadun ja tuottavuuden parantamiseksi. Molempien uudistusten suunnitellaan tulevan voimaan vuoden 2010 alusta.

Valiokunnan arvion mukaan aluehallintouudistuksen kiireinen valmistelu-aika ja voimaantulo jo vuoden 2010 alusta yhdistettynä hallinnonalan virastoratkaisuun vaikeuttavat merkittäväällä tavalla kokonaiskuvan saamista muutosten mahdollisista vaikutuksista liikennehallinnon alueelliseen toimintaan. Valiokunta kiinnittää erityistä huomiota liikennehallinnon alueellisten palvelujen järjestämiseen, ohjausjärjestelmän toimivuuteen, tehtävien määrittelyyn ja tuottavuusohjelman toimeenpanoon uusissa keskuksissa.

Palvelut

Valiokunta toteaa, että alun perin hallinnollisten rakenteiden uudistamisena alkanut uudistus näyttää johtavan käytännössä merkittävään palvelupisteiden alueelliseen muutokseen. Aluejako muuttuu nykyisten Uudenmaan, Hämeen, Kaakkois-Suomen, Savo-Karjalan, Vaasan ja

Oulun tiepiirien osalta. Esimerkiksi aluejakomuutos ja yhden päätoimipaikan esityksessä suppeasti perusteltu muutos Vaasasta Seinäjoelle saattavat aiheuttaa resursointi- ja osaamiongelmia sekä henkilöstösiirtoja yksiköistä toisiin. Esitetyt muutokset näyttäivät olevan osin valtion yleisten alueellistamisperiaatteiden vastaisia, kun tehtäviä siirretään myös Tampereelta Helsinkiin. Muutokset voivat heikentää osin Pohjanmaan ruotsinkielisen väestönsosan mahdollisuuksia riittävään palveluun omalla äidinkielellään.

Lääninhallitusten liikenneosastojen tehtävät tullaan järjestämään toistaiseksi yhdeksään elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukseen. Nykyisissä toimipaikoissa oleva henkilöstö jatkaa ao. paikkakunnilla. Lääninhallitusten liikenneosastojen henkilöstöä on esitettyjen keskusten lisäksi myös Joensuussa, Mikkelissä ja Hämeenlinnassa. Valiokunta kiinnittää vakavaa huomiota palvelujen alueellisesti tasavertaiseen saatavuuteen jatkossa. Tulevissa elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksissa tuleekin selvittää, millä hallinnollisilla ratkaisulla, kuten yhteisillä, yhden luukun periaatteella toimivilla alueellisilla palvelupisteillä, voidaan taata alueellisesti ja kielellisesti tasavertaisten, laadukkaiden palvelujen saatavuus. Asiakkaiden palvelujen taso on voitava taata myös siirtymävaiheen aikana.

Toiminnan ohjaus

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten ohjausta koordinoi työ- ja elinkeinoministeriö. Sen johdolla laaditaan kaikille keskuksille yhteinen strateginen asiakirja. Jokaisen keskuksen kanssa solmitaan strateginen tulossopimus, jonka allekirjoittavat ministeriö ja keskuksen johtaja. Liikenne- ja viestintäministeriö ja tuleva Liikennevirasto ovat aktiivisesti mukana valmistelussa. Toiminnallisen tulossopimuksen solmivat Liikennevirasto ja liikenne ja infra -vastuualueen johtaja, ja siinä määritellään mm. tienpidon tavoitteet. Liikennevirasto ohjaa myös muutoin keskusten toimintaa siten, että valtakunnalliset tienpidon sekä liikennejärjestelmän toimivuutta koskevat linjaukset toteutuvat.

Saadun selvityksen mukaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten ohjauksessa suuren haasteen muodostaa substanssi- ja henkilöstöohjauksen eriyttäminen. Ohjaus on monimuotoista, ja ministeriöiden (keskusvirastojen) yhteistoiminta on pystyttävä järjestämään hyvin. Tärkeintä on substanssiohjauksen järjestäminen ja säilyttäminen hallinnonalalla siten, että rahoitus ja substanssin toiminnallinen tulosohtaus jatkossakin kulkevat hallinnonalan kautta.

Valiokunta yhtyy asiantuntijakuulemisessa esiin tuotuihin epäilyksiin siitä, että elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusta voisi menestyksellisesti johtaa oto-periaatteella. Jatkossa tulee seurata esitetyn johtamisjärjestelmän toimivuutta ja tarvittaessa arvioida sääntelyä uudelleen.

Uudistuksessa omaksuttu ohjausmalli merkitsee valiokunnan arvion mukaan ohjaajien ja ohjaavien asiakirjojen sekä tarvittavien neuvottelujen määrän selvää kasvua. Vaarana on, että uudistus tältä osin nimenomaan lisää hallinnointiin tarvittavia resursseja. Aikaisemmat kokemukset virastojen tulosohtauksesta, jossa ohjaavia ministeriöitä on useita, eivät kaikilta osin ole olleet toimivia. Syyt ovat liittyneet muun muassa keskenään ristiriitaisiin tavoitteisiin ja resurssien mitoitukseen.

Liikenne- ja viestintäministeriön ja perustetavan liikenneviraston toimivaltasuhteet ja työnjako suhteessa elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksiin on muodostettava siten, että rahoituksen ja substanssin toiminnallinen ohjaus tukee ja yhtenäistää keskusten toimintaa hallinnonalan tehtävissä. Valiokunta painottaa, että eri yksiköillä tulee jatkossakin olla yhtäläiset resurssit ja toimintatavat, joilla varmistetaan riittävä alueellinen asiantuntemus ja kansalaisten tasapuolinen alueellinen kohtelu liikenneasioissa. Valtakunnallisen ohjauksen tulee olla niin selkeätä, että kansalaisten yhdenvertaisuus voidaan varmistaa ja mm. minimoida epäselvästä ohjauksesta tai epäyhtenäisistä toimintatavoista johtuvaa valituskierrettä.

Valiokunta korostaa, että elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten tehtävänä olevan liikennejärjestelmien toimivuuden ja liikenteen turvallisuuden varmistaminen on keskeinen toi-

minnallinen tavoite. Tavoitteen saavuttamiseksi on tieverkon häiriötön ylläpito ja väylähankkeiden toimeenpano varmistettava selkeällä ohjauksella ja hyvällä yhteistyöllä väylähankkeista vastaavien viranomaisten välillä. Erityistä huomiota on kiinnitettävä uudistusten ylimenokauden sujuvuuteen. Keskukset vastaavat alueellaan myös julkisen liikenteen palveluiden järjestämisestä. Tämän kansalaisten kannalta tärkeän peruspalvelun alueellisesti tasavertainen järjestäminen edellyttää keskusten ja maakunnan liittojen tiivistä yhteistyötä joukkoliikenneoperaattoreiden ja niitä edustavien järjestöjen kanssa mm. liikennejärjestelmäsuunnitelmia laadittaessa.

Tehtävien määrittely

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista ehdotetun lain 3 §:ssä täsmennetään ne toimialat, joille kuuluvia erikseen säädettyjä tehtäviä keskukset hoitavat. Pykälän 1 momentin 9 kohdassa mainitaan liikennejärjestelmän toimivuus, liikenneturvallisuus, tie- ja liikenneolot, maanteiden pito sekä julkisen liikenteen järjestäminen. Saman pykälän 2 momentin 2 kohdan mukaan keskusten tehtävänä on lisäksi valmistella muun muassa liikenteen peruspalvelujen alueellisen saatavuuden arviointia.

Valiokunta pitää tärkeänä, että vielä harkitaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten liikenteen vastuualueen tehtävien määrittelyä. Esityksen mukainen määrittely on ylimalkainen ja täsmentyy vasta hallinnonalakohtaisissa substanssilaeissa. Lakiehdotuksessa käytetty määrittely tehtävien hoitamisesta jättää merkittävällä tavalla auki keskusten tehtävien perimmäisen laadun esimerkiksi siltä osin, vastaako keskus tehtäviensä hoitamisesta alueellaan vai kanavoituuko vastuu esimerkiksi tulevalle Liikennevirastolle. Valiokunta kiinnittää erityistä huomiota siihen, että keskuksen pitää jatkossa vastata sille annettujen tehtävien hoitamisesta toimialueellaan, samalla tavalla kuin esimerkiksi tiepiirit tekevät tällä hetkellä.

Asiantuntijaselvityksen mukaan yhteysalusliikenne uhkaa jäädä jatkossa tämän uudistuksen ja liikennevirastouudistuksen yhteydessä

kokonaan mainitsematta säädösten ja esimerkiksi sen sisältyminen nyt ehdotettuihin säännöksiin jää tulkinnan varaan. Valiokunta painottaa yhteysalusliikenteen ratkaisevaa merkitystä saariston asukkaiden liikenteellisten peruspalvelujen takaajana. Valiokunta pitää erittäin tärkeänä, että yhteysalusliikenteen merkitys ja sen järjestämisvastuu täsmentyvät riittävällä tavalla säädettävässä laissa tai sen perusteluissa mahdollisten tulkintaepäselvyyksien välttämiseksi. Valiokunta esittää harkittavaksi yhteysalusliikenteen sisällyttämistä 3 §:n 1 momentin 9 kohtaan.

Valiokunta korostaa alueellisen liikennejärjestelmäsuunnittelun merkitystä liikenteen ja maankäytön yhteensovittamisessa. Valiokunta on esimerkiksi mietinnössään (LiVM 9/2008 vp) valtioneuvoston liikennepoliittisesta selonteosta (VNS 3/2008 vp) esittänyt eduskunnan hyväksymän lausuman, että maankäytön ja liikenteen seudullista ja valtakunnallista suunnittelua ja niihin liittyviä ohjausmenetelmiä on kehitettävä määrätietoisesti, jotta yhdyskuntarakenne eheytyy ja liikkumisen tarve vähenee. Valiokunta esittääkin nyt harkittavaksi liikennejärjestelmätöihin kuuluvan alueellisen liikennejärjestelmäsuunnittelun liittämistä selkeästi osaksi elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten liikenteen ja infrastruktuurin vastuualueen tehtäviä.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksia koskevan lakiehdotuksen 7 § sisältää säännökset keskusten toiminnan strategisesta suunnittelusta ja ohjauksesta. Pykälän mukaan kullekin keskukselle laaditaan myös erillinen strateginen tulostavoiteasiakirja. Strategisilla tulostavoiteasiakirjoilla kytketään yhteen keskuksille asetetut yleiset tavoitteet ja päämäärät sekä alueen maakuntaohjelmat ja niiden toteuttamissuunnitelmat. Maakunnan liittojen aseman ja tehtävien uudistamiseksi hallituksen esityksessä ehdotetaan myös alueiden kehittämislakia muutettavaksi ja maakunnan liittojen tehtäviä laajennet-

taviksi niin, että niiden vastuulle tulisi käynnistää suunnitteluprosessit ja johtaa niihin liittyvää yhteistyötä muun muassa liikennejärjestelmää koskevien suunnitelmien laatimiseksi. Ehdotuksen tarkoituksena ei ole siirtää päätösvaltaa, vaan maakunnan liitto koordinoisi näiden suunnitelmien alueellista laatimista. Maakunnan liittojen vastuulle kuuluva yhteensovittaminen tarkoittaisi suunnitteluprosessien käynnistämistä ja siihen liittyvän yhteistyön johtamista.

Alueellisen liikennejärjestelmäsuunnittelun tärkeyttä korostaen valiokunta esittää vielä edellä mainitun 7 §:n täsmentämistä siten, että siitä selkeästi ilmenisi lakiehdotuksen perusteluissa todettu tarkoitus suunnitteluprosessin käynnistämisestä ja siihen liittyvän yhteistyön johtamisesta.

Tuottavuusohjelman toimeenpano

Valtion tuottavuusohjelman mukaisesti elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksille on asetettu yhteinen 640 henkilötyövuoden (n. 15 %) vähennemätavoite vuoteen 2015 mennessä. Nyt yhdistyvät alueorganisaatiot ovat kuitenkin erilaisessa kehitysvaiheessa tuottavuuden parantamisessa. Tiehallinto on tukitehtävien osalta ulkoistanut perustietotekniikan markkinoilta hankittavaksi sekä operatiivisen talous- että henkilöstöhallinnon tehtävät Valtiokonttorin palvelukeskukseen. Valiokunta korostaa, että jo tehty tuottavuustoimet on otettava huomioon, jotta tuottavuusohjelman toimeenpano uusissa keskuksissa ei vaikuttaisi vähentävästi tienpidon resursointiin ja alan osaamiseen.

Lausunto

Lausuntonaan liikenne- ja viestintävaliokunta esittää,

että hallintovaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

LiVL 19/2009 vp — HE 59/2009 vp

Helsingissä 22 päivänä syyskuuta 2009

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Martti Korhonen /vas	Pentti Oinonen /ps
vpj.	Saara Karhu /sd	Markku Pakkanen /kesk
jäs.	Mikko Alatalo /kesk	Lyly Rajala /kok
	Marko Asell /sd	Tero Rönni /sd
	Leena Harkimo /kok	Pertti Salovaara /kesk (osittain)
	Kalle Jokinen /kok	Janne Seurujärvi /kesk
	Lauri Kähkönen /sd	Ilkka Viljanen /kok
	Mats Nylund /r	Anne-Mari Virolainen /kok.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Kaj Laine.