

MAA- METSÄTALOUSVALIOKUNNAN LAUSUNTO 10/2013 vp

Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle aluehallintouudistuksen toimeenpanosta ja toteutumisesta

Hallintovaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 5 päivänä maaliskuuta 2013 lähettäessään valtioneuvoston selonteon eduskunnalle aluehallintouudistuksen toimeenpanosta ja toteutuksesta (VNS 1/2013 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi hallintovaliokuntaan samalla määrännyt, että maa- ja metsätalousvaliokunnan on annettava asiasta lausunto hallintovaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- ylitarkastaja Mikko Saarinen, valtiovarainministeriö
- ylitarkastaja Sanna Sihvola, maa- ja metsätalousministeriö
- kehitysjohtaja Outi Ryyppö, työ- ja elinkeinoministeriö
- kehittämispäällikkö Pirkko Oilinki-Nenonen, ympäristöministeriö
- kehityspäällikkö Ulla Karvo, Suomen Kuntaliitto
- johtaja Ari Eini, Suomen metsäkeskus
- aluekehittämispäällikkö Raisa Ikonen, Maa-seutuvirasto
- johtaja Taina Aaltonen, Elintarviketurvallisuusvirasto

- ylitarkastaja Arja-Leila Fagerholm, Etelä-Suomen aluehallintovirasto
- läänineläinlääkäri, yksikön päällikkö Matti Nyberg, Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto (AVI)
- läänineläinlääkäri Hanna Lounela, Pohjois-Suomen aluehallintovirasto
- ylijohdaja Antti-Jussi Oikarinen, Etelä-Pohjanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus (ELY)
- ylijohdaja Pekka Savolainen, Hämeen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus (ELY)
- ylijohdaja Kari Pääkkönen, Kainuun elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus (ELY)
- aluekehitysjohtaja Tarja Nuotio, Varsinais-Suomen liitto
- johtaja Minna-Mari Kaila, Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry
- lakimies Mikaela Strömberg-Schalin, Svenska Lantbruksproducenternas Centralförbund SLC.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- Itä-Suomen aluehallintovirasto
- Lapin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus
- Kainuun liitto.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

*Perustelut**Yleistä*

Valtioneuvoston selonteko aluehallintouudistuksen toimeenpanosta ja toteutumisesta arvioi yksityiskohtaisesti uudistusta. Valiokunta toteaa, että aluehallintouudistuksen yleistavoitteena oli saada aikaan kansalais- ja asiakaslähtöisesti, tehokkaasti ja tuloksellisesti toimiva aluehallinto. Samassa yhteydessä haluttiin selkeyttää aluehallinnon työnjakoa ja vähentää viranomaisten määrää. Lisäksi tavoitteena oli vahvistaa ja lisätä maakunnan liittojen roolia ja asemaa aluekehitystyössä sekä edistää valtion aluehallinnon ja maakunnan liittojen yhteistyötä. Selonteon tavoitteena on arvioida uudistuksen toimeenpanoa ja toteutumista eduskunnan edellyttämällä tavalla sekä tehdä arviointiin perustuvia ehdotuksia aluehallinnon kehittämiseksi edelleen. Selonteko sisältää kymmenen kehittämissuositusta.

Hallituksen yleisarvio uudistuksesta on, että se on pääosin onnistunut hyvin. Selonteon mukaan aluehallintovirastot ovat kyenneet aloittamaan toimintansa melko asiakaslähtöisesti. Samanaikaisesti hallinnollisen uudistamisen kanssa on jatkettu tuottavuusohjelman mukaisten vähennysten tekemistä, mikä on konkreettisesti vähentänyt voimavaroja koko aluehallinnosta. Selonteossakin todetaan (s. 133), että on olemassa riski, että tulevien vuosien kehystason mahdollistamilla henkilöresursseilla kumpikaan viranomaisen (AVI ja ELY) ei jatkossa pysty hoitamaan tehtäviään lainsäädännön edellyttämällä tavalla. Selonteon lähtökohtana on joistakin tehtävistä luopuminen, ja toisaalta tarve lisärahoitukselle on tunnistettu. Valiokunta toteaa, että kuuden viranomaisen yhdistäminen kahdeksi on ollut erittäin suuri rakenteellinen uudistus. Ensimmäisissä kyselyissä aluehallinnon asiakkaat antoivat parhaat arvostukset viranomaisvalvonnasta. Heikoimmat arviot annettiin oikeusturvasasioiden, kuten kantelujen, valitusten ja oikaisu-
pyyntöjen, käsittelystä. Valiokunnan saaman selvityksen perusteella maa- ja metsätalousmi-

nisteriön hallinnonalalla aluehallintoviranomaisten toiminnassa on tarvetta kehittää erityisesti asiakaslähtöisyyttä ja resursseja sekä tasavertaisen kohtelun toteutumista. Valiokunta katsoo, että prosessit aluehallinnossa ovat muuttuneet asiakkaan kannalta monissa asioissa niin monimutkaisiksi, että asiakas tarvitsee itselleen usein erillistä asiantuntija-apua asioidessaan aluehallinnossa. Valiokunta ei pidä tätä kehityssuuntaa asianmukaisena.

Aluehallinnon ohjausjärjestelmä

Maa- ja metsätalousministeriö ohjaa ELY-keskuksia maatalouden, maaseudun kehittämisen, kalatalouden, vesitalouden ja elintarviketurvallisuu-teen liittyvien strategioiden ja toimeenpanotehtävien suunnittelussa ja toteuttamisessa. Maaseutuvirasto ja Elintarviketurvallisuu-
svirasto ohjaavat hallinnonalalla toiminnallisesti aluehallintoa. Maaseutuvirasto ohjaa ELY-keskuksia myös EU:n maksajavirastotehtävissä. Aluehallintovirastojen ohjaukseen maa- ja metsätalousministeriö ja Elintarviketurvallisuu-
svirasto osallistuvat ympäristöterveydenhuoltoon kuuluvissa tehtävissä. Valiokunta toteaa, että tehtäväkenttä on laaja ja vaatii monissa asioissa yhteensovittamista.

Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalalla EU-rahoitteiset ohjelmat ovat keskeinen työväline hallinnonalan strategisten tavoitteiden ja vaikuttavien tulosten saavuttamisessa alueilla. Valiokunta korostaa, että tulevan EU-rahastokauden valmistelussa päämääränä on oltava yksinkertainen ja tehokas tukijärjestelmä. Maatalouden ja maaseudun tehtävissä keskeinen tapa tehostaa tukijärjestelmien toimeenpanoa on yhteisten prosessien johdonmukainen sähköistäminen, mikä tukee myös aluehallinnon tehtävien ja resurssien tasapainottamista.

Ympäristölupamenettelyt

Valiokunta toteaa, että aluehallintouudistus on mittava hallinnollinen uudistus, joka toteutettiin kiireisellä aikataululla. Erityisesti ympäristöasioissa ovat osin toteutuneet etukäteen enna-

koidut hankaluudet lupahakemusten käsittelyajoissa. Ympäristö- ja vesilain mukaisten lupasioiden ratkaisumäärissä tapahtui aluehallintouudistuksen voimaantulovuonna merkittävä notkahdus ja sitä kautta lupakäsittelyjen pidentyminen verrattuna aluehallintouudistusta edeltäneeseen aikaan. Aluehallintovirastojen ympäristönsuojelu- ja vesilain nojalla annettujen luparatkaisujen määrä ei ole vielä kukaan noussut uudistusta edeltävälle tasolle. Aluehallintovirastojen ympäristövastualueilla ratkaistiin vuonna 2011 yhteensä 1 244 asiaa, mikä on 7 prosenttia vähemmän kuin edellisenä vuonna. Eroa ennen uudistusta vallinneeseen noin 1 600 luparatkaisun verran. Elinkeinoelämän ja maatalousyrittäjien kannalta erityisenä ongelmana on tällä hetkellä lupamenettelyjen hitaus. Valiokunta korostaa, että ympäristölupien käsittelyajat ovat erittäin pitkät pienissäkin hankkeissa, kuten esimerkiksi eläinsuojien osalta. Erityisesti pienistä ympäristöluvista perittävät lupamaksut ovat nousseet aivan liian korkealle tasolle. Jatkuva kustannusten nousu maataloudessa on kestänyt, joten lupien hintoja on laskettava ja tarkasteltava esimerkiksi hintakattojen asettamista.

On luonnollista, että uuden toimintakulttuurin luominen on vienyt muutosvaiheessa paljon aikaa, mikä on haitannut ydintehtävien hoitoa. Lisäksi osassa aluehallintovirastoja on ollut selkeästi pulaa ympäristölupakäsittelyn resurssista. Tilanne on kuitenkin saatava nopeasti korjattua resurssit turvaamalla ja nykyisiä raskaita lupaprosesseja pikaisesti kehittämällä. Samalla sähköisten järjestelmien tuottamiseen on osoitettava riittävästi varoja, jotta ne saadaan käyttöön nopeasti ja tavalla, joka parhaiten palvelee toiminnanharjoittajia.

Selonteossa mainitaan myös ympäristönsuojelun kokonaisuudistus, jossa on muun muassa tarkoitus keventää ympäristöalan lupa- ja valvontajärjestelmää. Valiokunta pitää välttämättömänä, että ympäristönsuojelulain uudistuksessa lupaprosessit lyhenevät ja kevenevät asiakkaan kannalta käytännössä huomattavasti nykyisestä. Samassa yhteydessä on harkittava myös lupakäsittelyä koskevien enimmäisaikojen käyttöönot-

toa, jos muita tehokkaita ratkaisuja lupaprosessien sujuvoittamiseksi ei ole löydettävissä. Tässä yhteydessä valiokunta korostaa myös, että esimerkiksi maatalousyrittäjien ympäristöluvat tulee siirtää päätettäväksi kuntatasolla. Nykyinen ympäristölupia koskeva järjestelmä ei ole huomioinut maataloudessa tapahtuneita muutoksia ja tilakoon kasvua. Valiokunta pitää keskeisinä näiden edellä mainittujen tavoitteiden toteuttamista uudistuksen yhteydessä.

Ohjausjärjestelmien kehittäminen

Valiokunta pitää asianmukaisena selonteon johtopäätöstä ohjaus- ja suunnittelujärjestelmän keventämisen ja selkeyttämisen tarpeesta. Selonteon mukaan jatkossa siirryttäisiin kaksiportaiseen ohjausjärjestelmään, joka sisältäisi hallituskaudeksi tehtävän strategia-asiakirjan sekä tulossopimuksen. Strategia-asiakirjan laadinnan haasteena on nivoa yhteen ja yhdensuuntaisiksi eri politiikkasektoreiden selkeät ja mitattavissa olevat tavoitteet. Esimerkiksi maaseutualueilla asuminen, kaavoitus ja rakentaminen ovat asioita, joissa eri ministeriöiden tavoitteet poikkeavat. Valiokunta pitää välttämättömänä ohjausjärjestelmän kehittämisessä erityisesti elinkeino- ja asiakasnäkökulmien selkeää esille tuomista ja ministeriöiden toimivaa yhteistyötä.

Nykyisen strategisen tulossopimuksen ja toiminnallisen tulossopimuksen yhdistäminen yhdeksi tulossopimukseksi selkeyttää ja yksinkertaistaa osin ohjausjärjestelmää. Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalalla on viime vuosina pyritty aktiivisesti ohjauksen kehittämiseen. Valiokunta korostaa, että ehdotetun kaksiportaisen järjestelmän rakentamisessa on tärkeää, että hallinnonalan ohjaustarpeet ja toimiva yhteistyö ministeriön, keskusvirastojen ja ohjattavien kesken varmistetaan. Ministeriön ohjaussuhde aluehallintoon edellyttää säännöllistä ja toimivaa yhteydenpitoa myös aluehallinnon suuntaan.

Maatalous- ja maaseudun kehittämistukien hallinnointi ja valvonta

Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelman mukaiset tuet hallinnoidaan ELY-keskuksissa. Valiokunta toteaa, että Maaseutuviraston

selvityksen mukaan hakemusten käsittelyaika mediaani on laskenut alle tavoitteen. Valiokunta kuitenkin korostaa sitä, että käsittelyajoissa on suurta alueellista vaihtelua, ja osassa ELY-keskuksia rahoitus- ja maksatushakemusten käsittelyajat venyvät edelleen liian pitkiksi. Valiokunta pitää tasavertaisen kohtelun toteutumisen kannalta välttämättömänä sitä, että hakemusten käsittely tapahtuu viivytyksettä ja yhtenäisesti koko maassa. Maatalouden harjoittamisen kannalta on välttämätöntä, että tukien maksatusaikatauluista pidetään kiinni, koska maksatusaikataulun toteutumisella on erityisen suuri merkitys maatalousyritysten kannalta.

Valiokunta katsoo, että nykysäännösten mukaisten valvontojen oikea-aikainen toteuttaminen edellyttää riittäviä resursseja. Valiokunta pitää tärkeänä huolehtia ELY-keskusten valvontaresurssien riittävydestä, koska tukimaksusten mahdollinen siirtyminen valvontojen pitkitymisen takia aiheuttaa merkittäviä taloudellisia ongelmia maatalousyrittäjille. Valiokunta toteaa, että EU-osarahoitteisiin ohjelmiin ja tukijärjestelmiin sisältyy keskeisenä valvontatehtävien hoitaminen EU-lainsäädännön edellyttämällä tavalla. EU-lainsäädäntö edellyttää maksettavien tukien valvontaa, ja valvontojen suorittaminen on toistaiseksi ehdoton edellytys maksuksille.

Ympäristöterveydenhuolto

Uuden eläinlääkintähuoltolain myötä aluehallintovirastoille siirrettiin EU-lainsäädännön edellyttämät säännölliset eläinten hyvinvoinnin valvonnat, maataloustukiin liittyvät ns. täydentävien ehtojen tarkastukset eläintiloilla sekä vaikeimmat eläinsuojelutehtävät. Eriyttämällä viranomaisvalvontaa eläinlääkäripalveluista pyrittiin poistamaan kunnaneläinlääkäreiden aiemmin suorittamaan suunnitelmalliseen valvontaan liittynyt jääviysongelma. Uusia tehtäviä varten aluehallintovirastoille kohdennettiin noin 15 henkilötyövuoden lisäresurssit, mutta aluehallintovirastoilla on ollut eräillä alueilla vaikeuksia rekrytoida eläinlääkäreitä. Täydentävien ehtojen tarkastusten laiminlyönti voi johdattaa rahoituskorjauksiin EU:n komission toimes-

ta, sillä tarkastukset ovat edellytys maataloustukien maksulle. Valiokunta pitääkin välttämättömänä, että tarkastukset kyetään kaikkialla suoritamaan siten, että rahoituskorjauksiin ei jouduta.

Valvonnan suorittamisessa ja valvontoja koskevissa etukäteisilmoituksissa on esiintynyt vaihtelevia tulkintoja eri puolilla maata. Valiokunta korostaa, että toiminnanharjoittajien yhdenvertaisen kohtelun toteutumiseksi valvontakäytäntöjen tulee olla yhteneväisiä koko maassa.

ELY-keskusten johtaminen ja toimivaltakysymykset

ELY-keskuksen ylijohtajan tehtävää hoidetaan vastuualueen johtajan tehtävän ohessa. Tehtävien laajuus ja vaativuus sekä johdettavien henkilöiden määrä huomioon ottaen tehtävän asianmukainen hoitaminen oman toimen ohessa on erittäin vaikeata. Valtioneuvoston selonteosta käy ilmi, että näin suuren hallintoyksikön johtaminen ei ole käytännössä onnistunut sivutoimisesti, vaan on johtanut siihen, että oman vastuualueen johtaminen on kärsinyt. Ylijohtajat toivat selvityksessä suurimpina haasteina esiin riittämättömän toimivallan ja suuren työmäärän. Valiokunta toteaa, että ELY-keskuksen ylijohtajan tehtävän tulee olla päätoiminen ja ylijohtajan mahdollisuuksia johtamiseen tulee parantaa.

Selonteon mukaan ympäristöministeriö yhteistyössä työ- ja elinkeinoministeriön kanssa jatkovalmistelee tiettyjen ympäristöhallinnon erityisasiantuntemusta vaativien tehtävien mahdollista siirtämistä valtakunnallisiksi ja valtakunnallisesti merkittävien tehtävien kokoamista yhteen yksikköön. Toimivaltaa koskevissa kehittämistarpeissa valiokunta pitää tässä yhteydessä tarpeellisena selvittää myös erikoistumistehtäviä eri hallinnonaloilla ottaen huomioon alueelliset näkökohdat. Toisaalta on huolehdittava siitä, että yleisen edun valvontaa koskeva päätöksenteko on riippumatonta; esimerkiksi kalatalouden yleisen edun valvonta tulee turvata ELY-keskuksissa.

Metsäkeskukset jätettiin aluehallintouudistuksessa ELY-keskusten ulkopuolelle. Valiokunta pitää tehtyä ratkaisua hyvänä. Metsäkes-

kusorganisaatiossa on tällä hetkellä käynnissä merkittävä uudistus, jonka loppuun saattaminen on menossa. Jatkossa on huolehdittava siitä, että ELY-organisaatio ja metsäkeskukset toimivat tiiviissä yhteistyössä yhteisten strategisten tavoitteiden saavuttamiseksi.

Maakunnan liittojen asema

Aluehallintouudistuksen yksi päämäärä oli vahvistaa maakunnan liittojen asemaa aluekehittäjinä. Maakuntien toimivaltaa lisättiin mm. vahvistamalla maakuntaohjelman ja sen toteuttamissuunnitelman vaikuttavuutta suhteessa viranomaisiin. Valiokunta toteaa, ettei maakunnan liittojen asemaa ole selonteossa juuri käsitelty. Valiokunta katsoo, että strateginen tulosohtaus

tulee jatkossa entistä selkeämmin kytkeä yhdeksi kokonaisuudeksi, jossa keskeisenä asiakirjana toimii maakuntatason strategia (maakuntaohjelma- ja suunnitelma), jota muiden aluehallintoviranomaisten toiminnalliset tulossopimukset osaltaan tukevat. Alueetasolla tulee edelleen tiivistää yhteistyötä maakunnan liittojen ja ELY-keskusten välillä.

Lausunto

Lausuntonaan maa- ja metsätalousvaliokunta esittää,

että hallintovaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 3 päivänä toukokuuta 2013

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Jari Leppä /kesk
vpj. Lauri Heikkilä /ps
jäs. Heikki Autto /kok
Markku Eestilä /kok
Satu Haapanen /vihr
Lasse Hautala /kesk
Reijo Hongisto /ps
Timo V. Korhonen /kesk

Pirkko Mattila /ps
Jari Myllykoski /vas
Mats Nylund /r
Janne Sankelo /kok
Arto Satonen /kok
Katja Taimela /sd
vjäs. Teuvo Hakkarainen /ps.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Jaakko Autio.