

SIVISTYSVALIOKUNNAN LAUSUNTO 8/2009 vp

Hallituksen esitys aluehallinnon uudistamista koskevaksi lainsäädännöksi

Hallintovaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 5 päivänä toukokuuta 2009 lähettäessään hallituksen esityksen aluehallinnon uudistamista koskevaksi lainsäädännöksi (HE 59/2009 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi hallintovaliokuntaan samalla määrännyt, että sivistysvaliokunnan on annettava asiasta lausunto hallintovaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- rakenne- ja ohjausyksikön päällikö Tarja Hyvönen, neuvotteleva virkamies Anu Nousiainen ja lainsäädäntöneuvos Ilkka Turunen, valtiovarainministeriö
- suunnittelupäällikkö Kirsi Kangaspunta ja neuvotteleva virkamies Erkki Norbäck, opetusministeriö
- alivaltiosihteeri Heikki Aurasmaa ja aluekehitysjohtaja Jussi Yli-Lahti, työ- ja elinkeinoministeriö
- kouluneuvos Matti Lahtinen, Opetushallitus
- pääsihteeri Kirsti Laine, valtion liikuntaneuvosto
- aluepäällikkö Arja Laitinen, taiteen keskus-toimikunta

- pääsihteeri Tuomas Kurttila, nuorisosiain neuvottelukunta
- maaherra Rauno Saari, lääninsivistysneuvos, osastopäällikkö Tuomo Laitila ja sivistystoimentarkastaja Matti Kangasoja, Länsi-Suomen lääninhallitus
- lakimies Marja Lahtinen, Suomen Kuntaliitto
- aluekehitysjohtaja Heikki Juurinen, Satakuntaliitto
- työmarkkina-asiamies Kai Kullaa, Opetusalan Ammattijärjestö OAJ ry
- erikoissuunnittelija Pirjo Virtanen, Palkansaajajärjestö Pardia
- pääsihteeri Jukka Pekkala, Suomen Liikunta ja Urheilu ry
- vt. pääsihteeri Markus Söderlund, Suomen Nuorisoyhteistyö Allianssi ry
- sivistystoimen tarkastaja, 1. varapuheenjohtaja Anneli Ketonen, Suomen kirjastoseura
- nuoriso- ja liikuntatoimentarkastaja Matti Ruuska.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- Ammattikorkeakoulujen Rehtorineuvosto ARENE ry.
- Suomen yliopistojen rehtorien neuvosto
- Suomen Rehtorit ry
- Ammatillisen Aikuiskoulutuksen Liitto r.y.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Opetusministeriön hallinnonalan aluehallinto-tehtävät hoidetaan nykyisin muutoin lääninhallituksissa, paitsi alueelliset taidetoimikunnat ovat olleet taiteen keskustoimikunnan alaisia vuoden 2008 alusta lähtien.

Hallituksen esityksen mukaan sivistystoimen tehtävistä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksiin siirtyvät työelämän ja koulutuksen kohtaannon seurantaan liittyvät tehtävät ja lyhyen aikavälin ennakointi, ammatilliseen ja aikuis-koulutukseen liittyviä tehtäviä, lääninhallituksen hoitamat opetustoimen henkilöstön täydennyskoulutustehtävät ja perustamishankkeisiin liittyvät tehtävät sekä liikunta- kirjasto- ja nuorisotilat ja toimialan ESR-tehtävät. Aluehallintovirastoihin ehdotetaan siirrettäviksi peruspalvelujen arviointi, opetustoimen oikeusturvatehtävät ja yleissivistävän koulutuksen opetustoimen henkilöstökoulutus. Uusina tehtävinä aluehallintoviranomaisille delegoidaan perusopetuksen ja lukion rehtorien ja opettajien erivapausasiat sekä valtionavustukset saamenkieliseen ja saamen kielen opetukseen perusopetuksessa, lukiokoulutuksessa ja ammatillisessa koulutuksessa. Maakunnan liitoille säädetään nykyisiä yhteensovittamiseen liittyviä kehittämissuhteita, muun muassa vastuu pitkän ja keskipitkän aikavälin koulutustarpeiden alueellisessa ennakoinnissa ja liittojen aluekehityksen edistämistehtäviä lisätään siirtämällä niille eräitä nykyisin lääninhallituksille kuuluvia opetustoimen rakennerahastotehtäviä.

Aluehallintouudistuksessa valiokunta pitää tärkeinä tavoitteina sivistystoimen osalta perusoikeuksien ja oikeusturvan yhdenvertaista toteutumista, peruspalveluiden laadun ja tasa-arvoisen saatavuuden turvaamista, pitkäjänteistä koulutuksen kehittämistä ja sivistyksellisten ja koulutus- sekä osaamistarpeiden ennakointia.

Valiokunta kiinnittää huomiota myös siihen, että hallituksen strategia-asiakirjan (VN:n kansallisen julkaisusarja 18/2007) mukaan syrjäytymisen ehkäisemiseksi tavoitteena on luoda kokonaisuus, jossa nuorisotyö, koulu, työhallinto ja

sosiaali- ja terveystoimi toimivat yhdessä. Hallituksen politiikkariihen kannanoton 2009 mukaan moniammatillisen yhteistyön uudet mahdollisuudet hyödynnetään ja parannetaan yhteistoimintaa opetus-, sosiaali- ja terveyssektoreiden sekä työhallinnon välillä mm. poistamalla esteet tiedonvaihdoista. Näiden tärkeiden tavoitteiden toteuttaminen edellyttää moniammatillista viranomaisyhteistyötä. Siksi on aluetasolla kin tärkeää, että aluehallintovirastoissa on näistä hyvinvointikysymyksistä monialainen kokonaisvaltainen näkemys.

Ehdotettu lainsäädäntö antaa pohjan kehittää aluehallintoa kansalais- ja asiakaslähtöisesti, tehokkaasti ja tuloksellisesti. Valiokunta pitää esityksen epäkohtana kuitenkin sitä, että esityksen mukaan osa sivistystoimesta sijoitettaisiin kokonaisuuden kannalta epätarkoituksenmukaisesti eri viranomaisten hoidettavaksi. Erityisesti valiokunta painottaa lasten ja nuorten osalta toiminnan järjestämistä niin, että tehtävät voidaan hoitaa kokonaisuutena toimivasti ja lasten ja nuorten edun mukaisesti.

Opetustoimen henkilöstökoulutus jakautuu myös kahden viraston hoidettavaksi. Valiokunta pitää tärkeänä, että yhteistyö virastojen välillä on kiinteää, jotta vahva osaaminen voidaan taata.

Koulutustarpeen ennakointi ja arviointi

Strategisen tason tehtävänä koulutustarpeiden ennakointi ja alueellisten koulutustavoitteiden valmistelu osana opetusministeriön koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnittelua on merkittävä laajennus maakuntien liittojen tehtäviin.

Valiokunta toteaa, että koulutuksen ennakointi on korkean tason asiantuntemusta vaativa tehtävä, joka edellyttää myös riittäviä voimavaroja. Korkeakoulutuksen ennakointia ja koulutustarpeiden määrällisiä laskelmia tekevät valtakunnan tasolla jo useat viranomaiset, mm. Opetushallitus. Koulutuksen ennakointia on kuitenkin tärkeä tehdä myös aluetasolla. Koulutuksen alueellisessa ennakoinnissa merkittävä tekijä on erityisesti ammatillisen koulutuksen, mukaan lu-

kien ammattikorkeakoulut, rooli ja alueen yritysten koulutustarve, mutta myös aikuiskoulutuksen tarve ja sen ennakointi, joka koskettaa kaikkia koulutusasteita.

Hallituksen esityksen mukaisten uusien aluehallintoviranomaisten tehtävänä olisi muun muassa arvioida peruspalveluiden alueellista saatavuutta. Vastaavan sisältöinen tehtävä kuuluu nykyainsäädännön mukaan lääninhallituksille. Hallituksen esityksen perusteluiden mukaan peruspalveluiden arviointia ohjaavat omilla toimialoillaan asianomaiset ministeriöt ja keskushallinnon virastot. Einkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset osallistuvat kirjasto-, liikunta- ja nuorisotoimen peruspalveluiden alueellisen saatavuuden arvioinnin valmisteluun. Valiokunta kannattaa sitä, että aluehallintoviranomaiset jatkavat lääninhallituksille nykyisin kuuluvaa peruspalveluiden arviointia. Valiokunnan mielestä peruspalveluiden arviointitoimintaa tulisi kehittää nykyistä analyyttisemmäksi ja arvioinnin perusteella aluehallintoviranomaisten tulisi tehdä selkeitä toimenpide-ehdotuksia.

Sivistysvaliokunnassa on käsiteltävänä mietintöä varten koulutuksen arviointitoiminnan osalta myös hallituksen esitys laeiksi eräiden koulutusta koskevien lakien muuttamisesta (HE 122/2009 vp). Lakiehdotusten tarkoituksena on lisätä arviointitoiminnan ennakoitavuutta ja koordinaatiota sekä täsmentää koulutuksen arviointineuvoston ja Opetushallituksen välistä työnjakoa. Opetushallitus tekisi kansallisia oppimistulosten seuranta-arviointeja. Koulutuksen ulkopuolisista arvioinneista ja oppimistulosten seuranta-arvioinneista opetusministeriö laatisi arviointisuunnitelman. Valiokunta tulee tässä yhteydessä ottamaan yksityiskohtaisemmin kantaa arviointitoiminnan kokonaisuuteen.

Kirjasto-, nuoriso- ja liikuntatoimi

Asiantuntijakuulemisessa on kirjasto-, nuoriso- ja liikuntatoimen tehtävien erottamista aluehallintovirastojen tehtävistä — mm. yleissivistävän koulutuksen tehtävistä — pidetty selkeästi huonona vaihtoehtona. Näiden tehtävien hoitamisessa on myös kysymys peruspalvelujen tasavertaisen saatavuuden ja sivistyksellisten perus-

oikeuksien turvaamisesta. Yksi keskeinen tekijä on myös henkilöstön vähäisyys, mistä johtuen joka tapauksessa jouduttaisiin turvautumaan aluehallintovirastojen kanssa maantieteellisesti yhteneväiseen toimialuejakoon. Muun muassa peruspalvelujen arviointi on esityksen mukaan aluehallintoviraston tehtävä. Käytännössä kirjasto-, nuoriso- ja liikuntatoimen asiantuntijat joutuvat joka tapauksessa huolehtimaan näillä toimialoilla peruspalvelujen arvioinnista.

Hallituksen esityksen mukaan aluehallintovirastoihin ollaan sijoittamassa monia toimialoja ja tehtäviä, joiden yhteyteen esimerkiksi liikunta — kuten väestön terveyden edistäminen — sivistyksellisiin oikeuksiin ja sosiaaliturvaan liitettävänä peruspalveluna luontaisesti sopii. Myös monet liikuntaan liittyvät lupa-asiat, kuten urheilutapahtumien järjestämiseen liittyvät, ovat sijoittumassa aluehallintovirastoihin. Aluehallintovirastojen asiakkaina ovat kunnat, jotka ovat liikuntatoimialan tärkeimpiä yhteistyökumppaneita, sekä kolmas sektori, kuten urheiluseurat ja kansalaisjärjestöt.

Kaiken kaikkiaan kirjasto-, nuoriso- ja liikuntatoimen tehtävien sijoittamista aluehallintovirastoon puoltaa se, että nuorten syrjäytymisen ehkäisyyn, kirjastojen kehittämiseen ja terveysliikuntaan liittyvät tehtävät sopivat paremmin yleissivistävän koulutuksen ja sosiaali- ja terveystoimen alue tehtävistä huolehtivaan aluehallintovirastoon. Toisaalta esim. liikuntapaikkarakentamisen voimavarojen allokointi tapahtuu liikunnan koulutuskeskusten ja muiden taloudellisesti merkittävien hankkeiden osalta yleensä valtion keskushallinnossa eikä niihin niiden vähälukuisuuden takia yleensä liity yksittäisen maakunnan tai elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen alueen sisäistä harkintaa.

Edellä todetun perusteella sivistysvaliokunta esittää, että hallintovaliokunta muuttaa lakiehdotuksia niin, että kirjastotoimen, liikuntatoimen ja nuorisotoimen tehtävät sijoitetaan aluehallintovirastoihin.

Valiokunta toteaa myös, että taide ja kulttuuri ja sen osana luovat toimialat ovat osa uudistuvaa aluehallintoa, jolloin niihin liittyvien asioiden hoitaminen tulisi mainita myös lainsäädän-

nössä. Näin ei nyt ehdotetussa laissa elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista ole. Valiokunnan saaman tiedon mukaan kulttuurin pois jääminen johtuisi teknisistä muutoksista. Valiokunta katsoo, että tämä tulisi säännöksissä korjata.

Alueelliset taidetoimikunnat

Voimassa olevan lainsäädännön mukaan taiteen keskustoimikunnan tulosohejauksessa toimii 13 alueellista taidetoimikuntaa, joissa jokaisessa on enintään 11 jäsentä. Toimikunnan jäsenen tulee olla jonkin taiteen alan tai alueellisen kulttuurin tuntihoita. Jäsenet määrää opetusministeriö kolmivuotiskausiksi kuultuaan alueellisia taiteen ja kulttuurin järjestöjä ja laitoksia. Puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan toimikunta valitsee keskuudesta. Alueelliset taidetoimikunnat mm. jakavat työskentely- ja kohdeapurahoja ja valtionavustuksia yhteisöille, palkkaavat läänintaitelijoita sekä toteuttavat itse tai yhteistyössä erilaisia hankkeita ja edistävät toimialueellaan yhteistyötä taide- ja kulttuurielämän ja muiden toimijoiden kesken sekä kansainvälistä toimintaa.

Hallituksen esityksessä ehdotetaan muutettavaksi lakia taiteen edistämisen järjestelystä (4. lakiehdotus) siten, että opetusministeriön sijasta maakunnan liitot määräisivät toimialueidensa alueellisten taidetoimikuntien jäsenet alueellisia taiteen ja kulttuurin järjestöjä ja laitoksia kuultuaan näiden ehdottamista henkilöistä. Lakiin alueiden kehittämislain muuttamisesta ehdotetaan lisättäväksi maakunnan liittojen tehtäviin alueellisten taidetoimikuntien ja liikuntaneuvostojen asettaminen. Valtion aluehallintoviranomaisella olisi siis maakunnan liiton nimitämä asiantuntijaelin.

Sivistysvaliokunta painottaa, että Taiteen keskustoimikunta, valtion taidetoimikunnat ja alueelliset taidetoimikunnat toimivat opetusministeriön asiantuntijaeliminä. Taidehallinnon uudistus toteutettiin vuoden 2008 alussa, jolloin alueellisten taidetoimikuntien hallintohenkilöstö ja alueellisten taidetoimikuntien tulosohejaus siirrettiin taiteen keskustoimikuntaan ja alueellisten taidetoimikuntien nimitysvalta opetusministeriölle. Tällä muutoksella parannettiin toi-

minnan sisällöllistä yhtenäisyyttä ja koordinaatiota ja voitiin lisätä laajapohjaista taidepoliittista strategiatyötä.

Hallinnonuudistus on osoittautunut taidetoimikuntalaitoksen toiminnan kannalta onnistuneeksi. Toimikuntien keskinäinen yhteistyö on lisääntynyt. Taiteen keskustoimikunta on alueelliset taidetoimikunnat yhteen liittävä ja niitä tulosohejaava toimielin ja virasto. Alueellisten taidetoimikuntien strateginen yhteistyökumppani on nyt entistä selkeämmin valtion muu taidehallinto ja opetusministeriö. Liike on kaksisuuntainen, tätä kautta ovat myös parantuneet mahdollisuudet tuoda taidehallinnon strategioiden hyödyt osaksi maakunnissa tehtävää strategiatyötä.

Toimikuntien jäsenten määrääminen on lakisääteisten tehtävien ja valtion taide- ja kulttuuripoliittisten ohjelmien toteuttamisen kannalta keskeinen väline, joten vaarana on, että menetetään alueiden yhteys valtion taidetoimikuntajärjestelmään. Sillä, että opetusministeriö edelleenkin nimittää toimikunnat, voidaan varmistaa, että nimitysperusteet ovat yhteneväiset ja kokonaisuutta vahvistavat. Taidehallinnon asiantuntijuuteen perustuva luottamushenkilöjärjestelmä on kokonaisuus, jonka työ vaarantuu murentamalla sen yhtenäisyys ja eriyttämällä jäsenten nimityskäytännöt.

Edellä olevan perusteella sivistysvaliokunta esittää, että hallintovaliokunta muuttaa hallituksen esitystä niin, että opetusministeriö asettaa edelleenkin alueelliset taidetoimikunnat.

Alueelliset liikuntaneuvostot

8. lakiehdotuksessa ehdotetaan, että maakuntien liitot asettaisivat alueelliset liikuntaneuvostot. Lääninhallitusten kokemukset alueellisista liikuntaneuvostoista toimialan kehittämisessä ovat hyviä. Neuvostot ovat lääninhallitusten asiantuntijaeliminä merkittävä ja luonteva osa viranomaistoimintaa, ja niiden avulla on voitu vahvistaa kahdensuuntaista tiedonsiirtoa, yleistä hyväksyttävyyttä, laajaa asiantuntemusta ja liikunnan sidosryhmätoimintaa.

Valiokunta viittaa edellä alueellisten taidetoimikuntien osalta todettuun ja katsoo, että myös alueellisten liikuntaneuvostojen asettaminen tu-

lisi olla opetusministeriöllä. Liikuntaneuvostoissa on oltava alueen tuntemusta, ja niissä on oltava edustettuna monipuolisesti liikunnan kansalaistoiminta sekä erityisryhmät. Yhtenäisen nimityskäytännön varmistaminen myös alueellisten liikuntaneuvostojen asettamisessa edellyttää, että nimittävä viranomais on opetusministeriö.

Opetusministeriön tehtävistä

Sivistysvaliokunta on huolestunut siitä, että opetusministeriön aluehallintovirastojen ohjaus on muodostumassa hyvin monimutkaiseksi ja sekavaksi. Sen vuoksi aluehallintovirastojen ohjaus vaatii myös opetusministeriöltä huomattavasti enemmän voimavaroja kuin aiemmin. Viiden viraston sijasta tulosohtajattavana on uudistuksen jälkeen 21 virastoa. Ohjausrakenne on muodostumassa moniportaiseksi, kun sitä hoidetaan koordinoivan ministeriön kautta yhteistyössä muiden ohjaavien ministeriöiden kanssa. Ohjausasiakirjoja, kuten strategia, strateginen tulossopimus ja toiminnallinen tulossopimus, laaditaan myös runsaasti aiempaan verrattuna. Nykytilanteessa opetusministeriö on tehnyt läänien kanssa vain tulossopimuksen. Lisäksi koulutuksen ennakointi- ja rakennerahastoasiat edellyttävät

myös yhteistyötä 19 maakunnan liiton kanssa.

Aluehallintovirastoon ehdotetaan perustettavaksi ruotsinkielisen opetustoimen palveluyksikkö, joka palvelee kolmessa toimipisteessä koko maan ruotsinkielistä opetustoimea koskevissa aluehallintoviraston asioissa. Koska palveluyksikön toiminta liittyy yksinomaan opetusministeriön toimialaan, valiokunta katsoo, että opetusministeriön tulisi päättää päällikön viran täyttämisestä ja sen tulisi tapahtua ennen lain voimaantuloa. Valiokunta esittää, että hallintovaliokunta muuttaa lakiehdotusta aluehallintovirastoista ja aluehallinnon uudistukseen liittyvää voimaannpanolakiehdotusta niin, että virkaan nimityksestä päättää opetusministeriö ja että mainittu virka voitaisiin perustaa ennen lain voimaantuloa. Jos muutosta ei tehtäisi, aluehallintoviraston päällikkö nimittäisi ao. virkamiehen vasta, kun virasto on aloittanut toimintansa eli ensi vuoden puolella.

Lausunto

Lausuntonaan sivistysvaliokunta esittää,

että hallintovaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 25 päivänä syyskuuta 2009

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Raija Vahasalo /kok
 vpj. Tuomo Hänninen /kesk
 jäs. Paavo Arhinmäki /vas
 Merikukka Forsius /kok
 Timo Heinonen /kok
 Anneli Kiljunen /sd
 Sanna Lauslahti /kok
 Jukka Mäkelä /kok

Mikaela Nylander /r (osittain)
 Lauri Oinonen /kesk
 Tuula Peltonen /sd
 Tuomo Puumala /kesk
 Leena Rauhala /kd
 Pauliina Viitamies /sd
 vjäs. Ilkka Kantola /sd.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Marjo Hakkila.