

TALOUSVALIOKUNNAN LAUSUNTO 21/2009 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 talousvaliokunnan on annettava asiasta lausunto hallintovaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- hallinto- ja kuntaministeri Mari Kiviniemi
- ylijohtaja Silja Hiironniemi, valtiovarainministeriö
- teollisuusneuvos Marja-Riitta Pihlman, työ- ja elinkeinoministeriö
- osastopäällikkö Eija Burke-Hildén, Etelä-Suomen lääninhallitus
- ylijohtaja Juhani Jokinen, Kilpailuvirasto
- johtaja Päivi Hentunen, Kuluttajavirasto
- johtaja Ari Ahonen, Tekes — teknologian ja innovaatioiden kehittämiskeskus
- tutkimuspäällikkö Juhani Turtiainen, Pirkanmaan työ- ja elinkeinokeskus

- toimistonjohtaja Raili Nissinen, Varkauden seudun työ- ja elinkeinotoimisto
- maakuntajohtaja Olav Jern, Pohjanmaan liitto
- hallintojohtaja Marko Korhonen, Pohjois-Pohjanmaan liitto
- apulaisjohtaja Annaleena Mäkilä, Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry
- asiantuntija Miia Wallén, Energiateollisuus ry
- ympäristöneuvos, luottamusmies Hannu Kokko, Julkisanalan koulutettujen neuvottelujärjestö JUKO ry
- johtaja Juha Ruippo, Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry
- johtaja Keijo Sahrman, Suomen Kuntaliitto
- puheenjohtaja Antti Palola, Palkansaajajärjestö Pardia
- johtaja Antti Neimala, Suomen Yrittäjät.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- Huoltovarmuuskeskus
- Akava ry
- Julkisten ja hyvinvointialojen liitto JHL ry
- Suomen luonnonsuojeluliitto ry
- professori Arto Haveri.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Uudistuksen lähtökohdat

Talousvaliokunta pitää aluehallinnon kokonaisuudistusta tarpeellisenä ja perusteltuna. Nykyinen hallintomalli on useiden osittaisuudistusten myötä muodostunut monimutkaiseksi ja sektoroituneeksi. Asiakkaan näkökulmasta on jääty kauaksi yhden luukun periaatteella toimivasta mallista. Valiokunta yhtyykin esityksen tavoitteeseen aikaansaada kansalais- ja asiakaslähtöinen, tehokkaasti ja tuloksellisesti toimiva aluehallinto, jossa eri sektoreiden näkemykset tulevat nykyistä paremmin otetuiksi huomioon alue-tason päätöksenteossa. Ehdotus antaa hyvät mahdollisuudet ottaa huomioon paikallistasoa laajempia kytköksiä (esim. ilmasto- ja energia-kysymykset) ja osaltaan varmistaa, että eri alueilla noudatetaan yhteneviä ja ennakoitavia peruseriaatteita. Esimerkiksi energiainvestointeihin liittyen valiokunta pitää tärkeänä, että niitä koskevia lupamenettelyjä kehitetään siten, että koko maahan luodaan nykyistä vakioidummat toimintamallit, jotka takaavat toimijoiden tasapuolisen kohtelun ja parantavat ennakoitavuutta.

Esitys muuttaa merkittävästi niin aluehallinnon kuin keskushallinnonkin nykyisiä toimintatapoja ja organisointia. Aikataulu muutoksille on erittäin haasteellinen. Uuden toimintakulttuurin omaksuminen ja yhteisten linjausten tekeminen tulevat edellyttämään organisaation johdolta selkeää näkemystä ja koko organisaatiolta sitoutumista muutoksiin. Talousvaliokunnan toimialan näkökulmasta nykyinen taloudellinen tilanne luo uudelle organisaatiolle lisähaasteita, sillä esimerkiksi yrittäjyyden tukemiseen liittyvien palvelujen tarve on suuri. Näiden palvelujen tulee toimia myös muutosprosessin aikana.

Talousvaliokunnan osalta merkittävimmät muutokset liittyvät elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksiin (ELY-keskuksiin), joita koskevaan sääntelyyn tässä lausunnossa pääosin keskitytään.

ELY-keskukset

Esityksen mukaisesti ELY-keskuksissa tulee vuoden 2010 alussa työskentelemään noin 4 400 henkeä, minkä lisäksi keskusten ohjauksessa toimii 3 500 henkeä. Virastojen toiminnan kautta kanavoituu vuosittain noin 2,4 miljardia euroa. Virastojen, joiden toimenkuvat tosin poikkeavat osin toisistaan, toimintakenttä ja asiakasmäärä ovat erittäin laajoja. Lisähaasteen luovat valtion tuottavuusohjelman asettamat tavoitteet, jotka ELY-keskusten osalta merkitsevät vuoteen 2015 mennessä 25 prosentin vähennystä ja ELY-keskusten alaisten TE-toimistojen osalta noin 20 prosentin vähennystä nykyisiin henkilötövuosiin verrattuna. Osin tavoitteita pystytään täyttämään lisäämällä tuottavuutta mm. ELY-keskusten toimialajärjestelyjen avulla ja sähköisiä palveluja laajentamalla. Tarvetta on kuitenkin tarkastella myös kriittisesti virastojen vastuulla olevia tehtäviä ja priorisoida niitä. Samoin on arvioitava, mitä palveluja, neuvontapalvelujen lisäksi, voitaisiin mahdollisesti siirtää TE-toimistojen vastuulle.

Hallituksen esitys on monilta osin suhteellisen yleisluonteinen. Esityksen perusteella ei ole esimerkiksi selvää, miten strateginen ja toiminnallinen ohjaus ja toisaalta toimintaan allokoitavat varat saadaan käytännössä koordinoitua siten, että tehokkuus ja tuloksellisuus paranevat. Kuka viime kädessä tekee päätökset ja vastaa niistä?

Talousvaliokunta pitää lähtökohtaisesti hyvänä uudistuksen tavoitetta, jonka mukaisesti ns. kehittämistehtävät ja perinteiset viranomaistehtävät, kuten valvonta ja toimeenpano, erotetaan toisistaan. Valiokunta kuitenkin katsoo, että ehdotettu sääntely jättää ELY-virastojen osalta päätöksenteon sääntelyn (7 § ja 8 §) liian yleiselle tasolle. Valiokunta painottaa, että täytäntöönpanossa tulee kiinnittää erityistä huomiota ministeriötason koordinaatioon ja kannanmuodostukseen. Horisontaalit, yksittäisen sektorin toimialan ylittävät periaatelinjaukset, tulee tehdä keskushallinnossa eikä siirtää ongelmien ratkaisemista alue-tasolle. Strategiselle suunnitte-

lulle ja ohjaukselle tulee näin ollen asettaa korkeat tavoitteet.

Toinen keskeinen kysymys on ELY-virastojen oto-pohjaisen johtajamallin toimivuus käytännössä. Yksittäinen ELY-virasto saattaa katata 400—500 työntekijää ja vastata huomattavasta vuosibudjetista. Jo tämä asettaa ELY-viraston johtajalle merkittävän vastuun. Lisänä on täysin uusi organisaatio, johon tulisi kehittää uusi, tiukat tuottavuus- ja tulostavoitteet täyttävä toimintakulttuuri ja saada erilaisista vanhoista organisaatioista tuleva henkilöstö omaksumaan uusi tapa toimia.

Talousvaliokunta katsoo, että näiden tehtävien hoitaminen oman toimen ohella on erittäin haasteellista. Ehdotettu sääntely jättää myös epäselväksi, minkälaiseksi ELY-viraston johtajan toimivalta käytännössä muodostuu, kun otetaan huomioon, että maksimissaan kuusi ministeriötä antaa suoraa toiminnallista ohjausta viraston eri vastuualueille, joiden toimintaan viraston johtaja ei voi puuttua substanssikysymysten eikä esimerkiksi henkilöstön nimittämisky-

symysten osalta. Esitys voi nykymuodossaan johtaa päätöksentekoa hidastaviin kollisio- ja jääviysoongelmiin. Edellä olevaan viitaten valiokunta pitää tärkeänä, että viraston johtajalle taataan vahva asema.

Seuranta

Kuten edellä on tuotu esille, sisältyy jo pelkästään ELY-virastojen toimintaan merkittäviä haasteita, eikä tässä vaiheessa ole varmuutta siitä, miten niistä tullaan selviytymään. Talousvaliokunta pitääkin välttämättömänä, että uuden sääntelyn toimivuudesta laaditaan kattava selvitys vuoden 2011 loppuun mennessä ja varaudutaan nopeasti puuttumaan mahdollisesti ilmeneviin epäkohtiin.

Lausunto

Lausuntonaan talousvaliokunta esittää,

että hallintovaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 23 päivänä syyskuuta 2009

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Jouko Skinnari /sd
 vpj. Antti Rantakangas /kesk
 jäs. Hannu Hoskonen /kesk
 Harri Jaskari /kok
 Anne Kalmari /kesk
 Toimi Kankaanniemi /kd
 Miapetra Kumpula-Natri /sd

Jouko Laxell /kok
 Päivi Lipponen /sd
 Marjo Matikainen-Kallström /kok
 Sirpa Paatero /sd
 Markku Uusipaavalniemi /kesk
 vjäs. Anne-Mari Virolainen /kok.

Valiokunnan sihteereinä ovat toimineet

valiokuntaneuvos Tuula Kulo-vesi,
 valiokuntaneuvos Eelis Roikonen.

ERIÄVÄ MIELIPIDE

Perustelut

Aluehallintouudistuksen tavoite, jossa asiakkaan näkökulmasta tarkasteltuna hallintoa pyritään yksinkertaistamaan, on hyvä ja tarpeellinen. Hankkeen toteuttamistapa ja sen tuloksena syntynyt hallituksen esitys uudesta aluehallinnosta jäävät kuitenkin kauas sen perustelluista tavoitteista.

Vaikka kyseessä on itsenäisyytemme ajan suurin aluehallinnon uudistus, on muutokset pyritty ajamaan läpi sellaisella aikataululla, ettei huolelliselle lainvalmistelulle varsinkaan tässä mittakaavassa ole jäänyt riittävästi aikaa. Myös muutoksen jalkauttaminen itse aluehallinto-organisaatioon on jäämässä puutteelliseksi, sillä joiltakin osin rekrytointeihin on aikataulupaineiden vuoksi jo ryhdytty, vaikka asiaa koskeva laki ei vielä ole edes valmis. Muutoksen vaikutukset toimivallan jakautumiseen valtion, kuntien ja niiden väliin jäävien maakuntien välille ovat omiaan jopa tekemään järjestelmästä nykyistä sekavamman.

Esityksen mukaan ELY-keskusten toimenkuvat eivät tule olemaan kaikkialla yhtenevät. Tämä on ristiriitaista jo asiakasnäkökulmasta. Lisäpainetta virastojen perustehtävistä selviytymiselle luo valtion tuottavuusohjelma, josta on hallituksen kaavailujen mukaan aiheutumassa jopa 25 prosentin henkilöstövähennys ELY-keskuksiin viiden seuraavan vuoden aikana. Mielestämme esityksessä olisi tullut selkeämmin linjata eri virastojen vastuulle kuuluvia tehtäviä ja priorisoida ne. Osa palveluista olisi voitu mahdollisesti siirtää myös TE-keskusten vastuulle. Katsomme, että henkilöstön oikeuksia ja osallistumista valmistelutyöhön ei esityksessä ole riittävästi huomioitu. Henkilöstöllä tulisi esimerkiksi lähtökohtaisesti olla oikeus valita työnteke- ja asuinpaikkansa itse. Jää epäselväksi, turvaako aluehallinnon uudistus tämän perusoikeuden työntekijöille.

Joillakin alueilla esitykseen liittyvien asetusluonnosten kaavailemia alueliityntöjä ei voida

pitää perusteltuina. Esimerkiksi Keski-Pohjanmaan alueen liittäminen pohjoiseen ei ole alueen taloudellisten etujen mukaista, puhumattakaan kielellisten oikeuksien toteutumisesta ruotsinkielisten asiakkaiden kohdalla. Esitys johtaisi elinkeinoelämän näkökulmasta olemassa olevien ja toimivien viranomaissuhteiden katkeamiseen ja alueen suuren kaupungin, Kokkolan, kannan vastaiseen toimintaan. Myös ilman perusteluja, saati vaikutusarviota, asetusten kaavailema toimivien keskusten (nykyiset Länsi-Suomen ympäristökeskus ja Vaasan tiepiiri) siirto Vaasasta Seinäjoelle vahvistaa käsitystä heikkolaatuisesta valmistelutyöstä.

Hallituksen esitystä kauttaaltaan vaivaavana ongelmana on sen yleisluontoisuus. Strategisen ja toiminnallisen ohjauksen jakaantuminen eri toimijoiden välille sekä toimintaan jaettavat varat ja vastuut niiden käytöstä päättämisestä eivät selvästi ja yksiselitteisesti ilmene esityksestä. Strategisen suunnittelun ja vastuullisen päätöksenteon täytyisi kulkea käsi kädessä. Päätöksenteon sääntelyn epämääräisyyden ohella esityksessä ehdotetaan oman toimen ohella tapahtuvaa johtajamallia ELY-virastoille. Katsomme, että tämä ei ole näin merkittävän viranomaisen toiminnan kannalta kestävä malli, vaan johtaminen tulisi ehdottomasti järjestää vastuullisesti ja siten myös edellyttää johtajalta täysipäiväistä sitoutumista tehtäväänsä.

Hallituksen esityksen vaikutusarviointi on myös jäänyt erittäin ohueksi. Ohjausjärjestelmän epämääräisyyden takia jää täysin avoimeksi, miten erimielisyystilanteet viime kädessä ratkaistaan esimerkiksi mahdollisten ELY-jen sisäisten intressiristiriitojen välillä.

Hallituksen esitys on kokonaisuudessaan lopputulokseltaan epäonnistunut. Se jättää liian monia asioita arvioiksi, ristiriitaisiksi ja vaikeiksi toteuttaa käytännössä, eikä se useiden asiantuntijalausuntojen mukaan toteuta uudistukselle asetettuja tavoitteita. Siksi hallituksen esitys kokonaisuudessaan tulee hylätä.

Mielipide

Edellä olevan perusteella esitämme,

että hallituksen esitys hylätään kokonaisuudessaan.

Helsingissä 23 päivänä syyskuuta 2009

Jouko Skinnari /sd
Miapetra Kumpula-Natri /sd

Päivi Lipponen /sd
Sirpa Paatero /sd