

TARKASTUSVALIOKUNNAN LAUSUNTO 10/2010 vp

Valtion toimintojen alueellistaminen

Valtioneuvostolle

JOHDANTO

Vireilletulo

Tarkastusvaliokunta on 17 päivänä marraskuuta 2009 (TrVL 5/2009 vp — MINS 4/2009 vp) pyytänyt valtioneuvostolta selvityksen.

Valtioneuvosto on 28. päivänä tammikuuta 2010 antanut valiokunnalle selvityksensä VM/124/09/2008, TrVP 1/2010 vp, 4 §.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- hallinto- ja kuntaministeri Tapani Tölli, valtiosihteeri Mika Rossi, valtiosihteeri Juha Luukko, finanssineuvos, apulaisosastopäällikkö Heikki Joustie, yksikön päällikkö, halli-

- tusneuvos Tarja Hyvönen ja neuvotteleva virkamies Ilpo Takanen, valtiovarainministeriö
- tuloksellisuustarkastuspäällikkö Arto Seppovaara, Valtiontalouden tarkastusvirasto
- tutkimuksen ja yhteiskuntapolitiikan päällikkö Päivi Niemi-Laine, Julkisten ja hyvinvointialojen liitto JHL ry
- puheenjohtaja Antti Palola, Palkansaajajärjestö Pardia ry
- johtaja, VTT Mikko Wennberg, Ramboll Management Consulting Oy.

Viitetiedot

Valiokunta on aikaisemmin käsitellyt asiaa omalla asiana tunnuksella TRO 1/2010 vp.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Tarkastusvaliokunta toteaa yleisarvionaan, ettei alueellistaminen ole edennyt odotetusti ja tavoitteiden mukaisesti. Alueellistamiseen on liittynyt siinä määrin puutteellisuuksia ja koettuja epäkohtia, että se on heikentänyt tavoiteltujen myönteisten vaikutusten saavuttamista ja lisännyt riskiä epätarkoituksenmukaisten sijoituspäätösten tekemiselle. Tarkastusvaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että valiokunnan suorittaman laajan asiantuntijakuulemisen ja runsaan asiakirjamateriaalin perusteella alueellistamisen hyötyjen syntyminen on useissa tapauksissa pidemmälläkin aikavälillä epävarmaa. Valio-

kunta pitää tärkeänä näkökohtana myös sitä, etteivät ministeriöt ole nähneet omilla hallinnonaloillaan olevan enää juurikaan uutta alueellistamispotentiaalia. Valtion toimintojen alueellistamisen lähtökohtia ja tavoitteita valiokunta pitää sinällään kannatettavina.

Valiokunnan näkemyksen mukaan alueellistamisen ongelmat ovat osaltaan aiheutuneet siitä, että alueellistamishankkeen ohjaus ja seuranta on ollut puutteellista. Vasta nyt, kun alueellistamishanke on kestänyt noin 10 vuotta, valtioneuvosto on luvannut useita merkittäviä ja alueellistamisen onnistumiselle välttämättömiä kehittämistoimia. Luvatut kehittämistoimet ei-

vät alueellistamisen aikataulut huomioiden ehdi enää juurikaan vaikuttaa nykyiseen alueellistamishankkeeseen.

Valiokunnan näkemyksen mukaan alueellistamistoimien onnistumista on merkittävästi vaikeuttanut se, ettei siirtojen vaikutuksia ole selvitetty riittävästi ennen sijoituspäätöstä. Vaikka toiminnalliset hyödyt ja taloudelliset säästöt ovat alueellistamisen keskeisiä lähtökohtia, niiden aikaansaaminen on useissa tapauksissa epävarmaa. Alueellistamisen seurannan puutteet ovat puolestaan vaikeuttaneet alueellistamisen onnistumisen arvioimista sekä toteutetuista siirroista saatujen kokemusten hyödyntämistä. Valiokunta pitää puutteena myös sitä, ettei alueellistamistoimissa ole kiinnitetty riittävästi huomiota toiminnan laatuun ja kehittämiseen. Alueellistamiselle asetetut määrälliset tavoitteet ja siirtojen tekninen toteuttaminen ovat saaneet liian suuren painoarvon.

Valtioneuvosto on tarkastusvaliokunnalle 12.6.2009 ja 28.1.2010 antamissaan kirjallisissa selvityksissä luvannut parantaa alueellistamisen vaikutusten arviointia ja seuranta. Valtiovarainministeriö asetti syksyllä 2009 työryhmän alueellistamisen taloudellisten vaikutusten arvioinnin ja seurannan tehostamiseksi. Työryhmä ei kyennyt tammikuussa 2011 valmistuneessa raportissaan esittämään arviota ao. vaikutuksista, vaikka arvion esittäminen oli työryhmän keskeinen tehtävä. Osana työryhmän työtä ulkopuolinen arvioija selvitti tarkemmin 11 alueellistamistapauksen vaikutuksia. Selvityksen mukaan kyseisissä tapauksissa valtiontaloudelliset vaikutukset ovat olleet negatiivisia ja aluetaloudelliset vaikutukset vähäisiä. Lisäksi siirtojen kohteena olleet henkilöt ovat kokeneet sekä asiakas- ja sidosryhmäyhteistyön, organisaation toiminnan että oman hyvinvointinsa heikentyneen alueellistamisen myötä.

Valiokunnan mielestä alueellistamisen keskeistä alkuperäistä tavoitetta tehostaa aluepolitiikkaa ja edistää maan tasapainoista alueellista kehitystä ei ole onnistuttu toteuttamaan tarkoitetulla tavalla. Alueellistamistoimet ovat painottuneet Etelä-Suomeen, ja esimerkiksi paikkakunnittain tarkasteltuna siirtoja on toteutettu ylivoi-

maisesti eniten Hämeenlinnaan. Maakunnittain tarkasteltuna alueellistamistoimia on kohdennettu selvästi eniten Kanta-Hämeeseen. Määrällisesti vähän alueellistamistoimia on kohdennettu muun muassa Kainuuseen, Keski-Pohjanmaalle, Pohjanmaalle, Satakuntaan ja Pohjois-Pohjanmaalle. Viimeksi mainittuihin viiteen maakuntaan on alueellistettu yhteensä selvästi vähemmän työpaikkoja kuin yksistään Kanta-Hämeeseen. Valiokunnan näkemyksen mukaan keskeisenä syynä epätarkoituksenmukaiseen tilanteeseen ovat puutteet alueellistamisen kokonaisuuden hallinnassa. Alueellistaminen on edennyt pitkälti ministeriöiden yksittäisten päätösten perusteella ilman kokonaisvaltaisempaa koordinaointia ja ohjausta.

Valiokunnan mielestä valtion tulee pyrkiä siihen, että se omilla toimenpiteillään vahvistaa erityisesti heikoimmin menestyvien alueiden toimintaedellytyksiä. Valiokunta kiinnittää huomiota Tilastokeskuksen kesällä 2010 julkaisemaan selvitykseen, jonka mukaan valtion työpaikat ovat vuosina 1995—2007 vähentyneet eniten Lapista (-1 768), Pohjois-Pohjanmaalta (-1 132), Kainuusta (-950), Etelä-Savosta (-933) ja Pohjois-Karjalasta (-620). Valiokunta toteaa, että alueellistamisen mahdollisuudet ratkaista aluepolitiikan keskeisiä ongelmia ovat vähäiset mm. sen vuoksi, että valtion budjettitalouden henkilöstön määrä on vain noin 3,5 % työllisestä työvoimasta. Valtion henkilöstön määrä on myös pienentynyt, mikä omalta osaltaan korostaa alueellistamisen huolellisen valmistelun tarkeyttä. Valtiovarainministeriöstä saatujen tietojen mukaan valtion budjettitalouden henkilöstön määrä on pienentynyt vuosina 2000—2010 noin 37 300 henkilöllä ja oli vuonna 2010 noin 86 400. Valtion henkilöstön määrän vähenemiseen ovat vaikuttaneet mm. yliopistouudistus ja valtion tuottavuusohjelma.

Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että eduskunta on edellyttänyt joulukuussa 2010 (EK 30/2010 vp — K 20/2010 vp) hallituksen laativan vaihtoehtoisia työvoimaennusteita, joissa selvitetään perustellusti, kuinka suuren osan työvoimasta valtio- ja kuntasektori voivat kumpikin työllistää tulevaisuudessa ja minkä suuruista

valtionhallinnon henkilöstöä se edellyttäisi eri oletusten mukaisissa vaihtoehdoissa. Valtiovarainministeriö on nyt käynnistänyt kokonaistarkastelun valtionhallinnon palveluista, alueellisesta saatavuudesta ja työvoimatarpeesta.

Valtioneuvosto on valiokunnalle antamissaan selvityksissä luvannut kiinnittää huomiota myös siirtymävaiheen ongelmien vähentämiseen ja mm. henkilöstövaikutusten parempaan arviointiin ja seurantaan. Siirtymävaiheen ongelmia ovat olleet mm. asiantuntemuksen menettäminen, kaksoismiehitys ja tehtävien päällekkäisyys. Lisäksi alueellistamisen kielteiset vaikutukset henkilöstölle ovat useissa tapauksissa olleet merkittäviä. Valiokunta pitää tärkeänä, että valtio on esimerkillinen työnantaja ja noudattaa organisaatioiden muutostilanteissa hyvää henkilöstöpolitiikkaa.

Alueellistamishankkeen ja sen jälkeen aloitetun tuottavuusohjelman samanaikainen toteuttaminen on usein koettu vaikeaksi tai jopa mahdot-

tomaksi. Hankkeiden on todettu olevan myös ristiriidassa keskenään. Valiokunta pitää hyvänä, että valtioneuvosto on luvannut kiinnittää ongelmaan huomiota. Valiokunnan arvion mukaan ongelmaa ei kuitenkaan kyetä ratkaisemaan ilman merkittäviä linjausten ja toimintatapojen muutoksia. Valiokunnan mielestä pitäisi vakavasti harkita nykymuotoisen alueellistamisen keskeyttämistä. Valiokunta painottaa kansantalouden kannalta tehokkaampien keinojen käyttöä. Mikäli alueellistamista tullaan jatkamaan, valiokunnan mielestä toteuttamistapana tulee olla työn ja tehtävien siirtäminen mm. tietotekniikkaa ja sähköisiä palveluja kehittämällä.

Lausunto

Lausuntonaan tarkastusvaliokunta esittää,

että valtioneuvosto ottaa edellä esitetyn huomioon.

Helsingissä 3 päivänä maaliskuuta 2011

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Matti Ahde /sd
vpj. Klaus Pentti /kesk
jäs. Sinikka Hurskainen /sd
Eero Lehti /kok
Johanna Ojala-Niemelä /sd

Erkki Pulliainen /vihr
Kari Uotila /vas
Pekka Vilkuna /kesk
Raimo Vistbacka /ps.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Nora Grönholm
valiokuntaneuvos Matti Salminen.