

TALOUSVALIOKUNNAN 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 talousvaliokunnan on annettava asiasta lausunto hallintovaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- hallitusneuvos Tarja Hyvönen ja ylitarkastaja Mikko Saarinen, valtiovarainministeriö
- yli-insinööri Marcus Merin, liikenne- ja viestintäministeriö
- osastopäällikkö Petri Peltonen, aluekehitysjohtaja Veijo Kavonius ja teollisuusneuvos Marja-Riitta Pihlman, työ- ja elinkeinoministeriö

- hallintojohtaja Aino Jalonen ja kehittämisspäälikkö Pirkko Oilinki-Nenonen, ympäristöministeriö
- ylijohtaja Elli Aaltonen, Itä-Suomen aluehallintovirasto
- johtaja Sami Koivula, Pohjois-Suomen aluehallintovirasto
- johtaja Jaana Korhonen, Kainuun elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus
- ylijohtaja Pekka Sundman, Varsinais-Suomen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus
- aluetoiminnan päälikkö Antti Heiskanen, Tekes — teknologian ja innovaatioiden kehittämiskeskus
- asiantuntija Jari Konttinen, Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry
- elinkeinoasioiden päälikkö Kari Jääskeläinen, Suomen Yrittäjät.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Talousvaliokunta on selontekoa käsitellessään keskittynyt toimialansa mukaisesti erityisesti elinkeinotoiminnan lupaprosesseihin valtion aluehallinnon viranomaisissa sekä näiden viranomaisten toiminnan ohjaukseen. Asiantuntija-kuulemisissa on käsitelty erityisesti virastojen

ohjausjärjestelmän toimivuutta sekä arvioitu ALKU-hankkeen tavoitteena ollutta toimintojen synergiaetujen saavuttamista. Talousvaliokunta toteaa, että uudistuksen tuloksia arvioitaessa on huomioitava, että kysymyksessä on ollut valtava muutos sekä aluehallinnon että keskushallin-

nonkin toimintatapoihin ja organisointiin. Muutokset toteutettiin nopealla aikataululla.

Uusi strategisen tason suunnittelu ja sopiminen ovat saaneet aikaan uudenlaista yhteistyötä ja keskustelua ministeriöiden välillä. Toimintakulttuurien muuttuminen ja synergiaedut ovat kuitenkin saavutettavissa vasta vähitellen ja pidemmällä aikavälillä, mikä oli tiedossa jo hankkeen valmisteluvaiheessa. Synergiaetujen täysimääräiseksi saavuttamiseksi tulee käynnistää tarkastelussa olevien viranomaisten toimivaltaan kuuluvien lupaprosessien perusteellinen läpikäyminen. On odotettavissa, että esimerkiksi ympäristölupahakemusten määrä tulee lähivuosina kasvamaan. Jos kasvava hakemusmassa tulee pystyä käsittelemään nykyisillä tai jopa vähenevillä henkilöresursseilla, tulee varmistua siitä, että prosessit ovat tarkoituksenmukaisia.

Talousvaliokunta pitää tärkeänä, että hallitus kehittää uudenlaisen, asiakaslähtöisen asiointimallin, jossa hallinnon asiakas voi hoitaa yhteydenpidon viranomaisiin yhtä yhteyspistettä käyttäen riippumatta siitä, kuinka monta erillistä valtionhallinnon lupapäätöstä hänen hankkeensa edellyttää.

Kuten talousvaliokunta on jo aikaisemmissa kannanotoissaan (TaVM 47/2010 vp ja TaVM 49/2010 vp) todennut, samaan hankkeeseen liittyvien eriaikaisten kuulemis- ja lupaprosessien etenemistä on erittäin vaikea seurata. Asianosaisten on hankala hahmottaa eri prosesseihin liittyviä oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan. Lupaprosesseihin sisältyy myös päällekkäistä työtä, joka voitaisiin välttää yhtenäistämällä lupavaatimuksia ja hyödyntämällä toisessa lupaprosessissa jo annettuja selvityksiä. Eri lakeihin perustuvia prosesseja tulee synkronoida toisiinsa, hyödyntää synergiaetuja ja karsia päällekkäisyyttä. Yhteistyötä voitaisiin lisätä myös tarkastustoiminnan osalta. Edellä olevaan viitaten valiokunta katsoo, että lupahallinto kaipaakin kiireellisesti kokonaisuudistusta turhan lupabyrokratian karsimiseksi. Tavoitteena tulee olla samaan hankkeeseen vaadittavien hakemusten määrän vähentäminen ja prosessin tehostaminen. Viranomaisten tehtävänä on hoitaa keskinäinen koordinatio siten, että eri viranomaistahojen näkemykset

tulevat otetuiksi lupaharkinnassa nykyiseen tapaan huomioon.

Lisäksi viranomaisten tulee kehittää keskinäistä tiedonkulkuaan mahdollisimman laajasti siten, että viranomaiset pyytävät toistensa rekistereissä olevat tiedot virkateitse ilman, että hallinnon asiakasta tarvitaan välikädeksi näitä tietoja toimittamaan.

Ohjausjärjestelmä. Aluehallinnon ohjaukselle asetettiin tavoitteeksi, että valtion aluehallinnon ohjaus muodostaa toimivan osan hallinnon ohjauksen kokonaisuutta ja että aluehallinto on sovitettavissa yhteen ja tukee valtion paikallishallinnon kehittämistä. Talousvaliokunnan saaman selvityksen mukaan ohjausjärjestelmän kantava periaate, jonka mukaan substanssiohjaus on erotettu resurssiohjauksesta, ei ole ollut täysin ongelmaton. Talousvaliokunta kiinnittää huomiota erityisesti Tekesin toimintaympäristöön, johon tällä ohjausjärjestelmää koskevalla sääntelyllä on ollut merkittävä vaikutus: ELY-keskusverkon perustamisen yhteydessä TE-keskusten Tekesin tehtäviä hoitava henkilöstö siirtyi osaksi ELY-keskuksia. ELY-keskusten Tekesin tehtäviä hoitava henkilöstö muodostaa noin 87 htv:n asiantuntijaverkoston, joka muodostaa keskeisen osan Tekesin asiantuntijaverkostosta. Tekesin kannalta haasteena on, että henkilöstön työt tulevat Tekesiltä ja kuitenkin henkilöstön ohjaus tulee ELY-keskuksilta.

Talousvaliokunta on aikaisemmassa lausunnossaan (TaVL 21/2009 vp) painottanut, että uudistuksen täytäntöönpanossa tulee kiinnittää erityistä huomiota ministeriötason koordinaatioon ja kannanmuodostukseen. Ohjausjärjestelmän toimimisessa avainasemaan nouseekin hyvä tiedonkulku sekä valtioneuvoston sisällä että ministeriöiden ja aluehallinnon välillä. Selonteossa esitetään muutosta, jonka mukaan ohjausmallia selkeytetään ja yksinkertaistetaan siirtymällä kaksiportaiseen ohjaus- ja suunnittelujärjestelmään. Määrärahapuutteet ja henkilöstökehykset määritellään aluehallintovirastojen tulossopimuksissa edelleen hallinnonaloittain ja ELY-keskusten tulossopimuksissa vastuualueittain ja yksiköittäin. Talousvaliokunnan näkemyksen

mukaan aluehallinnon viranomaisille tulisi antaa laajemmat valtuudet päättää resurssien kohdentamisesta sekä alue- ja paikallistason päätöksenteosta. Horisontaaliset, yksittäisen sektorin toimialan ylittävät periaatelinjaukset sekä päätökset resurssien kokonaismäärästä tulee tehdä keskushallinnossa.

ELY-keskusten johtaminen. Talousvaliokunta on kiinnittänyt aiemmassa lausunnossaan huomiota siihen, kuinka ELY-virastojen johtajamalli toimii käytännössä. Viraston johtajana toimii vastuualueen johtaja oman toimensa ohella. Tämä johtamismalli säilyttää vastuualueiden johtajat hyvin itsenäisinä sektorinsa substanssin suhteen: viraston johtajuus rajoittuu hallinnollisten asioiden johtajuuteen. Tässä katsannossa valiokunnan esittämä näkemys siitä, että viraston johtajalle taattaisiin vahva asema, ei ole toteutunut. Selonteossa esitetäänkin, että selvitetään päätoimisten ylijohdajien tarve ELY-keskuksissa. Talousvaliokunta pitää selvittämistä aiheellisena.

Maakuntien liittojen rooli. Aluehallinnon uudistuksessa maakuntien liittojen rooli muuttui merkittävästi. Hankkeen tavoitteena oli kytkeä maakuntaohjelmat aikaisempaa tiiviimmin osaksi keskushallinnon ja aluehallintoviranomaisten tulossopimusprosessia. Maakuntaohjelma ja sen toteuttamissuunnitelma otettiin yhdeksi lähtökohdaksi aluehallintoviranomaisten strategia-asiakirjojen ja strategisten tulossopimusten valmistelussa. Käytännön tasolla maakunnan liittojen ja ELY-keskusten välinen yhteistyö on tiivistynyt ja asiakirjojen valmisteluprosessit ovat jossain määrin lähentyneet toisiaan. Talousvaliokunta katsoo, että maakuntaohjelmien ja niiden toteuttamissuunnitelman vaikuttavuutta on vielä tehostettava ja että maakuntien liittojen tulee edelleen olla mukana ELY-keskusten ja keskushallinnon tulossopimusmenetellessä.

Lausunto

Lausuntonaan talousvaliokunta esittää,

että hallintovaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 26 päivänä huhtikuuta 2013

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Mauri Pekkarinen /kesk	Eero Lehti /kok
vpj.	Marjo Matikainen-Kallström /kok	Paula Lehtomäki /kesk
jäs.	Lars Erik Gästgivers /r	Päivi Lipponen /sd (osittain)
	Teuvo Hakkarainen /ps	Jari Myllykoski /vas
	Harri Jaskari /kok (osittain)	Martti Mölsä /ps
	Pia Kauma /kok (osittain)	Sirpa Paatero /sd (osittain)
	Miapetra Kumpula-Natri /sd (osittain)	Arto Pirttilahti /kesk
	Jukka Kärnä /sd (osittain)	Kaj Turunen /ps (osittain)
		vjäs. Lauri Heikkilä /ps (osittain).

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Teija Miller.