

TARKASTUSVALIOKUNNAN LAUSUNTO 5/2009 vp

Valtion toimintojen alueellistaminen

Valtioneuvostolle

JOHDANTO

Vireilletulo

Tarkastusvaliokunta on 7 päivänä toukokuuta 2009 (TrVP 23/2009 vp, 3 §) pyytänyt valtioneuvostolta perustuslain 47 §:n 2 momentissa tarkoitetun selvityksen valtion toimien alueellistamista käsittelevästä valiokunnan selvityksestä.

Valtioneuvosto on 12 päivänä kesäkuuta 2009 toimittanut valiokunnalle selvityksen (TrVP 36/2009 vp, 5 §).

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- hallinto- ja kuntaministeri Mari Kiviniemi, valtiosihteeri Timo Reina, finanssineuvos, apulaisosastopäällikkö Heikki Joustie, projektijohtaja Jaakko Kuusela ja ja neuvotteleva virkamies Ilpo Takanen, valtiovarainministeriö
- tietohallintojohtaja Risto Yrjönen, maa- ja metsätalousministeriö
- ylijohtaja Juhani Tervala, liikenne- ja viestintäministeriö
- aluekehitysjohtaja Pekka Urjanheimo, työ- ja elinkeinoministeriö
- osastopäällikkö Raimo Ikonen ja osastopäällikkö Jaana Koski, sosiaali- ja terveysministeriö
- asuntoministeri Jan Vapaavuori ja hallintojohtaja Riitta Rainio, ympäristöministeriö
- oikeuskansleri Jaakko Jonkka, Oikeuskanslerinvirasto

- ylijohtaja Jarmo Soukainen ja ylitarkastaja Sanna Ollila, Valtiontalouden tarkastusvirasto, eduskunta
- pääjohtaja Jukka Hirvelä, Tiehallinto
- johtaja Tuija Kuusisto, Hallinnon tietotekniikkakeskus HALTIK
- hätäkeskuslaitoksen johtaja Martti Kunnasvuori, Hätäkeskuslaitos
- ylijohtaja Kim Salonen, Ilmailuhallitus
- ylilääkäri Pekka Eränkö ja osastopäällikkö, professori Pekka Kurki, Lääkelaitos
- ylijohtaja Leena Tenhola, Maaseutuvirasto
- toimialajohtaja, diplomi-insinööri Pekka Ketunen, Puolustushallinnon rakennuslaitos
- johtaja Hannu Pelttari, Huoltovarmuuskeskus
- yksikön johtaja Juha Honkatukia, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus VATT
- kaupunginjohtaja Jussi Pajunen, Helsingin kaupunki
- kehittämisspäällikkö Matti Lipsanen, Hämeen liitto
- maakuntajohtaja Pauli Harju, Pohjois-Pohjanmaan liitto
- yhteyspäällikkö Esa Mänttari, Uudenmaan liitto
- johtaja Jorma Heinonen, Senaatti-kiinteistöt
- osakas Petri Uusikylä, Net Effect Oy
- tutkimuksen ja yhteiskuntapolitiikan päällikkö Ilkka Alava, Julkisten ja hyvinvointialojen liitto JHL ry
- neuvottelupäällikkö Markku Nieminen, Julkisan koulutettujen neuvottelujärjestö JUKO ry

- puheenjohtaja Antti Palola, Palkansaaajajärjestö Pardia ry
- oikeustieteen lisensiaatti, hallintoneuvos Lauri Tarasti
- professori, emerita Liisa Turakka.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet:

- sisäasiainministeriö
- puolustusministeriö
- valtiovarainministeriö
- maa- ja metsätalousministeriö
- ympäristöministeriö

- Maaseutuvirasto
- Helsingin kaupunki
- Palkansaaajajärjestö Pardia ry

Tarkastusvaliokunnan sihteeristössä alueellistamisen asiantuntijana on ollut ylitarkastaja Arto Mäkelä.

Viitetiedot

Valiokunta on aikaisemmin käsitellyt asiaa omalla asiana tunnuksella TRO 4/2008 vp.

VALIOKUNNAN TEKEMÄ SELVITYSTYÖ JA VALTIONEUVOSTON SELVITYS

Valtion toimien alueellistaminen

Alueellistamisella tarkoitetaan valtion keskus-hallinnon yksikköjen ja toimintojen siirtämistä pääkaupunkiseudulta maan muihin osiin. Nyky-muotoinen alueellistaminen (ns. alueellistamis-hanke) käynnistyi Lipposen II hallituksen ilta-koulupäätöksen pohjalta 4.10.2000, jolloin hal-litus määritteli toimenpiteet aluepolitiikan ja seutuyhteistyön tehostamiseksi. Laki (362/2002) ja valtioneuvoston asetus (567/2002, muutettu 201/2006 ja 349/2008) valtion yksikköjen ja toi-mintojen sijoittamista koskevasta toimivallasta (jäljempänä alueellistamislaki ja alueellistamis-asetus) tulivat voimaan vuonna 2002.

Alueellistamislain tavoitteena on valtion kes-kushallinnon yksikköjen ja valtakunnallisten tai keskitetysti hoidettavien valtion toimintojen si-joitusta koskevan toimivallan järjestäminen siten, että sijoittamispäätökset turvaavat valtion

tehtävien tuloksellisen hoitamisen, edistävät maan tasapainoista alueellista kehitystä, tukevat työllisyyttä maan eri osissa ja turvaavat työvoi-man saantia valtion tehtäviin sekä perustuvat kaikkia hallinnonaloja koskevaan yhtenäiseen käytäntöön ja kansanvaltaiseen päätöksente-koon. Määrällisenä tavoitteena on 4 000—8 000 työpaikan siirtäminen pääkaupunkiseudun ulko-puolelle vuoteen 2015 mennessä.

Alueellistamistoimet ovat koskeneet 159:ää valtion toimintoa, ja ne ovat kohdistuneet 33 paikkakunnalle. Toteutettuja, päätettyjä ja suun-niteltuja siirtoja on yhteensä noin 3 900 työpaik-kaa. Lisäksi pääkaupunkiseudun ulkopuolella alueiden välisenä työpaikkasiirtymänä sijoitus-paikkakunnille on siirtynyt noin 1 000 henkilö-työvuotta. Ministeriöiden ilmoittamaa ns. alu-eellistamispotentiaalia on jäljellä 472—592 htv.

Alueellistamistilanne oli lokakuussa 2009 eri hallinnonaloilla seuraava:

Alueellistami- nen hallin- nonaloittain 2002— 2009	toteu- tettu (htv)	päätetty (htv)	suunni- telma (htv)	yhteensä (htv)	potenti- aali (htv)	kaikki yh- teensä (htv)
Valtioneuvos- ton kanslia	3	2	0	5	0	5
Ulkoasiainmi- nisteriö	3	14	1	18	0	18
Oikeusministe- riö	130	62	20	212	60	272
Sisäasiainmi- nisteriö	509	0	0	509	10	519
Puolustusmi- nisteriö	1 163	162	15	1 340	0	1 340
Valtiovarainmi- nisteriö	323	63	127	513	243	756
Opetusministe- riö	17	13	120	150	0	150
Maa- ja metsä- talousministe- riö	169	362	7	538	34	572
Liikenne- ja viestintäminis- teriö	165	283	13	461	0	461
Työ- ja elinkei- noministeriö	184	20	359	563	125—245	688—808
Sosiaali- ja ter- veysministeriö	114	311	0	425	0	425
Ympäristömi- nisteriö	148	3	74	225	0	225
YHTEENSÄ	2 928	1 295	736	4 959	472—592	5 431—5 551

Taulukko 1: Alueellistamistoimien määrä hallin-
nonaloittain 2002—2009 (12.10.2009)

Alueellistamisesta on parhaillaan valmisteil-
la alueellistamisen kokonaissuunnitelma. Sen
keskeisenä sisältönä tulee olemaan olemassa
olevien suunnitelmien, ministeriöiden ilmoitta-
man potentiaalin ja myöhemmin tarkennettavak-
si ilmoitetun potentiaalin realisoiminen alueel-
listamispäätöksiksi. Kokonaissuunnitelmassa on

tarkoitus arvioida myös sitä, millaisia alueellis-
tamistoimia tarvitaan määrällisen tavoitteen ylä-
rajan eli 8 000 työpaikan siirtämiseen. Valtiova-
rainministeriön 25.6.2008 antaman ohjeen mu-
kaan suunnitelman olisi pitänyt valmistua syys-
kuun loppuun 2009 mennessä. Ministeriö on
kuitenkin jatkanut määräaikaan vuoden 2009 lop-
puun. Yhtenä syynä on ollut se, ettei laadinta ole

kaikilta osin toteutunut annettujen ohjeiden mukaisesti.

Nykymuotoista alueellistamista on toteutettu vuodesta 2000 lukien neljän eri hallituksen toimesta. Tätä aikaisemman hajasijoittamisen juuret ulottuvat hyvin pitkälle historiaan. Lipposen II hallituksen aikana on tehty 25 erilaista alueellistamistoimenpidettä koskien noin 450:tä työpaikkaa. Vanhasen I hallituksen luvut ovat olleet 118 toimenpidettä ja noin 3 500 työpaikkaa. Vanhasen II hallituksen luvut ovat toistaiseksi 16 toimenpidettä ja noin 1 000 työpaikkaa.

1970-luvulla julkisen hallinnon ja julkisten palveluiden voimakkaan kasvun kaudella hajasijoittamisen perustana on ollut alueellisen tasapainoisen kehityksen edistäminen ja Helsingin kasvusta johtuvien ongelmien pienentäminen kokonaisia virastoja ja laitoksia siirtämällä. Vaikka hajasijoittamisen ja nykyisen alueellistamisen toimintaympäristö on muuttunut julkisen hallinnon kasvusta pyrkimykseen vähentää valtion tuottavuusohjelman myötä valtion henkilöstön määrää, niin hajasijoittamisen ja alueellistamisen menettelyt ovat peruslinjauksiltaan pysyneet samanlaisina.

Tarkastusvaliokunnan tekemä selvitys

Tarkastusvaliokunta on perehtynyt perusteellisesti valtion toimintojen alueellistamiseen. Valiokunta on kuullut laajalti asiantuntijoita ja paneutunut alueellistamisen onnistuneisuutta ja ongelmakohtia käsittelevään materiaaliin. Eri-laista kirjallista materiaalia on kertynyt kaikkiaan noin 10 000 sivua. Käytettävissä ovat olleet muun muassa kirjalliset lausunnot kaikilta ministeriöiltä, useilta kohdevirastoilta, alueiden asiantuntijoilta sekä valtion henkilöstöä edustavilta järjestöiltä. Lisäksi on ollut käytettävissä arviot 22:sta sellaisesta alueellistamistoimesta, joissa on siirretty kokonaisia yksiköjä tai laitoksia. Valiokunta on tehnyt 17.3.2009 valvontakäynnin Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskukseen (ARA) Lahteen.

Tarkastusvaliokunnan selvitys alueellistamisen ongelmakohdista ja kehittämishaasteista on valmistunut toukokuussa 2009. Selvityksen painopiste on ollut toiminnallisten ja taloudellisten vaikutusten tarkastelussa. Valiokunta on 7.5.2009 pyytänyt asiasta valtioneuvostolta perustuslain 47 §:n 2 momentissa tarkoitetun selvityksen. Valtioneuvosto on 12.6.2009 toimittanut pyydetyn selvityksen (VM/124/09/2008).

Valtioneuvoston selvitys

Valtioneuvoston selvityksen yleislinjauksen mukaan alueellistaminen on ollut onnistunutta eikä erityisiä ongelmia ole ilmennyt. Havaittuihin kehittämishaasteisiin on kuitenkin tarpeellista kiinnittää huomiota. Selvityksen mukaan alueellistamisen normiperusta on vankka ja varsin hyvin ajan tasalla. Myöskään alueellistamisen linjauksia ei ole syytä muuttaa. Lisäksi selvityksessä on todettu, että alueellistamismahdollisuuksien tarkastelu on tullut osaksi hallinnon jatkuvaa kehittämistä ja suunnittelua. Kysymyksessä ei siis ole määräaikainen hanke. Selvityksessä on pidetty selvänä, että alueellistamispotentiaalia on vielä olemassa lähes kaikilla hallinnonaloilla.

Valtioneuvoston selvityksen mukaan alueellistamisen vaikutuksia arvioitaessa on pidettävä mielessä, että jo toteutetutkin hankkeet ovat paljolti vielä keskellä siirtymävaihetta. Pidemmällä aikavälillä alueellistamistoimet alkavat tuottaa toiminnallisia hyötyjä ja valtiontaloudellisia säästöjä. Selvityksessä on korostettu useassa kohdin sitä, että alueellistamistoimien seurauksena on havaittavissa jo monenlaisia myönteisiä vaikutuksia. Lisäksi on kiinnitetty huomiota siihen, että alueellistetut yksiköt ovat selvinneet tehtävistään hyvin. Alueellistamisen kokonaisuutta arvioitaessa on valtioneuvoston mukaan lähdettävä siitä, että jos siirtymäkauden lisäkustannuksia tai toiminnallisia haasteita ei olla valmiita sietämään, ei alueellistamisen hyötyjäkään koskaan saavuteta.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

*Perustelut***Tarkastusvaliokunnalla pääosin kriittinen näkemys alueellistamisen onnistumisesta**

Tarkastusvaliokunta korostaa, että alueellistamisen lähtökohdat ja tavoitteet ovat sinänsä tarkoituksenmukaisia. Valiokunnan saama informaatio lähes kymmenen vuotta kestäneen alueellistamishankkeen onnistuneisuudesta on erilaista, kuin mitä valtioneuvoston selvityksessä on tuotu esille. Valiokunnan näkemyksen mukaan hankke ei ole kaikilta osin edennyt odotetusti ja tavoitteiden mukaisesti. Valiokunnan arvion mukaan alueellistamiseen on liittynyt siinä määrin puutteellisuuksia, koettuja epäkohtia ja epäselviä kysymyksiä, että se on merkittävästi heikentänyt tavoiteltujen myönteisten vaikutusten saavuttamista ja lisännyt riskiä epätarkoituksenmukaisten sijoituspäätösten tekemiselle. Laajan asiantuntijakuulemisen ja runsaan kirjallisen materiaalin perusteella alueellistamiseen on liittynyt ongelmia ja kehittämishaasteita lähes kaikilla hallinnonaloilla. Ongelmien merkittävyyden vuoksi tulee selvittää, voidaanko alueellistamisen lähtökohtia ja tavoitteita toteuttaa paremmin ja vähemmällä voimavaroilla sekä nykykäytännöstä poikkeavalla tavalla. Toteutuessaan tämä edellyttää alueellistamissäädösten muuttamista.

Valmistelua parannettava

Tarkastusvaliokunta pitää välttämättömänä, että alueellistamistoimien valmistelua parannetaan. Keskeisenä kehittämiskohteena on alueellistamisen vaikutusten arvioiminen ennen päätöksentekoa. Kehittämistarpeita on niin toiminnallisten, taloudellisten, henkilöstöön kohdistuvien kuin alueellistenkin vaikutusten selvittämisessä. Oikeuskansleri on lääkealan keskuksen (Lääkealan turvallisuus- ja kehittämiskeskus) perustamista ja sijoittamista koskevissa päätöksissään (OKV/1308/1/2009 ja OKV/219/1/2009) pitänyt mm. valmistelua liian kiireisenä ja kuu-

lemismenettelyä epäasianmukaisena. Valiokunta korostaa huolellisen valmistelun tärkeyttä tarkoituksenmukaisten sijoittamispäätösten tekemiselle ja itse alueellistamistoimien onnistumiselle.

Valiokunta pitää tärkeänä, ettei alueellistamistoimiin ryhdytä, jos ei ole varmuutta siirron hyödyistä. Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että positiivisten toiminnallisten vaikutusten aikaansaaminen on alueellistamisen keskeinen lähtökohta. Tästä huolimatta on useampia tapauksia, joissa alueellistamisesta johtuvien myönteisten toiminnallisten vaikutusten syntyminen on pidemmällä aikavälillä epävarmaa. Joissakin tapauksissa myönteisten toiminnallisten vaikutusten aikaansaaminen on jo lähtökohdaisesti asetettu kysymyksenalaiseksi. Valtioneuvosto on selvityksessään korostanut, että eduskunnan lausuman (EV 46/2002 vp) mukaan sijoituspäätöksessä on painotettava erityisesti alueellisia näkökohtia ja vaikutuksia. Valiokunnan mielestä alueellisten näkökohtien ja vaikutusten huomioiminen ei ole toteutunut tarkoitetulla tavalla. Lisäksi valiokunta katsoo, että toiminnallisille, taloudellisille ja henkilöstöön kohdistuville vaikutuksille tulee antaa nykyistä suurempi painoarvo.

Valiokunta pitää tärkeänä, että alueellistamistoimien seurantaa kehitetään sekä koko hankkeen tasolla että yksittäisissä alueellistamistoimissa. Alueellistamisen onnistuneisuuden arvioimista on osaltaan vaikeuttanut se, että seurantatietojen vähyyden vuoksi tietämys alueellistamisen vaikutuksista on puutteellista. Koko hankkeen taloudellisista vaikutuksista ei ole seurantatietoja, vaikka valtio on panostanut merkittävästi alueellistamiseen. Myöskään yksittäisten alueellistamistoimien taloudellisista vaikutuksista ei ole usein tietoja, vaikka ne olisi pitänyt asetuksen mukaan selvittää ennen sijoituspäätöstä. Seurantatietojen vähyys heikentää myös kokemusten hyödyntämisen mahdollisuuksia.

Valiokunta pitää hyvänä, että valtioneuvosto on selvityksessään luvannut parantaa alueellista-

misen vaikutusten arviointia ja seuranta. Valtiovarainministeriö on vasta tänä syksynä, kun alueellistamishanke on kestänyt vajaat kymmenen vuotta, asettanut työryhmän pohtimaan alueellistamisen taloudellisten vaikutusten arvioinnin ja seurannan tehostamista. Valiokunta kiinnittää huomiota siihen ristiriitaan, että päätökset tavoitteena olevan 4 000—8 000 työpaikan siirtämisestä tulisi tehdä vuoteen 2011 mennessä eli ennen kuin työryhmän arvio taloudellisista vaikutuksista on käytettävissä (31.12.2010).

Siirtymävaiheen ongelmat ratkaistava

Valiokunta edellyttää, että alueellistamispäätöksen jälkeisen niin sanotun siirtymävaiheen ongelmien vähentämiseen kiinnitetään nykyistä enemmän huomiota. Asiantuntijakuulemisen ja kirjallisen materiaalin perusteella voi päätellä, että alueellistamistoimien valmistelu ja päätösten toimeenpano on rahallisen panostuksen lisäksi sitonut huomattavasti henkilöstön voimavaroja. Tästä huolimatta seurauksena on ollut monenlaisia, merkittäviksi koettuja ongelmia.

Valiokunnan mielestä vähäisen siirtyvyyden vuoksi asiantuntemusta on menetetty merkittävästi, vaikeutettu yhteistyömahdollisuuksia keskeisten yhteistyötahojen ollessa pääkaupunkiseudulla, heikennetty henkilöstön työssä jaksamista ja motivaatiota sekä tehty kaksoismiehituksen vuoksi pitkäänkin päällekkäin samoja tehtäviä.

Alueellistamisen kielteisiä vaikutuksia henkilöstölle vähennettävä

Alueellistamisen kielteiset seuraukset henkilöstölle ovat useissa tapauksissa olleet merkittäviä. Yleensä uudelle paikkakunnalle on siirtynyt 10—30 % henkilöstöstä. Siirtyjien määrä on joissakin tapauksissa ollut tätäkin pienempi. Muun muassa omaan sijoittumiseen liittyvistä epäselvyyksistä, alueellistamisen aiheuttamasta lisätyöstä ja henkilöstön siirtymättömyydestä johtuvat ongelmat ovat voineet heikentää huomattavastikin työssä jaksamista ja työmotivaatiota sekä edelleen työn tuottavuutta. Valiokun-

nan arvion mukaan siirtojen valmistelussa ja toimeenpanossa ei ole otettu riittävästi huomioon työntekijöille aiheutuneita inhimillisiä haittavaikutuksia ja niiden seurauksia.

Valiokunta katsoo, että henkilöstön aseman turvaamiseen ja hyvän henkilöstöpolitiikan periaatteiden noudattamiseen tulee kiinnittää nykyistä enemmän huomiota. Alueellistamisen onnistumisen edellytyksiä heikentävät tilanteet, joissa tiedottaminen on henkilöstön mukaan ollut puutteellista, osallistumis- ja vaikutusmahdollisuudet on koettu riittämättömiksi, sijoittamisselvitystä on pidetty tarkoitushakuisena (päätös tehty etukäteen) tai siirto on koettu pakollisena. Valiokunta on myös huolestunut, jos siirtymättömille ei ole löytynyt heidän osaamistaan vastaavia tehtäviä tai heidän kohtelunsa ei ole ollut asianmukaista. Valiokunta (samoin kuin valtioneuvosto selvityksessään) katsoo, että hyvä henkilöstöpolitiikka edellyttää muun muassa muutosjohtamisen ja uudelleen sijoittamisen parantamista. Valiokunnan näkemyksen mukaan alueellistamistoimiin liittyvä tiedottaminen on ollut riittämätöntä.

Oikeuskansleri on 6.10.2009 antamassaan päätöksessä esittänyt lääkealan keskuksen perustamisen ja sijoittamisen osalta kritiikkiä mm. siitä, että sijoittamispäätös on ollut harhaanjohtava ja puutteellinen ja että asiakirjojen toimittamisessa on ollut viivettä. Oikeuskanslerin mukaan "Saatujen tietojen perusteella ei voi välttyä vaikutelmalta, etteikö asian kiireisellä aikataululla ja sillä, kuinka asia on tullut ministeriön virkamiesten tietoon, olisi ollut vaikutusta yhteistoimintamenettelyn toteuttamiseen". Oikeuskanslerin päätöksessä on edelleen todettu, että "Käytettävissäni olevan selvityksen perusteella lääkealan keskuksen perustaminen ja lääkealan uudelleenorganisoinnin aikataulu on tullut ministeriön virkamiehille jonkinasteisena yllätyksenä asian poliittisen valmistelun jälkeen".

Valtioneuvosto on selvityksessään todennut, että valtio on hyvä ja mihin tahansa sektoriin vertailun kestävä työnantaja. Valiokunnan käytettävissä oleva tieto antaa erilaisen kuvan asiasta. Valiokunta kiinnittää huomiota Tilastokeskuksen laajaan selvitykseen, joka käsitteli työ-

elämän muutoksia 30 viime vuoden aikana (Työolojen kolme vuosikymmentä; Työolotutkimusten tuloksia 1977—2008; Tilastokeskus 2008). Tilastokeskuksen selvityksen mukaan ilmapiiri valtiosektorin työpaikoilla on huonontunut nopeasti ja on useiden tekijöiden osalta heikompi kuin yksityisellä sektorilla ja kuntasektorilla. Vielä vuonna 2003 valtiosektorin palkansaajat saivat muita useammin tiedon työtään koskevista muutoksista jo suunnitteluvaiheessa. Nyt tilanne on päinvastainen. Valtion työntekijöitä uhkaavat entistä useammin myös ennakoimattomat muutokset työssä ja siirrot toisiin tehtäviin.

Valiokunta pitää tärkeänä, että alueellistamistoimien vaikutuksia henkilöstön jaksamiseen, siirtymättömien uudelleensijoittamisen onnistumiseen ja myös henkilöstömääriin seurattaisiin nykyistä paremmin sekä koko hankkeen tasolla että yksittäisissä hankkeissa. Tällä hetkellä kaikilla ministeriöillä ei ole oman hallinnonalansa osalta seurantatietoja esimerkiksi siitä, kuinka moni on ylipäättään siirtynyt uudelle paikkakunnalle.

Matkustaminen lisännyt tehottomuutta

Alueellistamisen yksi kielteinen seuraus on ollut matkustamisen selvä lisääntyminen. Seurauksena on ollut kustannusten lisääntymisen ohella tehottomuutta ja ongelmia työssä jaksamiselle. Merkittävästi lisääntynyt matkustaminen on myös ristiriidassa ilmastotavoitteiden toteuttamisen kanssa. Erilaisilla teknisillä ratkaisuilla (esimerkiksi videoneuvottelut) ei ole vielä kyetty oleellisesti vähentämään matkustamisen haittoja. Valiokunta pitää välttämättömänä, että matkustamisen taloudelliset ja henkilöstöön kohdistuvat vaikutukset otetaan toteutunutta paremmin huomioon sijoittamispäätöksiä valmisteltaessa.

Toimitilojen tehokkaasta käytöstä huolehdittava

Valiokunta kiinnittää huomiota alueellistamisen yhteydessä järjestettävien toimitilakysymysten

tarkoituksenmukaiseen järjestämiseen. Toimitilakysymystä ja muun muassa uusien tilojen rakentamisen tarpeellisuutta tulee tarkastella kokonaistaloudellisesti. Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että asiantuntijakuulemisen perusteella pääkaupunkiseudulla vapautuu yhä enenevässä määrin toimitiloja. Valiokunta pitää tärkeänä, että toimitilat suunniteltaisiin siten, että ne ovat siirtymävaiheen ajanakin sekä uudella paikkakunnalla että pääkaupunkiseudulla koko ajan tehokkaassa käytössä. Valiokunta pitää hyvänä, että valtioneuvosto on selvityksensä luvannut parantaa toimitilakustannusten arviointia ja seurantaa.

Maan tasapainoisen alueellisen kehittämisen edistämisessä puutteita

Alueellistamisen keskeinen alkuperäinen tavoite on ollut aluepolitiikan parantaminen. Esimerkiksi hallintovaliokunta on alueellistamislaista antamassaan mietinnössä (HaVM 3/2002 vp — HE 237/2001 vp) painottanut, että säädettävän lain keskeinen merkitys liittyy aluepolitiikan tehostamiseen. Alueellistamislain keskeisiä tavoitteita ovat maan tasapainoisen alueellisen kehittämisen edistäminen sekä työllisyyden tukeminen maan eri osissa. Valiokunta katsoo, ettei lain keskeistä tarkoitusta tehostaa aluepolitiikkaa ja edistää maan tasapainoista alueellista kehittämistä ole toteutettu tarkoitettulla tavalla. Alueellistamistoimet ovat painottuneet Etelä-Suomeen. Alueellistamistoimien alueellisen kohdentamisen tulee olla toteutunutta suunnitelmallisempaa, pitkäjänteisempää ja koordinoitumpaa.

Marraskuussa 2009 alueellistamistoimet ovat suuralueittain kohdistuneet seuraavasti:

- Etelä-Suomi 39,4 %
- Länsi-Suomi 21,5 %
- Itä-Suomi 24,6 %
- Pohjois-Suomi 14,5 %.

Alla olevassa taulukossa on esitetty, miten alueellistamistoimet ovat marraskuussa 2009 kohdistuneet maakunnittain. Lisäksi on esitetty

budjettitalouden piirissä olevan henkilöstömäärän muutos vuosina 2000—2008:

Maakunta	Alueellistamistoimet 2002—2009		Väestö- osuus (%)	Budjettitalouden henkilöstön muutos 2000—2008
	htv	%		
Kanta-Häme	654	15,3	3,3	93
Lappi	380	8,9	3,5	-1 241
Etelä-Savo	371	8,7	2,9	-370
Varsinais-Suomi	361	8,5	8,7	-540
Pohjois-Savo	360	8,4	4,7	103
Pohjois-Karjala	264	6,2	3,1	-223
Etelä-Pohjanmaa	260	6,1	3,6	-134
Pirkanmaa	227	5,3	9,1	-23
Keski-Suomi	222	5,2	5,1	181
Etelä-Karjala	221	5,2	2,5	253
Kymenlaakso	220	5,2	3,4	-158
Päijät-Häme	165	3,9	3,8	-188
Pohjois-Pohjanmaa	162	3,8	7,3	-774
Satakunta	125	2,9	4,3	27
Pohjanmaa	81	1,9	3,3	-109
Keski-Pohjanmaa	75	1,8	1,3	-79
Kainuu	55	1,3	1,6	-261
Itä-Uusimaa	34	0,8	1,8	-182
Uusimaa	27	0,6	26,7	1 205
YHTEENSÄ	4 264	100,0	100	-2 789

Taulukko 2: Maakuntakohtainen erittely alueellistamistoimien kohdentumisesta (2.11.2009; lähde VM)

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 mielestä valtion tulee mahdollisuuksien mukaan pyrkiä siihen, ettei se omilla toimenpiteillään vaikeuta erityisesti heikoim-

min menestyvien alueiden toimintaedellytyksiä. Valtion budjettitalouden henkilöstömäärä on vähentynyt alueellistamishankkeen aikana vuosina 2000—2008 noin 2 800:lla. Eniten henkilöstömäärä on vähentynyt Lapissa (-1 241), Pohjois-Pohjanmaalla (-774), Varsinais-Suomessa (-540), Etelä-Savossa (-370) ja Kainuussa (-261). Budjettitalouden henkilöstömäärä on puolestaan em. ajankohtana lisääntynyt Uudenmaan lisäksi neljässä maakunnassa (muun muassa Kanta-Häme). Alueellistamistoimilla on eri maakunnissa kyetty eri tavoin tasapainottamaan valtion työpaikkojen menetyksiä.

Alueellistamisella on yleensä ollut positiivisia vaikutuksia kohdealueelle. Joissakin tapauk-

sessä siirtojen alueelliset vaikutukset ovat kuitenkin jäämässä melko pieniksi. Esimerkiksi ARA:n alueelliset vaikutukset ovat jääneet pieniksi, koska pääosa henkilöstöstä tekee työmatkat Lahteen asuinpaikkakunnaltaan. Näin verotulot Lahdelta jäävät saamatta. Samoin esim. osaamis- ja toimintokeskittyminen tai synergiahyötyihin liittyvät vaikutukset ovat tarkastusvaliokunnan valvontakäynnin yhteydessä tehtyjen havaintojen perusteella jäämässä pieniksi.

Lisäksi valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että alueellistamistoimien seurauksena pääkaupunkiseudun ulkopuolella alueiden välisiä siirtoja on toistaiseksi ollut noin 1 000 htv. Näiden siirtojen alueellisista vaikutuksista ei ole tietoja.

Asiantuntijakuulemisessa yhtenä sijoittamisen kehittämiskohteena on nähty alueiden osaamis- ja toimintokeskittymien parempi huomioon ottaminen. Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että siirretyille yksiköillekin on voinut jäädä epäselväksi, miten siirto on vahvistanut alueen osaamis- ja toimintokeskittymää tai tuonut muutoin synergiaetuja. Asiantuntijakuulemisen perusteella alueiden omista vahvuuksista lähtevien klusterien huomioon ottamista voidaan parantaa mm. valtiovarainministeriön ja työ- ja elinkeinoministeriön paremmalla yhteistyöllä. Oikeuskansleri on todennut, että koska Helsinki tai pääkaupunkiseutu laajemmin ei kyseisessä tapauksessa ole ollut sijoittamisselvityksessä mukana, on mahdotonta arvioida, kuinka olemassa oleva osaamis- ja toimintokeskittymä eli alueellistamisasetuksen 1 §:n 3 momentti on otettu huomioon sijoituspaikasta päätettäessä. Sosiaali- ja terveysministeriön 19.1.2009 tekemä sijoituspaikkaa koskeva päätös ei oikeuskanslerin mukaan selvennä asiaa.

Alueellistaminen ja tuottavuusohjelma keskenään ristiriitaisia

Saaduissa lausunnoissa ja asiantuntijakuulemisessa on kiinnitetty usein huomiota siihen, että alueellistamishankkeen ja sen jälkeen aloitetun tuottavuusohjelman samanaikainen toteuttaminen on ollut vaikeaa tai jopa mahdotonta. Hank-

keiden on todettu olevan myös ristiriitaisia keskenään. Tarkastusvaliokunta on useissa eri yhteyksissä kiinnittänyt huomiota tuottavuusohjelman ja sen toteuttamisen ongelmakohtiin ja kehittämishaasteisiin (TrVM 1/2009 vp — K 11/2009 vp, K 12/2009 vp, TrVM 1/2008 vp — K 6/2008 vp, K 10/2008 vp ja TrVM 1/2007 vp — K 12/2007 vp, K 13/2007 vp. Valiokunnan näkemyksen mukaan alueellistamishankkeen jälkeen aloitetun tuottavuusohjelman toteuttaminen tuo omat lisähaasteensa alueellistamisen toteuttamiselle, koska hankkeiden tavoitteet ovat osin keskenään ristiriitaisia.

Poliisin tietohallintokeskuksen (nykyisin HALTIK) alueellistaminen Rovaniemelle on usein mainittu esimerkkinä onnistuneesta alueellistamisesta muun muassa positiivisten alueellisten vaikutusten takia. Valtiontalouden tarkastusvirasto on kuitenkin arvioinut kyseistä siirtoa tuottavuusnäkökulmasta kriittisesti. Tarkastusviraston kertomuksessa eduskunnalle toiminnastaan varainhoitovuodelta 2008 (K 15/2009 vp) on muun muassa todettu, että Poliisin tietohallintokeskuksen alueellistamisen keskeisenä ongelmana on ollut hiljaisen tiedon siirtymättömyys. Alueellistamisen myötä on jouduttu merkittäviin uusrekrytointeihin, mikä on kertomuksen mukaan ristiriidassa valtion tuottavuusohjelman kanssa.

Valtioneuvoston selvityksessä myös talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskusten perustamisia (5 kpl) on pidetty esimerkkinä onnistuneesta alueellistamisesta. Valiokunnan saaman informaation mukaan joidenkin palvelukeskusten alueellistamiseen on kuitenkin koettu liittyvän ongelmakohtia ja kehittämishaasteita. Ongelmina on ollut muun muassa uudelle paikkakunnalle siirtyneiden vähäinen määrä, osaamisen häviäminen, tehtävien päällekkäinen hoitaminen ja tietojärjestelmäongelmat. Myös taloudellisten vaikutusten arvioinnissa on kehittämistarpeita. Valtiokonttorin palvelukeskuksen tuotoksellisuuden ja palvelujen laadun on arvioitu siirron seurauksena heikentyneen.

Tarkastusvirasto on eri yhteyksissä esittänyt palvelukeskusten tuottavuuteen liittyvää kritiikkiä. Valiokunnan mielestä palvelukeskusten

tuottavuuden parantamisessa on vielä monia kehittämishaasteita. Valiokunnan arvion mukaan vuoden 2010 alusta toimintansa aloittavan hallinnollisesti yhdistetyn valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskuksen tuottavuuden parantamedellytykset ovat hyvät, mikäli suunnitteilla ja vireillä olevat kehittämistoimet toteutetaan.

Valtion tuottavuusohjelman seurauksena valtion henkilöstön määrä vähenee vuoteen 2011 mennessä 9 645 henkilötyövuodella ja tämän lisäksi vuoteen 2015 mennessä 4 800 henkilötyövuodella. Henkilövähennysten alueellisesta kohdentumisesta ei ole tietoja.

Valiokunta suhtautuu varauksellisesti kokonaisten virastojen siirtämiseen

Tarkastusvaliokunnan mielestä kokonaisia virastoja tai laitoksia ei tule siirtää siitä aiheutuvien haittojen ja ongelmien vuoksi. Valiokunta pitää perusteltuna, että jatkossa alueellistamistoimissa painotetaan tehtävien tai tehtäväkokonaisuuksien siirtämistä. Tehtävien siirtämisen edellytyksiä parantaa mm. sähköisten palvelujen kehittäminen. Tarkastusvaliokunta on aiemmin (TrVM 1/2009 vp — K 11/2009 vp, K 12/2009 vp) esittänyt näkemyksiään sähköisen asioinnin ja tietoyhteiskuntakehityksen vauhdittamisesta. Valiokunnan mielestä tietotekniikan ja sähköisen asioinnin mahdollisuuksia ei ole hyödynnetty alueellistamispäätöksiä tehtäessä. Valiokunnan mielestä parasta alueellistamista on tietoverkkojen ja sähköisen asioinnin kautta tapahtuva tehtävien siirto alueille. Tehtäviä siirrettäessä tulee tarkastella myös prosessien ja toimintatapojen parantamismahdollisuuksia. Tässä ei ole valiokunnan mielestä riittävästi onnistuttu.

Alueellistamissäädösten muutostarpeita tarkasteltava tarkemmin

Valiokunta pitää tarpeellisena, että alueellistamislain ja -asetuksen muutostarpeet selvitetään. Nykyisten säädösten mukaan alueellistamistoimia voidaan toteuttaa epätarkoituksenmukaisella tavalla ilman, että lakia ja asetusta sinällään

rikotaan. Valiokunta kiinnittää huomiota myös sijoittamisselvitysten epäyhtenäiseen käytäntöön valittaessa selvityksen vertailupaikkakuntia ja pitää tärkeänä, että menettelytavat ovat yhdenmukaisia.

Nykyiset säädökset eivät riittävästi tue maan tasapainoisen alueellisen kehityksen edistämistä eivätkä alueellistamisen toiminnallisten ja taloudellisten hyötyjen saavuttamista.

Lausunto

Lausuntonaan tarkastusvaliokunta esittää,

että valtioneuvosto ottaa edellä olevan huomioon ja ryhtyy toimenpiteisiin, joilla alueellistamisen toiminnalliset, taloudelliset, alueelliset ja henkilöstöön kohdistuvat vaikutukset otetaan nykyistä paremmin huomioon alueellistamispäätösten valmistelussa.

Lisäksi valiokunta esittää, että valtioneuvosto ryhtyy toimenpiteisiin alueellistamista koskevan lainsäädännön muuttamiseksi siten, että se tosiasiallisesti tukee maan tasapainoista alueellista kehitystä sekä alueellistamisen toiminnallisten ja taloudellisten hyötyjen saavuttamista antamalla etusijan tehtävien siirtämiselle tietotekniikkaa hyödyntämällä ja huomioi koordinaation välttämättömyyden sijoittamispäätöksiä tehtäessä.

Edelleen tarkastusvaliokunta esittää, että valtioneuvosto paneutuu niihin ilmeisiin ongelmiin, mitkä liittyvät alueellistamisen ja sen jälkeen aloitetun valtion tuottavuusohjelman samanaikaiseen toteuttamiseen, ja ryhtyy korjaaviin toimenpiteisiin.

Lopuksi tarkastusvaliokunta esittää, että valtioneuvosto informoi valiokuntaa edellä esitettyjen toimenpiteiden tilasta ja antaa valiokunnalle vuoden 2010 tammikuun loppuun mennessä selvityksen.

Helsingissä 17 päivänä marraskuuta 2009

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Matti Ahde /sd	Petri Salo /kok
vpj.	Klaus Pentti /kesk	Kari Uotila /vas
jäs.	Pertti Hemmilä /kok	Pekka Vilkuna /kesk
	Marjaana Koskinen /sd	Raimo Vistbacka /ps.
	Erkki Pulliainen /vihr	

Valiokunnan sihteereinä ovat toimineet

valiokuntaneuvos Nora Grönholm
valiokuntaneuvos Matti Salminen.