

SIVISTYSVALIOKUNNAN LAUSUNTO 7/2013 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 sivistysvaliokunnan on annettava asiasta lausunto hallintovaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- apulaisoikeusasiamies Jussi Pajujoja, Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia
- neuvotteleva virkamies Riitta Pirhonen ja hallitusneuvos Ilkka Turunen, valtiovarainministeriö

- kulttuuriasiainneuvos Hannu Sulin ja opetusneuvos Aki Tornberg, opetus- ja kulttuuriministeriö
- puheenjohtaja Leena Harkimo, valtion liikuntaneuvosto
- opetustoimen ylitarkastaja Kirsi Saarinen ja ylijohtaja Anneli Taina, Etelä-Suomen AVI
- kulttuuriyksikön päällikkö Ullrike Hjelt-Hansson, Etelä-Suomen ELY
- puheenjohtaja Matti Äijö, Länsi- ja Sisä-Suomen liikuntaneuvosto
- toiminnanjohtaja Tuomas Kurttila, Suomen Vanhempainliitto ry
- emeritus maaherra, filosofian tohtori Eino Siuruainen.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Yleistä. Aluehallintouudistuksen tavoitteena oli saada aikaan alueellinen hallinto, joka toimii kansalais- ja asiakaslähtöisesti, tehokkaasti ja tuloksellisesti. Tavoitteena oli myös vahvistaa ja lisätä maakunnan liittojen roolia ja asemaa aluekehitystyössä sekä edistää valtion aluehallinnon ja maakunnan liittojen yhteistyötä. Valtioneuvoston selontekoon on koottu nyt vuoden 2010

alussa käynnistetystä hallintomallista tehtyjen kyselyjen ja selvitysmiesten esitysten tuloksia sekä tietoja resurssien käytöstä ja tulostavoitteiden toteutumisesta.

Antaessaan lausuntoa aluehallintouudistuksesta vuonna 2009 sivistysvaliokunta (SiVL 8/2009 vp — HE 59/2009 vp) piti tärkeinä tavoitteina sivistystoimen osalta perusoikeuksien ja oikeusturvan yhdenvertaista toteutumista, peruspalveluiden laadun ja tasa-arvoisen saatavuus-

den turvaamista sekä pitkäjänteistä koulutuksen kehittämistä. Tärkeää oli myös koulutus- ja osaamistarpeiden ennakointi. Valiokunta korostaa sitä, että koulutuksessa aluehallinnolla on laajempi tehtävä alueilla kuin pelkästään talouden vaatimusten huomioon ottaminen. Aluehallinnon tulee osaltaan tukea kansansivistystyötä.

Valiokunta kiinnitti huomiota myös siihen, että nuorten syrjäytymisen ehkäisemiseksi tavoitteena oli luoda kokonaisuus, jossa nuorisotyö, koulu, työhallinto ja sosiaali- ja terveystoimi toimivat yhdessä. Moniammatillisen yhteistyön uudet mahdollisuudet tuli hyödyntää ja parantaa yhteistoimintaa opetus-, sosiaali- ja terveyssektoreiden sekä työhallinnon välillä mm. poistamalla esteet tiedonvaihdosta. Näiden tärkeiden tavoitteiden toteuttaminen edellyttää moniammatillista viranomaisyhteistyötä. Siksi sivistysvaliokunta piti aluetasollakin tärkeänä, että aluehallintovirastoissa on näistä hyvinvointikysymyksistä monialainen kokonaisvaltainen näkemys.

Sivistysvaliokunta totesi vuoden 2009 lausunnossaan, että ehdotettu lainsäädäntö antoi pohjan kehittää aluehallintoa kansalais- ja asiakaslähtöisesti, tehokkaasti ja tuloksellisesti. Valiokunta piti esityksen epäkohtana kuitenkin sitä, että osa sivistystoimesta sijoitettaisiin kokonaisuuden kannalta epätarkoituksenmukaisesti eri viranomaisten hoidettavaksi. Erityisesti valiokunta painotti lasten ja nuorten osalta toiminnan järjestämistä niin, että tehtävät voidaan hoitaa kokonaisuutena toimivasti ja lasten ja nuorten edun mukaisesti. Sivistysvaliokunta esitti hallintovaliokunnalle lakiehdotusten muuttamista niin, että kirjastotoimen, liikuntatoimen ja nuorisotoimen tehtävät sijoitettaisiin aluehallintovirastoihin. Nämä tehtävät sijoitettiin kuitenkin hallituksen esityksen mukaisesti elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksiin.

Nyt valtioneuvoston selonteossa todetaan, että opetus- ja kulttuuriministeriön toimialan tehtävistä kirjasto-, liikunta- ja nuorisotoimen tehtävillä on liittymäkohtia sekä alueellisiin yhdenvertaisuustehtäviin että alueellisiin kehittämistehtäviin. Selonteossa esitetään yhtenä aluehallinnon kehittämistarpeena kirjasto-, liikunta-

ja nuorisotoimen tehtävien siirtämistä aluehallintovirastoihin ja viitataan mm. sivistysvaliokunnan lausuntoon. Valtioneuvoston selonteko ja sivistysvaliokunnan asiantuntijakuuleminen ovat vahvistaneet entisestään valiokunnan aiempaa kantaa. Sivistysvaliokunta kiirehtii siirron tekemistä mahdollisimman pian. Nyt vallitsevassa muutostilanteessa on vaarana, että muutenkin vähäisillä resursseilla hoidettavat toiminnot kärsivät.

Kirjastojen siirtyminen uuteen toimintaympäristöön ei valiokunnan nyt saaman selvityksen mukaan ole ainakaan vahvistanut kuntien kontakteja aluehallintoon. Suuret kaupungit ovat uudistaneet kirjastotoimeaan omaehtoisin toimenpitein, mutta erityisesti pienten kuntien kirjastoille tarpeellista ohjausta ei käytännössä ELY-keskusten puolelta ole juuri tullut.

Liikuntatoimen osalta on huolestuttavaa, että liikunnan toimialan asiantuntijuus on vaarassa kadota aluehallintotasolta, samalla kun väestön riittämätön liikunta on muodostunut todelliseksi ongelmaksi niin kansantaloudellisesti kuin kansalaisten hyvinvoinnin kannalta.

Valiokunta katsoo, että kirjasto-, liikunta- ja nuorisotoimen tehtävien hoitaminen edellyttää riittävää asiantuntijuutta ja avustavaa henkilöstöä. Näillä kolmella toimialalla ei ole muita viranomaisia, joten aluehallinto on erittäin tärkeä voimavara, jolle kirjasto-, liikunta- ja nuorisotoimen substanssilainsäädännössä on annettu laajat tehtävät niiden vastatessa valtiolle kuuluvien tehtävien alueellisesta toimeenpanosta.

Kaiken kaikkiaan sivistystoimen tehtävät ovat nyt niiden hoidon, organisoinnin ja ohjauksen kannalta liiaksi hajautuneet aluehallinnossa. Valiokunta muistuttaa myös siitä yleisestä perusteesta, että ELY-keskusten tehtävien moninaisuuden vuoksi pieniä toimialoja koskevat tavoitteet jäävät vähäiselle huomiolle, vaikka esimerkiksi kirjasto-, liikunta- ja nuorisopalveluiden merkitys asukkaiden arjessa on suuri. ELY-keskusten ohjausrakennetta pidetään myös monikerroksisena, vaikeasti hallittavana, resurssja kuluttavana sekä osin liian yksityiskohtaisena. Valiokunta yhtyy myös selvityshenkilöiden esittämään näkemykseen, että aluehallinnon oh-

jausjärjestelmän keventäminen ja selkeyttäminen on tarpeen.

Valiokunta kannattaa sitä, että nyt aluehallintovirastoissa olevat opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalan tehtävät ja sinne siirrettävät tehtävät muodostavat jatkossa oman vastuualueensa. Ratkaisulla saavutetaan synergiaetuja mm. rakentamisasioissa, ja se selkeyttää myös tulosohjausta. Kulttuurin toimialan tehtävät, lukuun ottamatta peruspalveluiden arviointia, on tarkoituksenmukaista säilyttää elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksissa. Samoin koulutuksen alueen lyhyen aikavälin työvoima- ja koulutustarpeen ennakointi, ammatillisen lisäkoulutuksen järjestäjille suunnattujen työelämän kehittämis- ja palvelutehtävien valtionavustus sekä opetuksen hallinnonalan valtakunnallisten ESR-kehittämishojelmien ja ESR-alueosoiden toimeenpanotehtävät jäävät elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksiin.

Muutoksenhaku- ja laillisuusvalvontatehtävät. Aluehallintovirasto toimii opetustoimen lainsäädännön mukaisena muutoksenhaku-, oikaisu- ja laillisuusvalvontaviranomaisena ja järjestää tehtäväalueeseen liittyvää opetushenkilöstön täydennyskoulutusta. Aluehallintovirasto myös vastaa sivistystoimen peruspalvelujen saatavuuden arvioinnista. Lisäksi aluehallintovirasto toimii asiantuntijana elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten tehtäväalueeseen liittyvissä ruotsinkielisen väestön koulutukseen liittyvissä asioissa.

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan sivistystoimen laillisuusvalvonnassa ei aluehallintovirastoissa ole ilmennyt yhtä suuria ongelmia kuin erityisesti sosiaali- ja terveystoimessa. Organisaatiomuutos ja voimavarojen niukkuus ovat kuitenkin johtaneet käytännössä mm. siihen, että ohjeistus ja neuvonta on riittämätöntä ja puutteellista. Suurilla kunnilla on muun muassa oikeusturvan edellyttämää asiantuntemusta itsellään riittävästi, pienissä kunnissa omat resurssit ovat vähäiset ja aluehallinnon palvelut ovat uusien organisaatioiden vuoksi heikentyneet. Oikeusturvatehtävissä suurten kaupunkien resurssit voivat myös olla merkittävästi suurem-

mat kuin aluehallintoviraston. Sivistysvaliokunta pitää välttämättömänä, että oikeusturvatehtävien henkilöresurssit ja osaaminen saatetaan sille tasolle, että nämä tehtävät voidaan asianmukaisesti hoitaa kaikissa tilanteissa.

Valiokunta pitää tärkeänä valtiovarainministeriön kantelulainsäädännön uudistamishanketta, jossa kanteluiden käsittelyä aluehallintovirastoissa pyritään tehostamaan. Valiokunnan saaman tiedon mukaan asia on parhaillaan oikeusministeriön jatkovalmisteltavana.

Valiokunnan huomiota on kiinnitetty myös siihen, että aluehallintovirastojen asianhallinta ei ole kunnossa. Pelkästään tieto siitä, kuka hoitaa, missä ja mitä, välittyy puutteellisesti sekä organisaation sisällä että ulospäin. Sivistysvaliokunnan saaman selvityksen mukaan ns. Valda-ratkaisussa ei kyse ollut kokonaisesta asianhallintajärjestelmästä vaan sen yhdestä kesken-eräisestä osasta. Toimiva asianhallintajärjestelmä edellyttäisi neljä integroitua osaa: diaari, sähköisten asiakirjojen laadinta, raportointi/tilastointi ja sähköinen arkistointi.

Aluehallinto ja yhteistyö. Alueellisella valtionhallinnolla on keskeinen rooli alueiden kokonaisuuden luomisessa, rakenteiden kehittämisessä ja toimintojen tasapuolisuudessa. Valiokunnan huomiota on kiinnitetty siihen, että alueilla ei ole enää selkeää valtionhallinnon edustajaa. Tästä kärsii alueiden sisäinen, alueiden keskinäinen ja erityisesti kansainvälinen yhteistyö. Esimerkiksi Barentsin alueen yhteistyötä vaikeuttaa se, että Suomessa ei ole selkeästi aluetason yhteistyöstä vastaavaa tahoa tai henkilöä, jonka kanssa ulkomainen yhteistyökumppani voi toimia. Tällainen henkilö voisi olla esimerkiksi aluehallintoviraston ylijohtaja, jolle kuuluu yleinen kehittämisvastuu alueella.

Alueellinen taidehallinto. Eduskunta hyväksyi 7.11.2012 lain Taiteen edistämiskeskuksesta. Laki tuli voimaan kuluva vuoden alusta. Lähtökohtana oli uudistaa 1960-luvulta peräisin olevan taidetoimikuntalaitoksen toimintaa ja rakennetta vastaamaan paremmin jo tapahtuneisiin ja tuleviin toimintaympäristön muutoksiin kuiten-

kin siten, että taiteen autonomiaan liittyvä vertaisarviointi turvataan. Lailla perustettiin Taiteen edistämiskeskus, ja sillä on aluetoimipisteitä. Keskuksen yhteydessä toimii muun muassa alueelliset taidetoimikunnat. Sivistysvaliokunta harkitsi oikeaksi sen järjestelmän, että taideneuvosto nimittää alueelliset taidetoimikunnat, ja eduskunta hyväksyi tämän ehdotuksen.

Mietinnössään (SiVM 3/2012 vp — HE 52/2012 vp) hallituksen esityksestä sivistysvaliokunta mm. huomautti opetus- ja kulttuuriministeriön suunnitelmista vähentää osana uudistusta alueellisten toimipisteiden määrää. Valiokunta ei pitänyt tätä suunnitelmaa perusteltuna, sillä valiokunnan saaman selvityksen mukaan nykyinen 13 toimipisteen määrä on ollut toimiva. Tosin toimipisteet ovat henkilömäärältään pieniä, mutta sellaisenaankin niillä on ollut tärkeä merkitys sijaintipaikkakunnalle ja muulle toiminta-alueelle. Valiokunta korosti, että alueellisten taidetoimikuntien asiantuntemusta pitäisi kyetä hyödyntämään laajasti alueellisessa kehittämistyössä. Tästä syystä myös aluetoimipisteiden tulisi kyetä riittävästi avustamaan

alueellisia taidetoimikuntia näiden seurattessa alueen taiteellista toimintaa. Sivistysvaliokunta katsoi mietinnössään, että alueellisten taidetoimikuntien sijaintipaikkakunnilla tulee uudistuksen jälkeenkin säilyttää mahdollisuus sivutoimipisteisiin. Alueellisia taidetoimikuntia on lain mukaan 13, ja asetuksella (727/2012) on säädetty, että aluetoimipisteillä voi olla sivutoimipisteitä.

Lausunto

Lausuntonaan sivistysvaliokunta esittää,

että hallintovaliokunta ottaa edellä olevan huomioon ja

että selonteon johdosta hyväksytään seuraava kannanotto:

Eduskunta edellyttää hallituksen kiirehdivän toimenpiteitä kirjasto-, nuoriso- ja liikuntatoimeen sekä oppilaitosrakentamiseen liittyvien tehtävien siirtämiseksi ELY-keskuksista aluehallintovirastoihin.

Helsingissä 24 päivänä huhtikuuta 2013

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Raija Vahasalo /kok
vpj. Inkeri Kerola /kesk
jäs. Outi Alanko-Kahiluoto /vihr
Ritva Elomaa /ps
Eeva-Johanna Eloranta /sd
Leena Harkimo /kok
Pauli Kiuru /kok
Kimmo Kivelä /ps

Sanna Lauslahti /kok
Silvia Modig /vas
Mika Niikko /ps (osittain)
Mikaela Nylander /r
Tuula Peltonen /sd (osittain)
Tuomo Puumala /kesk (osittain)
Pauliina Viitamies /sd.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Marjo Hakkila.