

HALLINTOVALIOKUNNAN MIETINTÖ 33/2014 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi aluehallintovirastoista annetun lain ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista annetun lain muuttamisesta

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 6 päivänä marraskuuta 2014 lähettänyt hallintovaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen eduskunnalle laeiksi aluehallintovirastoista annetun lain ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista annetun lain muuttamisesta (HE 209/2014 vp).

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- lainsäädäntöneuvos Sami Kouki ja ylitarkastaja Mikko Saarinen, valtiovarainministeriö
- vesihallintoneuvos Jaakko Sierla, maa- ja metsätalousministeriö
- neuvotteleva virkamies Elina Isoksela, työ- ja elinkeinoministeriö
- ympäristöneuvos Pirkko Oilinki-Nenonen, ympäristöministeriö

- neuvottelujohtaja Harri Sirén, Palkansaajajärjestö Pardia ry.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- opetus- ja kulttuuriministeriö
- liikenne- ja viestintäministeriö
- sosiaali- ja terveysministeriö
- Etelä-Suomen aluehallintovirasto
- Pohjois-Suomen aluehallintovirasto
- Hämeen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus
- Pohjois-Karjalan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus
- Elinturvallisuusvirasto
- Maaseutuvirasto
- Varsinais-Suomen liitto
- Julkisten ja hyvinvointialojen liitto JHL ry
- professori Olli Mäenpää
- professori Kaarlo Tuori.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettaviksi aluehallintovirastoista annetun lain sekä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista annetun lain viranomaisten ohjausta koskevia säännöksiä tavoitteena muuttaa viranomaisten ohjausjärjestelmät nykyistä selkeämmiksi ja yksinkertaisemmiksi. Nykyinen kolmiportainen ohjausjärjestelmä ehdotetaan muutettavaksi kaksiportaiseksi.

Aluehallintovirastoille ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksille laadittaisiin yhteinen strategia-asiakirja sekä lisäksi kullekin aluehallintovirastolle ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselle yksi tulossopimus. Strategia-asiakirja ja tulossopimukset laadittaisiin hallituksen toimikaudeksi ja niiden sisältö tarkistettaisiin

tarvittaessa vuosittain ottaen huomioon valtiontalouden kehukset ja valtion talousarvio.

Aluehallintovirastojen työsuojelun tehtäviä hoitavat vastuualueet tekisivät edelleen omat tulossopimuksensa vain sosiaali- ja terveysministeriön työsuojeluosaston kanssa, ja strategia-asiakirjassa olisi oma osuus työsuojelun tehtävien suunnittelua ja ohjausta varten.

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian. Ensimmäisen uudelleenlaaditun yhteisen strategia-asiakirjan tulisi olla laadittuna kuitenkin viimeistään 1 päivänä marraskuuta 2015, ja ensimmäiset uudet tulossopimukset tulisivat voimaan vasta vuodesta 2016 alkaen.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Yleisperustelut

Aluehallintovirastoista annettua lakia (896/2009) ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista annettua lakia (897/2009) ehdotetaan muutettaviksi siten, että mainittujen viranomaisten nykyinen kolmiportainen ohjausjärjestelmä muutetaan kaksiportaiseksi. Tavoitteena on selkeyttää ja yksinkertaistaa ohjausmallia.

Esityksen taustalla on valtioneuvoston selonteon eduskunnalle aluehallintouudistuksen toimeenpanosta ja toteutumisesta (VNS 1/2013 vp). Selonteosta antamassaan mietinnössä hallintovaliokunta piti ilmeisenä, että aluehallintoviranomaisiin kohdistuvaa ohjausta tulee selkeyttää ja yksinkertaistaa sekä vähentää hallinnollista taakkaa. Valiokunta piti perusteltuna kaksiportaiseen ohjausjärjestelmään siirtymistä. (HaVM 8/2013 vp)

Esityksen mukaan aluehallintovirastojen ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten (ELY-keskukset) toimintaa koskevien yleisten tavoitteiden saavuttamiseksi sekä alueiden näkemysten huomioon ottamiseksi laaditaan aluehallintovirastoille ja ELY-keskuksille niiden toiminnan yleistä suunnittelua, ohjausta ja järjestämistä varten yhteinen strategia-asiakirja. Lisäksi kullekin aluehallintovirastolle ja ELY-keskukselle laaditaan tulossopimus. Nykyisistä toiminnallisista tulostavoiteasiakirjoista luovutaan. Yhteinen strategia-asiakirja ja virastokohtaiset tulossopimukset laaditaan hallituksen toimikaudeksi ja niiden sisältö tarkistetaan tarvittaessa vuosittain ottaen huomioon valtiontalouden kehukset ja valtion talousarvio.

Aluehallintovirastojen työsuojelun vastuualueet tekevät edelleen omat tulossopimuksensa vain sosiaali- ja terveysministeriön työsuojeluosaston kanssa, ja strategia-asiakirjaan sisällytetään nykyiseen tapaan oma osuus työsuojelun tehtävien suunnittelua ja ohjausta varten.

Strategisen suunnittelun kannalta merkittävää on se, että aluehallintovirastoille ja ELY-keskuksille laaditaan vain yksi yhteinen strategia-asiakirja. Nykyisin aluehallintovirastoille on laadittu oma strategia-asiakirjansa ja ELY-keskuksille omansa. Esityksen mukainen yhteinen strategia-asiakirja voi sisältää sekä viranomaisten yhteisiä että viranomaiskohtaisia strategisia tavoitteita.

Valiokunta katsoo, että yksi yhteinen strategia-asiakirja keventää ja selkeyttää ohjausrakennetta. Yhden yhteisen asiakirjan avulla on mahdollista nostaa ohjausta nykyistä strategisemmalle tasolle ja lisätä poikkihallinnollista näkemystä valtion aluehallinnon kehittämiseen ja toiminnan painopisteisiin. Strategisuus lisää myös ohjauksen suunnitelmallisuutta ja pitkäjänteisyyttä.

Yhteisen strategia-asiakirjan lisäksi aluehallintovirastoille ja ELY-keskuksille laaditaan kullekin virastokohtainen tulossopimus. Tulossopimusten rakenne koostuu yhteiskunnallisesta vaikuttavuudesta, toiminnallisesta tuloksellisuudesta ja voimavarojen hallinnasta. Tulossopimukset perustuvat strategia-asiakirjassa asetettuihin yleisiin tavoitteisiin ja päämääriin sekä alueen maakuntaohjelmiin ja niiden toimeenpanosuunnitelmiin. Tulossopimuksissa määritel-

lään kullekin aluehallintovirastolle ja ELY-keskukselle toiminnan painopisteet, keskeiset toimintalinjat, yhteistyökysymykset ja määrärahapuitteet. Selvityksen mukaan aluehallintovirastojen määrärahapuitteet on tarkoitus määritellä hallinnonaloittain. ELY-keskusten toimintamenomäärärahat osoitetaan kullekin ELY-keskukselle kokonaisuutena yhteisesti sovittujen jakokriteerien pohjalta. ELY-keskukset tuottavat itse määrärahojen käyttösuunnitelman vastuualueittain sekä henkilöstösuunnitelman tulossopimuksen liitteeksi. Menettely vastaa nykyistä käytäntöä.

Asiantuntijakuulemisissa on tuotu esiin huoli ministeriön mahdollisuuksista toteuttaa toimialansa ohjausta. Kun toiminnallisista tulostavoiteasiakirjoista luovutaan, on pidetty tärkeänä tarvittaessa mahdollistaa ministeriölle toimialansa ohjaus osana tulossopimusprosessia ilman, että sitä varten jouduttaisiin rakentamaan erillinen rinnakkainen ohjausprosessi lainsäädäntöön liittyvään substanssimäärärahojen suuntaamiseen tai hallinnonalojen strategioiden toteuttamisen ohjausta varten.

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan esityksessä, kuten muussakin valtionhallinnon hallinnonaloja koskevan tulossopimuksen kehittämisessä, on lähdetty siitä, että tulossopimukset ovat jatkossa nykyistä strategisemmalla tasolla ja että niissä sovittaisiin vain keskeisimmistä asiakokonaisuuksista. Tulostavoitteiden määrää pyritään karsimaan. Ohjauksessa otettaisiin esille hallinnonalojen keskeisimmät ja muutosta edellyttävät asiat, eikä kaikista virastojen ja keskusten lakisääteisistä tehtävistä tarvitse tehdä lisäksi tulostavoitetta. Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, että niitä ei voisi tarvittaessa seurata seurantamittarein. Myös tavoitearvojen asettaminen näille mittareille on edelleen mahdollista. Lisäksi hallituksen esityksen perusteluista ilmenee, että tulossopimukseen voidaan erityisesti syystä sisällyttää hallinnonalakohtaisia tulostavoitteita sisältävä erillinen osuus.

Valiokunta pitää tärkeänä, että uudenaikaisessa tulossopimuksessa löydetään tasapaino poikkihallinnollisen, nykyistä strategisemman ohjauksen ja hallinnonalakohtaisen ohjauksen välillä.

Valiokunnan käsityksen mukaan esitys parantaa mahdollisuuksia kehittää ja ohjata aluehallintovirastoja ja ELY-keskuksia virastokokonaisuuksina säilyttäen samalla substanssiohjauksesta vastaavien ministeriöiden mahdollisuus asettaa tarpeelliseksi katsomiaan tavoitteita. ELY-keskusten osalta tähän liittyviä kysymyksiä selvitetään parhaillaan käynnissä olevassa ELY-keskusten ohjauksen ja suunnittelun yksinkertaistamishankkeessa, jonka yhtenä tavoitteena on löytää tulossopimusprosessiin riittävät hallinnonalojen ohjaustarpeita vastaavat menettelyt sekä muita ohjausta tukevia menettelyjä.

Valiokunta pitää tarpeellisena, että myös henkilöstöllä on mahdollisuus osallistua suunnittelun ja ohjauksen yhteensovittamisen valmisteluun.

Tulosohjauksen muuttuessa nykyistä strategisemmaksi ohjaavien ministeriöiden ja keskuksien hallinnon informaatio-ohjauksen merkitys kasvaa. Toisaalta informaatio-ohjauksen huomattava lisääminen voi tehdä menettelystä raskaan. Valiokunta pitää tärkeänä, ettei uudenaikaisella ohjausprosessilla lisätä hallinnollista taakkaa.

Hallituksen esityksen perusteluista ilmenevistä syistä ja saamansa selvityksen perusteella valiokunta pitää esitystä tarpeellisena ja tarkoituksenmukaisena. Valiokunta puoltaa lakiehdotusten hyväksymistä seuraavin muutosehdotuksin.

Yksityiskohtaiset perustelut

1. Laki aluehallintovirastoista annetun lain muuttamisesta

8 §. Strateginen suunnittelu ja tulossopimus. Pykälän 4 momentti sisältää voimassa olevaa säännöstä vastaavan asetuksenantovaltuuden. Esityksen yksityiskohtaisista perusteluista ilmenee, että valtioneuvoston asetuksella tulotaisiin asetuksenantovaltuuden nojalla säätämään myös suunnittelun ja ohjauksen yhteensovittamista varten perustettavista ryhmistä. Valiokunta katsoo, että tämän on aiheellista ilmetä asetuksenantovaltuudesta, ja ehdottaa tätä koskevan säännöksen lisäämistä 4 momenttiin.

2. Laki elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista annetun lain muuttamisesta

7 §. *Strateginen suunnittelu ja tulosohtaus.* Pykälän 4 momentissa säädetään voimassa olevaa säännöstä vastaavasta asetuksenantovaltuudesta. Pykälän perusteluista ilmenee, että valtioneuvoston asetuksella on tarkoitus säätää myös suunnittelun ja ohjauksen yhteensovittamista varten perustettavista ryhmistä. Valiokunta pitää tarpeellisena, että tämä ilmenee myös asetuksenantovaltuudesta, ja ehdottaa 4 momenttiin lisättäväksi tätä koskeva säännös.

8 §. *Toimialaohjaus.* Eduskunta on 2.12.2014 hyväksynyt lain elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista annetun lain muuttamisesta (HaVM 30/2014 vp — HE 197/2014 vp), jolla on muutettu muun muassa 8 §:n otsikkoa. Käsiteltävänä olevan pykälän yhteensovittamiseksi edellä mainitun lainmuutoksen kanssa valiokunta ehdottaa, että pykälän otsikko muutetaan muotoon "Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen toimialaohjaus".

24 §. *Valtion edustaminen.* Edellä mainitulla eduskunnan 2.12.2014 hyväksymällä lailla on

24 §:ään lisätty uusi 2 momentti, jolloin myös voimassa olevan lain 2 ja 3 momentti ovat muuttuneet 3 ja 4 momentiksi. Käsiteltävänä olevan pykälän yhteensovittamiseksi edellä mainitun lainmuutoksen kanssa valiokunta ehdottaa, että lakiehdotuksen 24 §:ään lisätään uusi 2 momentti mainitun lainmuutoksen mukaisesti ottaen siinä huomioon toimialaohjausta koskeva terminologinen muutos. Valiokunnan ehdotuksesta seuraa, että lakiehdotuksen 24 §:n 2 ja 3 momentti siirtyvät pykälän 3 ja 4 momentiksi.

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella hallintovaliokunta ehdottaa,

että 1. lakiehdotus hyväksytään muutoin hallituksen esityksen mukaisena paitsi 8 § muutettuna (Valiokunnan muutosehdotukset) ja

että 2. lakiehdotus hyväksytään muutoin hallituksen esityksen mukaisena paitsi 7, 8 ja 24 § muutettuina (Valiokunnan muutosehdotukset).

Valiokunnan muutosehdotukset

1. lakiehdotus

8 §

Strateginen suunnittelu ja tulosohtaus

(1—3 mom. kuten HE)

Aluehallintovirastojen toiminnan strategisen suunnittelun ja tulosohtauksen sisällöstä ja menettelytavoista sekä suunnittelun ja ohjauksen yhteensovittamista varten perustettavista ryhmistä voidaan antaa tarkempia säännöksiä valtioneuvoston asetuksella.

2. lakiehdotus

7 §

Strateginen suunnittelu ja tulosohtaus

(1—3 mom. kuten HE)

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten toiminnan strategisen suunnittelun ja tulosohtauksen sisällöstä ja menettelytavoista sekä suunnittelun ja ohjauksen yhteensovittamista varten perustettavista ryhmistä voidaan antaa tarkempia säännöksiä valtioneuvoston asetuksella.

8 §

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten toimialaohjaus

(1 ja 2 mom. kuten HE)

24 §

Valtion edustaminen

(1 mom. kuten HE)

Kehittämis- ja hallintokeskus kantaa ja vastaa valtion puolesta sekä valvoo tuomioistuimissa ja viranomaisissa valtion etua ja oikeutta kaikissa sen tehtäväksi säädetyissä asioissa, jollei toimialaohjauksesta vastaavan ministeriön tai keskushallinnon viraston edustaja sitä tee. (Uusi 2 mom.)

(3 ja 4 mom. kuten HE:n 2 ja 3 mom.)

Helsingissä 3 päivänä joulukuuta 2014

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Pirkko Mattila /ps
jäs. Maarit Feldt-Ranta /sd
Anne Holmlund /kok
Reijo Hongisto /ps
Risto Kalliorinne /vas
Elsi Katainen /kesk

Timo V. Korhonen /kesk
Antti Lindtman /sd
Markus Lohi /kesk
Tapani Mäkinen /kok
Mika Raatikainen /ps
Kari Tolvanen /kok.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Minna-Liisa Rinne.