

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

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi aluehallintovirastoista annetun lain sekä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista annetun lain viranomaisten ohjausta koskevia säännöksiä tavoitteena muuttaa viranomaisien 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 tar-

kistettaisiin 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 uudenlaisen yhteisen strategia-asiakirjan tulisi olla laadittuna kuitenkin viimeistään 1 päivänä marraskuuta 2015 ja ensimmäiset uudet tulossopimukset tulisivat voimaan vasta vuodesta 2016 alkaen.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	1
SISÄLLYS.....	2
YLEISPERUSTELUT.....	3
1 NYKYTILA.....	3
1.1 Lainsäädäntö ja käytäntö.....	3
1.1.1 Tulohjauksen lainsäädännöllinen viitekehys.....	3
1.1.2 Aluehallintovirastojen ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksien tulohjaus.....	4
1.2 Nykytilan arviointi.....	10
2 EHDOTETUT MUUTOKSET.....	13
3 ESITYKSEN VAIKUTUKSET.....	15
3.1 Taloudelliset vaikutukset.....	15
3.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan.....	15
3.3 Ympäristövaikutukset.....	16
3.4 Yhteiskunnallisen vaikutukset.....	16
4 ASIAN VALMISTELU.....	16
5 RIIPPUVUUS MUISTA ESITYKSISTÄ.....	18
YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT.....	19
1 LAKIEHDOTUSTEN PERUSTELUT.....	19
1.1 Laki aluehallintovirastoista.....	19
1.2 Laki elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista.....	21
2 TARKEMMAT SÄÄNNÖKSET JA MÄÄRÄYKSET.....	22
3 VOIMAANTULO.....	22
LAKIEHDOTUKSET.....	23
Laki aluehallintovirastoista annetun lain muuttamisesta.....	23
Laki elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista annetun lain muuttamisesta.....	25
LIITE.....	27
RINNAKKAISTEKSTIT.....	27
Laki aluehallintovirastoista annetun lain muuttamisesta.....	27
Laki elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista annetun lain muuttamisesta.....	30

YLEISPERUSTELUT

1 Nykytila

1.1 Lainsäädäntö ja käytäntö

1.1.1 Tulohajauksen lainsäädännöllinen viitekehys

Perustuslain 3 §:n 1 momentin mukaan lainsäädäntövaltaa käyttää eduskunta, joka päättää myös valtiontaloudesta. Eduskunta käyttää valtiontaloudellista päätösvaltaa päättämällä varainhoitovuodeksi kerrallaan valtion talousarvion. Valtiontaloudellista päätösvaltaa eduskunta käyttää myös säätämällä valtiontaloutta koskevan lainsäädännön ja siinä erityisesti säätämällä lakeja, jotka aiheuttavat valtiolle menoja sekä säätämällä veroista lailla.

Tulohajauksen säädöspohjana toimivat valtion talousarviosta annettu laki (423/1988) sekä asetus (1243/1992) Vaikka tulohajautta ei suoraan terminä ja käsitteenä määritellä kyseisessä laissa ja asetuksessa, niiden perusteella kuitenkin määrittyvät sen keskeiset periaatteet ja sisältö. Tulohajautta ja sen toteuttamista määrittäviä säädöksiä on talousarvioasetuksessa erityisesti luvuissa 1 Valtion talousarvion laadinta ja rakenne, 3 Talousarvion toimeenpano ja 8 Tilinpäätös.

Valtion talousarvioasetus on keskeisin tulohajauksen sisältöä, rakenteita ja menettelyjä kuvaava säädös. Asetuksessa on yksityiskohtaisemmat valtion talousarvion laadinta ja rakennetta, toiminta- ja taloussuunnittelua, talousarvion toimeenpanoa, maksuliikettä, kirjanpitoa, tilinpäätöstä, tuloksellisuutta ja johdon laskentatoimeja sekä muita seurantajärjestelmiä ja sisäistä valvontaa koskevat säännökset. Talousarviolain ja -asetuksen nojalla valtiovarainministeriö ja Valtiokonttori ovat lisäksi toimivaltaisia antamaan valtion virastoja ja laitoksia oikeudellisesti velvoittavia määräyksiä tilinpäätösraportoinnin ja toiminta- ja taloussuunnittelun ja budjetoinnin kannalta keskeisistä asioista.

Talousarvioasetuksen 1 b §:n mukaan virastojen ja laitosten talousarvioehdotusten tulee sisältää:

1) ehdotukset talousarvioesityksen selvitysoasiin otettaviksi valtioneuvoston asettamiksi tavoitteiksi valtion toiminnan ja rahoituksen yhteiskunnallisen vaikuttavuuden kehitykselle asianomaisen ministeriön toimialalla;

2) ministeriön alustavat tulostavoitteet valtion toiminnan ja rahoituksen yhteiskunnallisen vaikuttavuuden kehitykselle toimialallaan ja

3) ministeriön alustavat tulostavoitteet hallinnonalan merkittävimpien virastojen ja laitosten toiminnallisen tuloksellisuuden tärkeimmille seikoille.

Talousarvioasetuksen 2 luvussa säädetään toiminta- ja taloussuunnittelusta. Asetuksen 10 §:n mukaan ministeriöillä sekä virastoilla ja laitoksilla on oltava valtion talouden suunnittelua varten monivuotinen toiminta- ja taloussuunnitelma. Ministeriön toiminta- ja taloussuunnitelman tulee sisältää ministeriön toimialan tärkeimmät suunnitelmat ja niitä koskevat tulostavoitteet tunnuslukuineen sekä arviot suunnittelukauden määrärahatarpeista ja tuloarvioista. Viraston ja laitoksen toiminta- ja taloussuunnitelman tulee sisältää viraston tai laitoksen tärkeimmät suunnitelmat ja niitä koskevat tulostavoitteet tunnuslukuineen sekä arviot suunnittelukauden määrärahatarpeista ja tuloarvioista.

Talousarvioasetuksen 3 luvussa säädetään talousarvion toimeenpanosta. Asetuksen 11 §:n mukaan eduskunnan hyväksyttyä valtion talousarvion ministeriön tulee viipymättä vahvistaa tärkeimmät tavoitteet yhteiskunnallisen vaikuttavuuden kehitykselle ministeriön toimialalla sekä hallinnonalan ja sen merkittävimpien virastojen ja laitosten toiminnalliselle tuloksellisuudelle. Lisäksi todetaan, että ministeriön vahvistamat tulostavoitteet virastolle/laitokselle voivat sisältyä ministeriön ja viraston/laitoksen yhdessä allekirjoittamaan tulostavoiteasiakirjaan.

Valtion taloushallinto-organisaatioon kuuluvan kirjanpitoyksikön on valtion talousarvioasetuksen mukaan laadittava kultakin varainhoitovuodelta tilinpäätös. Kirjanpitoyksikön tilinpäätös sisältää mm. toiminnallista tuloksellisuutta ja sen kehitystä sekä vaikutuk-

sia yhteiskunnallisen vaikuttavuuden kehitykseen kuvaavan toimintakertomuksen. Toimintakertomuksessa tulee olla asetuksen 65 §:n mukaan mm. tiedot toiminnallisesta tehokkuudesta, tuotos- ja laadunhallinnasta sekä henkisten voimavarojen hallinnasta. Tuloksellisuutta koskevien tietojen (tunnusluvut) tulee sisältää vertailut asetuksen 11 §:n mukaisesti vahvistettuihin tulostavoitteisiin sekä selvitykset poikkeamista ja niiden olennaisimmista syistä.

Talousarvioasetuksen 66 i §:n mukaan ministeriön on annettava vuosittain viimeistään varainhoitovuotta seuraavan kesäkuun 15 päivänä perusteltu kannanotto hallinnon alansa kirjanpitoyksikön ja valtion rahaston tilinpäätöksestä ja niistä toimenpiteistä, joihin tilinpäätös ja siitä annettu valtiontalouden tarkastusviraston tilintarkastuskertomus ja muut kirjanpitoyksikön tai talousarvion ulkopuolella olevan valtion rahaston toimintaa ja taloutta sekä tilinpäätöstä koskevat selvitykset ja lausunnot antavat aiheita. Kannanoton valmistelua varten ministeriön asiana on laatia ja hankkia tarvittavat selvitykset ja arvioinnit. Tilinpäätöskannanotossa ministeriön on lausuttava arvio tuloksellisuudesta ja sen kehityksestä sekä 11 §:n mukaisesti asetettujen tulostavoitteiden toteutumisesta, ovatko käytetyt tuloksellisuuden raportoinnin perusteet ohjauksen ja tulosvastuun kannalta asianmukaisia sekä ministeriön kanta kehittämistarpeista, mihin toimenpiteisiin kirjanpitoyksikössä tai rahastossa sekä kirjanpitoyksikköön mahdollisesti kuuluvissa virastoissa ja laitoksissa on tarpeen ryhtyä tilinpäätöksen johdosta ja tuloksellisuuden parantamiseksi sekä mihin toimenpiteisiin ministeriö ryhtyy tilinpäätöksen johdosta ja tuloksellisuuden parantamiseksi. Ministeriön on lähetettävä kannanottonsa tiedoksi valtiovarainministeriölle sekä valtioneuvoston jäsenille, valtiontalouden tarkastusvirastolle ja valtiokonttorille. Kannanotot sijoitetaan valtiokonttorin ylläpitämään yleisessä tietoverkossa saatavilla olevaan tietopalveluun, jollei kannanoton joidenkin osien osalta julkisuuslaista muuta johdu.

Valtioneuvoston ohjesäännön (262/2003) 11 §:n mukaan ministeriö käsittelee oman toimialansa toiminta- ja taloussuunnitteluasiat, tulosohjausasiat, lainvalmisteluasiat, tie-

toyhteiskunta-asiat, hallintoasiat, tietojärjestelmäasiat, tutkimusta, kehittämistä ja seurantaan koskevat asiat, kansainväliset asiat sekä toimialansa hallinnassa olevan valtion varallisuuden omistaja-asiat samoin kuin muut sellaiset asiat, joiden on katsottava kuuluvan toimialan tehtävien hoitamiseen. Ministeriö käsittelee toimialansa virastoja, laitoksia, liikelaitoksia, talousarvion ulkopuolisia rahastoja, yhteisöjä, yhtiöitä ja muita toimielimiä koskevat asiat. Samoin ministeriö käsittelee toimialansa tehtäviä hoitavia muita toimielimiä koskevat asiat ja ohjaa aluehallintovirastoja sekä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksia toimialaansa kuuluvissa asioissa.

1.1.2 Aluehallintovirastojen ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten tulosohjaus

Aluehallintovirastoja (AVI) ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksia (ELY-keskus) koskevassa lainsäädännössä ohjaus jaotellaan yleishallinnolliseen ohjaukseen, strategiseen suunnitteluun ja ohjaukseen sekä toiminnalliseen ohjaukseen. Tämä erottelu on merkityksellinen johtuen siitä, että molemmat virastokokonaisuudet ovat monialaisia ja niitä ohjataan useammalta hallinnonalalta. Molemmissa viranomaisissa strategisen suunnittelun asiakirjana on strategia-asiakirja, strategisen ohjauksen asiakirjana strateginen tulostavoiteasiakirja ("strateginen tulossopimus") ja toiminnallisen ohjauksen asiakirjana toiminnallinen tulostavoiteasiakirja ("toiminnallinen tulossopimus").

Aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten ohjauksesta on säännöksiä sekä aineellisessa lainsäädännössä että näiden viranomaisten organisoinnin ja toiminnan perusteita sääntelevässä lainsäädännössä. Virastokokonaisuuksien tulosohjausta koskevat säännökset ovat sisällöltään ja rakenteeltaan hyvin samankaltaiset. Sekä aluehallintovirastoista annettu laki (896/2009) että elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista annettu laki (897/2009) sisältävät säännökset yleishallinnollisesta ohjauksesta, strategisesta suunnittelusta ja ohjauksesta sekä toiminnallisesta ohjauksesta. Lisäksi aluehallintovirastoista annetussa laissa on säännös strategisen suunnittelun ja ohjaamisen järjestämisestä eräissä tapauksissa johtuen työsuojelun ja ympäristö-

lupa-asioita koskevien tehtävien suunnittelun ja ohjauksen erityisasemasta. Vastaavankaltaista säännöstä ei sisälly ELY-keskuksista annettuun lakiin.

Sekä aluehallintovirastojen että ELY-keskusten toiminnan strategisen suunnittelun ja ohjauksen sisällöstä ja menettelytavoista voidaan antaa tarkempia säännöksiä valtioneuvoston asetuksella. Myös virastoja koskevissa valtioneuvoston asetuksissa ohjausta koskevat säännökset ovat rakenteeltaan samanlaisia. Virastoja koskevissa valtioneuvoston asetuksissa säädetään erikseen strategisen suunnittelun ja ohjauksen sisällöistä ja menettelytavoista sekä toiminnallisen ohjauksen sisällöistä ja menettelytavoista.

1.1.2.1 Aluehallintovirastojen ohjauksen käytäntö

Ohjaavat tahot

Aluehallintovirastojen yleishallinnollinen ohjaus kuuluu valtiovarainministeriölle. Muita ohjaavia tahoja ovat sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö, opetus- ja kulttuuriministeriö, oikeusministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö, maa- ja metsätalousministeriö, sisäministeriö ja ympäristöministeriö sekä näiden alaisista keskushallinnon virastoista Elintarviketurvallisuusvirasto (Evira), Kilpailu- ja kuluttajavirasto sekä Turvallisuus- ja kemikaalivirasto (Tukes). Kesästä 2014 alkaen aluehallintovirastojen tulosohtaukseen on osallistunut myös Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto (Valvira).

Yhteistyö ohjauksessa

Aluehallintovirastojen ohjaus tapahtuu valtiovarainministeriön ja toiminnallisesta ohjauksesta vastaavien ministeriöiden ja keskushallinnon virastojen yhteistyönä. Tulosohtauksen yhtenäistämiseksi ja sen koordinoimiseksi valtiovarainministeriö on asettanut aluehallintovirastojen ohjausryhmän ja tulosohtauksiryhmän, joista ensimmäinen toimii päättävänä ja jälkimmäinen asioita päätöksentekoon valmistelevana elimenä.

Aluehallintovirastojen ohjausryhmän jäseninä ovat pääsääntöisesti ohjaavien ministeriöiden kansliapäälliköt. Ohjausryhmän jäse-

nistöön kuuluu myös kahden aluehallintoviraston ylijohtaja. Puheenjohtajana toimii valtiovarainministeriön kunta- ja aluehallinto-osaston osastopäällikkö. Ohjausryhmän tehtävänä on hyväksyä aluehallintovirastojen strategia-asiakirja virastoja ohjaavien ministerien allekirjoitettavaksi, hyväksyä strategiset tulossopimukset tulosneuvottelujen pohjalta, käsitellä aluehallintovirastoja koskeva kehys- ja talousarvioesitys sekä käsitellä muut strategiset linjaukset, laajat kehittämissuunnitelmat ja valtioneuvoston tai ministerityöryhmien käsiteltävät asiakirjat.

Aluehallintovirastojen tulosohtauksiryhmän jäseniä ovat ohjaavien hallinnonalojen ministeriöissä ja keskushallinnon virastoissa aluehallintovirastojen tulosohtauksen käytännöstä vastaavat henkilöt. Lisäksi ryhmässä ovat edustettuina henkilöstöjärjestöt, aluehallintovirastot (yksi yhteinen edustaja) sekä maakuntien liitot (yksi yhteinen edustaja). Puheenjohtajana toimii valtiovarainministeriön kunta- ja aluehallinto-osaston rakenne- ja ohjausyksikön päällikkö.

Tulosohtausryhmän tehtävänä on valmistella aluehallintovirastojen strategia-asiakirja, valmistella strategiset tulossopimukset, käsitellä aluehallintovirastoja koskeva kehys- ja talousarvioesitys sekä käsitellä, linjata ja koordinoida hallinnonaloja yhteisesti koskevia asioita ja hankkeita.

Keskeinen osa aluehallintovirastojen ohjauksen kiinteästi liittyvästä aluehallintovirastojen kehittämistyöstä tehdään virastoihin sijoitetuissa erikoistumisyksiköissä. Näistä merkittävimpiä ovat toiminnan kehittämissuunnitelma, tietohallintoyksikkö, työnantaja- ja henkilöstöpolitiikkayksikkö sekä taloushallinnon keskitetyt tehtävät.

Aluehallintovirastojen strategia-asiakirja, strategiset tulossopimukset ja toiminnalliset tulossopimukset

Aluehallintovirastoille on laadittu hallituskaudeksi 2012-2015 yksi yhteinen strategia-asiakirja (*strateginen suunnittelu*) ja kaikille kuudelle aluehallintovirastolle omat strategiset tulossopimuksensa (*strateginen ohjaus*). Lisäksi vuosille 2012 ja 2013 toiminnallisen tulossopimuksen (*toiminnallinen ohjaus*) laativat Kilpailu- ja kuluttajavirasto, Tukes ja

Evira. Vuodelle 2014 Kilpailu- ja kuluttajavirasto ei ole enää tehnyt toiminnallista tulossopimusta. Ahvenanmaan valtionvirastolle on laadittu oma tulossopimuksensa aluehallintovirastoista poikkeavalla rakenteella johdettujen viraston aluehallintovirastoista oleellisesti poikkeavasta tehtäväkentästä.

Aluehallintovirastoista annetun lain 9 §:n mukaan strategia-asiakirjassa on omat osuudet työsuojelun ja ympäristölupa-asioita koskevien tehtävien suunnittelua ja ohjausta varten. Strategia-asiakirjan liitteenä on työsuojelua koskeva osio, joka on valmisteltu sosiaali- ja terveysministeriön johdolla ja ohjeistuksessa yhdessä työmarkkinaosapuolten kanssa ja käsitelty työsuojeluneuvottelukunnassa. Ympäristölupa-asioita koskien ei ole laadittu omaa osiota, vaan ympäristölupa-asioita koskevat tavoitteet on sisällytetty asiakirjaan ydinprosessijaottelun mukaan. Poliisin osalta strategia-asiakirjaan on sisällytetty vain poliisin vastuualueelle kuuluvan alueellisen viranomaisyhteistyön sekä varautumisen ja valmiussuunnittelun tavoitteet. Aluehallintovirastojen poliisitoimen vastualueet on lakkautettu 1.1.2014 lukien poliisin hallintouudistuksen kolmannen vaiheen täytäntöpanon yhteydessä.

Merkittävä muutos aluehallintovirastojen toiminnan käynnistymisen ensimmäisistä vuosista 2010 ja 2011 on ollut siirtyminen strategiakaudella 2012-2015 hallinnonala-kohtaisesta tavoitteiden asettamisesta virastojen ydinprosessien mukaiseen tavoitteiden asetantaan. Ydinprosessien mukainen tavoitteiden asettaminen kiinnittää tavoitteet ja toimenpiteet toiminnan tavoiteltuihin vaikutuksiin sekä edistää poikkihallinnollista yhteistyötä virastoissa.

Esitykset aluehallintovirastojen strategisiksi tulossopimuksiksi on laadittu ministeriöiden toimesta ja yksittäisten aluehallintovirastojen kommentit sekä muutosehdotukset on käsitelty koko virastokentän näkökulma huomioiden. Tulostavoitteet ovat virastojen välillä identtiset niiden tehtäväalueiden osalta, jotka ovat kaikille virastoille yhteisiä.

Työsuojelun tavoitteet eivät sisälly strategiaan tulossopimukseen. Työsuojelun osalta sosiaali- ja terveysministeriö laatii työsuojeluvastuualueiden kanssa erillisen toiminnallisen tulossopimuksen. Aluehallintovirastojen

osalta ei ole ollut maakuntaohjelmien toteuttamissuunnitelmien mukaisia hankkeita, joihin olisi ollut tarvetta määrittellä valtion kanta strategisissa tulossopimuksissa. Maakuntien liitoilla on edustaja aluehallintovirastojen tulosohtajastyöryhmässä, jonka kautta maakuntien liitot ovat olleet mukana strategia-asiakirjan ja strategisten tulossopimusten valmistelussa. Maakuntien liitot eivät ole osallistuneet aluehallintovirastojen strategiaa tulossopimuksia koskeviin neuvotteluihin, mutta maakuntien liitoilla on ollut mahdollisuus kommentoida ja antaa lausunto asiakirjaluonnoksesta.

Tulossopimuskokonaisuutta valmisteltaessa on pyritty keskittämään tavoitteista sekä resurssista sopiminen kunkin aluehallintoviraston osalta vain yhteen tulossopimukseen. Toiminnallisia tulossopimuksia ohjauksen muotona hyödyntääkin enää vain kaksi aluehallintovirastoa ohjaavaa keskushallinnon virastoa. Toiminnallisilla tulossopimuksilla ei siten ole aluehallintovirastojen ohjauksessa kokonaisuuden näkökulmasta kovin merkittävää ohjaavaa painoarvoa. Kääntöpuolena vuosien 2012-2015 strategisesta tulossopimuksesta muodostui varsin raskas asiakirja, joka sisältää runsaasti paitsi strategiaa, myös toiminnallisia tavoitteita sekä joiltakin osin myös puhtaasta tavoitemuodosta poikkeavaa toiminnan tai tekemisen kuvausta. Strategisen tulossopimuksen keskeiseksi kehittämistarpeeksi onkin tunnistettu pääseminen entistä pelkistetympään ja yksiselitteisempään tavoiteasetantaan.

Resurssien osoittaminen tavoitteiden toteuttamiseksi

Aluehallintovirastojen strategisten tulossopimusten liitteenä on aluehallintovirastoista annetun asetuksen 14 §:n mukaisesti todettu määrärahapuitteet hallinnonaloittain. Hallinnonala-kohtaisten määrärahojen lisäksi virastoille on varattu ns. vapaasti kohdennettava määrärahaosuus. Aluehallintovirastojen strategisissa tulossopimuksissa on määritelty myös henkilöstökehitykset hallinnonaloittain. Henkilöstökehitysten määrittelyssä käytetään apuvälineenä aluehallintovirastojen resurssimittaristoa. Resurssimittaristo perustuu numeerisiin arvoihin niistä kunkin hallin-

nonalan tehtäväkokonaisuuden keskeisistä toimintaympäristötekijöistä ja vireille tulevista asioista, jotka vaikuttavat aluehallintovirastoille aiheutuvan työn määrään. Mittariston avulla voidaan tarkastella resurssien oikeaa jakautumista aluehallintovirastojen välillä kunkin hallinnonalan tehtäväkokonaisuuden sisällä. Hallinnonalojen väliseen resurssijakoon mittariston avulla ei kuitenkaan voida ottaa kantaa. Aluehallintovirastojen henkilöstökehystä määriteltäessä on otettu pääsääntöisesti huomioon resurssimittariston tuottaman laskelman mukaisesta tavoitetilasta vuosittain neljäsosan tasaus (aluehallintovirastokohtaisesti joko lisäys tai vähennys). Tavoitteena on tällä tavoin toteuttaa hallittu siirtyminen mittariston osoittamaan resurssien tasapuolisempaan jakamiseen aluehallintovirastojen kesken.

Virastojen näkökulmasta hallinnonalakohaita määrärahapuitteiden ja henkilötyövuosikehysten on havaittu jäykistävän aluehallintovirastojen toimintaa ja mahdollisuutta käyttää resursseja joustavasti sekä vähentävän virastojen ylijohtajan mahdollisuutta johtaa virastoa kokonaisuutena. Ohjaavien ministeriöiden näkökulmasta hallinnonalakohaita määrärahapuitteiden ja henkilötyövuosikehysten etuna on pidetty mahdollisuutta huolehtia tietyn tehtäväalueen voimavarojen valtakunnallisesta tasapainosta sekä tavoitteiden ja voimavarojen yhteensovittamisesta. Henkilöstökehysten alustava sopiminen pidemmälle aikavälille puolestaan auttaa sekä valtakunnallisessa ohjauksessa että virastokohtaisessa toiminnan suunnittelussa ja johtamisessa.

1.1.2.2 Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten ohjauksen käytäntö

Ohjaavat tahot

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten yleishallinnollinen ohjaus kuuluu työ- ja elinkeinoministeriölle. Muita ohjaavia tahoja ovat opetus- ja kulttuuriministeriö, sisäministeriö, maa- ja metsätalousministeriö, ympäristöministeriö, liikenne- ja viestintäministeriö sekä erät näiden alaiset keskushallinnon virastot. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksia ohjaavat keskushallinnon viras-

toista Liikennevirasto, Maaseutuvirasto, Elintarviketurvallisuusvirasto, Tukes ja Teknologian ja innovaatioiden kehittämiskeskus Tekes. Lisäksi ELY-keskukset toteuttavat Maahanmuuttoviraston tavoitteita.

Yhteistyö ohjauksessa

Ohjaavien tahojen välisen yhteistyön varmistaminen tapahtuu valtakunnallisessa ELY-keskusten johtoryhmässä. Johtoryhmän jäseniä ovat ohjaavien ministeriöiden kansliapäälliköt ja ELY-keskusten ylijohtajien edustaja sekä asiantuntijajäsenenä hallinnonalojen määräämät johtajat ja virastopäälliköt. Puheenjohtajana toimii työ- ja elinkeinoministeriön kansliapäällikkö.

Yhteensovittamistarkoituksessa johtoryhmä käsittelee ELY-keskuksiin liittyen muun muassa seuraavia asioita:

- strategia-asiakirja ja strategiset tulososapimukset,
- tuottavuus- ja talousarvioasiat,
- organisaatorakennetta ja lainsäädäntömuutoksia koskevat asiat,
- ohjauksen toimivuus ja aluehallintouudistuksen toimeenpanon seuranta,
- toiminnan tuloksellisuus,
- yhteiset prosessit ja toimialojen yhteistyö sekä näiden kehittäminen,
- virkamiestason linjaukset ennen hallinnon ja aluekehityksen ministerityöryhmän käsitelyä,
- muut strategiset kysymykset ja kehittämishankkeet.

ELY-keskusten johtoryhmälle asioita valmistelee kolme poikkihallinnollista valmisteluryhmää, joita ovat ohjauksen kehittämisen ryhmä, toiminnan kehittämisen ryhmä ja henkilöstö- ja hallintoasioiden ryhmä.

Kaiken poikkihallinnollisen kehittämistyön ohjaus on keskitetty valmisteluryhmille. Kaikissa valmisteluryhmissä on sekä ohjaavien tahojen että ELY-keskusten ja henkilöstöjärjestöjen edustajat. Hallinnonalojen välinen asioiden yhteensovittaminen tapahtuu ensisijaisesti näissä ryhmissä. Kaikki ohjaavat tahot voivat tuoda asioita valmisteluryhmien käsiteltäväksi.

Ohjauksen kehittämisen valmisteluryhmän (OHJUS) tehtäviin kuuluu strateginen ohjaus, strategisen ja toiminnallisen tulosohtauk-

sen yhteensovittaminen, johdon raportointi, toimintakertomukset, tilinpäätös, tarkastuskertomukset, strategisten riskien hallinta sekä ohjauksen, johtamisen, päätöksenteon ja rakenteiden kehittäminen.

Toiminnan kehittämisen ryhmän (TOKKA) tehtäviin kuuluu ydinprosessien kehittäminen ja toimintamallien uudistaminen, toiminnan ja palveluiden sähköistäminen, viestinnän kehittäminen, asiakkuuksien kehittäminen, asiakasyhteydenottojen hallinta, asiakas- ja sidosryhmäytyvyisyys sekä CAF ja laadunhallinta.

Henkilöstö- ja hallintoasioiden ryhmän tehtäviin kuuluu henkilöstöpolitiikka ja -suunnittelu, henkilöstön osaaminen ja muutostilanteiden valmennus, työhyvinvointi, esimiestyön kehittäminen, yhteistoiminta, hallinnon prosessien toimintamallit ja rakenteet, sisäisen tarkastuksen ja sisäisen valvonnan menettelyt.

Valmisteluryhmät voivat erillisiä hankkeita varten perustaa määräaikaista työjaoksia. Jaosten tehtävinä on ollut esimerkiksi valmistella strategisten tulossopimusten ohjeistusta ja koordinoita neuvottelut, kehittää toiminnallista tulossopimusmenettelyä, tehdä ehdotus keskeisistä ohjausindikaattoreista, ohjata ELY-keskusten laatutyötä, kehittää hankintakäytäntöjä, laatia asiakasyhteydenottojen hallintamalli sekä kehittää hallinnollisten tehtävien toimintatapoja ja organisointia.

Lisäksi ELY-keskuksille ja TE-toimistoille toimialoillaan palveluja tuottavat erillisyyksiköt ovat ELY-keskusten tietohallintoyksikkö, ELY-keskusten, TE-toimistojen, aluehallintovirastojen ja maistraattien yhteinen tietohallintopalveluyksikkö (AHTi) ja ELY-keskusten talous- ja henkilöstöhallintoyksikkö, jotka toimivat Etelä-Savon ELY-keskuksen yhteydessä. Lisäksi ELY-keskuksille ja TE-toimistoille tuottaa viestintäpalveluja Pohjanmaan ELY-keskuksen yhteydessä toimiva viestintäpalvelujen yksikkö ELVI. Erillisyyksikkönä toimii työ- ja elinkeinohallinnon valtakunnallinen asiakaspalvelukeskus (TE-aspa).

ELY-keskusten ohjausrakenteita on tarkoitettu muuttamaan syksyllä 2014 siten, että edellä kuvatut kolme valmisteluryhmää lakkautetaan ja perustetaan yksi ohjauksen valmisteluryhmä (OHJAUS). Uuden ryhmän päätäh-

tävinä on yhteen sovittava ELY-keskusten ohjausta, ELY-keskuksia koskevaa säädösvalmistelua ja siihen liittyviä muutoksia sekä ohjata Iskukykyinen ELY-keskus -uudistusohjelman toteutusta. Lisäksi ohjauksen valmisteluryhmä toimii ohjaavien tahojen ja ELY-keskusten tiedonjakamisen ja vuorovaikutuksen foorumina. Muutoksen perusteita ovat tarve huolehtia ELY-johtoryhmälle tapahtuvan valmistelun kokonaisvaltaisuudesta ja joustavuudesta sekä siitä, että Iskukykyinen ELY-keskus -ohjelman eteneminen siirtyy valmisteluvaiheesta toimeenpanovaiheeseen. Monet valmisteluryhmien vastuulla olleet tehtävät siirtyvät tällöin uudelle perusteella olevalle kehittämis- ja hallintoyksikölle. Lisäksi uuden strategiakauden valmistelussa on tarpeen muodostaa aiempaa paremmin kuva toiminnan tavoitteiden, kehittämisen ja henkilöstösuunnittelun kokonaisuudesta.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten strategia-asiakirja, strategiset tulossopimukset ja toiminnalliset tulossopimukset

ELY-keskuksille on laadittu hallituskaudeksi 2012–2015 yksi yhteinen strategia-asiakirja (*strateginen suunnittelu*) ja kaikille viidelletoista virastolle omat strategiset tulossopimuksensa (*strateginen ohjaus*). Lisäksi vuosille 2013 ja 2014 toiminnallisen tulossopimuksen (*toiminnallinen ohjaus*) laativat elinkeinot, työvoima ja osaaminen – vastuualueella työ- ja elinkeinoministeriö, opetus- ja kulttuuriministeriö ja sisäministeriö yhteisesti niiden tehtäväalueilla sekä maa- ja metsätalousministeriö ja Maaseutuvirasto yhteisesti. Ympäristö- ja luonnonvarat – vastuualueella toiminnallisen tulossopimuksen laativat ympäristöministeriö ja maa- ja metsätalousministeriö yhteisesti ja lisäksi liikenne ja infrastruktuuri –vastuualueella toiminnallisen tulossopimuksen laati Liikennevirasto.

Strategia-asiakirjassa ei ole hallinnonala-kohtaisia osuuksia, vaan tavoitteena on ollut yhteinen, sektorit ylittävä näkökulma sekä eri tehtävä- ja vastuualueiden synergioiden tukeminen. Ratkaisu on tuonut haasteita ohjausindikaattoreiden valinnalle ja seurannan toteuttamiselle.

Esitykset ELY-keskusten strategisiksi tulossopimuksiksi on laadittu ELY-keskusten strategia-asiakirjan 2012–2015 painotuksiin ja tavoitteisiin perustuen aluelähtöisesti, koska ELY-keskusten toiminta-ajatuksena on ELY-lain 2 §:n mukaisesti edistää alueellista kehittämistä hoitamalla valtionhallinnon toimeenpano- ja kehittämistehtäviä alueilla.

ELY-keskusten nelivuotisten strategisten tulossopimusesitysten laatimisohteet ja niiden tarkistamisohteet laaditaan ja prosessi sovitaan ELY-keskusten johtoryhmän linjausten mukaan yhteistyössä ohjaavien ministeriöiden ja keskushallinnon virastojen kanssa. Alueilla laaditut sopimusesitykset on käsitelty ja kommentoitu työ- ja elinkeinoministeriön koordinoimana kirjallisesti ohjaavien tahojen toimesta ennen tulosneuvotteluja. Käytännössä prosessin suunnittelua, ohjeita ja kommentointityötä on tehty OHJUS-valmisteluryhmän linjausten mukaisesti sen asettamassa työjaostossa. Jaostossa ovat olleet jäseninä kaikki ohjaavat ministeriöt sekä ELY-keskusten edustaja (strategiapäällikkö).

Strategisten tulossopimusten tulosneuvotteluihin osallistuvat ohjaavat ministeriöt, ELY-keskukset ja maakuntien liitot. Neuvotteluisa puheenjohtajana toimii työ- ja elinkeinoministeriön alueosaston ylijohdaja. Tulosneuvottelut on toteutettu tarpeen mukaan ELY-keskuskohtaisesti tai esimerkiksi vuonna 2011 yhdeksän ELY-keskusalueen jaolla ja vastaavasti maakuntien liittojen yhdeksän yhteistoiminta-alueen jaon perusteella. Jos erityistä neuvottelutarvetta ei ole ollut, on sopimukset voitu tarkistaa kirjallisella menettelyllä. Eri hallinnonalojen strategisia tavoitteita on lisäksi vuosittain käsitelty yhteisissä strategiaseminaareissa, joihin ovat osallistuneet ELY-keskukset, niitä ohjaavat tahot sekä maakuntien liitot.

ELY-keskusten toiminnallisten tavoitteiden saavuttamiseksi laaditaan tarvittaessa keskustien toiminnan ja tehtävien ohjausta ja järjestämistä varten ohjaavan ministeriön tai keskushallinnon viraston johdolla toiminnallisia tulossopimuksia. Toiminnallisissa tulossopimuksessa tärkeimmille tehtäväalueille määritellään yhteisesti keskeiset tavoitteet hallinnonalan strategioiden toteuttamiseksi ja lainsäädännön toimeenpanemiseksi. Sopimusmuotoa on pidetty tarpeellisenä erityises-

ti tehtäviltään laajojen hallinnonalojen ohjauksessa. Toiminnallinen tulossopimus toimii lähtökohtana ELY-keskuksissa laajan vastualueen vuosittaiselle töiden ja henkilöresurssien käytön suunnittelulle. Ohjaavat ministeriöt ja keskushallinnon virastot ja myös ELY-keskukset ovat pitäneet toiminnallisia tulossopimuksia tarpeellisina, mutta samalla erillisten sopimusten määrän vähentämistä toteuttamisen ja seurannan näkökulmasta on pidetty välttämättömänä. ELY-keskusten toiminnallisten tulossopimusten määrää on ohjaavien tahojen yhteistyönä onnistuttu vähentämään ensimmäisen vuoden, 2010, jopa 14 ELY-keskuskohtaisesta toiminnallisesta tulossopimuksesta enintään neljään vuosina 2013 ja 2014. Tavoitteena on ollut paitsi vähentää toiminnallisten tulossopimusten määrää myös pidentää niiden aikajännettä useampivuotiseksi, lisätä sopimusten sisällöllistä yhtenäisyyttä ja keskinäistä vertailtavuutta sekä selvittää niiden työnjakoa suhteessa strategiaan tulossopimuksiin.

Resurssien osoittaminen tavoitteiden toteuttamiseksi

Työ- ja elinkeinoministeriö osoittaa toimintamäärärahat vuosittain kullekin ELY-keskukselle yhtenä kokonaiseränä. Toimintamäärärahan jako ELY-keskuksille toteutetaan ohjaavien tahojen yhteisesti sovittujen jakokriteerien pohjalta. Jakokriteerit ottavat huomioon mm. keskustien toimintaympäristöön, tehtäviin ja henkilöstövuuteen liittyviä tekijöitä. Käytössä olevat jakokriteerit on laadittu syksyllä 2011 työryhmässä, jossa oli edustajat kaikista ELY-keskuksista ohjaavista ministeriöistä, jonka jälkeen. ELY-keskusten johtoryhmä on hyväksynyt jakokriteerit.

ELY-keskukset laativat vuosittain toimintamäärärahan käyttösuunnitelman sekä henkilöstösuunnitelman vastualueittain. Käyttösuunnitelma laaditaan ELY-keskuksen johdon toimesta ja siihen osallistuvat kaikki kunkin ELY-keskuksen vastualueen johtajat. Käyttösuunnitelman lisäksi kukin ELY-keskus laatii vuosittain tarkennettavan henkilöstösuunnitelman vastualueittain. Henkilöstösuunnitelma laaditaan niin ikään ELY-vastualueiden johtajien yhteistyönä Toimin-

tamenojen käyttösuunnitelma ja henkilöstösuunnitelma perustuvat ELY-keskuksen strategiaan ja toiminnallisiin tulostavoitteisiin. Vastuualuekohtaiset suunnitelmat liitetään strategiaan tulossopimukseen ja niiden vuositaisiin tarkisteisiin ELY-keskuksista annetun asetuksen 21 §:n mukaisesti.

ELY-keskusten ohjauksessa on sovellettu toimintamäärärahojen käyttösuunnitelmien osalta menettelyä, jossa suunnitelmat laaditaan vastuualueittain. Toimintamäärärahan jakomenettely ja henkilöstösuunnitelman laatiminen ovat ELY-keskusten mukaan tuoneet pitkäjänteisyyttä suunnitteluun ja parantaneet keskusten mahdollisuuksia resurssien kohdentamiseen asetujen tavoitteiden saavuttamiseksi. Menettely tuo joustavuutta resurssien kohdentamiseen ja joustavampaa käyttöä yli vastuualueiden ja hallinnonalojen. Toisaalta ELY-keskuksia ohjaavista tahoista ympäristöministeriö, maaja metsätalousministeriö ja opetus- ja kulttuuriministeriö ovat arvostelleet menettelyä siitä, ettei se ole ELY-asetuksen 21 § mukainen eikä läpinäkyvä.

1.2 Nykytilan arviointi

Aluehallintovirastojen ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten ohjausjärjestelmän vertailu

Aluehallintovirastojen ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten ohjausjärjestelmät ovat säädöspohjaltaan ja lähtökohdiltaan samanlaiset. Ne ovat kuitenkin 1.1.2010 voimaan tulleen aluehallinnon uudistuksen täytäntönnäpän jälkeen kehittyneet käytännöllään myös selvästi omaleimaisiksi.

Strategisen ja toiminnallisen ohjauksen ja yhteistyön menettelytavat on ELY-keskuksissa organisoitu kolmen eri valmistelevan ja yhden päättävän ryhmän rakenteelle, kun aluehallintovirastoja koskien päättäviä ja valmistelevia ryhmiä on molempia vain yksi. Samalla ELY-keskuksia koskien suurempi osa kehittämistyöstä tehdään ministeriötasolla, kun tilannetta vertaa aluehallintovirastoihin, joiden erikoistumisyksiköillä on enemmän toiminnan kehittäjän ja tältä osin aluehallintovirastoja ohjaavaakin roolia. Aluehallintovirastojen valmisteleva ryhmä, tulosoh-

jaustyöryhmä, on puolestaan tehtäviltään ennen kaikkea tulosohjausta toteuttava elin, vaikka se käsittelee myös keskeisimmät toiminnan kehittämiseen kytkeytyvät hankkeet.

Ohjausasiakirjakokonaisuuteen liittyen sekä aluehallintovirastojen että ELY-keskusten ohjauksessa on pyritty vähentämään erillisten tulossopimusten, eli käytännössä toiminnallisten tulossopimusten määrää. Lisäksi molemmissa strategia-kauden 2012-2015 asiakirjat rakentuvat poikkihallinnollisten prosessien/vaikuttavuustavoitteiden mukaisesti. Näissä kehityskuluissa heijastuu pyrkimys ohjata virastoja – tarkastella niiden tavoitteita, resursseja ja muutosta – laajempina kokonaisuuksina, ei koostena erillisiä hallinnonalakohtaisia tehtäviä.

Strategisen tulossopimuksen ja toiminnallisen tulossopimuksen välisen rajanvedon vaikeudessa havainnollistuvat virastoja ohjaavien eri hallinnonalojen erilaiset tarpeet ja tavoitteet ohjaukselle. Tarve toiminnallisen ohjauksen syvyyteen ja intensiivisyyteen vaihtelee. Niin aluehallintovirastojen kuin ELY-keskusten tulosohjauksen kehittämisen kannalta olisi jatkossa tärkeää päästä selvään ja ohjaavien tahojen yhteiseen käsitykseen siitä, mitä kuuluu toisaalta tulosohjauksen piiriin ja miten toiminnallinen ohjaus otetaan huomioon sen osana ja toisaalta mikä voidaan jättää kokonaan virastojen itsensä, ts. tulosjohtamisen vastuulle.

Ohjausasiakirjojen valmisteluprosessit poikkeavat aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten välillä merkittävästi toisistaan: aluehallintovirastojen prosessia voisi luonnehtia ylhäältä alaspäin kulkevaksi, ELY-keskusten puolestaan alhaalta ylöspäin suuntautuvaksi. Molemmissa tapauksissa prosessien luonne on ollut pääosin sopusoinnussa virastojen tehtäväkuvien kanssa, mutta toisaalta myös jonkin verran kitkaa on ilmennyt. Aluehallintovirastojen suhteen on toivotu enemmän aluelähtöistä näkökulmaa, ELY-keskusten suhteen puolestaan valtakunnallista yhtenäisyyttä, mitä on käytännössä toteutettu toiminnallisten tulossopimusten puitteissa. Toiminnalliset tulossopimukset eivät kuitenkaan ole paras ratkaisu kyseisen tavoitteen toteuttamiseksi, sillä niistä kukin koskee aina vain yhtä tai kahta hallinnonalaa, eikä

niiden perusteella täten muodostu kokonaiskuvaa viraston tavoitteista.

Resurssien osoittamisessa tavoitteiden toteuttamiseksi menettelytavat poikkeavat toisistaan. Aluehallintovirastojen ohjauksessa on noudatettu asetuksen mukaista määrärahojen jakamista hallinnonaloittain, minkä lisäksi myös henkilötyövuosikehykset on määriteltä hallinnonaloittain. ELY-keskuksissa toimintamenomäärärahat on jaettu ELY-keskuksille yhtenä kokonaisuutena, vaikkakin ELY-keskuksista annetun asetuksen 18 §:n 3 momentin mukaan tulostavoiteasiakirjassa määritellään kullekin keskukselle määrärahapuitteet myös hallinnonaloittain. Jokainen ELY-keskus on tuottanut strategisen tulossopimuksen liitteeksi määrärahojen käyttösuunnitelman ja henkilöstösuunnitelman. Kyseiset kaksi suunnitelmaa ovat määrittäneet toimintamenomäärärahojen kohdentamista ELY-keskuksissa ja niitä on seurattu jälkikäteen. Käytännössä on voitu havaita, että kummassakin menetelmässä on omat vahvuutensa ja heikkoutensa. Aluehallintovirastojen menettelyn on katsottu mahdollistavan valtakunnantason resurssi-ohjauksen, mutta samalla kaventavan virastojen omaa päätätävälta. Menetelmään on pyritty lisäämään joustavuutta määrittelemällä osa resurssista ns. jakamattomaan osaan, mikä on kuitenkin toistaiseksi ollut käytännössä vaikeaa tiukan resurssitilanteen vuoksi. ELY-keskusten menettely on puolestaan jättänyt ratkaisuvallan resurssien kohdentamisessa virastotasolle, mikä on aiheuttanut toimintaa ohjaavilla hallinnonaloilla huolta tehtäviin käytettävissä olevien resurssien kehittymisestä sekä vaikeuttanut tulostavoitteiden ja resurssien suhteuttamista toisiinsa. ELY-keskusten mukaan menettely on tuonut pitkäjänteisyyttä suunnitteluun ja parantanut keskusten mahdollisuuksia resurssien kohdentamiseen asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi.

Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle aluehallintouudistuksen toimeenpanosta ja toteutumisesta (VNS 1/2013 vp)

Aluehallinnon uudistuksen toimeenpanosta ja toteutumisesta eduskunnalle annetussa selonteossa (”aluehallintonselonteko”) on linjattu aluehallinnon ohjauksen kehittämisen

osalta, että ”ohjausmallia selkeytetään ja yksinkertaistetaan siirtymällä kaksiportaiseen ohjaus- ja suunnittelujärjestelmään. Määrärahapuitteet ja henkilöstökehykset määritellään aluehallintovirastojen tulossopimuksissa edelleen hallinnonaloittain ja ELY-keskusten tulossopimuksissa vastuualueittain ja yksiköittäin.”

Selonteossa on todettu, että vaikka aluehallintoviranomaisten ohjausmalli on ollut edelläkävijä valtionhallinnon tulosohtauksen kehittämässä, ei ohjausmalli kuitenkaan eräiltä osin ole erityisesti ELY-keskuksissa toiminut uudistuksen tavoitteiden mukaisesti. Selonteossa todetaan, että ELY-keskusten ohjauksessa on noudatettu menettelyä, jossa työ- ja elinkeinoministeriö on osoittanut toimintamenomäärärahat kullekin ELY-keskukselle kokonaisuutena ja ELY-keskukselle laatineet strategisen tulossopimuksen liitteeksi toimintamenojen käyttösuunnitelman ja siihen liittyvän henkilöstösuunnitelman vastuualueittain. Aluehallintovirastojen strategisissa tulossopimuksissa toimintamenomäärärahat on jaettu asetuksen mukaisesti hallinnonaloittain.

Määrärahaajaosta ja siten resurssijaon määrittelystä eri hallinnonalojen välillä selonteossa todettiin, että aluehallintovirastojen tulossopimukseen sisällytetään hallinnonaloittaiset määrärahapuitteet ja henkilöstökehykset. ELY-keskuksille toimintamenot osoitetaan kokonaisuutena. Toimintamenojen jakoperusteet käsitellään ELY-keskusten johtoryhmässä (kansliapäällikköryhmä) strategiakausittain. ELY-keskusten laatimat vastuualueittaiset ja/tai yksikkökohtaiset määrärahapuitteet ja henkilöstökehykset liitetään tulossopimukseen.

Myös aluehallintonselonteon valmistelun kanssa samanaikaisesti selvitystyötä tehneet selvitysmiehet Rauno Saari ja Riitta Rainio tunnistivat ohjausmallissa kehittämistarpeita. Selvitysmiehet ehdottivat omassa selvityksissään aluehallinnon ohjaukseen kaksiportaista järjestelmää. Heidän näemyksensä kaksiportaisuuden toteuttamisesta poikkesivat kuitenkin toisistaan.

Myös valtioneuvoston selonteossa päätettiin siihen, että ohjauksen selkiyttämiseksi ja yksinkertaistamiseksi on tarpeen siirtyä sekä ELY-keskuksissa että aluehallintovirastoissa

kaksiportaiseen ohjausjärjestelmään. Kaksiportaisessa mallissa ohjausasiakirjoja ovat hallituskaudeksi tehtävät strategia-asiakirja ja tulossopimus. Strategia-asiakirja laaditaan seuraavalle hallituskaudelle yhteisenä näille viranomaisille. Lisäksi kullekin ELY-keskukselle ja aluehallintovirastolle laaditaan hallituskaudeksi vain yksi tulossopimus. Uudenlainen tulossopimusmuoto suunnitellaan niin, että se huomioi eri hallinnonalojen ohjaustarpeet ja siinä on yhteisen osuuden rinnalla mahdollisuus hallinnonalakohtaisiin tavoitteisiin. On kuitenkin huomattava, että se mitä edellä on todettu strategia-asiakirjasta ja tulossopimuksesta, ei sellaisenaan koske aluehallintovirastojen työsuojelun vastuualuetta. Työsuojelun vastuualueet tekisivät jatkossakin toiminnallisen tulossopimuksen sosiaali- ja terveysministeriön työsuojeluosaston kanssa.

Ohjauksen kehittämiseen liittyen selonteossa linjattiin myös, että ELY-keskusten ja aluehallintovirastojen ohjaus- ja johtoryhmien kokoonpanosta ja tehtävistä on tarpeen säätää näitä viranomaisia koskevassa lainsäädännössä. Selonteossa todetaan, että ELY-keskusten johtoryhmän roolin vahvistaminen sekä kokoonpanon ja toimivallan määrittäminen selvitysmies Saaren ehdottamalla tavalla selkeyttäisi osaltaan keskusten ohjausta sekä vahvistaisi ohjaavien ministeriöiden roolia ELY-keskusten yleishallinnollisessa ja strategisessa ohjauksessa. Saari esitti, että ELY-keskusten johtamisen ja ohjauksen tueksi asetetaan nykyistä suppeampi valtakunnallinen johtoryhmä, jonka jäsenet ovat ELY-keskuksia ohjaavien tahojen kansliapäälliköt. Johtoryhmästä ja sen toimivallasta säädetään erikseen.

Tulosohjauksen kehittämishanke

Valtiovarainministeriön asettaman tulosohjauksen kehittämishankkeen loppuraportin (VM:n julkaisu 21/2012) mukaan tulosohjauksen uudistuksen keskeisinä tavoitteina on strategisempi, kevyempi, poikkihallinnollisempi ja yhtenäisempi tulosohjaus. Hanke määritteli loppuraportissaan tulosohjauksen yhteiset periaatteet seuraavalla tavalla:

Tulosohjaus on osa valtiokonsernin ohjauksen kokonaisuutta

- Yhteiskunnallinen vaikuttavuus syntyy eri toimijoiden välisen yhteistyön tuloksena

- Hallinnonalojen ohjaus perustuu valtionhallinnon yhteisiin linjauksiin ja käytäntöihin sekä hallinnonalojen omiin ohjausmenetelmiin

- Tulosohjaus keskittyy strategisesti merkittävimpiin ja muutosta edellyttäviin asioihin. Ohjauksen intensiivisyys vaihtelee

- Ohjaustoiminnoissa on selkeät roolit ja tehtävät sekä toimivat foorumit

- Tulosohjaus on ammattimaista ja johdonmukaista

- Tulosohjauksen perustana ovat selkeät tavoitteet, niitä kuvaavat mittarit ja toteutumisen seuranta

- Tulosohjaus perustuu johdon asiantuntijoiden strukturoituun vuorovaikutukseen, aitoon dialogiin ja kumppanuuteen

- Yhteiset tietojärjestelmät ja välineet tukevat periaatteiden toteutumista

Tavoitteiden ja periaatteiden toteuttamiseksi hanke ehdotti seuraavia muutoksia tulosohjaukseen:

- Otetaan käyttöön kaikille yhteiset tulosohjauksen periaatteet

- Kytetään hallitusohjelma- ja budjettiohjaus tiiviimmin yhteen tulosohjauksessa

- Otetaan käyttöön uusi tulosprisma ja sen kuvaustapa, joka korostaa yhtenäisyyttä, poikkihallinnollisuutta ja yhteisiä tavoitteita

- Lisätään strategisuutta ja kevennetään tulosohjausta hallinnonaloilla ottamalla käyttöön hallituskausittainen sykli

- Otetaan käyttöön yhteisiä hallinnollisia tavoitteita esimerkiksi henkilöstöstä, tietohallinnosta ja tilatehokkuudesta.

Näiden tavoitteiden, periaatteiden ja ehdotusten toteuttamisessa tulisi loppuraportin mukaan huomioida seuraavat näkökulmat ja osa-alueet:

- Tulosohjaus osana ohjausjärjestelmien kokonaisuutta

- Hallinnonalojen tavoitteiden suhde koko valtioneuvostotason tavoitteisiin

- Tavoitteiden asetanta (tuloksista raportointi ja tulostiedon hyödyntäminen)

- Tuloksellisuuden osa-alueiden selkiyttäminen

- Raportoinnin kehittäminen
- Julkisen johtamisen uudistamisen tuki
- Tulosohtausprofession tuki

ELY-keskusten ohjaus- ja suunnittelujärjestelmien keventämishanke

ELY-keskusten ohjaus- ja suunnittelujärjestelmien keventämishanke (OSY-hanke) kuuluu Iskukykyinen ELY-keskus – hankekokonaisuuteen. Kehittämishankkeiden avulla ELY-keskuksista rakennetaan entistä toimivampi kokonaisuus. ELY-keskusten tulosohtauskehittämässä sovelletaan valtiovarainministeriön tulosohtausohjauksen linjauksia ja hankkeessa kehitettäviä menetelmiä.

OSY-hankkeessa määritellään ELY-keskusten uusien tulossopimusten rakenne ja keskeinen sisältö sekä kehitetään muita ohjauksen menetelmiä ja ELY-keskusten vastuualueiden välistä yhteistyötä. Lisäksi hankkeessa tuetaan valtiovarainministeriön asettamassa aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten ohjausta kehittävässä työryhmässä tapahtuvaa valmistelua ja sen yhteensovittamista ELY-kehittämiseen ja sidosryhmien näkemysten huomioon ottamista.

OSY-hankkeen lopputuloksena ELY-keskuksille on tarkoitus syntyä nykyistä strategisempi ja kevyempi tulosohtausmenettely seuraavalle hallituskaudelle. Valtionhallinnon yhteinen raportointijärjestelmä Netra on hyötykäytössä ELY-keskusten tulossopimusten laadinnassa sekä tuloksellisuuden seurannassa ja raportoinnissa.

Ohjauksen kehittämisen vahvistaminen – työryhmä (OHKE-ryhmä)

Ympäristöministeriön asettaman ajalla 30.4.2013 - 10.6.2013 työskennelleen Ohjauksen kehittämisen vahvistaminen – työryhmän (OHKE) tehtävänä oli laatia toisaalta esitys ympäristöhallinnon ohjauksen ja kehittämisen vahvistamisesta ja erityisasiantuntemusta vaativien tehtävien mahdollisesta siirtämisestä valtakunnallisiksi ja toisaalta esitys valtakunnallisesti merkittävien tehtävien mahdollisesta kokoamisesta yhteen yksikköön ja kokoamisen vaikutuksista.

OHKE-ryhmä antoi työnsä tuloksena seuraavat toimenpideehdotukset:

- Ympäristöministeriön asemaa hallinnonalansa ohjaajana tulee vahvistaa.
- Ministeriön kokonaisvaltaista substanssi- ja informaatio-ohjausta tulee tehostaa.
- Substanssiohjauksesta vastaavalla ministeriöllä tulee olla mahdollisuus vaikuttaa tehtäviin käytettäviin voimavaroihin.
- Ympäristöhallinnon virastojen tulee lisätä ennakoivaa toimintaa ja keskinäistä yhteistyötä lainsäädännön valmistelussa, toimeenpanossa ja kehittämisessä.
- Aluehallintoviranomaisten tulee vastata oman osaamisensa kehittämisestä ja asiantuntemuksen vahvistamisesta. Hankittu erityisosaaminen tulee olla koko hallinnon käytössä.

- Toimintamallityötä jatketaan ja kehitetään yhtenäisen toimintamallin mukaisesti.

- Aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten ympäristövastuualueiden tehtävien keskittämistä ja erikoistumista nykyistä laajempiin ympäristöasioiden kokonaisuuksiin jatketaan nykyistä suunnitelmallisemmin.

Alkuvuonna 2014 käynnistetyllä ympäristöhallinnon ohjaustoiminnolla vahvistetaan tuntuvasti ympäristöministeriön ja aluehallinnon välistä vuorovaikutusta. Ympäristöhallinnon keskeisen lainsäädännön toimeenpanon ohjauksen ja tuen voimavaroja lisätään merkittävästi. Erityisesti lainsäädännön muutosten toimeenpanoa vahvistetaan, mutta myös kulloinkin ajankohtaisiin erityiskohteisiin suunnataan kehittämistoimenpiteitä. Valtaosa ympäristöhallinnon lisääntyneistä kehittämisresursseista suunnataan aluehallintoon. Rinnalla yhteen sovitetaan ja yhtenäistetään eri tehtäväalueiden informaatio-ohjauksen keinoja. Panostusta suunnataan varsinkin substanssitehtävien toimintamallien valtakunnalliseen yhtenäistämiseen, tehostamiseen ja modernisointiin. Ohjaustoiminnossa varaudutaan myös tukemaan aluehallintoa äkillisissä poikkeuksellisissa tilanteissa.

2 Ehdotetut muutokset

Sekä aluehallintovirastojen että ELY-keskusten ohjausjärjestelmää ehdotetaan kehitettäväksi erityisesti nykyistä strategisemmaksi ja kevyemmäksi sekä myös poikkihal-

linnollisemmaksi ja yhtenäisemmäksi samalla aluehallintonselonteossa tehdyt linjaukset huomioon ottaen. Ehdotuksilla pyritään toteuttamaan aluehallintonselonteossa asetettujen tavoitteiden lisäksi koko valtionhallinnon tulohajautusohjausjärjestelmän kehittämishankkeessa (VM:n julkaisuja 21/2012) määriteltyjä periaatteita.

Virastojen ohjausjärjestelmää ehdotetaan lakitasoisia lainsäädännön muutoksia edellyttäviltä osin uudistettavaksi siten, että aluehallintovirastoille ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksille laaditaan yksi yhteinen strategia-asiakirja ja että tulohajautusasiakirjoissa siirrytään kaksiportaisuuteen. Lisäksi tarkoituksena on muuttaa aluehallintovirastoista sekä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista annettuja valtioneuvoston asetuksia siten, että virastojen ohjaukseen osallistuvista yhteistyöryhmistä ja niiden tehtävistä säädetään asetuksella aluehallintovirastoista annetun lain 8 §:n 4 momentin ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista annetun lain 7 §:n 4 momentin nojalla. Virastojen ohjauksessa tulee jatkossakin tuloksellisuusnäkökulman ohella painottaa myös hyvän hallinnon perusteiden – erityisesti oikeusperiaatteiden – toteutumista.

Yksi yhteinen strategia-asiakirja aluehallintovirastoille ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksille

Aluehallintovirastoille ja ELY-keskuksille ehdotetaan laadittavaksi hallituskaudeksi yksi yhteinen strategia-asiakirja. Strategia-asiakirjan sisältöä tarkistettaisiin tarvittaessa vuosittain. Yhdellä yhteisellä strategia-asiakirjalla mahdollistettaisiin strategisempi ja poikkihallinnollisempi näkemys koko valtioneuvoston tasolla suhteessa valtion aluehallinnon kehittämisen ja toiminnan painopisteisiin hallituskaudella. Yksi ja yhteinen strategia-asiakirja myös keventäisi ohjausrakennetta sekä soveltavasti yhteen ja yhdenmukaistaisi virastoihin ja niiden vastualueisiin kohdistuvaa tavoiteasetantaa.

Ehdotuksen mukaan valtiovarainministeriö ja työ- ja elinkeinoministeriö laatisivat strategia-asiakirjan yhdessä aluehallintovirastoja ja ELY-keskuksia ohjaavien ministeriöiden sekä yhteistyössä aluehallintovirastojen,

elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten ja tarvittavin osin maakuntien liittojen kanssa. Valtiovarainministeriö vastaisi aluehallintovirastojen yleishallinnollisesta ohjauksesta vastaavana ministeriönä strategisen suunnittelun ja ohjauksen järjestämisestä ja koordinoinnista aluehallintovirastojen osalta ja työ- ja elinkeinoministeriö vastaavasti elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten osalta. Strategia-asiakirjan valmistelemiseksi asetettaisiin valtiovarainministeriön ja työ- ja elinkeinoministeriön johdolla työskentelevä valmisteluryhmä, jossa ovat jäseninä kaikki aluehallintoviranomaisia ohjaavat ministeriöt sekä aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten edustajat ja maakuntien liittojen edustajat.

Strategia-asiakirjan valmistelun yhteydessä järjestettäisiin esimerkiksi 2-4 alueellista seminaaria. Seminaareissa käsiteltäisiin strategia-asiakirjaan liittyviä teemoja, jotka ovat merkityksellisiä aluehallinnon näkökulmasta seuraavalla hallituskaudella. Seminaareihin osallistuisivat aluehallintoviranomaisten ja maakuntien liittojen lisäksi ne ohjaavat tahot, jotka katsovat alueellisen vuoropuhelun osaltaan tarpeelliseksi.

Työsuojelun osuus sisällytettäisiin nykyiseen tapaan strategia-asiakirjaan erikseen sosiaali- ja terveysministeriön työsuojeluosaston kanssa sovitavalla tavalla.

Kaksiportaisuus tulohajautusasiakirjoissa

Yhden ja yhteisen strategia-asiakirjan lisäksi kullekin aluehallintovirastolle ja ELY-keskukselle laadittaisiin yksi virastokohtainen tulossopimus hallituskaudeksi ja sitä tarkistettaisiin vuosittain ottaen huomioon valtiontalouden kehukset ja talousarvio. Tarkoituksena on, että tulossopimuksen rakenne noudattaa tuloprismaa eli tuloksellisuuden peruskriteereitä (yhteiskunnallinen vaikuttavuus, toiminnallinen tuloksellisuus, voimavarojen hallinta) ja sen sisällölliset tavoitelinjaukset sekä niiden ryhmittely johdetaan strategia-asiakirjasta. Tulossopimus perustuisi strategia-asiakirjassa asetettuihin yleisiin tavoitteisiin ja päämääriin sekä alueen maakuntaohjelmiin ja niiden toimeenpanosuunnitelmiin.

Strategia-asiakirja ja tulossopimus olisivat jatkossa aluehallintovirastojen ja ELY-

keskusten ainoat tulostavoitteista sopimisen asiakirjat. Nykyiset strategiset ja toiminnalliset tulossopimukset poistuisivat käytöstä. Virastoihin hallinnonaloilta kohdistettavaa toiminnallista ja informaatio-ohjausta toteutettaisiin tulossopimuksissa määriteltävän tavoiteasetannan puitteissa. Informaatio-ohjauksena välitetty ohjaus voi olla alaltaan laajempaa ja tarkkuustasoltaan yksityiskohtaisempaa ohjausta kuin tulossopimusten kautta välitettävä ohjaus. Keskeistä kuitenkin on, että se ei ole tulossopimuksen kanssa riskitiedossa.

Jaottelu strateginen ohjaus ja toiminnallinen ohjaus ei kaksiportaisuuteen siirtymisen myötä enää kiinnity määritelmällisesti tulossopimusrakenteen strategiseen ja toiminnalliseen tulossopimukseen. Jatkossa virastojen toiminnan tavoitteet koottaisiin yhteen virastokohtaiseen tulossopimukseen, mutta niitä luonnehtivat määreet strateginen ja olennainen. Aluehallintonselonteon linjausten mukaisesti uudenlainen tulossopimusmuoto suunnitellaan niin, että se huomioi eri hallinnonalojen ohjaustarpeet ja siinä on yhteisen osuuden rinnalla mahdollisuus hallinnonalakohtaisiin tavoitteisiin.

Edellä ehdotettu ei kuitenkaan koskisi aluehallintovirastojen työsuojelun vastuualuetta. Työsuojelun vastuualueiden osalta jatkuisi nykyinen käytäntö ja ne tekisivät omat tulossopimuksensa sosiaali- ja terveysministeriön työsuojeluosaston kanssa. Sopimusten sisältö määrittäisi siten aluehallintovirastojen työsuojelun vastuualueiden ja sosiaali- ja terveysministeriön työsuojeluosaston sopimalla tavalla.

3 Esityksen vaikutukset

3.1 Taloudelliset vaikutukset

Esityksellä pyritään keventämään ja selkeyttämään aluehallintovirastojen ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten ohjausjärjestelmää. Aluehallintovirastojen ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten strategia-asiakirjojen yhdistäminen yhdeksi yhteiseksi asiakirjaksi keventää strategisen suunnitelma-asiakirjan valmistelutyötä. Samoin kaksiportaiseen ohjausjärjestelmään siirtyminen keventää vuosittaisia ohjauspro-

sesseja vähentäen nykyistä osin rinnakkaista suunnittelun ja seurannan valmisteluprosessia ja sitoo siten nykyistä hieman vähemmän ohjaukseen tarvittavaa työpanosta. Tavoitteena oleva nykyistä strategisempi, virastojen omaa päätösvaltaa korostava ohjausote vapauttaa ministeriöiden ja keskushallinnon virastojen resurssia toiminnallisesta ohjauksesta. Toisaalta tästä johtuva mahdollinen tarve informaatio-ohjauksen lisäämiseen voi ainakin aluksi aiheuttaa lisätyötä ja tarvetta uudenlaiseen ohjausotteeseen ministeriöissä ja ohjaavissa keskushallinnon virastoissa.

ELY-keskusten ohjauksen ja suunnittelun yksinkertaistamishankkeessa on arvioitu, että kokonaisuudessaan ELY-keskusten ohjauksen keventämisestä syntyy 10 henkilötyövuoden resurssisäästö. Aluehallintovirastoissa toiminnallisia tulossopimuksia ei ole nykyisinkään juuri käytetty, mutta ohjauksen ja raportoinnin keventämisen arvioidaan kokonaisuutena johtavan noin 2 henkilötyövuoden säästöön aluehallintovirastoissa. ELY-keskusten ja aluehallintovirastojen säästöjen täysimääräinen toteutuminen edellyttää, että ohjaavat ministeriöt ja keskushallinnon virastot myös tosiasiallisesti muuttavat ohjausta nykyistä strategisemmalle tasolle. Uudistus toteutetaan valtiontalouden kehyspäättökseen puitteissa.

3.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Ohjaavien ministeriöiden ja keskushallinnon virastojen osalta yhteinen aluehallintovirastojen ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten strategia-asiakirja sekä yksi virastokohtainen tulossopimus, jossa tulostavoitteet asetetaan aikaisempaa strategisemmalla tasolla, keventävät ohjausprosessia. Yhteinen strategia-asiakirja korostaa entisestään valtion aluehallinnon poikkihallinnollisuutta ja auttaa eri viranomaisten yhteisen näkemysten syntymistä. Strategisuus lisää myös aluehallinnon viranomaisiin kohdistuvan ohjauksen suunnitelmallisuutta ja pitkäjänteisyyttä. Virastojen oma vastuu toimintansa järjestämisestä ja tulostavoitteiden saavuttamisesta vahvistuu ja sen myötä vaikutusvalta menettelyjen valintaan omalla toiminta-alueella kasvaa. Yhteisiin tavoitteisiin sitoutuminen

ja poikkihallinnollisuuden vahvistaminen virastoissa edellyttävät toteutuakseen samaa myös ohjaavissa ministeriöissä ja keskushallinnon virastoissa. Ehdotettu erillisestä toiminnallisesta tulostavoiteasiakirjasta luopuminen ei kaikilta osin kuitenkaan varsinaisesti kevennä tulosohjausta, sillä jo nyt osa toiminnallisista tulostavoiteasiakirjoista, kuten esimerkiksi Elintarviketurvallisuusviraston ja aluehallintovirastojen väliset toiminnalliset tulostavoiteasiakirjat, ovat tosiasiallisesti muodostuneet yksinomaan toimialan valvontasuunnitelmasta, jollainen tullaan toimialalla laatimaan jatkossakin.

Tulosohjauksen muuttuessa nykyistä strategisemmaksi lisääntyy ohjaavien ministeriöiden ja keskushallinnon virastojen informaatio-ohjauksen merkitys nykyisestä. Samoin aluehallintovirastojen ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten ohjausta toteuttavien ohjausryhmien merkitys vuoropuhelun foorumina korostuu. Jos ohjaavat viranomaiset eivät toiminnallisista tulostavoiteasiakirjoista luovuttaessa ole samanaikaisesti valmiita keventämään ohjausta ja nostamaan sitä strategisemmalle tasolle, on riskinä, että hallinnonalakohtaisen rinnakkaisen informaatio-ohjauksen määrä voi lisääntyä siten, että ohjaus muuttuu kokonaisuudessaan raskaammaksi.

3.3 Ympäristövaikutukset

Esityksellä ei ole ympäristövaikutuksia.

3.4 Yhteiskunnallisen vaikutukset

Uudella aluehallintovirastojen ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten yhteisellä strategia-asiakirjalla mahdollistetaan nykyistä strategisempi ja poikkihallinnollisempi näkemys koko valtioneuvoston tasolla valtion aluehallinnon kehittämiseen ja aluehallinnon toiminnan painopisteisiin hallituskaudella. Yhteinen suunnitteluasiakirja aluehallinnon kehittämisen suuntaviivoista lisää edellytyksiä pitkäjänteiseen aluekehittämiseen ja alueellisten ominaispiirteiden ja tavoitteiden huomioon ottamiseen.

4 Asian valmistelu

Esityksen pohjana olevat ehdotukset on valmisteltu valtiovarainministeriön huhtikuussa 2013 asettamassa aluehallintovirastojen ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten ohjausjärjestelmän kehittämistyöryhmässä. Työryhmän toimeksiannon perustana olivat hallituksen aluehallinnon uudistuksesta eduskunnalle antamassa selonteossa (VNS 1/2013 vp) tehty aluehallintovirastojen ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten ohjauksen kehittämistä koskevat linjaukset. Ehdotukset valmistelleessa työryhmässä olivat edustettuina valtiovarainministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö, liikenne- ja viestintäministeriö, sisäministeriö, opetus- ja kulttuuriministeriö, maa- ja metsätalousministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, ympäristöministeriö, aluehallintovirastot sekä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset.

Työryhmä teki toimeksiantonsa mukaisesti ehdotukset ohjausjärjestelmän kehittämisen edellyttämiksi säädösmuutoksiksi perusteluineen sekä ehdotuksen yhteisen strategia-asiakirjan 2016 - 2019 valmisteluajatauluksi ja -menetelmäksi. Työryhmä ehdotti siirtymistä kaksiportaisuuteen tulosohjausasiakirjoissa, tulosohjauksen terävöittämistä määrittelemällä se koskemaan vain keskeisimmistä tavoitteista, resursseista ja tavoitellusta muutoksesta sopimista sekä aluehallintovirastojen ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten ohjausryhmien toimivallan tarkempaa määrittelyä. Lisäksi työryhmä ehdotti käytettäväksi yhteisiä määritelmiä informaatio-ohjauksen menetelmistä ja sen suhteesta tulosohjaukseen, hallitusohjelman, valtiontalouden kehyksen, talousarvion, strategia-asiakirjan ja tulossopimuksen keskinäisen linkityksen selkeyttämistä aluehallintovirastojen ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten ohjauksessa, johtamissopimuksien nykyistä laajempaa ja systemaattisempaa käyttöönottoa sekä selvitettäväksi tulospalkkion käyttöönoton mahdollisuutta.

Työryhmän loppuraportista, joka sisälsi luonnoksen hallituksen esitykseksi eduskunnalle laeiksi aluehallintovirastoista annetun lain ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista annetun lain muuttamisesta sekä luonnokset esitykseen liittyvistä asetusmuutoksista, pyydettiin lausunnot liikenne- ja viestintäministeriöltä, työ- ja elinkeinominis-

teriöltä, sisäministeriöltä, opetus- ja kulttuuriministeriöltä, oikeusministeriöltä, maa- ja metsätalousministeriöltä, sosiaali- ja terveysministeriöltä, ympäristöministeriöltä, Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirastolta, Elintarviketurvallisuusvirastolta, Maaseutuvirastolta, Kilpailu- ja kuluttajavirastolta, Turvallisuus- ja kemikaalivirastolta, Liikennevirastolta, Teknologian ja innovaatioiden kehittämiskeskukselta, aluehallintovirastoilta, Ahvenanmaan valtionvirastolta, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksilta, maakuntien liitoilta, JHL ry:ltä, Pardia ry:ltä ja Juko ry:ltä.

Lausunnon antoivat ohjaavista ministeriöistä ja keskushallinnon virastoista valtiovarainministeriö, liikenne- ja viestintäministeriö, sisäministeriö, opetus- ja kulttuuriministeriö, oikeusministeriö, maa- ja metsätalousministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, ympäristöministeriö, Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto, Elintarviketurvallisuusvirasto, Maaseutuvirasto, Turvallisuus- ja kemikaalivirasto ja Liikennevirasto. Lisäksi lausunnon antoivat kaikki aluehallintovirastot, kaksitoista elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusta ja kymmenen maakuntien liittoa sekä henkilöstöjärjestöistä JHL ry, Pardia ry ja Juko ry.

Annetuissa lausunnoissa ehdotusta siirtyä aluehallintovirastojen ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten yhteiseen strategiaasiakirjaan sekä siirtyä kaksipuolaisuuteen tulosohtausasiakirjoissa kannatettiin laajasti. Erityisesti ympäristöministeriö ja Maaseutuvirasto kuitenkin toivat esille, että yhteisten tavoitteiden lisäksi tulossopimuksessa tulee voida sopia hallinnonalakohtaisista tavoitteista. Tukes nosti esille huolena miten tehtäviä ja raportointivelvoitteita voidaan jatkossa asettaa aluehallintovirastoille, jos toiminnallisia tulostavoiteasiakirjoja ei enää tehdä. Myös Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskus toi esille kysymyksen siitä, millä tavoin vastuu- aluetta ohjaava viranomais hoitaa vastaisuudessa varsinaisen vuosittaisen toimintasuunnittelun ELY-keskuksen kanssa. Ympäristöministeriö katsoi, että esityksen perusteista tulee poistaa maininta siitä, että erillisen hallinnonalakohtaiset tavoitteet sisältävän osuuden sisällyttämisen tulossopimukseen olisi menettelynä poikkeuksellinen kat-

soen samalla, että tämänkaltainen rajausta ei ole aluehallinnosta annetun selonteon linjausten mukainen. Ympäristöministeriö ja Pardia ry toivat myös esille huolena, että jos mahdollisuuksia sisällyttää hallinnonalakohtaista ohjausta osaksi säännönmukaista tulosohtausta heikennetään, saattaa se johtaa informaatio-ohjauksen lisääntymiseen ja muuttaa ohjausta raskaammaksi. Esitystä on saadun lausuntopalautteen johdosta täsmennetty siltä osin, että esityksessä on tuotu aiempaa selvemmin esille riski informaatio-ohjauksen määrän lisääntymisestä. Esityksessä ei kuitenkaan ole muutettu sitä peruslähtökohtaa, että tulossopimuksissa tulee pyrkiä poikkialliseen ja nykyistä strategisemman tason ohjaukseen ja että erityisten hallinnonalakohtaisten tavoitteiden sisällyttämisen tulossopimukseen tulisi olla menettelynä poikkeus pääsäännöstä.

Lausunnoissa esitettiin poikkeavia näkemyksiä erityisesti elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten määrärahapuitteiden määrittelystä tulossopimuksissa. Ympäristöministeriö katsoi, että ELY-keskuksille ei tule osoittaa työryhmän luonnoksessaan ehdotamin tavoin toimintamenoja kokonaisuutena vaan niille tulee määritellä tulossopimuksissa määrärahapuitteet ja henkilökehukset vastuu- alueittain ja yksiköittäin. Resurssit tulee kytkeä eri vastuualueiden toimeenpanotehtäviin, tarpeisiin tai tavoitteisiin. Maa- ja metsätalousministeriö katsoi, että ELY-keskusten määrärahapuitteet tulee määritellä hallinnonaloittain vastaavasti kuin aluehallintovirastojen tulosohtauksessa. Maaseutuvirasto yhtyi maa- ja metsätalousministeriön kantaan määrärahapuitteiden läpinäkyvyyden parantamisesta, mutta piti kuitenkin hyvänä nykyistä menettelyä, jossa määrärahat on osoitettu ELY-keskukselle kokonaisuutena, sillä se on Maaseutuviraston näkemyksen mukaan tuonut joustavuutta toiminnan organisoimiseen keskuksen sisällä. Opetus- ja kulttuuriministeriö katsoi, että suurin osa ELY-keskusten määrärahoista tulisi kohdentaa ELY-keskuksille aluehallintovirastojen tapaan suoraan tulossopimuksessa ja pienempi osa voitaisiin osoittaa ELY-keskusten johtoryhmän kohdennettavaksi strategisesti tärkeisiin kohteisiin. Sisäministeriö taas katsoi olevan toivottavaa, että määrärahapuitteet ja henkilös-

tökehykset sisältyisivät kokonaisuutena viraston tulossopimukseen voimavarojen hallinnan ja kehittämisen näkökulmasta. Varsinais-Suomen liitto katsoi, että aluehallintovirastoille tulisi osoittaa toimintamenot ELY-keskusten tapaan yhtenä kokonaisuutena. Hämeen ELY-keskus ja Pohjois-Karjalan ELY-keskus toivat lausunnossaan esille, että toimintamäärärahat tulee ohjata ELY-keskuksille yhtenä eränä. Evira katsoi, että omaksutut määrärahojen jakoperusteet, joita ei esitetä muutettavaksi, ovat erilaisuudesta huolimatta toimineet sekä aluehallintovirastoissa että ELY-keskuksissa hyvin eikä Evira näe menettelyille välitöntä muutostarvetta. Lausuntokierroksen jälkeisessä jatkovalmistelussa ei ole saadun lausuntopalautteen johdosta arvioitu perustelluksi muuttaa työryhmän luonnokseen sisältyneitä ehdotuksia aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten määrärahapuitteiden määräytymismenettelystä. Menettelystä säädettäisiin ehdotetun aluehallintovirastoista annetun lain 8 §:n 4 momentin sekä ehdotetun elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista annetun lain 7 §:n 4 momentin nojalla valtioneuvoston asetuksella.

Useassa annetussa lausunnossa otettiin kantaa työryhmän ehdotuksiin, jotka koskivat aluehallintovirastojen ohjausryhmän ja tulosohjausryhmän sekä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen johtoryhmän sekä valmisteluryhmien kokoonpanoja. Lausunnoissa tuotiin esimerkiksi esille tarve osallistua ryhmien toimintaan ja vaikuttaa siten aluehallintovirastojen ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten tulosohtaukseen. Ryhmien kokoonpanoista on tarkoitus säätää valtioneuvoston asetuksella ja tältä osin annettu lausuntopalaute huomioidaan tarkemmin asetustasoisena sääntelyn valmistelussa.

Hallitus on maaliskuussa 2014 tehnyt yhdessä oppositiopuolueiden kanssa linjauksen sosiaali- ja terveystalouden uudistuksesta (sote-uudistus) ja uudistuksen parlamentaarinen valmisteluryhmä on kesäkuussa 2014 tehnyt ratkaisun sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislain keskeisistä pykälistä ja jatkolinjauksista. Luonnos sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislakia koskevaiksi hallituksen esitykseksi on ollut lausuntokierroksella 18.8.2014-14.10.2014. Hallituksen esitysluonnoksen mukaan sosiaali- ja terveystalouden sekä tuottamisvastuussa olevien kuntien ja kuntayhtymien palvelurakenteen ja toiminnan sekä niiden järjestämien ja tuottamien palvelujen lainmukaisuuden valvonta ja valvontaan liittyvä ohjaus kuuluu aluehallintovirastolle toimialueellaan. Lisäksi esitysluonnoksen mukaan valtion ohjausta sosiaali- ja terveydenhuollossa tullaan vahvistamaan ja sosiaali- ja terveysministeriöön perustetaan sote-neuvottelukunta ja ohjausyksikkö. Linjatulla sote-ratkaisulla ei ole vaikutusta nyt ehdotettuun ohjausjärjestelmäuudistukseen. Uudesta sote-järjestelmästä johtuvat sosiaali- ja terveysministeriön tarpeet aluehallintovirastojen ohjauksessa tullaan huomioimaan tarvittavin tavoin aluehallintovirastojen ohjausasiakirjojen sisällössä.

5 Riippuvuus muista esityksistä

Hallitus on antanut eduskunnalle esityksen laiksi elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista annetun lain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta (HE 197/2014 vp). Kyseeseen hallituksen esitykseen sisältyvät elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista annettua lakia koskevat muutosehdotukset koskevat osin samoja pykäläitä, mitä tällä hallituksen esityksellä ehdotetaan muutettaviksi.

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1 Lakiehdotusten perustelut

1.1 Laki aluehallintovirastoista

6 a §. *Määräys tehdä tilapäisesti toisen aluehallintoviraston tehtäviä.* Pykälän 1 momenttiin ehdotetaan tehtäväksi tekninen muutos siten, että termi toiminnallinen ohjaus muutetaan toimialaohjaukseksi vastamaan lakiin ehdotetun 10 §:n uutta terminologiaa.

8 §. *Strateginen suunnittelu ja tulosohtaus.* Pykälä sisältäisi säännökset aluehallintovirastojen ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten yhteisestä strategia-asiakirjasta sekä aluehallintovirastojen tulossopimuksesta. Ehdotettu 9 § sisältäisi työsuojelun vastuu- aluetta koskevan poikkeuksen strategiseen suunnitteluun ja tulosohtaukseen, mutta voimassa olevasta sääntelystä poiketen ehdotettu 8 §:n säännös koskisi myös ympäristölupa- vastuu- aluetta, jonka osalta on aiemmin säädetty 9 §:ssä myös poikkeus strategisen suunnittelun ja ohjauksen järjestämisestä. Lisäksi säännös sisältäisi strategisen suunnittelun ja tulosohtauksen sisältöä ja menettely- tapoja koskevan asetuksenantovaltuuden.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin ensinnäkin aluehallintovirastojen ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten yhteisestä strategia-asiakirjasta (strateginen suunnittelu). Aluehallintovirastojen ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten toimintaa koskevien yleisten tavoitteiden saavuttamiseksi sekä alueiden näkemysten huomioon ottamiseksi laadittaisiin virastoille ja keskuksille niiden toiminnan yleistä suunnittelua, ohjausta ja järjestämistä varten yhteinen strategia-asiakirja. Strategia-asiakirjaa koskeva 1 momentin säännös vastaisi muilta osin voimassa olevaa säännöstä, mutta nykyisestä poiketen aluehallintovirastojen ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten strategia-asiakirja olisi viranomaisten yhteinen. Strategia-asiakirja olisi yhteinen tavoiteasiakirja valtion aluehallinnon suuntaviivoista. Tarkoituksena on, että strategia-asiakirja voisi sisältää sekä viranomaisten yhteisiä strategisia tavoitteita että viranomaiskohtaisia strategisia tavoitteita.

Strategia-asiakirja olisi suunnitteluasiakirja, jossa esitettäisiin hallitusohjelmasta, hallituksen strategia-asiakirjasta, valtioneuvoston kehyspäätöksistä, valtakunnallisista alueiden kehittämisen painopisteistä, maakuntaohjelmista, hallituksen politiikkaohjelmista, muista poikkihallinnollisista ohjelmista sekä lain- säädännöstä ja kansainvälisistä sopimuksista johdettavat aluehallintovirastojen ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten strategiset tavoitteet. Strategia-asiakirjan sisällöstä ja strategisen suunnittelun menettelytavoista voitaisiin antaa pykälän 4 momenttiin ehdotetun asetuksenantovaltuuden nojalla tarkempia säännöksiä valtioneuvoston asetuk- sella.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin lisäksi aluehallintovirastojen tulossopimuksesta (tu- losohjaus). Esityksessä ehdotetaan siirryttä- väksi kolmeportaisesta ohjaus ja suunnittelu- järjestelmästä kaksiportaiseen ohjaus- ja suunnittelujärjestelmään siten, että aluehal- lintovirastojen yleisinä ohjausasiakirjoina toimisivat nykyisten strategia-asiakirjan, strate- gisen tulostavoiteasiakirjan ja toiminnallisen tulostavoiteasiakirjan sijasta strategia- asiakirja ja tulossopimus. Tässä yhteydessä ehdotetaan strategisen tulostavoiteasiakirjan nimi muutettavaksi tulossopimukseksi, jolla tarkoitettaisiin valtion talousarviosta annetun asetuksen 11 §:ssä tarkoitettua asiakirjaa. Tu- lossopimuksen sisällöstä sekä ohjauksen me- nettelytavoista voitaisiin antaa pykälän 4 momenttiin ehdotetun asetuksenantovaltuu- den nojalla tarkempia säännöksiä valtioneu- voston asetuksella. Aluehallintovirastojen tu- lossopimukset perustuisivat strategia- asiakirjassa asetettuihin yleisiin tavoitteisiin ja päämääriin sekä maakuntaohjelmiin ja niiden toimeenpanosuunnitelmiin ja niissä mää- riteltäisiin kullekin aluehallintovirastolle toiminnan painopisteet, keskeiset toimintalin- jat, yhteistyökysymykset ja määräraha-kehyy- set hallinnonaloittain. Tarkoituksena on, että tulossopimukseen voitaisiin erityisestä syystä sisällyttää yhteisten tavoitteiden lisäksi hal- linnonalakohtaisia tulostavoitteita sisältävä erillinen osuus. Tavoitteena on, että tulosso- pimukseen otettavat tavoitteet olisivat ny-

kyistä strategisemmalla tasolla ja sopimuksessa sovittaisiin vain keskeisimmistä asiakokonaisuuksista. Ehdotetun pykälän mukaan strategia-asiakirja ja tulossopimukset laadittaisiin nykyiseen tapaan hallituksen toimikaudeksi ja niiden sisältö tarkistettaisiin tarvittaessa vuosittain ottaen huomioon valtiotalouden kehukset ja valtion talousarvio. Tulossopimus tarkistettaisiin käytännössä vuosittain kun taas tarvetta tarkistaa strategia-asiakirjaa ilmenee vain poikkeuksellisesti.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin strategia-asiakirjan laatimisesta. Ehdotuksen mukaan valtiovarainministeriö ja työ- ja elinkeinoministeriö laativat strategia-asiakirjan yhdessä 10 §:ssä ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista annetun lain (897/2009) 8 §:ssä mainittujen ministeriöiden sekä yhteistyössä aluehallintovirastojen, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten ja tarvittavin osin maakuntien liittojen kanssa. Valtiovarainministeriö vastaisi aluehallintovirastojen yleishallinnollisesta ohjauksesta vastaavana ministerinä strategisen suunnittelun ja ohjauksen järjestämisestä ja koordinoinnista aluehallintovirastojen osalta ja työ- ja elinkeinoministeriö vastaavasti elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten osalta. Voimassa olevan sääntelyn mukaan strategia-asiakirjan valmisteluun osallistuvat myös aluehallintovirastojen ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten ohjaukseen osallistuvat keskushallinnon virastot. Tosiasiallisesti strategia-asiakirjan valmistelu on kuitenkin ollut ministeriövetoista ja ministeriöiden tehtäviin kuuluvaa strategisen tason suunnittelua. Myös vastaisuudessa valmistelusta vastuussa olevat ministeriöt voisivat tarvittaessa hyödyntää hallinnonalansa keskushallinnon virastojen asiantuntemusta strategia-asiakirjan valmistelussa.

Strategia-asiakirjan valmistelemiseksi asetettaisiin valtiovarainministeriön ja työ- ja elinkeinoministeriön johdolla työskentelevä valmisteluryhmä, jossa ovat jäseninä kaikki aluehallintoviranomaisia ohjaavat ministeriöt sekä aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten edustajat ja maakuntien liittojen edustaja.

Esityksen mukaan, jos strategia-asiakirjan sisällöstä ei saavutettaisi yksimielisyyttä ministeriöiden kesken, ratkaisee asian valtio-

neuvosto. Esitys vastaisi tältä osin voimassa olevaa sääntelyä. Strategia-asiakirjan sisältö käsiteltäisiin asianomaisten ministeriöiden yhteisessä neuvottelussa tavoitteena yksimielisyys. Neuvottelun järjestämisvastuu olisi valtiovarainministeriöllä ja työ- ja elinkeinoministeriöllä yhteisesti. Neuvottelusta laadittaisiin pöytäkirja, jossa todettaisiin yksimielisyys ja mahdolliset avoimeksi jääneet asiat. Kukin neuvotteluun osallistuva ministeriö hyväksyisi strategia-asiakirjan ministerin päätöksellä. Valtiovarainministeriön tehtävänä olisi välittää strategia-asiakirjan sisältö aluehallintovirastoille ja työ- ja elinkeinoministeriön elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksille.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin aluehallintovirastojen tulossopimusten laatimisesta. Tulossopimuksen laatimismenettely vastaisi nykytilaa.

Pykälän 4 momentti sisältäisi voimassa olevaa säännöstä vastaavan asetuksenantovaltuuden. Tarkoituksena on, että valtioneuvoston asetuksella tulnaisiin asetuksenantovaltuuden nojalla säätämään myös aluehallintovirastojen ohjausryhmästä ja aluehallintovirastojen tulosohjaustyöryhmästä.

9 §. *Strategisen suunnittelun ja tulosohjauksen järjestäminen työsuojelun tehtävissä.* Pykälä sisältäisi aluehallintovirastojen työsuojelun tehtäviä koskevan poikkeusmenettelyn ehdotetun lain edellisessä pykälässä tarkoitettuun strategiseen suunnitteluun ja ohjaukseen.

Pykälän 1 momentin mukaan aluehallintovirastojen ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten yhteisessä strategia-asiakirjassa olisi oma osuus työsuojelun tehtävien suunnittelua ja ohjausta varten. Tältä osin ei esitetä sisällöllisesti muutettavaksi voimassa olevaa sääntelyä. Nykyisestä poiketen strategisen suunnittelun ja ohjaukset poikkeukset eivät enää koskisi aluehallintovirastojen ympäristölupa-asioita. Ympäristölupa-asioita koskien ei ole nykyisinkään laadittu omaa osiota strategia-asiakirjaan. Lisäksi työsuojelun tehtävissä säilyy ehdotettuun kaksipuolaiseen ohjaus- ja suunnittelujärjestelmään siirtymisestä huolimatta edelleen tarve laatia erillinen sosiaali- ja terveysministeriön työsuojeluosaston sekä aluehallintovirastojen työsuojelun vastuualueiden välinen tulossopimus,

minkä vuoksi momentin toisessa virkkeessä säädettäisiin, että aluehallintovirastojen työsuojelun tehtävien ohjausta varten sosiaali- ja terveysministeriö laatii erilliset tulossopimukset.

Pykälän 2 momentissa ehdotetaan voimassa olevan sääntelyn tavoin säädettäväksi asetuksenantovaltuus, jonka mukaan aluehallintovirastojen työsuojelun tehtäviä koskevan strategisen suunnittelun ja ohjauksen sisällöstä ja menettelytavoista voidaan antaa tarkempia säännöksiä sosiaali- ja terveysministeriön asetuksella.

10 §. Toimialaohjaus. Pykälä sisältäisi säännökset aluehallintovirastojen toimialaohjauksesta. Kysymys on virastojen sektorikohtaista operatiivista toimintaa koskevasta ohjauksesta, josta vastaisivat toimialoittain asianomaiset ministeriöt tai näiden sijasta keskushallinnon virastot. Nykyisen toiminnallisen ohjauksen sijasta käytettäisiin ohjauksesta termiä toimialaohjaus. Pykälä vastaisi muuten sisällöllisesti voimassa olevaa säännöstä, mutta ehdotetun kaksiportaiseen ohjaus- ja suunnittelujärjestelmään siirtymisen vuoksi säännöksestä ehdotetaan poistettavaksi voimassa olevan lain 10 §:n 2 momenttiin sisältyvä mahdollisuus laatia erillisiä toiminnallisia tulostavoiteasiakirjoja. Kaksiportaisessa järjestelmässä lain 8 §:ssä tarkoitettuun tulossopimukseen voitaisiin erityisestä syystä sisällyttää yhteisten tavoitteiden lisäksi hallinnonalakohtaisia tulostavoitteita sisältävä erillinen osuus. Työsuojelun tehtävien osalta laadittaisiin lain 9 §:ssä säädetyin tavoin erilliset tulossopimukset sosiaali- ja terveysministeriön työsuojeluosaston ja aluehallintovirastojen työsuojelun vastuualueiden välillä.

14 §. Virkojen täyttäminen. Pykälän 1 momenttiin ehdotetaan tehtäväksi tekninen muutos siten, että pykälässä käytetty termi toiminnallinen ohjaus muutetaan toimialaohjaukseksi vastaamaan ehdotetun lain 10 §:n uutta terminologiaa.

21 §. Valtion edustaminen. Pykälään ehdotetaan tehtäväksi tekninen muutos siten, että pykälässä käytetty termi toiminnallinen ohjaus muutetaan toimialaohjaukseksi vastaamaan ehdotetun lain 10 §:n uutta terminologiaa.

1.2 Laki elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista

7 §. Strateginen suunnittelu ja tulosohjaus. Pykälä sisältäisi säännökset aluehallintovirastojen ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten yhteisestä strategia-asiakirjasta sekä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten tulossopimuksesta. Lisäksi säännös sisältäisi strategisen suunnittelun ja tulosohjauksen sisältöä ja menettelytapoja koskevan asetuksenantovaltuuden. Säännös vastaisi perusteiltaan aluehallintovirastoista annettuun lakiin ehdotettua 8 §:n säännöstä.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin aluehallintovirastojen ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten yhteisestä strategia-asiakirjasta (strateginen suunnittelu) sekä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten tulossopimuksesta (tulosohjaus). Momentti vastaisi aluehallintovirastoista annettuun lakiin ehdotettua 8 §:n 1 momenttia. Pykälän 4 momenttiin ehdotetun asetuksenantovaltuuden nojalla voitaisiin valtioneuvoston asetuksella antaa tarkempia säännöksiä yhteisen strategia-asiakirjan ja elinkeino- liikenne- ja ympäristökeskusten tulossopimusten sisällöstä sekä ohjauksen menettelytavoista. Tarkoituksena on, että elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten tulossopimuksen sisällön osalta asetuksella säädettäisiin, että määrärahapuutteet määritellään tulossopimuksessa vastuualueittain ja yksiköittäin. Aluehallintotielonteossa (VNS 1/2013 vp) linjatun mukaisesti ELY-keskuksille toimintamenot osoitetaan kokonaisuutena. Toimintamenojen jakoperusteet käsitellään ELY-keskusten johtoryhmässä strategiakaussittain. ELY-keskusten laatimat vastuualueittaiset ja/tai yksikkökohtaiset määrärahapuutteet ja henkilöstökehyykset liitetään tulossopimuksiin.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin strategia-asiakirjan laatimisesta. Momentti vastaisi aluehallintovirastoista annettuun lakiin ehdotettua 8 §:n 2 momenttia.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten tulossopimusten laatimisesta. Tulossopimuksen laatimismenettely vastaisi nykytilaa.

Pykälän 4 momentti sisältäisi voimassa olevaa säännöstä vastaavan asetuksenantovaltuuden. Tarkoituksena on, että valtioneu-

voston asetuksella tultaisiin asetuksenantovaltuuden nojalla säätämään myös elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten johtoryhmistä sekä valmisteluryhmistä.

8 §. Toimialaohjaus. Pykälä sisältäisi säännökset elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten toimialaohjauksesta. Kysymys on keskusten sektorikohtaista operatiivista toimintaa koskevasta ohjauksesta, josta vastaisivat toimialoittain asianomaiset ministeriöt tai näiden sijasta keskushallinnon virastot. Nykyisen toiminnallisen ohjauksen sijasta käytettäisiin ohjauksesta termiä toimialaohjaus. Pykälä vastaisi muuten sisällöllisesti voimassa olevaa säännöstä, mutta ehdotetun kaksiportaiseen ohjaus- ja suunnittelujärjestelmään siirtymisen vuoksi säännöksestä ehdotetaan poistettavaksi voimassa olevan lain 8 §:n 2 momenttiin sisältyvä mahdollisuus laatia erillisiä toiminnallisia tulostavoiteasiakirjoja. Kaksiportaisessa järjestelmässä lain 7 §:ssä tarkoitettuun tulossopimukseen voitaisiin erityisestä syystä sisällyttää yhteisten tavoitteiden lisäksi hallinnonalakohtaisia tulostavoitteita sisältävä erillinen osuus.

12 §. Virkojen täyttäminen. Pykälän 1 momenttiin ehdotetaan tehtäväksi tekninen muutos siten, että momentissa käytetty termi toiminnallinen ohjaus muutetaan toimialaohjaukseksi vastaamaan ehdotetun lain 8 §:n uutta terminologiaa.

24 §. Valtion edustaminen. Pykälään ehdotetaan tehtäväksi tekninen muutos siten, että pykälässä käytetty termi toiminnallinen ohjaus muutetaan toimialaohjaukseksi vastaamaan ehdotetun lain 8 §:n uutta terminologiaa.

2 Tarkemmat säännökset ja määräykset

Aluehallintovirastojen ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten strategisen suunnittelun ja tulosohjauksen sisällöstä ja menettelytavoista voitaisiin antaa tarkempia säännöksiä valtioneuvoston asetuksella. Aluehallintovirastojen työsuojelun tehtävissä vastaava toimivalta olisi sosiaali- ja terveysministeriöllä. Tämä vastaa asiallisesti voimassa ole-

vaa sääntelyä muilta osin, paitsi että lakiin ei sisältyisi enää säännöstä, jonka mukaan aluehallintovirastojen ympäristölupa-asioita koskevan strategisen suunnittelun ja ohjauksen sisällöstä ja menettelystä voitaisiin säätää tarkemmin ympäristöministeriön asetuksella.

Lisäksi ehdotetaan, että aluehallintovirastojen ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten toimialaohjauksen menettelytavoista voitaisiin säätää valtioneuvoston asetuksella. Tämäkin vastaa asiallisesti voimassa olevaa sääntelyä.

3 Voimaantulo

Lait ehdotetaan tulemaan voimaan mahdollisimman pian. Lakeihin sisältyy siirtymäsäännökset, joiden mukaan aluehallintovirastojen ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten ensimmäisen uudenlaisen yhteisen strategia-asiakirjan tulee kuitenkin olla laadittuna viimeistään 1 päivänä marraskuuta 2015. Ensimmäinen uudenlainen yhteinen strategia-asiakirja viimeisteltäisiin siten vasta vuoden 2015 eduskuntavaalien jälkeen. Samoin ensimmäiset uudet tulossopimukset, jotka korvaisivat nykyiset strategiset tulostavoiteasiakirjat sekä toiminnalliset tulostavoiteasiakirjat, tulisivat voimaan vasta vuodesta 2016 alkaen. Vuoden 2015 ohjauksessa käytettäisiin tulostavoiteasiakirjoina edelleen strategista tulostavoiteasiakirjaa ja toiminnallista tulostavoiteasiakirjaa. Ennen ensimmäisen yhteisen strategia-asiakirjan ja ensimmäisten tulossopimusten laatimista noudatettaisiin ehdotetun lain voimaan tullessa voimassa olleita strategia-asiakirjaa, strategista tulostavoiteasiakirjaa ja toiminnallista tulostavoiteasiakirjaa koskevia aluehallintovirastojen osalta aluehallintovirastoista annetun lain ja vastaavasti elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten osalta elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista annetun lain säännöksiä.

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraavat lakiehdotukset:

1.

Laki**aluehallintovirastoista annetun lain muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan aluehallintovirastoista annetun lain (896/2009) 6 a §:n 1 momentti, 8-10 §, 14 §:n 1 momentti ja 21 §, sellaisina kuin niistä ovat 6 a § laissa 932/2013, 9 § laissa 507/2013 sekä 10 ja 14 § osaksi laissa 507/2013, seuraavasti:

6 a §

Määräys tehdä tilapäisesti toisen aluehallintoviraston tehtäviä

Aluehallintoviraston virkamies voidaan toisen aluehallintoviraston pyynnöstä asettaa tilapäisesti ja virkamiehen virkapaikkaa muuttamatta toisen aluehallintoviraston käytettäväksi. Päätöksen asiasta tekee nimittävä viranomais. Jos aluehallintovirastot eivät pääse asiassa yhteisymmärrykseen, voi päätöksen tehdä myös toimialaohjauksesta vastaava ministeriö. Päätöksessä on mainittava, missä laajuudessa virkamies on toisen aluehallintoviraston käytettävissä.

8 §

Strateginen suunnittelu ja tulosohtaus

Aluehallintovirastojen ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten toimintaa koskevien yleisten tavoitteiden saavuttamiseksi sekä alueiden näkemysten huomioon ottamiseksi laaditaan virastoille ja keskuksille niiden toiminnan yleistä suunnittelua, ohjausta ja järjestämistä varten yhteinen strategia-asiakirja (*strateginen suunnittelu*). Lisäksi jokaiselle aluehallintovirastolle laaditaan tulossopimus (*tulosohtaus*). Strategia-asiakirja ja tulossopimukset laaditaan hallituksen toimikaudeksi ja niiden sisältö tarkistetaan tarvittaessa vuosittain ottaen huomioon valtiontalouden kehukset ja valtion talousarvio.

Valtiovarainministeriö ja työ- ja elinkeinoministeriö laativat strategia-asiakirjan yhdessä 10 §:ssä ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista annetun lain (897/2009) 8 §:ssä mainittujen ministeriöiden sekä yhteistyössä aluehallintovirastojen, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten ja tarvittavin osin maakuntien liittojen kanssa. Jos strategia-asiakirjan sisällöstä ei saavuteta yksimielisyyttä ministeriöiden kesken, ratkaisee asian valtioneuvosto.

Valtiovarainministeriö laatii aluehallintovirastojen tulossopimukset yhdessä 10 §:ssä mainittujen ministeriöiden ja siinä tarkoitettujen keskushallinnon virastojen sekä yhteistyössä aluehallintovirastojen ja tarvittavin osin maakuntien liittojen kanssa.

Aluehallintovirastojen toiminnan strategisen suunnittelun ja tulosohtauksen sisällöstä ja menettelytavoista voidaan antaa tarkempia säännöksiä valtioneuvoston asetuksella.

9 §

Strategisen suunnittelun ja tulosohtauksen järjestäminen työsuojelun tehtävissä

Aluehallintovirastojen ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten yhteisessä strategia-asiakirjassa on oma osuutensa työsuojelun tehtävien suunnittelua ja ohjausta varten. Sosiaali- ja terveysministeriö laatii erilliset tulossopimukset aluehallintovirastojen työsuojelun tehtävien ohjausta varten.

Aluehallintovirastojen työsuojelun tehtäviä koskevan strategisen suunnittelun ja tulosohtauksen sisällöstä ja menettelytavoista voi-

daan antaa tarkempia säännöksiä sosiaali- ja terveysministeriön asetuksella.

10 §

Toimialaohjaus

Aluehallintovirastojen toimintaa ohjaavat omilla toimialoillaan oikeusministeriö, sisäministeriö, valtiovarainministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, opetus- ja kulttuuriministeriö, maa- ja metsätalousministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö, ympäristöministeriö sekä se keskushallinnon virasto, jonka tehtäväksi ohjaus on erikseen säädetty tai määrätty (*toimialaohjaus*). Valtiovarainministeriö huolehtii viraston yhteisiä toimintoja ja muita viraston yhtenäisen toiminnan kannalta tarpeellisia toimenpiteitä koskevasta toimialaohjauksesta.

Aluehallintovirastojen toimialaohjauksen menettelytavoista voidaan säätää valtioneuvoston asetuksella.

14 §

Virkojen täyttäminen

Valtioneuvosto nimittää aluehallintoviraston johtajan määrääjäksi valtiovarainministeriön esityksestä. Aluehallintoviraston vastuualueiden päälliköt, lukuun ottamatta työsuojelun tehtäviä hoitavan vastuualueen päällikköä, nimitetään määrääjäksi. Vastuualueiden päälliköt ja 18 §:ssä tarkoitettuna kielivähemmistön palveluyksikön päällikön nimittää vastuualueen toimialaohjauksesta päävastuussa oleva ministeriö tai se keskushallinnon virasto, jonka tehtäväksi ohjaus on erikseen säädetty. Nimittävän ministeriön tai keskushallinnon viraston tulee kuulla muita vastuualueen toimialaohjaukseen osallistuvia

ministeriöitä tai keskushallinnon virastoja sekä aluehallintovirastoa ennen päätöksentekoa.

21 §

Valtion edustaminen

Aluehallintovirasto kantaa ja vastaa valtion puolesta sekä valvoo tuomioistuimissa ja viranomaisissa valtion etua ja oikeutta kaikissa toimialaansa kuuluvissa asioissa sekä sellaisissa asioissa, joissa toimivaltaista viranomaista ei ole laissa erikseen määrätty, lukuun ottamatta asioita, joista säädetään 4 §:n 1 momentin 5 kohdassa, jollei toimialaohjauksesta vastaavan ministeriön tai keskushallinnon viraston edustaja sitä tee.

Jos aluehallintoviraston toimivaltaan kuuluvan asian vaikutukset koskevat merkittävästi kahden tai useamman viraston toimialuetta, toimialaohjauksesta vastaava ministeriö päättää, mikä virasto toimii valtion edustajana asiassa. Ministeriön päätökseen ei saa valittamalla hakea muutosta.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 201 .

Ensimmäisen tämän lain voimaantulon jälkeen laadittavan 8 §:ssä tarkoitettuna yhteisen strategia-asiakirjan tulee olla laadittuna viimeistään 1 päivänä marraskuuta 2015. Ensimmäiset 8 ja 9 §:ssä tarkoitettuna tulossopimukset tulevat voimaan vuoden 2016 alusta. Ennen mainittuja ajankohtia sovelletaan strategiseen suunnitteluun ja ohjaukseen 8-10§:ää sellaisina kuin ne olivat tämän lain voimaan tullessa.

2.

Laki**elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista annetun lain muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista annetun lain (897/2009) 7 ja 8 §, 12 §:n 1 momentti ja 24 § seuraavasti:

7 §

Strateginen suunnittelu ja tulosohtaus

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten ja aluehallintovirastojen toimintaa koskevien yleisten tavoitteiden saavuttamiseksi sekä alueiden näkemysten huomioon ottamiseksi laaditaan keskuksille ja virastoille niiden toiminnan yleistä suunnittelua, ohjausta ja järjestämistä varten yhteinen strategia-asiakirja (*strateginen suunnittelu*). Lisäksi jokaiselle elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselle laaditaan tulossopimus (*tulosohtaus*). Strategia-asiakirja ja tulossopimukset laaditaan hallituksen toimikaudeksi ja niiden sisältö tarkistetaan tarvittaessa vuosittain ottaen huomioon valtiontalouden kehukset ja valtion talousarvio.

Työ- ja elinkeinoministeriö ja valtiovarainministeriö laativat strategia-asiakirjan yhdessä 8 §:ssä ja aluehallintovirastoista annetun lain (896/2009) 10 §:ssä mainittujen ministeriöiden sekä yhteistyössä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten, aluehallintovirastojen ja tarvittavin osin maakuntien liittojen kanssa. Jos strategia-asiakirjan sisällöstä ei saavuteta yksimielisyyttä ministeriöiden kesken, ratkaisee asian valtioneuvosto.

Työ- ja elinkeinoministeriö laatii elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten tulossopimukset yhdessä 8 §:ssä mainittujen ministeriöiden ja siinä tarkoitettujen keskushallinnon virastojen sekä yhteistyössä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten ja maakuntien liittojen kanssa.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten toiminnan strategisen suunnittelun ja tulosohtauksen sisällöstä ja menettelytavoista voi-

daan antaa tarkempia säännöksiä valtioneuvoston asetuksella.

8 §

Toimialaohjtaus

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten toimintaa ohjaavat omilla toimialoillaan sisäministeriö, opetus- ja kulttuuriministeriö, liikenne- ja viestintäministeriö, maa- ja metsätalousministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö ja ympäristöministeriö tai keskushallinnon virasto, jonka tehtäväksi ohjtaus on erikseen säädetty tai määrätty (*toimialaohjtaus*). Työ- ja elinkeinoministeriö huolehtii elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen yhteisiä toimintoja ja muita elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen yhtenäisen toiminnan kannalta tarpeellisia toimenpiteitä koskevasta toimialaohjtauksesta.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten toimialaohjtauksen menettelytavoista voidaan säätää valtioneuvoston asetuksella.

12 §

Virkojen täyttäminen

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten vastuualueen päällikkö nimitetään määräjäksi. Päällikön nimittää vastuualueen toimialaohjtauksesta päävastuussa oleva ministeriö tai se keskushallinnon virasto, jonka tehtäväksi ohjtaus on erikseen säädetty. Nimittävän ministeriön tai keskushallinnon viraston tulee kuulla muita vastuualueen toimialaohjtaukseen osallistuvia ministeriöitä tai keskushallinnon virastoja sekä elinkeino-,

liikenne- ja ympäristökeskusta ennen päätöksentekoa.

24 §

Valtion edustaminen

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus kantaa ja vastaa valtion puolesta sekä valvoo tuomioistuimissa ja viranomaisissa valtion etua ja oikeutta kaikissa toimialaansa kuuluvissa asioissa, jollei toimialaohjauksesta vastaavan ministeriön tai keskushallinnon viraston edustaja sitä tee. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen oikeudesta käyttää valtion puolesta asianomistajan puhevaltaa säädetään erikseen.

Jos elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen toimivaltaan kuuluvan asian vaikutukset koskevat merkittävästi kahden tai useamman elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen toimialuetta, toimialaohjauksesta vastaava ministeriö päättää, mikä elinkeino-,

liikenne- ja ympäristökeskus toimii valtion edustajana asiassa. Ministeriön päätökseen ei saa hakea muutosta valittamalla.

Työ- ja elinkeinotoimisto kantaa ja vastaa valtion puolesta sekä valvoo tuomioistuimissa ja viranomaisissa valtion etua ja oikeutta kaikissa toimiston toimialaan kuuluvissa asioissa, jollei toimialaohjauksesta vastaavan ministeriön tai keskushallinnon viraston edustaja taikka elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen edustaja sitä tee.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 201 .

Ensimmäisen tämän lain voimaantulon jälkeen laadittavan 7 §:ssä tarkoitetun yhteisen strategia-asiakirjan tulee olla laadittuna viimeistään 1 päivänä marraskuuta 2015. Ensimmäiset 7 §:ssä tarkoitetut tulossopimukset tulevat voimaan vuoden 2016 alusta. Ennen mainittuja ajankohtia sovelletaan strategiseen suunnitteluun ja ohjaukseen 7 ja 8 §:ää sellaisina kuin ne olivat tämän lain voimaan tullessa.

Helsingissä 23 päivänä lokakuuta 2014

Pääministerin sijainen, valtiovarainministeri

ANTTI RINNE

Liikenne- ja kuntaministeri *Paula Risikko*

*Liite
Rinnakkaistekstit*

1.

Laki

aluehallintovirastoista annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan aluehallintovirastoista annetun lain (896/2009) 6 a §:n 1 momentti, 8-10 §, 14 §:n 1 momentti ja 21 §, sellaisina kuin niistä ovat 6 a § laissa 932/2013, 9 § laissa 507/2013 sekä 10 ja 14 § osaksi laissa 507/2013, seuraavasti:

Voimassa oleva laki

6 a §

Määräys tehdä tilapäisesti toisen aluehallintoviraston tehtäviä

Aluehallintoviraston virkamies voidaan toisen aluehallintoviraston pyynnöstä asettaa tilapäisesti ja virkamiehen virkapaikkaa muuttamatta toisen aluehallintoviraston käytettäväksi. Päätöksen asiasta tekee nimittävä viranomais. Jos aluehallintovirastot eivät pääse asiassa yhteisymmärrykseen, voi päätöksen tehdä myös toiminnallisesta ohjauksesta vastaava ministeriö. Päätöksessä on mainittava, missä laajuudessa virkamies on toisen aluehallintoviraston käytettävissä.

8 §

Strateginen suunnittelu ja ohjaus

Aluehallintovirastojen toimintaa koskevien yleisten tavoitteiden saavuttamiseksi sekä alueiden näkemysten huomioon ottamiseksi laaditaan virastoille niiden toiminnan yleistä suunnittelua, ohjausta ja järjestämistä varten yhteinen strategia-asiakirja (strateginen suunnittelu) ja jokaiselle virastolle erilliset strategiset tulostavoiteasiakirjat (strateginen ohjaus). Strategia-asiakirja ja strategiset tulostavoiteasiakirjat laaditaan hallituksen toimikau-

Ehdotus

6 a §

Määräys tehdä tilapäisesti toisen aluehallintoviraston tehtäviä

Aluehallintoviraston virkamies voidaan toisen aluehallintoviraston pyynnöstä asettaa tilapäisesti ja virkamiehen virkapaikkaa muuttamatta toisen aluehallintoviraston käytettäväksi. Päätöksen asiasta tekee nimittävä viranomais. Jos aluehallintovirastot eivät pääse asiassa yhteisymmärrykseen, voi päätöksen tehdä myös toimialaohjauksesta vastaava ministeriö. Päätöksessä on mainittava, missä laajuudessa virkamies on toisen aluehallintoviraston käytettävissä.

8 §

Strateginen suunnittelu ja tulosohtaus

Aluehallintovirastojen ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten toimintaa koskevien yleisten tavoitteiden saavuttamiseksi sekä alueiden näkemysten huomioon ottamiseksi laaditaan virastoille ja keskuksille niiden toiminnan yleistä suunnittelua, ohjausta ja järjestämistä varten yhteinen strategia-asiakirja (strateginen suunnittelu). Lisäksi jokaiselle aluehallintovirastolle laaditaan tulossopimus (tulosohtaus). Strategia-asiakirja ja tulosso-

deksi ja niiden sisältö tarkistetaan tarvittaessa vuosittain.

Valtiovarainministeriö laatii yhdessä 10 §:ssä mainittujen ministeriöiden tai keskushallinnon virastojen sekä yhteistyössä aluehallintovirastojen ja tarvittavin osin maakunnan liittojen kanssa strategia-asiakirjan ja strategiset tulostavoiteasiakirjat aluehallintovirastoille. Jos strategia-asiakirjan sisällöstä ei saavuteta yksimielisyyttä ministeriöiden kesken, ratkaisee asian valtioneuvosto.

Aluehallintovirastojen toiminnan strategisen suunnittelun ja ohjauksen sisällöstä ja menettelytavoista voidaan antaa tarkempia säännöksiä valtioneuvoston asetuksella.

9 §

Strategisen suunnittelun ja ohjauksen järjestäminen eräissä tapauksissa

Aluehallintovirastojen strategia-asiakirjassa on omat osuudet työsuojelun ja ympäristölupa-asioita koskevien tehtävien suunnittelua ja ohjausta varten. Aluehallintovirastojen työsuojelun tehtävien ohjausta varten ei laadita strategisia tulostavoiteasiakirjoja.

Aluehallintovirastojen työsuojelun tehtäviä koskevan strategisen suunnittelun ja ohjauksen sisällöstä ja menettelytavoista voidaan antaa tarkempia säännöksiä sosiaali- ja terveysministeriön sekä ympäristölupa-asioita koskevan strategisen suunnittelun ja ohjauksen sisällöstä ja menettelytavoista ympäristöministeriön asetuksella.

pimukset laaditaan hallituksen toimikaudeksi ja niiden sisältö tarkistetaan tarvittaessa vuosittain ottaen huomioon valtiontalouden kehukset ja valtion talousarvio.

Valtiovarainministeriö ja työ- ja elinkeinoministeriö laativat strategia-asiakirjan yhdessä 10 §:ssä ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista annetun lain (897/2009) 8 §:ssä mainittujen ministeriöiden sekä yhteistyössä aluehallintovirastojen, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten ja tarvittavin osin maakuntien liittojen kanssa. Jos strategia-asiakirjan sisällöstä ei saavuteta yksimielisyyttä ministeriöiden kesken, ratkaisee asian valtioneuvosto.

Valtiovarainministeriö laatii aluehallintovirastojen tulossopimukset yhdessä 10 §:ssä mainittujen ministeriöiden ja siinä tarkoitettujen keskushallinnon virastojen sekä yhteistyössä aluehallintovirastojen ja tarvittavin osin maakuntien liittojen kanssa.

Aluehallintovirastojen toiminnan strategisen suunnittelun ja tulosohjauksen sisällöstä ja menettelytavoista voidaan antaa tarkempia säännöksiä valtioneuvoston asetuksella.

9 §

Strategisen suunnittelun ja tulosohjauksen järjestäminen työsuojelun tehtävissä

Aluehallintovirastojen ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten yhteisessä strategia-asiakirjassa on oma osuutensa työsuojelun tehtävien suunnittelua ja ohjausta varten. Sosiaali- ja terveysministeriö laatii erilliset tulossopimukset aluehallintovirastojen työsuojelun tehtävien ohjausta varten.

Aluehallintovirastojen työsuojelun tehtäviä koskevan strategisen suunnittelun ja tulosohjauksen sisällöstä ja menettelytavoista voidaan antaa tarkempia säännöksiä sosiaali- ja terveysministeriön asetuksella.

10 §

Toiminnallinen ohjaus

Aluehallintovirastojen toimintaa ohjaavat omilla toimialoillaan oikeusministeriö, sisäasiainministeriö, valtiovarainministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, opetus- ja kulttuuriministeriö, maa- ja metsätalousministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö, ympäristöministeriö sekä se keskushallinnon virasto, jonka tehtäväksi ohjaus on erikseen säädetty tai määrätty (*toiminnallinen ohjaus*). Valtiovarainministeriö huolehtii viraston yhteisiä toimintoja ja muita viraston yhtenäisen toiminnan kannalta tarpeellisia toimenpiteitä koskevasta toiminnallisesta ohjauksesta.

Aluehallintovirastojen toiminnallisten tavoitteiden saavuttamiseksi laaditaan 1 momentissa tarkoitetun ministeriön tai keskushallinnon viraston johdolla tarvittaessa viraston toiminnan ja tehtävien ohjausta ja järjestämistä varten toiminnallinen tulostavoiteasiakirja.

Aluehallintovirastojen toiminnallisen ohjauksen menettelytavoista voidaan säätää valtioneuvoston asetuksella.

14 §

Virkojen täyttäminen

Valtioneuvosto nimittää aluehallintoviraston johtajan määrääjäksi valtiovarainministeriön esityksestä. Aluehallintoviraston vastuualueiden päälliköt, lukuun ottamatta työsuojelun tehtäviä hoitavan vastuualueen päällikköä, nimitetään määrääjäksi. Vastuualueiden päälliköt ja 18 §:ssä tarkoitetun kielivähemmistön palveluysikön päällikön nimittää vastuualueen toiminnallisesta ohjauksesta päävastuussa oleva ministeriö tai se keskushallinnon virasto, jonka tehtäväksi ohjaus on erikseen säädetty. Nimittävän ministeriön tai keskushallinnon viraston tulee kuulla muita vastuualueen toiminnalliseen ohjaukseen osallistuvia ministeriöitä tai keskushallinnon virastoja sekä aluehallintovirastoa ennen pää-

10 §

Toimialaohjaus

Aluehallintovirastojen toimintaa ohjaavat omilla toimialoillaan oikeusministeriö, sisäministeriö, valtiovarainministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, opetus- ja kulttuuriministeriö, maa- ja metsätalousministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö, ympäristöministeriö sekä se keskushallinnon virasto, jonka tehtäväksi ohjaus on erikseen säädetty tai määrätty (*toimialaohjaus*). Valtiovarainministeriö huolehtii viraston yhteisiä toimintoja ja muita viraston yhtenäisen toiminnan kannalta tarpeellisia toimenpiteitä koskevasta *toimialaohjauksesta*.

Aluehallintovirastojen *toimialaohjauksen* menettelytavoista voidaan säätää valtioneuvoston asetuksella.

14 §

Virkojen täyttäminen

Valtioneuvosto nimittää aluehallintoviraston johtajan määrääjäksi valtiovarainministeriön esityksestä. Aluehallintoviraston vastuualueiden päälliköt, lukuun ottamatta työsuojelun tehtäviä hoitavan vastuualueen päällikköä, nimitetään määrääjäksi. Vastuualueiden päälliköt ja 18 §:ssä tarkoitetun kielivähemmistön palveluysikön päällikön nimittää vastuualueen *toimialaohjauksesta* päävastuussa oleva ministeriö tai se keskushallinnon virasto, jonka tehtäväksi ohjaus on erikseen säädetty. Nimittävän ministeriön tai keskushallinnon viraston tulee kuulla muita vastuualueen toimialaohjaukseen osallistuvia ministeriöitä tai keskushallinnon virastoja sekä aluehallintovirastoa ennen päätöksente-

töksentekoa.

koa.

21 §

Valtion edustaminen

Aluehallintovirasto kantaa ja vastaa valtion puolesta sekä valvoo tuomioistuimissa ja viranomaisissa valtion etua ja oikeutta kaikissa toimialaansa kuuluvissa asioissa sekä sellaisissa asioissa, joissa toimivaltaista viranomaista ei ole laissa erikseen määrätty, lukuun ottamatta asioita, joista säädetään 4 §:n 1 momentin 5 kohdassa, jollei toiminnallisesta ohjauksesta vastaavan ministeriön tai keskushallinnon viraston edustaja sitä tee.

Jos aluehallintoviraston toimivaltaan kuuluvan asian vaikutukset koskevat merkittävästi kahden tai useamman viraston toimialuetta, toiminnallisesta ohjauksesta vastaava ministeriö päättää, mikä virasto toimii valtion edustajana asiassa. Ministeriön päätökseen ei saa valittamalla hakea muutosta.

21 §

Valtion edustaminen

Aluehallintovirasto kantaa ja vastaa valtion puolesta sekä valvoo tuomioistuimissa ja viranomaisissa valtion etua ja oikeutta kaikissa toimialaansa kuuluvissa asioissa sekä sellaisissa asioissa, joissa toimivaltaista viranomaista ei ole laissa erikseen määrätty, lukuun ottamatta asioita, joista säädetään 4 §:n 1 momentin 5 kohdassa, jollei *toimialaohjauksesta* vastaavan ministeriön tai keskushallinnon viraston edustaja sitä tee.

Jos aluehallintoviraston toimivaltaan kuuluvan asian vaikutukset koskevat merkittävästi kahden tai useamman viraston toimialuetta, *toimialaohjauksesta* vastaava ministeriö päättää, mikä virasto toimii valtion edustajana asiassa. Ministeriön päätökseen ei saa valittamalla hakea muutosta.

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

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista annetun lain (897/2009) 7 ja 8 §, 12 §:n 1 momentti ja 24 § seuraavasti:

Voimassa oleva laki

7 §

Strateginen suunnittelu ja ohjaus

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten toimintaa koskevien yleisten tavoitteiden saavuttamiseksi sekä alueiden näkemysten huomioon ottamiseksi laaditaan keskuksille niiden toiminnan yleistä suunnittelua, ohjausta

Ehdotus

7 §

Strateginen suunnittelu ja tulosohtaus

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten *ja aluehallintovirastojen* toimintaa koskevien yleisten tavoitteiden saavuttamiseksi sekä alueiden näkemysten huomioon ottamiseksi laaditaan keskuksille *ja virastoille* niiden

ja järjestämistä varten yhteinen strategia-asiakirja (strateginen suunnittelu) ja jokaiselle keskukselle erilliset strategiset tulostavoite-asiakirjat (strateginen ohjaus). Strategia-asiakirja ja strategiset tulostavoiteasiakirjat laaditaan hallituksen toimikaudeksi ja niiden sisältö tarkistetaan tarvittaessa vuosittain.

Työ- ja elinkeinoministeriö laatii yhdessä 8 §:ssä mainittujen ministeriöiden tai keskushallinnon virastojen sekä yhteistyössä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten ja maakunnan liittojen kanssa strategia-asiakirjan ja strategiset tulostavoiteasiakirjat elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksille. Jos strategia-asiakirjan sisällöstä ei saavuteta yksimielisyyttä ministeriöiden kesken, ratkaisee asian valtioneuvosto.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten toiminnan strategisen suunnittelun ja ohjauksen sisällöstä ja menettelytavoista voidaan antaa tarkempia säännöksiä valtioneuvoston asetuksella.

8 §

Toiminnallinen ohjaus

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten toimintaa ohjaavat omilla toimialoillaan sisäasiainministeriö, opetusministeriö, liikenne- ja viestintäministeriö, maa- ja metsätalousministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö ja ympäristöministeriö tai keskushallinnon virasto, jonka tehtäväksi ohjaus on erikseen säädetty tai määrätty (*toiminnallinen ohjaus*). Työ- ja elinkeinoministeriö huolehtii keskuksen yhteisiä toimintoja ja muita keskuksen yhtenäisen toiminnan kannalta tarpeellisia toimenpiteitä koskevasta toiminnallisesta ohjauksesta.

toiminnan yleistä suunnittelua, ohjausta ja järjestämistä varten yhteinen strategia-asiakirja (strateginen suunnittelu). *Lisäksi jokaiselle elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselle laaditaan tulosopimus (tulosohjaus)*. Strategia-asiakirja ja tulosopimukset laaditaan hallituksen toimikaudeksi ja niiden sisältö tarkistetaan tarvittaessa vuosittain *ottaen huomioon valtiontalouden kehukset ja valtion talousarvio*.

Työ- ja elinkeinoministeriö ja valtiovarainministeriö laativat strategia-asiakirjan yhdessä 8 §:ssä ja aluehallintovirastoista annetun lain (896/2009) 10 §:ssä mainittujen ministeriöiden sekä yhteistyössä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten, aluehallintovirastojen ja tarvittavin osin maakuntien liittojen kanssa. Jos strategia-asiakirjan sisällöstä ei saavuteta yksimielisyyttä ministeriöiden kesken, ratkaisee asian valtioneuvosto.

Työ- ja elinkeinoministeriö laatii elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten tulosopimukset yhdessä 8 §:ssä mainittujen ministeriöiden ja siinä tarkoitettujen keskushallinnon virastojen sekä yhteistyössä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten ja maakuntien liittojen kanssa.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten toiminnan strategisen suunnittelun ja tulosohjauksen sisällöstä ja menettelytavoista voidaan antaa tarkempia säännöksiä valtioneuvoston asetuksella.

8 §

Toimialaohjaus

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten toimintaa ohjaavat omilla toimialoillaan *sisäministeriö, opetus- ja kulttuuriministeriö, liikenne- ja viestintäministeriö, maa- ja metsätalousministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö ja ympäristöministeriö* tai keskushallinnon virasto, jonka tehtäväksi ohjaus on erikseen säädetty tai määrätty (*toimialaohjaus*). Työ- ja elinkeinoministeriö huolehtii *elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen* yhteisiä toimintoja ja muita *elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen* yhtenäisen toiminnan

kannalta tarpeellisia toimenpiteitä koskevasta toimialaohjauksesta.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten toiminnallisten tavoitteiden saavuttamiseksi laaditaan 1 momentissa tarkoitetun ministeriön tai keskusviraston johdolla tarvittaessa keskuksen toiminnan ja tehtävien ohjausta ja järjestämistä varten toiminnallinen tulosta-voiteasiakirja.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten toiminnallisen ohjauksen menettelytavoista voidaan säätää valtioneuvoston asetuksella.

12 §

Virkojen täyttäminen

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen vastuualueen päällikkö nimitetään määräajaksi. Päällikön nimittää vastuualueen toiminnallisesta ohjauksesta päävastuussa oleva ministeriö tai se keskushallinnon virasto, jonka tehtäväksi ohjaus on erikseen säädetty. Nimittävän ministeriön tai keskushallinnon viraston tulee kuulla muita vastuualueen toiminnalliseen ohjaukseen osallistuvia ministeriöitä tai keskushallinnon virastoja sekä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusta ennen päätöksentekoa.

24 §

Valtion edustaminen

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus kantaa ja vastaa valtion puolesta sekä valvoo tuomioistuimissa ja viranomaisissa valtion etua ja oikeutta kaikissa toimialaansa kuuluvissa asioissa, jollei toiminnallisesta ohjauksesta vastaavan ministeriön tai keskushallinnon viraston edustaja sitä tee. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen oikeudesta käyttää valtion puolesta asianomistajan puhevaltaa säädetään erikseen.

Jos keskuksen toimivaltaan kuuluvan asian vaikutukset koskevat merkittävästi kahden tai useamman keskuksen toimialuetta, toiminnal-

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten toimialaohjauksen menettelytavoista voidaan säätää valtioneuvoston asetuksella.

12 §

Virkojen täyttäminen

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuk- sen vastuualueen päällikkö nimitetään määräajaksi. Päällikön nimittää vastuualueen toimialaohjauksesta päävastuussa oleva ministeriö tai se keskushallinnon virasto, jonka tehtäväksi ohjaus on erikseen säädetty. Nimittävän ministeriön tai keskushallinnon vi- raston tulee kuulla muita vastuualueen *toimi- alaohjaukseen* osallistuvia ministeriöitä tai keskushallinnon virastoja sekä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusta ennen päätök- sentekoa.

24 §

Valtion edustaminen

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus kantaa ja vastaa valtion puolesta sekä valvoo tuomioistuimissa ja viranomaisissa valtion etua ja oikeutta kaikissa toimialaansa kuulu- vissa asioissa, jollei *toimialaohjauksesta* vas- taavan ministeriön tai keskushallinnon vi- raston edustaja sitä tee. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen oikeudesta käyttää val- tion puolesta asianomistajan puhevaltaa sää- detään erikseen.

Jos *elinkeino-, liikenne- ja ympäristökes-* kuksen toimivaltaan kuuluvan asian vaiku- tukset koskevat merkittävästi kahden tai use-

lisesta ohjauksesta vastaava ministeriö päättää, mikä keskus toimii valtion edustajana tässä asiassa. Ministeriön päätökseen ei saa hakea muutosta valittamalla.

Työ- ja elinkeinotoimisto kantaa ja vastaa valtion puolesta sekä valvoo tuomioistuimissa ja viranomaisissa valtion etua ja oikeutta kaikissa toimiston toimialaan kuuluvissa asioissa, jollei toiminnallisesta ohjauksesta vastaavan ministeriön tai keskushallinnon viraston edustaja taikka elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen edustaja sitä tee.

amman *elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen toimialuetta, toimialaohjauksesta* vastaava ministeriö päättää, mikä *elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus* toimii valtion edustajana asiassa. Ministeriön päätökseen ei saa hakea muutosta valittamalla.

Työ- ja elinkeinotoimisto kantaa ja vastaa valtion puolesta sekä valvoo tuomioistuimissa ja viranomaisissa valtion etua ja oikeutta kaikissa toimiston toimialaan kuuluvissa asioissa, jollei *toimialaohjauksesta* vastaavan ministeriön tai keskushallinnon viraston edustaja taikka elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen edustaja sitä tee.