

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi valtion yksikköjen ja toimintojen sijoittamista koskevasta toimivallasta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki keskushallinnon yksikköjen ja valtakunnallisesti tai keskitetysti hoidettavien valtion toimintojen sijoittamista koskevasta toimivallasta. Lisäksi ehdotetaan muutettavaksi Opetusalan koulutuskeskuksesta annettua lakia. Voimassa olevassa lainsäädännössä ei ole toimivallasta nimenomaisia säännöksiä ulkomaanedustustoja lukuun ottamatta. Toimivalta ehdotetaan annettavaksi asianomaiselle ministeriölle, jossa päätöksen tekisi ministeri, jollei asiaa laissa säädetyin edellytyksin siirrettäisi valtioneuvoston yleisistunnolle. Esityksessä ehdotetaan

lisäksi ministeriölle oikeutta pidättää itselleen päätösvalta pääkaupunkiseudun ulkopuolella olevien valtion alueellisten- ja paikallisten yksikköjen ja toimintojen lakkauttamista tai supistamista koskevissa tapauksissa, jotka ministeriö katsoo merkittäviksi.

Esityksessä ehdotetaan annettavaksi valtioneuvostolle asetuksenantovaltuus sijoittamisasioiden valmistelusta ja sitä varten tarvittaessa asetettavasta toimielimestä.

Ehdotetut lait ovat tarkoitettut tulemaan voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen, kun ne on hyväksytty ja vahvistettu.

SISÄLLYSLUETTELO

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	1
SISÄLLYSLUETTELO.....	2
YLEISPERUSTELUT.....	3
1. Johdanto.....	3
2. Nykytila.....	4
2.1. Lainsäädäntö ja käytäntö	4
2.2. Nykytilan arviointi.....	6
3. Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset.....	8
4. Esityksen vaikutukset	9
4.1. Taloudelliset vaikutukset.....	9
4.2. Organisaatio- ja henkilöstövaikutukset.....	9
4.3. Aluepoliittiset vaikutukset	10
5. Asian valmistelu.....	11
YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT.....	13
1. Lakiehdotusten perustelut	13
1.1. Laki valtion toimintojen ja yksikköjen sijoittamista koskevan toimivallan järjestämisestä.....	13
1.2. Laki Opetusalan koulutuskeskuksesta annetun lain 2 §:n muuttamisesta	16
2. Voimaantulo	16
3. Säättämisjärjestys	16
LAKIEHDOTUKSET.....	17
valtion yksikköjen ja toimintojen sijoittamista koskevasta toimivallasta.....	17
Opetusalan koulutuskeskuksesta annetun lain 2 §:n muuttamisesta.....	19
LIITE	20
RINNAKKAISTEKSTIT.....	20
Opetusalan koulutuskeskuksesta annetun lain 2 §:n muuttamisesta.....	20

YLEISPERUSTELUT

1. Johdanto

Kansainvälisesti vertaillen Suomen julkinen hallinto on järjestetty tehokkaasti, se toimii avoimesti ja luotettavasti. Kokonaisuutena julkinen hallinto on myös hyvin hajautettua; tehtäviä ja toimivaltaa on siirretty keskushallinnosta valtion alue- ja paikallishallinnolle, lähemmäs kansalaisia. Erityisesti kunnallishallinnolla on Suomessa muiden Pohjoismaiden tapaan laaja tehtäväkenttä ja päätösvalta. Tämä ilmenee jo henkilöstömäärästä; kuntien palveluksessa on noin 410 000 ja valtion palveluksessa eri hallinnontasoilla vastaavasti noin 124 000 työntekijää. Valtion keskushallinto on kuitenkin painottunut voimakkaasti pääkaupunkiseudulle.

Keskushallinnon uudistuksissa samoin kuin sen yksikköjen ja toimintojen mahdollisissa uudelleen sijoittamistapauksissa keskeisenä lähtökohtana on pidettävä hallinnon tehokkuuden säilyttämistä, toimintaedellytysten turvaamista lakisääteisten tehtävien hoitamiseksi tuloksellisesti. Kaikkien keskushallinnon yksikköjen ja toimintojen tuloksellinen toiminta ei kuitenkaan edellytä tietoliikenne- ja informaatioteknologian parannuttua sijaintia pääkaupunkiseudulla. Muun muassa erinäisten hallinnon tukitoimintojen, tilasto-, tutkimus-, lupa-, valvonta- ja vastaavien tehtävien hajauttaminen muualle maahan on nykyisin keinoin mahdollista. Niiden sijoittamista voidaan tarkastella myös alueellisen kehityksen välineenä.

Tähän liittyen hallitus päätti iltakoulussaan 4 päivänä lokakuuta 2000 toimenpiteistä aluepolitiikan ja seutukuntayhteistyön tehostamiseksi. Päätöksen mukaan hallitus tehostaa aluepolitiikkaa, eri toimenpiteiden yhteensovittamista ja niiden vaikuttavuutta. Aluepolitiikan toteuttamista suunnataan uudestaan, toimenpidevalikoimaa monipuolistetaan sekä resursseja eräiltä osin lisätään.

Ohjelma käsittää kahdeksan kohtaa, jotka on käynnistetty alueiden kehittämisestä annetun lain (1135/1993) mukaisen tavoiteohjelman

pohjalta. Ohjelman yhtenä kohtana on valtion toimintojen uudelleen sijoittaminen sekä tehtävien siirto alue- ja paikallishallintoon ottaen huomioon uuden informaatioteknologian tarjoamat mahdollisuudet.

Valtioneuvoston 9 päivänä marraskuuta 2000 tekemässä tavoiteohjelman päätöksessä todetaan edelleen, että nykyaikaiset tietoliikenneyhteydet ja kommunikaatioteknologia parantavat merkittävästi mahdollisuuksia sijoittaa valtion toimintoja pääkaupunkiseudun ulkopuolelle. Valtion tehtävien siirrosta alue- ja paikallishallintoon sekä keskushallinnon toimintojen uudelleen sijoittamisesta on laadittu menettelytapaohjeet ministeriöille. Lisäksi valtioneuvosto on 8 päivänä marraskuuta 2001 tehnyt periaatepäätöksen valtion toimintojen sijoittamisen strategiasta pitkän aikavälin tavoitteineen. Valmistelusta ovat vastanneet valtioneuvoston kanslia ja sisäasiainministeriö yhteistyössä muiden ministeriöiden kanssa. Työtä varten valtioneuvoston kanslia asetti 14 päivänä joulukuuta 2000 alueellistamisen koordinaatioryhmän.

Alueellisella kehittämispolitiikalla tarkoitetaan valtakunnan eri alueilla tapahtuvan kehityksen ohjausta maan kokonaiskehityksen kannalta suotavana pidettävään suuntaan. Alueellisen kehittämispolitiikan tehtävänä on edistää sekä maan eri alueiden omista tarpeista lähtevää ja alueiden oman tahdon mukaista kehitystä että tasapainoista kehitystä maan eri osissa.

Kansallisten kasvutavoitteiden toteuttaminen ja alueellisen kehityksen epätasapainoisuus merkitsevät, että olisi voitava aktiivisesti vaikuttaa tuotantotoiminnan, palvelujen ja väestön sijoittumiseen. Hallitus katsoo, että tämän vaikuttamisen perustaksi tulisi kehittää eritasoisten keskusten muodostama aluekeskusverkosto. Erityisesti työvoiman kysynnän ja tarjonnan alueellisen tasapainottamisen kannalta on keskeistä pääkaupunkiseudulle suuntautuvan muuttoliikkeen hidastaminen ja

työpaikkakehityksen aktivoiminen maakunnissa. Tämä merkitsee monipuolisten ja riittävän voimakkaiden keskusten kehittämistä maan eri osiin Helsingin vastapainoksi. Valtion toimintojen alueellisesti tasapainoisella sijoittamisella voidaan merkittäväällä tavalla edistää tätä pyrkimystä. Samalla vähennetään Helsingin ja sen ympäristön liian nopeaa kasvua ja poistetaan siitä johtuvia palvelu-, asunto-, liikenne-, ympäristö- ja sosiaaliongelmia. Olemassa olevan infrastruktuurin hyödyntäminen eri puolilla maata vähentäisi myös tarvetta pääkaupunkiseudun laajoihin vastaaviin investointeihin sekä alentaisi kustannuspaineita pääkaupunkiseudulla.

Toimintojen ja yksikköjen uudelleen sijoittamisen tarvetta korostaa myös valtion oma työvoiman tarve jo lähivuosina. Valtion työmarkkinalaitoksen arvion mukaan valtion palveluksessa olevan henkilöstön eläkkeelle siirtyminen ja muu vaihtuvuus on vuosina 2002–2007 noin 29% koko henkilöstön määrästä. Tämä merkitsee noin 35 000 avautuvaa työpaikkaa koko maassa. Näistä lähes 35% eli yli 12 000 sijaitsee yksin pääkaupunkiseudun kolmessa suuressa kunnassa. Kymmenen vuoden sisällä valtion työntekijöiden eläkkeelle siirtyminen ja muu vaihtuvuus on lähes 50% henkilöstöstä eli arviolta 58 000 työntekijää. Näin ollen se osa valtion henkilöstöstä, joka ei halua yksikköjen ja toimintojen asteittaisen siirron yhteydessä muuttaa muualle maahan, arvioidaan voitavan sijoittaa lähivuosina avautuviin valtion pääkaupunkiseudun työpaikkoihin.

Ilman toimintojen ja yksikköjen uudelleen sijoittamista valtion oman työvoiman saannin turvaaminen johtaisi pääkaupunkiseudulla kiristyvään kilpailuun yksityisten toimialojen kanssa, koska jo vuodesta 2003 alkaen työmarkkinoille tulevat ikäluokat ovat ensimmäistä kertaa pienempiä kuin eläkeiän saavuttavat. Tilanne johtaisi kasvaviin palkkakustannuspaineisiin ja vaikeuksiin saada pätevää työvoimaa valtion palvelukseen.

2. Nykytila

2.1. Lainsäädäntö ja käytäntö

Kaikkien ministeriöiden yhdessä alueellistamisen koordinaatioryhmän kanssa vuonna 2001 kartoittama valtion toimintojen sijoittamisen normipohja kattoi 99 yksittäistä virastoa tai virastoryhmää. Kartoitus tosin sisälsi myös valtion alue- ja paikallishallinnon. Siihen ei kuitenkaan sisällytetty eduskunnan alaisia laitoksia, Kansaneläkelaitosta, Suomen Pankkia eikä valtion liikelaitoksia. Esimerkiksi lääninhallitukset on laskettu tässä yhteydessä yhdeksi ryhmäksi, samoin työvoima- ja elinkeinokeskukset ja eräät muut valtion alue- ja paikallishallinnon yksiköt.

Kartoitus osoittaa, että keskushallinnon yksikköjen ja valtakunnallisesti tai keskitetysti hoidettavien valtion toimintojen sijoittamista koskevasta toimivallasta on olemassa vain yksi lakitasoinen säännös. Ainoa laki, jossa on annettu nimenomainen toimivalta keskushallinnon toimintojen ja yksikköjen sijoittamiseen, on ulkoasiainhallintolaki (204/2000). Sen 11 §:n 1 momentissa annetaan tasavallan presidentille toimivalta päättää ulkomaanedustustojen sijoittamisesta.

Yhden valtakunnallisesti hoidettavan toiminnon sijaintipaikka on säädetty suoraan lailla Heinolaan (laki Opetusalan koulutuskeskuksesta; 1259/1997, 2 §). Ainoa asetuksella suoraan sijoitettu, keskitetysti valtakunnallisesti hoidettava toiminto on Varastokirjasto Kuopiossa (asetus Varastokirjastosta; 94/1992, 2 §). Asetuksilla ei ole annettu nimenomaista toimivaltaa keskushallinnon yksikköjen tai toimintojen sijoituspaikan päättämiseen.

Ministeriöiden ja muun keskushallinnon sijoittamisessa on lähdetty ilmeisesti siitä oletuksesta, että ne tulevat olemaan pääkaupunkiseudulla ilman eri mainintaa. Näin onkin tapahtunut. Määriteltyjen tavoitteiden, strategian ja normien puuttuessa uudet, laajennetut ja uudelleen organisoidut keskushallinnon yksiköt ja toiminnot on sijoitettu yleensä virastojen sisäisiin ratkaisuihin pääkaupunkiseudulle. Ministeriöissä ja virastoissa voidaan lisäksi määritellä toimintojen sijoittamis päätöksiä koskevaa toimivaltaa myös niiden sisäisillä säännöillä. Lukuisten keskushallinnon yksikköjen ja toimintojen sijoittamis päätös

on tehty valtion tulo- ja menoarvion käsittelyn yhteydessä. Näin on tapahtunut varsinkin eduskunnan myöntäessä määrärahoja kokonaan uusien laitosten perustamiseen tai olemassa olevien yksikköjen tai toimintojen huomattaviin tilainvestointeihin. Tällaisia esimerkkejä valtakunnallisista toiminnoista ovat muun muassa poliisiopisto sekä palo- ja pelastusopisto.

Valtion keskushallinnon yksikköjen tai toimintojen tehtävien laajakantoisuus, periaatteellinen tärkeys taikka laatu ja laajuus taas eivät ole olleet kriteereinä sille, onko sijaintipaikka säädetty suoraan lailla tai asetuksella vai onko se kokonaan sääntelemättä. Käytännössä lähinnä merkittävät toimitilojen uusininvestointitarpeet ovat johtaneet siihen, että sijaintipaikka on noussut poliittisen päätöksentekotason kysymykseksi.

Kartoituksen mukaan valtion alue- ja paikallishallinnon sijoittamispäätösten toimivalta on puolestaan säännelty lähes täysin kattavasti laein tai asetuksin. Useissa tapauksissa sijaintipaikka on säädetty suoraan lailla tai asetuksella.

Erillisiä säännöksiä valtion alue- ja paikallishallinnon yksikköjen ja toimintojen lakkauttamisesta ei ole; toimivalta kuuluu pääsääntöisesti sille viranomaiselle, joka päättää sijoittamisestakin.

Nimenomaisten säännösten puuttuessa valtion keskushallinnon yksikköjen ja toimintojen sijoittamispäätösten toimivalta on kuitenkin johdettavissa yleisellä tasolla perustuslaista, valtioneuvostosta annetusta laista (78/1922) ja valtioneuvoston ohjesäännön (1522/1995) 2 luvusta.

Milloin valtion yksikköjen ja toimintojen sijaintipaikasta päättämistä ei ole laissa tai muussakaan säädöksessä määrätty minkään viranomaisen toimivaltaan, kuuluu asia perustuslain 65 §:n nojalla valtioneuvoston toimivaltaan. Sanotun lainkohdan mukaan valtioneuvostolle kuuluvat perustuslaissa erikseen säädettyt tehtävät sekä ne muut hallitus- ja hallintoasiat, jotka on säädetty valtioneuvoston tai ministeriön päätettäväksi tai joita ei ole osoitettu tasavallan presidentin taikka muun viranomaisen toimivaltaan. Perustuslain 67 §:n mukaan valtioneuvostolle

kuuluvat asiat ratkaistaan valtioneuvoston yleisistunnossa tai asianomaisessa ministeriössä. Yleisistunnossa ratkaistaan laajakantoiset ja periaatteellisesti tärkeät asiat sekä ne muut asiat, joiden merkitys sitä vaatii. Valtioneuvoston ratkaisuvallan järjestämisen perusteista säädetään tarkemmin lailla. Valtioneuvostosta annetun lain 7 §:n 1 momentin mukaan valtioneuvostolle kuuluvat hallinto- ja hallitusasiat ratkaistaan asianomaisessa ministeriössä, jollei niitä perustuslaissa, muussa laissa tai asetuksessa säädetä ratkaistaviksi yleisistunnossa. Sijaintipaikkojen määräämistä ei valtioneuvoston ohjesäännön 2 luvun säännösten nojalla käsitellä ja ratkaista valtioneuvoston yleisistunnossa, joten asiasta päättäminen kuuluu lähtökohtaisesti asianomaisen ministeriön toimivaltaan. Valtioneuvostosta annetun lain 8 §:n 1 momentin mukaan yleisistunnossa ratkaistavaksi voidaan yksittäistapauksessa siirtää asia, joka muutoin kuuluisi ministeriön päätettäväksi, jos asian katsotaan olevan niin laajakantoinen tai periaatteellisesti tärkeä, että se olisi ratkaistava yleisistunnossa. Siirtämisestä päättää pääministerin tai asianomaisen ministerin esityksestä valtioneuvoston yleisistunto.

Valtion yksikköjen ja toimintojen sijaintipaikkojen määräämistä ei voida kaikissa tapauksissa pitää laajakantoisena tai periaatteellisesti tärkeänä asiana. Usein kysymyksessä ovat yksiköt tai toiminnot, joiden henkilöstömäärät ja budjetit ovat verraten vähäiset. Kokonaisharkintaan vaikuttaa kuitenkin myös tehtävien laatu.

Valtioneuvostosta annetun lain 9 §:n mukaan ministeriössä päätettävät asiat ratkaisee ministeriön päällikkönä oleva ministeri tai muu valtioneuvoston jäsen, joka käsittelee ministeriön toimialaan kuuluvia asioita, taikka ministeriön virkamies. Jos näissä asioissa ratkaisuvallaa ei ministeriön työjärjestyksessä ole annettu ministeriön virkamiehille, asian ratkaisee asianomainen ministeri. Ministeri voi kuitenkin valtioneuvostosta annetun lain 10 §:n mukaan pidättää itselleen päätösvallan asiassa, joka on työjärjestyksellä annettu

ministeriön virkamiehen ratkaistavaksi.

Jos taas yksikön ja toiminnon sijoituspaikka on määrätty suoraan lailla tai asetuksella, asianomainen ministeri tai valtioneuvosto ei voi ottaa sijoittamisasiaa päätettäväkseen ilman asianomaisen lain tai asetuksen muutosta. Toisaalta ministeriö ei voi pidättää itselleen toimivaltaa asiassa, joka on delegoitu eri tasoisin normein ministeriön alaisille virastoille ja laitoksille tai niiden virkamiehille. Tulosojohtamisen edistyksessä delegointia on toteutettu laajasti erityisesti valtion paikallishallinnon yksikköjen ja toimintojen sijoittamista, samoin kuin lakkauttamista ja supistamista koskevan päätösvallan suhteen.

Valtioneuvosto totesi antaessaan 5 huhtikuuta 2001 ohjeen keskushallinnon yksikköjen ja muiden valtakunnallisten tai keskitetysti hoidettavien valtion toimintojen sijoittamisen valmistelusta ja käsittelystä, että hallitus antaa sijoittamista koskevan toimivallan järjestämisestä esityksen ja siihen perustuvan asetuksen, jos valtioneuvoston kanslian 14 päivän joulukuuta 2000 asettaman alueellistamisen koordinaatioryhmän tekemä kartoitus osoittaa sen tarkoituksenmukaiseksi.

2.2. Nykytilan arviointi

Valtion yksikköjen ja toimintojen sijoittamistoimivaltaa ja valmistelumekanismia koskevan säännösten puute ja tästä johtuva toimenpiteiden koordinoimattomuus ovat osoittautuneet ongelmiksi hallituksen edellä kuvattujen yhteiskuntapoliittisten tavoitteiden toteuttamiselle.

Voimassa olevia, lailla tai asetuksella säädettyjä valtion keskushallinnon yksikköjen ja toimintojen sijaintipaikkoja on vain kaksi. Niissä yksikkö tai toiminto on sijoitettu pääkaupunkiseudun ulkopuolelle. Mainitut säännökset eivät luonnollisesti kuitenkaan perustu valtioneuvoston 4 päivänä lokakuuta ja 9 päivänä marraskuuta 2000 tekemiin, edellä selostettuihin linjauksiin. Sijoittamisasioita on käsitelty ja päätetty yksittäistapauksittain. Lukumääräisesti yleisimmin tosiasiallisen keskushallinnon yksikön tai toiminnon

sijoittamis päätöksen on tehnyt toimivaltainen johtava virkamies, esimerkiksi toimitilojen vuokrasopimuksin, ilman velvollisuutta selvittää tai perustella alueellisia sijoittamisvaihtoehtoja. Myös ministeriöiden ja virastojen sisäiset työjärjestykset, jotka voivat sisältää tässä tarkoitettua toimivaltaa sijoituspaikasta päättämiseen, ovat muotoutuneet kokonaan toisin perustein. Ministeriöissä tai niiden alaisissa virastoissa, laitoksissa ja muissa yksiköissä erillisinä tehdyt sijoitus päätökset eivät ole johtaneet eri hallinnonalojen yksikköjen ja toimintojen sijoittamisen yhtäläiseen valtakunnalliseen punnintaan esimerkiksi alueellisen kehityksen, valtion työvoiman saannin ja muiden hallituksen tavoitteiden kannalta. Perusteet ovat olleet hallinnon sisäisiä toiminnallisia, henkilöstöpoliittisia ja viranomaisen kulloiseenkin budjettitilanteeseen liittyviä.

Koska valtion yksikköjen ja toimintojen sijoittamista koskeva nimenomainen toimivalta on sääntelemättä, sen johdonmukainen ja kokoava järjestäminen edellyttäisi lainsäädännön kehittämistä. Sääntelytarve on korostunut viime vuosina. Tämä johtuu, paitsi alueellisen kehityksen suunnasta sinänsä, myös keskushallinnon rakenteiden nopeasta muutostarpeesta. Muutoksen nopeutuminen taas on suhteessa informaatio- ja tietoliikenneteknologian kehitykseen, EU-jäsenyyteen sekä muun kansainvälistymisen aiheuttamiin toimintauudistuksiin. Lainsäädäntö ei nykyisellään tarjoa hallitukselle riittäviä keinoja reagoida joustavasti myös yksikköjen ja toimintojen tai niiden toiminnallisesti soveltuvien osien sijoittamis päätöksiin yhteiskunnan muutoskehitykseen.

Valtioneuvoston 5 päivänä huhtikuuta 2001 antama ohje ei voi syrjäyttää lailla tai asetuksella säädettyjä tai vastaisuudessa mahdollisesti säädettyjä sijoituspaikkoja; sama koskee valtioneuvoston 8 marraskuuta 2001 tekemää, edellä mainittua periaatepäätöstä. Lisäksi sijoituspaikan määrääminen lailla tai asetuksella on yleensä ottaen liian hidas mekanismi tavoitellun muutoksen johtamiseen. Hallituksen linjausten mukaisesti tosin lailla ja asetuksella nyt määrätty yksikköjen ja

toimintojen sijaintipaikat ovat kaikki pääkaupunkiseudun ulkopuolella. Sen sijaan nimenomaisten toimivaltasäännösten puuttuminen yhdistettynä ministeriöiden ja niiden alaisten virastojen ja yksikköjen sisäisen toimivallan delegointiin, tosiasiallisen päätösvallan käyttöön esimerkiksi toimitilaratkaisuina, on merkinnyt sijoituspaikkapäätösten koordinoimisen jättämistä keskushallinnossa erittäin vähäiseksi.

Koska perustuslain 119 §:n 2 momentin mukaan julkista valtaa käyttävien valtion keskushallinnon virastojen ja laitosten toiminnan perusteista tulee säätää lailla, olisi johdonmukaista säännellä myös valtion keskushallinnon toimintojen ja yksikköjen sijoittamista koskevasta toimivallasta lain tasolla. Muita kuin julkista valtaa käyttäviä keskushallintoon luettavia yksiköitä ja toimintoja on lukumääräisesti vähän. Niissäkään tapauksissa ei ole estettä laintasoiseseen sijoittamistoimivallan säätelyyn osana kokonaisjärjestelyä, vaikka niiden toiminnan perusteista muutoin voitaisiin mainitun pykälän mukaan säätää asetuksella.

Säätelytavassa on mahdollista valita kaksi erilaista vaihtoehtoa. Toimivallasta voitaisiin ensiksikin säätää yksittäistapauksittain kullakin hallinnonalalla erikseen. Toinen tapa olisi säätää yleislaki, joka koskisi kootusti kaikkien hallinnonalojen nykyisiä ja vastaisuudessa ilmeneviä yksiköitä ja toimintoja. Tämän menettelyn johdonmukainen omaksuminen edellyttäisi laadittavan lain kanssa ristiriidassa olevien nykyisten säännösten kumoamista.

Yksittäistapauksittainen lainsäädäntömenettely toimivallan järjestämiseksi johtaisi siihen, että keskushallinnon virastojen, laitosten ja muiden yksikköjen toiminnan perusteista säänteleviin lakeihin tai asetuksiin olisi lisättävä sijoittamista koskeva toimivaltapykälä. Näihin säädöksiin olisi siis puututtava vastaisuudessa aina, kun uusia, laajennettavia tai uudelleen järjestettäviä yksiköitä ja toimintoja ilmenee. Säädösten täydentäminen koskisi ajan mittaan lähes kaikkia keskushallinnon yksiköitä ja toimintoja säänteleviä lakeja ja asetuksia.

Tapauksittain edettäessä olisi mahdollista kumota yksitellen, eri hallinnonalojen valmistelusta, ne lain- ja asetuksenkohdat, joissa nyt määrätään keskushallinnon yksikön tai toiminnon sijaintipaikka.

Yksittäistapauksittain menetellen tarvittaisiin kaikki hallinnonalat huomioon ottaen suuri määrä lain- tai asetuksentasoisia erillissäännöksiä, koska asianomaisissa laeissa ei ole myöskään annettu ministeriöille tai valtioneuvostolle perustuslain edellyttämää nimenomaista asetuksenantovaltuutta keskushallinnon yksikköjen ja toimintojen sijoittamisasioissa. Se olisi tutkittava aina tapauksittain erikseen ja säädöspohjaa kehitettävä tilanteen mukaan.

Yksittäistapauksittainen täydentävä säätely, joka toteutettaisiin eri hallinnonaloilla pitkän aikavälin kuluessa, muodostuisi kuitenkin välttämättä vähemmän systemaattiseksi. Eri yhteyksissä ja eri aikoina annettavien säännösten koordinointi olisi vaikeaa. Tällaisella säätelyllä voitaisiin kaikkien hallinnonalojen yksikköjen ja toimintojen sijoittamispäätöksiä koskeva toimivalta koota ja yhtenäistää vain hitaasti.

Toinen vaihtoehto olisi järjestää toimivalta sijoittamisasioissa kaikkia hallinnonaloja koskevalla yleislailla. Tämä menettely täydentäisi välittömästi puuttuvan säädöspohjan ja johtaisi selkeisiin toimivaltasuhteisiin sekä kaikkien hallinnonalojen yksikköjen ja toimintojen sijoittamisen yhtenäiseen käsittelyyn. Samalla olisi tarkoituksenmukaista kumota nykyiset lain- ja asetuksenkohdat, joissa on määrätty nimenomainen keskushallinnon yksikön tai toiminnon sijaintipaikka. Mitään tarvetta näiden pääkaupunkiseudun ulkopuolisten sijaintipaikkojen muuttamiseen ei kuitenkaan olisi.

Tällainen laki parantaisi hallituksen edellytyksiä toteuttaa johdonmukaisesti periaatepäätöksellä hyväksymäänsä keskushallinnon yksikköjen ja toimintojen sijoittamista koskevaa strategiaa ja hallituksen asettamia yhteiskuntapoliittisia tavoitteita.

Valtion alue- ja paikallishallinnon pääkaupunkiseudun ulkopuolisten yksikköjen ja toimintojen supistus- ja

lakkauttamistoimet muodostavat erillisen ongelmaryhmänsä. Tällaiset toimenpiteet voivat kuitenkin olla alueellisesti niin merkittäviä, että niistä olisi nykykäytännöstä poiketen tarkoituksenmukaista päättää keskushallinto- ja aluetason virastojen sijasta poliittisella tasolla. Tämä voitaisiin toteuttaa sisällyttämällä edellä tarkoitettuun lakiin säännös ministeriön oikeudesta pidättää itselleen päätösvalta toimialaansa kuuluvien, ministeriön alaisten virastojen ja laitosten toimivaltaan delegoiduissa merkittävässä lakkautus- ja supistamishankkeissa.

Keskushallinnon yksikköjen ja toimintojen sijoittamis päätösten valmistelusta ja käsittelyprosessista ei ole ollut tähän mennessä yleisiä säännöksiä tai vakiintunutta käytäntöä. Vasta valtioneuvoston 5 päivänä huhtikuuta 2001 antama ohje valtion yksikköjen ja toimintojen sijoittamisen valmistelusta ja käsittelystä on luonut koko valtionhallinnolle yhtenäiset valmistelulinjat. Osa ohjeen sisällöstä olisi kuitenkin sen luonteen vuoksi ja sitovuuden lisäämiseksi tarkoituksenmukaista siirtää annettavaan lakiin ja valtioneuvoston asetukseen.

3. Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

Esityksen tavoitteena on säätää yleisestä toimivallasta valtion keskushallinnon yksikköjen ja toimintojen sijoittamis päätöksissä niin, että päätöksenteko tapahtuisi kaikissa tapauksissa virastojen sijasta kansanvaltaisella poliittisella tasolla. Hallituksen esityksen mukaan päätösvalta siirtyisi tapauksesta riippuen joko asianomaiselle ministerille tai valtioneuvoston yleisistunnolle. Päätösvallan järjestämisellä on viimesijassa tavoitteena parantaa hallituksen mahdollisuuksia vaikuttaa sijoittamis päätöksillä tasapainoiseen alueelliseen kehitykseen ja maan eri osien työllisyyteen sekä turvata valtion oman työvoiman saanti pitkällä tähtäimellä. Näillä toimenpiteillä olisi myös vaikutusta julkisen talouden ja kansantalouden tasapainon säilymiseen. Kaikissa uudelleen sijoittamistapauksissa olisi kuitenkin turvattava laissa säädettyjen toimintojen tuloksellinen hoitaminen.

Päätösvallan kokoaminen poliittisesti vastuulliselle tasolle merkitsisi osittaista toimivallan keskittämistä, mutta se koskisi vain yksikköjen ja toimintojen sijoittamisratkaisuja koordinaation parantamiseksi. Se ei vaikuttaisi muihin, jo toteutettuihin toimivallan siirtoihin alemmille hallintotasoille. Päinvastoin, hallituksen tarkoituksena on muun muassa vireillä olevien keskushallintouudistusten yhteydessä jatkaa hallinnon hajauttamista ja toimivallan delegointia.

Tarkoituksenmukaisin lainsäädäntötekniinen keino toteuttaa toimivaltakysymysten järjestäminen olisi säätää yleislaki, joka järjestäisi valtion keskushallinnon yksikköjen ja toimintojen sijoittamista koskevan toimivallan kaikilla hallinnonaloilla yhtenäisesti. Hallinnonaloittaisista laeista ja asetuksista kumottaisiin samalla toimintojen ja yksikköjen sijaintipaikkaa koskevat säännökset. Laki laajentaisi ministeriön oikeutta pidättää itselleen päätösvalta ministeriön virkamiehen lisäksi myös ministeriön alaisen viraston tai laitoksen ratkaistavaksi annettuihin, pääkaupunkiseudun ulkopuolisia yksikköjä ja toimintoja koskeviin supistamis- ja lakkautuspäätöksiin. Laissa nimettäisiin myös pääkaupunkiseutuun kuuluvat kunnat.

Tavoitteena on myös välttää valtion keskushallinnon yksikköjen ja toimintojen sijoittamisasioiden päätöksenteon epäyhtenäisyyttä, joka on ollut seurauksena paitsi säädöspohjan puuttumisesta myös eri viranomaistahojen ja -tasojen toiminnan koordinoimattomuudesta. Ehdotetulla lailla voitaisiin saavuttaa asetettu tavoite. Laki täydentäisi voimassa olevat lainsäädännön aukot sekä kattaisi tavoitteen mukaisesti myös vastaisuudessa esiin tulevat, kokonaan uusien yksikköjen ja toimintojen sijoittamistapaukset.

Ehdotetun lain mukaan sijoituspaikkaa tai supistamis- ja lakkautussuunnitelmaa koskeva ratkaisu voidaan tehdä ministeriön tai valtioneuvoston yleisistunnon hallintopäätöksenä. Tämä menettely olisi nopea ja joustava tapa hallituksen yhteiskuntapoliittisten tavoitteiden toteuttamiseksi. Hallintopäätöksen käyttäminen sijoittamisasiassa ei olisi

ristiriidassa perustuslain 119 §:n kanssa, jonka mukaan julkista toimivaltaa käyttävän ”toimielimen yleisistä perusteista” on säädettävä lailla, koska yleisiin perusteisiin kuuluvat lain esitöiden mukaan lähinnä yksikön nimi, toimiala, pääasialliset tehtävät ja toimivalta, mutta ei sijaintipaikka.

Tavoitteena on lisäksi turvata kaikkien hallinnonalojen yksikköjen ja toimintojen sijoittamiselle yhtäläinen valmistelu- ja päätöksentekoprosessi. Lain nojalla annettavaksi ehdotettu valtioneuvoston asetus säätelisi sijoittamispäätösten valmisteluprosessin ja organisoinnin. Asetus korvaisi samalla osittain valtioneuvoston 5 päivänä huhtikuuta 2001 antaman, edellä mainitun ohjeen. Yhtenäinen valmisteluprosessi toisi tehokkaasti poliittisten päätöksentekijöiden tietoon valmisteilla olevat uudet, oleellisesti laajennettavat ja uudelleen organisoitavat keskushallinnon yksiköt ja toiminnot sekä alue- ja paikallishallinnon supistus- ja lakkautussuunnitelmat.

4. Esityksen vaikutukset

4.1. Taloudelliset vaikutukset

Lakiehdotuksen mukaisilla valtionhallinnon sisäisillä toimivaltamuutoksilla ei sinänsä ole välittömiä vaikutuksia valtiontalouteen. Uudelleen sijoittamisen taloudelliset vaikutukset on mahdollista yksilöidä vasta konkreettisisa yksikköjen tai toimintojen sijoittamistapauksissa. Yksilöity, pakollinen sijoittamisselvitys, josta säädettäisiin asetuksella ja jota lisäksi ohjattaisiin valtioneuvoston sijoittamispäätösten valmistelua koskevalla ohjeella, sisältäisi toiminnallisen ja taloudellisen kokonaiskartoituksen eri sijoittamisvaihtoehdoista. Pääkaupunkiseudun ulkopuolelle sijoitettavien uusien keskushallinnon yksikköjen ja toimintojen perustamisesta ei aiheudu valtiontaloudelle mainittavia erillisiä tai lisäkustannuksia. Henkilöstöpoliittiset, kustannustasoeroista ja alueellisista vaikutuksista saatavat valtion hyödyt olisivat välittömiä. Muualle maahan sijoitettavien uudelleen

organisoitavien tai laajennettavien yksiköiden ja toimintojen siirtymävaiheeseen liittyy myös lisäkustannuksia. Tällaisia ovat esimerkiksi virka- ja työehtosopimusten mukaiset muuttokorvaukset ja matkustuskustannukset. Toiminnan turvaaminen saattaa aiheuttaa joissain tapauksissa myös tarvetta väliaikaiseen päällekkäiseen henkilöstöön. Siirtymävaiheessa voi aiheutua myös kustannuksia aiheuttavia toimintahäiriöitä. Välttämättömien lisäkustannusten arvioidaan kuitenkin korvautuvan vähenevän henkilöstön vaihtuvuuden ja siihen liittyvän koulutustarpeen, alempien toimitilakulujen ja aluetaloudellisten vaikutusten johdosta kohtuullisella aikajaksolla. Lisäksi valtion yksikköjen ja toimintojen siirtämisellä pääkaupunkiseudun ulkopuolelle voidaan arvioida olevan jo lähivuosina valtiontalouden kustannuspaineiden nousua hillitsevä vaikutus sen johdosta, että valtion kilpailua työvoimasta, toimitiloista ja muista voimavaroista voitaisiin ohjata osittain pääkaupunkiseudun ulkopuolelle.

4.2. Organisaatio- ja henkilöstövaikutukset

Esityksellä ei ole välittömiä vaikutuksia valtionhallinnon organisaatioon tai henkilöstöön. Toimivallan kokoava uudelleen järjestäminen ei aiheuta myöskään hallinnollista lisätyötä. Sen sijaan yksiköiden tai toimintojen sijoittamisasioiden valmistelu aiheuttaa hallinnolle jonkin verran lisätyötä. Kuitenkin vasta yksittäisten, konkreettisten yksikköjen ja toimintojen lopullisten sijoittamispäätösten valmistelun yhteydessä on mahdollista selvittää kulloisetkin organisaatio- ja henkilöstövaikutukset. Uuden yksikön tai toiminnon sijoittaminen pääkaupunkiseudun ulkopuolelle ei aiheuta erityisiä henkilöstövaikutuksia. Laajennus- ja uudelleen organisointitapauksissa vaikutukset riippuvat yksikön tai toiminnon laajuudesta, toiminnan luonteesta, henkilöstön ikärakenteesta ja ammattivalmiuksista. Useimmiten ne edellyttävät yhteydenpitoa myös mahdollisten sijaintipaikkakuntien

viranomaisiin.

Sijoittamisasiain valmistelusta on nyt voimassa edellä mainittu valtioneuvoston 5 päivänä huhtikuuta 2001 antama ohje. Se edellyttää muun muassa pakollisen sijoittamisselvityksen tekemistä kaikista uusista, oleellisesti laajennettavista ja uudelleen organisoitavista yksiköistä ja toiminnoista. Laajennus- ja uudelleen organisoitintapauksiin liittyen siinä on turvattu myös uudelleen sijoitettavien yksikköjen ja toimintojen henkilöstön asema niin, että henkilöä ei velvoiteta ilman suostumustaan siirtymään uuteen sijaintipaikkaan. Valtion henkilöstön nopean eläköitymisen ja muun vaihtuvuuden vuoksi voidaan arvioida, että henkilöstö, joka ei ole valmis muuttamaan paikkakuntaa, voidaan kohtuudella sijoittaa avautuviin valtion muihin tehtäviin. Valmistelussa edellytetään myös noudatettavaksi yhteistoiminnasta valtion virastoissa ja laitoksissa annettua lakia (651/1988) sekä voimassa olevia yhteistoimintasopimuksia.

4.3. Aluepoliittiset vaikutukset

Lakiehdotuksella sinällään ei ole välittömiä alueellisia vaikutuksia. Sillä on kuitenkin ohjaava vaikutus niin, että konkreettisia sijoituspäätöksiä tehtäessä tulee ottaa huomioon maan tasapainoinen alueellinen kehitys ja työllisyyden tukeminen maan eri osissa. Alueelliset vaikutukset syntyvät konkreettisten sijaintipaikkojen päättämisen myötä.

Alueellisia vaikutuksia voidaan tarkastella eri alueiden sekä aluekehityksen kohteiden ja aluekehitykseen vaikuttavien tekijöiden kannalta. Eri alueita ovat niin sanotut NUTS-alueet – valtakunta, suuralueet (maakunnan liittojen yhteistoiminta-alueet), maakunnat ja seutukunnat – sekä sijoituspaikkakunta ja pääkaupunkiseutu. Säädösehdotusten vaikutusten arviointia aluekehityksen

kannalta selvittäneen työryhmän raportin (SM. Aluekehitysosaston julkaisu 8/2000) mukaan aluekehityksen kohteita ovat asukkaat ja hyvinvointi, infrastruktuuri, palvelurakenne, aluetalous ja elinkeinotoiminta sekä hallinto.

Valtion harjoittaman aluepolitiikan tehtävänä

on turvata tasapainoinen alueellinen kehitys, tarjota perusrakenne – liikenne- ja viestintäyhteydet ja liikennepalvelut, edistää vakaata ja alueellisesti tasapainoista talous-, työllisyys- ja muuta yhteiskunnallista kehitystä, luoda edellytykset hyvälle elinympäristölle, tukea elinkeinoelämän toimintaedellytyksiä, tukea maatalouden toimintaedellytyksiä, huolehtia hyvinvointipalveluiden ja opetuksen saatavuudesta ja turvata riittävä rahoituspohja. Alueellisessa kehittämisessä painottuvat inhimilliset voimavarat ja osaamisen ja teknologian alueelliset resurssit, elinkeinotoiminnan edistäminen, alueiden perus- ja yhdyskuntarakenne, kuntien yhteistyö sekä kunta-, alue- ja valtiontalous.

Aluepolitiikassa alueellisesti tasapainoisen kehityksen kriteereinä on käytetty yleensä tuotannon, työllisyyden, työttömyyden ja väestön kehitystä. Tarkemmin valtion virastojen, laitosten ja toimintojen sijoittamisen vaikutuksia voidaan tarkastella aluekehityksen kohteittain suhteessa väestöön, työpaikkoihin, tuloihin, koulutus-, sosiaali- ja terveys- ja kulttuurioloihin, asumiseen, turvallisuuteen, kansalaisosallistumiseen (asukkaat ja hyvinvointi); alue- ja yhdyskuntarakenteeseen, rakentamiseen (infrastruktuuri); aluetalouteen, työvoimaan, kuntatalouteen, elinkeinotoimintaan (aluetalous ja elinkeinotoiminta); yksityisiin ja julkisiin palveluihin, rahoitusrakenteeseen (palvelurakenne); sekä kunnallis- ja valtionhallintoon (hallinto).

Valtion toimintojen sijoittumisella pääkaupunkiseudun ulkopuolelle edistetään aluepolitiikan toimintalinjojen toteutumista vaikuttamalla muun muassa aluekeskusten kehittymiseen, alueelliseen erikoistumiseen, osaamisklustereiden muotoutumiseen ja tukemiseen sekä alueellisten työmarkkinoiden laadun parantumiseen ja tasapainoon.

Sijoittumisella pääkaupunkiseudun ulkopuolelle on vaikutuksia sekä pääkaupunkiseudulle että sijoittumispaikkakunnalle ja -alueelle. Sijoittumisella pääkaupunkiseudun ulkopuolelle voidaan osaltaan tasoittaa pääkaupunkiseudun liian nopeaa kasvua ja

helpottaa siitä johtuvia palvelu-, asunto-, liikenne-, ympäristö- ja sosiaaliongelmia. Sijoituspaikkakunnalla ja -alueella sijoitettavat virastot ja toiminnot saavat aikaan tulo- ja työllisyysvaikutuksia sekä lisäävät kunnallisveron tuottoa. Alueellisia työllisyysvaikutuksia syntyy rakentamisinvestoinneista (virastotilat ja viraston henkilökunnan asunnot) ja viraston jatkuvasta toiminnasta sekä viraston henkilökunnan kulutuksesta ja säästöistä. Vaikutukset vaihtelevat alueellisesti, mutta esimerkiksi rakentamisen työllisyyskertoimen arvioidaan olevan yli 2. Siten esimerkiksi 100 henkilön sijoittuminen olisi rakentamisen kerrannaisvaikutuksina yli 200 henkilötyövuotta. Viraston jatkuvan toiminnan sekä henkilökunnan ja heidän perheidensä yhteisvaikutuksen alueellisen työllisyyskertoimen arvioidaan olevan noin 2. Tätä kautta tuleva 100 henkilön sijoittuminen aiheuttaisi siten noin 200 henkilön työllisyysvaikutuksen. Lisääntyvä kunnallisveron tuotto aiheutuu sekä välittömistä verovaikutuksista että välillisistä vaikutuksista, joita ovat mm. palkansaajien kulutuksesta ja säästöistä sekä virastojen ostoista kertyvät kunnallisveron tuotot. Kun valtion virastojen ja toimintojen sijoittamista pääkaupunkiseudun ulkopuolelle tarkastellaan valtionaloutta, tiettyä intressiryhmää tai tiettyä aluetta laajemmissa puitteissa, näkökulmana on koko yhteiskuntatalous ja aikaulottuvuutena pitkä aikaväli. Tällöin vaikutuksia on tarkasteltava erityisesti tasaisempaa alueellista kehitystavoitetta vasten. Lisäämällä maan eri osissa olevien keskusten ja niiden vaikutusalueiden kehitysmahdollisuuksia parannetaan näillä alueilla asuvien ihmisten mahdollisuuksia saada uusia ja parempia työpaikkoja sekä erilaisia palveluja. Tämäntapainen kehitys taas puolestaan edesauttaa kansalaisten välillä vallitsevan eriarvoisuuden vähenemistä ja eri alueiden välillä olevien kehittyneisyserojen kaventumista. Yhteiskuntataloudellisia kustannussäästöjä aiheutuu muun muassa siitä, että yhdyskunnan koko lähenee sijoittumistoimenpiteiden ansiosta ns. optimaalista kokoa. Huomattavia säästöjä

saadaan myös virastotilojen kiinteistökustannuksissa. Samoin yhteiskunnan kannalta säästöjä saadaan asuntojen kiinteistökustannuksissa. Rakennustoiminnan tasaisemmalla alueellisella jakautumalla voidaan hillitä pääkaupunkiseudun työvoimapulaa ja helpottaa sijoittumisalueitten työttömyyttä. Tällöin työllisyyden tasapainottumisella ja yhteiskunnan voimavarojen tehokkaalla käytöllä saadaan säästöjä. Sijoittumistoimilla on säästövaikutuksia myös yhteiskuntataloudellisissa tieliikennekustannuksissa erityisesti työmatkojen osalta. Punnittaessa eri tarkastelutasoilla ilmeneviä vaikutuksia kokonaisuutena, voidaan arvioida, että sijoittumistoimilla saatavat yhteiskuntataloudelliset säästöt ovat suurempia kuin niistä aiheutuvat kustannukset.

5. Asian valmistelu

Esitys perustuu valtioneuvoston iltakoulussaan 4 päivänä lokakuuta 2000 tekemiin linjauksiin toimenpiteiksi aluepolitiikan ja seutukuntayhteistyön tehostamiseksi. Näitä toimenpiteitä valtioneuvosto täsmensi 9 päivänä marraskuuta 2000 tekemässään päätöksessä alueiden kehittämisestä annetun lain mukaisesta tavoiteohjelmasta. Edellä mainittujen linjausten ja tavoiteohjelmapäätöksen nojalla valtioneuvoston kanslia asetti 14 päivänä joulukuuta 2000 alueellistamisen koordinaatioryhmän valmistelemaan valtion yksikköjen ja toimintojen uudelleen sijoittamisen valmistelu- ja käsittelyohjeita sekä toimintastrategiaa. Alueellistamisen koordinaatioryhmän valmistelusta vastaavat valtioneuvoston kanslia ja sisäasiainministeriö yhteistyössä muiden ministeriöiden kanssa. Valtioneuvosto antoi 5 päivänä huhtikuuta 2001 alueellistamisen koordinaatioryhmän valmisteleman valtioneuvoston ohjeen valtion yksikköjen ja toimintojen sijoittamisen valmistelusta ja käsittelystä. Se tuli voimaan 1 päivänä toukokuuta 2001. Ohjeessa valtioneuvosto velvoitti

alueellistamisen koordinaatioryhmän selvittämään, miten valtion yksikköjen ja toimintojen sijoittamista koskevat, nykyisin nimenomaisesti säätelemättömät toimivaltakysymykset tulisi järjestää. Lisäksi ohjeeseen kirjattiin maininta, että hallitus antaa tarvittaessa eduskunnalle asiaa koskevan esityksen ja siihen perustuvan, sijoittamispäätösten valmistelun sääntelevän valtioneuvoston asetuksen.

Hallitus totesi lisäksi iltakoulukannantotossaan 20 päivänä kesäkuuta 2001 seuraavaa: ”Valtion asema ja mahdollisuudet kilpailtaessa pysyvistä ja ammattitaitoisesta työvoimasta tulevat kiristymään merkittävästi. Arvio koskee erityisesti pääkaupunkiseudulla sijaitsevaa keskushallintoa, josta eläköitymisen johdosta poistuu runsaasti henkilöstöä lähivuosina. Tässä tilanteessa on syytä selvittää

mahdollisuudet korvata poistuvaa työvoimaa palkkaamalla uutta henkilöstöä muualle Suomeen joko keskushallinnon kokonaisia yksiköitä samalla uudellsijoittamalla tai siirtämällä toimintoja alue- ja paikallishallinnon vastuulle.”

Valtioneuvosto hyväksyi edelleen 8 päivänä marraskuuta 2001 periaatepäätöksen valtion toimintojen sijoittamisen strategiasta. Se sisältää valtion toimintojen sijoittamisen pitkän aikavälin tavoitteet ja periaatteet, sillä myös yhtenäistetään valtion toimintojen sijoittamista ja edistetään niiden alueellistamista.

Tämä hallituksen esitys perustuu alueellistamisen koordinaatioryhmän ehdotukseen. Koordinaatioryhmässä ovat edustettuina kaikki ministeriöt. Lisäksi ministeriöitä on kuultu muutenkin valmistelun aikana.

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1. Lakiehdotusten perustelut

1.1. Laki valtion toimintojen ja yksikköjen sijoittamista koskevan toimivallan järjestämisestä

1 §. *Soveltamisala.* Pykälän 1 momentti määrittelee lain soveltamisalan, joka koskee yleisesti valtion keskushallintoa ja rajatusti valtion alue- ja paikallishallintoa.

Momentin ensimmäisessä lauseessa käytetty määritelmä keskushallinnon yksiköt ja muut valtakunnallisesti tai keskitetysti hoidettavat valtion toiminnot nojautuu perustuslain 119 §:n perusteluihin. Niiden mukaan valtion keskushallinnolla tarkoitetaan alueellisesti koko maan kattavaa hallintoa ja siihen liittyviä tehtäviä keskitetysti hoitavia hallintoyksiköitä. Säännöksen ilmaisevan peruslähdekohdan mukaisesti valtion keskushallinnon johdossa ovat ministereiden välityksellä eduskunnalle vastuunalaiset valtioneuvosto ja ministeriöt, joiden lisäksi keskushallinnossa on nykyiseen tapaan ministeriöiden välittömään alaisuuteen tai niiden hallinnonalalle muuten kuuluvia virastoja, laitoksia ja muita toimielimiä. Keskushallintoon kuuluvia toimielimiä ei säännöksessä näin ollen rajoiteta virastoihin ja laitoksiin, vaan ne voivat olla myös muulla tavalla järjestettyjä yksiköitä ja toimintoja.

Asetuksella on tarkoitus säätää niistä tilanteista, joissa ministeriön ja sen erilaisten alaisyksikköjen tulee aina ottaa uudelleen sijoittaminen harkittavaksi ja valmisteltavaksi. Nämä on valtioneuvoston 5 päivänä huhtikuuta 2001 antamassa, valtion yksikköjen ja toimintojen sijoittamisen valmistelua ja käsittelyä koskevassa ohjeessa määritelty niin, että keskushallinnon yksikköjen ja muiden valtakunnallisten tai keskitetysti hoidettavien valtion toimintojen sijoittaminen pääkaupunkiseudun sijasta maan eri osiin, erityisesti aluekeskuksiin, otetaan asianomaisen ministeriön toimesta aina selvitettäväksi, kun:

- 1) perustetaan uusi yksikkö,
- 2) olemassa olevaa toimintaa oleellisesti laajennetaan tai

3) olemassa olevaa toimintaa organisoidaan merkittävästi uudelleen.

Uutta yksikköä tai toimintoa perustettaessa ei 1 kohdassa ole tehty rajausta sen koon tai merkittävyyden suhteen. Mahdollisia rajoituksia tai poikkeuksia ei ole tarkoituksenmukaista ottaa pykälään, koska ne voidaan ratkaista vasta yksittäistapauksittain asetuksella säädettävän käsittelyprosessin yhteydessä. Kaikki uudet yksiköt ja toiminnot kuuluisivat näin ollen ohjeen soveltamisalaan. Tällaisia voisivat olla sekä itsenäiset hallinnolliset kokonaisuudet että toimielinten varsin epäitsenäisetkin tukitoiminnot, joiden toiminta on uuden tietoliikenne- ja informaatiotekniikan ansiosta mahdollista sijoittaa myös pääkaupunkiseudun ulkopuolelle. Valtioneuvoston 8 päivänä marraskuuta 2001 hyväksymässä periaatepäätöksessä valtion toimintojen sijoittamisen strategiasta on mainittu esimerkkeinä tällaisista toiminnoista: 1. hallinnon tukitehtävät, 2. hallinnollisten päätösten kuten lupa- ja valvonta-asioiden valmistelu, 3. tilastointi-, informaatio-, tutkimus-, selvitys- ja arviointitehtävät sekä muut atk-intensiiviset tehtävät, sekä 4. alue- ja paikallistasoille soveltuvat muut lähinnä operatiiviset tehtävät.

Sen sijaan 2 ja 3 kohdassa yksikköjen ja toimintojen laajennus- ja uudelleenorganisointitapauksissa mainitaan toimenpiteiden oleellisuus ja merkittävyys, jotta välttyttäisiin puuttumasta vähäisiin sisäisiin toimintamuutoksiin. Rajan määrittäminen yksittäistapauksissa asianomaisen ministeriön itsensä tai sen valvonnassa ministeriön alaisten virastojen ja yksikköjen harkittavaksi. Esimerkkeinä erilaisten toimintojen sijoittamisesta pääkaupunkiseudun ulkopuolelle voidaan mainita, että yksi sosiaali- ja terveystieteiden osasto toimii Tampereella kun taas ulkomaalaisviraston puhelinneuvonta- ja valmistelutyötä ja työpaikkoja on siirretty Kainuuseen.

Lain soveltamisala ulottuisi 1 momentin toisen lauseen mukaisesti eräissä lakkautus-

ja supistamistapauksissa myös pääkaupunkiseudun ulkopuolisiin valtion alue- ja paikallishallinnon yksikköihin ja toimintoihin. Asiasta säädettäisiin tarkemmin 3 §:n 2 momentissa.

Pääkaupunkiseutuun säädettäisiin 2 momentissa kuuluvaksi kunnat, jotka on sisäasiainministeriön alueiden kehittämisestä annetun lain nojalla tekemässä päätöksessä sisällytetty Helsingin seutukuntaan. Pääkaupunkiseutuun kuuluvien kuntien määrittely, joka oli samansisältöinen jo valtioneuvoston voimassa olevassa sijoittamisen valmistelua koskevassa ohjeessa, siirrettäisiin näin ollen sellaisenaan lakiin.

Pykälän 3 momentin mukaan sen soveltamisalan ulkopuolelle jäisivät eduskunnan alaiset laitokset, Kansaneläkelaitos, Suomen Pankki sekä valtion liikelaitokset. Luonteensa vuoksi laki ei soveltuisi Suomen ulkomaanedustustoihin. Yliopistoilla taas on perustuslain 123 §:ään perustuva, yliopistolaisissa (645/1997) tarkemmin määritelty itsehallinto, joka antaa niille toimivallan päättää alaistensa yksikköjen sijainnista. Kun yliopistot lisäksi toimivat jo varsin hajautetusti maan eri osissa, ne on perusteltua jättää tästäkin syystä soveltamisalan ulkopuolelle.

2 §. *Tavoitteet.* Lähtökohtana mahdolliselle yksikön tai toiminnon sijoittamiselle pääkaupunkiseudun ulkopuolelle olisi, että hankkeelle varataan normaalin valtion talousarviovalmistelun yhteydessä taloudelliset ja muut voimavarat. Toiminnan tuloksellinen hoitaminen edellyttää henkilöstön ja sopivien toimitilojen lisäksi toimivia tieto- ja muita liikenneyhteyksiä. Nämä selvitetäisiin kussakin yksittäistapauksessa alueellisessa sijoittamisselvityksessä, jonka laatiminen on nyt säännelty valtioneuvoston 5 päivänä huhtikuuta 2001 antamassa ohjeessa. Sijoitusselvityksessä olisi rajattava toimintojen ja yksikköjen sijoittamisvaihtoehdot hallituksen strategian mukaisesti erityisesti aluekeskuksiin. Niissä sijoitettavat yksiköt ja toiminnot voisivat tukeutua jo oleviin hallinnon tukipalveluihin ja mahdollisuuksien mukaan vahvistaa sijaintialueen osaamiskeskittyä.

Kun yksikön tai toiminnon sijoittaminen pääkaupunkiseudun ulkopuolelle ja sitä pohjustava sijoittamisselvitys otetaan huomioon jo tulostavoitteiden asettamisvaiheessa, menettely ei myöskään lähtökohtaisesti syrjäytä tulosohjausta johtamisen välineenä.

Pykälän 2–3 kohdassa esitetään tiiviisti ne tavoitteet, joihin valtion keskushallinnon yksikköjen ja toimintojen sijoittamista koskevan toimivallan selkeyttämisellä hallituksen linjausten mukaisesti pyritään.

Toimivallan selkeyttämisellä pyrittäisiin 2 kohdan mukaan vaikuttamaan nykyistä tehokkaammin keskeisten yhteiskuntapoliittisten tavoitteiden, tasapainoisen alueiden kehittämisen ja alueellisesti tasaisemman työllisyyden, saavuttamiseen. Lailla ei kuitenkaan olisi vaikutusta useiden ministeriöiden hallinnonaloilla suoritettuihin ja vireillä oleviin tehtävien ja toimivallan siirtoihin valtion alue- ja paikallishallinnolle tai kunnille. Tällaiset toimenpiteet vastaavat täysin myös valtioneuvoston linjaamia aluepoliittisia tavoitteita. Hallituksella onkin tarkoitus jatkaa tehtävien ja toimivallan hajauttamista.

Valtion oman työvoiman saannin turvaaminen on pykälän 2 kohdassa katsottu tärkeäksi tavoitteeksi, jonka saavuttaminen pitkällä aikavälillä on yhteydessä myös keskushallinnon toimintojen uudelleen sijoittamiseen.

Pykälän 3 kohdassa toimivallan kokoamisella poliittiselle päätöksentekotasolle lisättäisiin olennaisesti kansanvaltaisen päätöksenteon osuutta sijoittamisasioissa. Tämä tarjoaisi nykyistä paremmat mahdollisuudet kaikkien hallinnonalojen hankkeiden yhtäläiseen käsittelyyn. Toimivallasta säätämällä vältettäisiin myös koordinaation puute, joka johtuu eri hallinnonaloille ja –tasolle hajautuneesta päätösvallasta sekä nimenomaisen säädöspohjan puuttumisesta.

3 §. *Toimivalta.* Pykälän 1 momenttia sovellettaisiin kaikkiin keskushallinnon yksikköihin ja toimintoihin, joita ei ole lueteltu 1 §:n 3 momentin poikkeuksissa. Se kattaisi näin ollen paitsi ministeriöiden myös niiden alaisten keskushallinnon viranomaisten yksiköt ja toiminnot.

Ulottamalla 2 momentin mukaisesti ministeriön oikeus pidättää itselleen päätösvalta merkittäviksi katsomiinsa valtion alue- ja paikallishallinnon lakkautus- ja supistamishankkeisiin tähdätään koordinaation ja ratkaisujen yhtenäisyyden lisäämiseen sekä yhteiskunnallisten vaikutusten laajempaan kartoittamiseen. Tällaisia olisivat esimerkiksi kokonaista tai useaa maakuntaa koskevat palveluverkkoratkaisut jollain hallinnonalalla.

Ehdotetuilla 1 ja 2 momentin säännöksillä ei kuitenkaan kumottaisi eri asteisissa normeissa toteutettuja päätösvallan delegointijärjestelyjä, joilla on muun muassa tulosjohtamisen kehittämiseksi siirretty toimivaltaa ministeriöitä alemmille tasoille. Lailla ei puututtaisi delegoidun päätösvallan sisällöllisiin kysymyksiin laajemmin kuin keskushallinnon yksikön tai toiminnon sijaintipaikasta tai vastaavasti supistettavasta taikka lakkautettavasta alueellisesta tai paikallisesta palveluverkosta päättäminen edellyttää kussakin yksittäistapauksessa.

Sijoittamispäätöksen tekemistä koskevat myös eräät perustuslaista johtuvat aineellisoikeudelliset rajoitukset. Ensinnäkin perustuslakivaliokunnan nimenomaisen kannan mukaan tuomioistuimista säädetään tarkemmin lailla. Jos ehdotetun lain nojalla tehtäisiin tuomioistuinten sijoittamispäätöksiä, tällöin tulisi samalla arvioida, mikä asiallinen merkitys kulloisellakin päätöksellä on tuomioistuinlaitoksen rakenteen ja toiminnan kannalta. Toiseksi on otettava huomioon perustuslain 122 §, jonka 1 momentin mukaan suomen- ja ruotsinkielisen väestön mahdollisuus saada palveluja omalla kielellään turvataan aluejaotuksissa. Lisäksi perustuslain 17 §:n 2 momentin mukaan julkisen vallan on huolehdittava maan suomen- ja ruotsinkielisen väestön sivistyksellisistä ja yhteiskunnallisista tarpeista samanlaisten perusteiden mukaan. Näistä säännöksistä johtuu velvollisuus ottaa huomioon kielelliset seikat sijoittamispäätöksiä tehtäessä.

Pykälän 3 momentissa ehdotettu toimivaltajärjestely vastaisi ministeriön osalta perustuslain 68 §:n 2 momentin

vaatimusta siitä, että keskeisten ministeriölle kuuluvien asioiden ratkaiseminen ministeriössä kuuluu ministerille.

Voimassa olevat lain- ja asetuksenkohdat, joissa säädetään keskushallinnon yksikön tai toiminnon sijaintipaikka, ehdotetaan yhtenäisen systematiikan saavuttamiseksi kumottaviksi tämän esityksen yhteydessä. Jatkossa ei myöskään olisi johdonmukaista enää säätää suoraan lailla keskushallinnon yksikköjen tai toimintojen sijaintipaikkaa. Ehdotettu laki ei kuitenkaan voisi supistaa eduskunnan perustuslain mukaista lainsäädäntövaltaa, joten erityislailla eduskunta voisi yksittäistapauksessa säätää ehdotetun lain systematiikasta poikkeavasti myös sijaintipaikasta. Sen sijaan valtion talousarvion yhteydessä tapahtuva sijoituspaikkaa koskeva valmistelu ja päätöksenteko ei syrjäyttäisi ehdotetun lain mukaista päätöstoimivallan järjestelyä. Päätösvallan antaminen ministerille ja laissa säädetyn edellytyksin valtioneuvoston yleisistunnolle vahvistaisi hallituksen edellytyksiä toteuttaa johdonmukaisesti valtion toimintojen sijoittamista koskevaa, valtioneuvoston periaatepäätöksellä hyväksyttyä strategiaa. Pykälä merkitsi myös sitä, että alemmantasoisista normeista kuten ministeriöiden ja niiden alaisten keskushallinnon virastojen ja laitosten sisäisistä säännöistä olisi kumottava mahdolliset keskushallinnon yksikköjen ja toimintojen sijoittamista koskevat toimivaltamääräykset. Tyypillisimpiä tällaisia ovat valtuudet vuokratapimusten tekoon.

Ehdotuksen mukaan ministeri päättäisi myös yksittäistapauksessa, milloin 2 momentissa tarkoitettu supistamis- tai lakkautushanke on katsottava merkittäväksi ja milloin päätösvalta tulee pidättää. Tätä toimivaltaa ei voisi delegoida ministeriön sisällä työjärjestyksin. Itse asiakysymyksen, supistamis- tai lakkautushankkeen hyväksymisen, muuttamisen tai hylkäämisen, päättäisi myös ministeri.

Pykälän 3 momentissa on lisäksi viittaus valtioneuvostosta annetun lain 8 §:ään, jossa on nimenomaisesti järjestetty asioiden siirtäminen valtioneuvoston yleisistunnon ratkaistaviksi. Sen mukaan, jos asia on

laajakantoinen tai periaatteellisesti tärkeä, päätösvalta voidaan siirtää valtioneuvoston yleisistunnolle. Vastaava menettely koskisi 2 momentissa tarkoitettuja lakkautus- ja supistamishankkeita. Asian siirtämisestä yleisistunnon ratkaistavaksi päättää yksittäistapauksessa valtioneuvosto itse kokonaisharkinnan perusteella asianomaisen ministerin tai pääministerin esityksestä. Pykälän 3 momentilla ei luonnollisestikaan voida supistaa valtioneuvoston yleisistunnon päätösvaltaa siitä, mitä se perustuslain 67 §:n mukaan on.

4 §. *Asetuksenantovaltuus*. Keskushallinnon yksikköjen ja toimintojen sijoittamispäätösten valmisteluun kuuluu olennaisesti kaikki hallinnonalat kattava, virkamiesvalmistelua yhteensovittava toimielin. Tällä parannettaisiin koordinaatiota ja eri hallinnonalojen yhtenäistä käsittelyä. Tehtävästä vastaa toistaiseksi valtioneuvoston kanslian määrääjäksi asettama alueellistamisen koordinaatioryhmä, jossa ovat edustettuina kaikki ministeriöt. Vastaavan elimen asettamisesta olisi tarkoituksenmukaista ottaa säännökset asetukseen.

Laissa tarkoitettut hankkeet tulisivat koordinoituelimen ja sittemmin poliittisen tason käsittelyyn ennakkollisen, hankeilmoituksia koskevan menettelyn kautta. Asetuksessa määrättäisiin tarkemmin ministeriöiden ja niiden alaisten virastojen ja yksikköjen velvollisuudesta tiedottaa koordinaatioelimelle vireille tulevista keskushallinnon uusista, laajennettavista tai uudelleenorganisointivista yksiköistä ja toiminnoista sekä alue- ja paikallistason lakkautus- tai supistamistoimista. Tämä varmistaisi sen, että kaikki laissa tarkoitettut hankkeet tulevat myös poliittisen tason keskusteluun ja yhtäläiseen valmisteluun.

Vaikka osa valtioneuvoston 5 päivänä huhtikuuta 2001 antamasta ohjeesta siirtyisi ehdotettuun lakiin ja annettavaan asetukseen,

olisivat valtioneuvoston ohjeen tasoiset, valtionhallinnon sisäiset menettelytapasäännöt silti edelleen tarpeen. Tämä koskisi muun muassa valtion yksikköjen ja toimintojen sijoittamisvalmistelujen yhteydessä noudatettavaa yhteistyötä henkilöstön ja järjestöjen kanssa, päätöksenteon valmistelun lomakkeita sekä eräitä muita yksityiskohtia. 5 §. *Voimaantulo*. Pykälässä säädetään lain voimaantulosta.

1.2. Laki Opetusalan koulutuskeskuksesta annetun lain 2 §:n muuttamisesta

Lakiehdotukseen 1 liittyen ehdotetaan Opetusalan koulutuskeskuksesta annetun lain (1259/1999) 2 §:stä poistettavaksi säännös keskuksen sijaintipaikkakunnasta.

2. Voimaantulo

Lait ehdotetaan tuleviksi voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen, kun ne on hyväksytty ja vahvistettu.

3. Säättämisjärjestys

Ehdotettu laki valtion yksikköjen ja toimintojen sijoittamista koskevasta toimivallasta voidaan hallituksen käsityksen mukaan säätää tavallisena lakina perustuslain 72 §:n mukaisessa järjestyksessä. Koska laissa on kysymys ylimpien valtioelinten välisistä toimivaltasuhteista, hallitus pitää kuitenkin suotavana, että säättämisenjärjestyksestä hankitaan perustuslakivaliokunnan lausunto.

Edellä esitetyn perusteella annetaan Eduskunnan hyväksyttäväksi seuraavat lakiehdotukset:

Lakiehdotukset

1.

Laki

valtion yksikköjen ja toimintojen sijoittamista koskevasta toimivallasta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 §

Soveltamisala

Tässä laissa säädetään toimivallasta päätettäessä valtion keskushallinnon yksikköjen ja valtakunnallisten tai keskitetysti hoidettavien valtion toimintojen sijoittamisesta sekä pääkaupunkiseudun ulkopuolella sijaitsevien alueellisten ja paikallisten valtion yksikköjen ja toimintojen lakkauttamisesta tai supistamisesta.

Tässä laissa pääkaupunkiseutuun luetaan Espoon, Helsingin, Hyvinkään, Järvenpään, Kauniaisten, Keravan ja Vantaan kaupungit sekä Kirkkonummen, Mäntsälän, Nurmijärven, Pornaisten, Siuntion ja Tuusulan kunnat.

Lakia ei sovelleta Suomen ulkomaanedustustoihin, eduskunnan alaisiin laitoksiin, Kansaneläkelaitokseen, Suomen Pankkiin, yliopistoihin eikä valtion liikelaitoksista annetun lain (627/1987) mukaisiin liikelaitoksiin.

2 §

Tavoitteet

Tämän lain tavoitteena on valtion keskushallinnon yksikköjen ja

valtakunnallisten tai keskitetysti hoidettavien valtion toimintojen sijoittamista koskevan toimivallan järjestäminen siten, että sijoittamispäätökset:

- 1) turvaavat valtion tehtävien tuloksellisen hoitamisen;
- 2) edistävät maan tasapainoista alueellista kehitystä, tukevat työllisyyttä maan eri osissa ja turvaavat työvoiman saantia valtion tehtäviin; sekä
- 3) perustuvat kaikkia hallinnonaloja koskevaan yhtenäiseen käytäntöön ja kansanvaltaiseen päätöksentekoon.

3 §

Toimivalta

Toimivalta 1 §:n 1 momentissa tarkoitettujen yksikköjen ja toimintojen sijoittamisessa kuuluu asianomaiselle ministeriölle.

Sen estämättä, mitä muualla laissa säädetään, asianomainen ministeriö voi pidättää itselleen alaistensa virastojen ja laitosten päätösvallan alueellisten ja paikallisten valtion yksikköjen ja toimintojen lakkauttamista tai supistamista koskevissa tapauksissa, jotka ministeriö katsoo merkittäviksi.

Ministeriössä 1 ja 2 momentissa tarkoitetun

asian ratkaisee ministeri. Asian siirtämisestä valtioneuvoston yleisistunnon ratkaistavaksi säädetään erikseen.

4 §

Asetuksenantovaltuus

Valtioneuvoston asetuksella säädetään tarkemmin ministeriöiden ja niiden alaisten valtion viranomaisten velvollisuudesta ilmoittaa tässä laissa tarkoitetuista yksiköiden ja toimintojen sijoittamisesta, muusta sijoittamispäätösten valmistelusta ja

sitä varten tarvittaessa asetettavasta toimielimestä.

5 §

Voimaantulo

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 200 .
Ennen tämän lain voimaantumista voidaan ryhtyä lain täytäntöönpanon edellyttämiin toimenpiteisiin.

2.

Laki**Opetusalan koulutuskeskuksesta annetun lain 2 §:n muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan Opetusalan koulutuskeskuksesta 19 päivänä joulukuuta 1997 annetun lain
(1259/1997) 2 § seuraavasti:

2 §

Hallinnollinen asema

Opetusalan _____ koulutuskeskus _____ on _____
opetushallituksen alainen. _____ Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä _____ kuuta
200 .

Helsingissä 21 päivänä joulukuuta 2001

Tasavallan Presidentti**TARJA HALONEN**Pääministeri *Paavo Lipponen*

*Liite
Rinnakkaistekstit*

2.

Laki

Opetusalan koulutuskeskuksesta annetun lain 2 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan Opetusalan koulutuskeskuksesta 19 päivänä joulukuuta 1997 annetun lain
(1259/1997) 2 § seuraavasti:

Voimassa oleva laki

2 §

Hallinnollinen asema ja kotipaikka

Opetusalan koulutuskeskus on
opetushallituksen alainen.
*Koulutuskeskuksen kotipaikka on Heinola.
Keskus voi tarvittaessa järjestää koulutusta
ja muuta toimintaa myös muilla
paikkakunnilla.*

Ehdotus

2 §

Hallinnollinen asema

Opetusalan koulutuskeskus on
opetushallituksen alainen.

*Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta
200 .*
