

VALTIOVARAINVALIOKUNNAN MIETINTÖ 11/2002 vp

Hallituksen esitys eräiden valtiovarainministeriön hallinnonalan virastojen ja laitosten johtokuntien lakkauttamista koskevaksi lainsäädännöksi

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 18 päivänä kesäkuuta 2002 lähettänyt valtiovarainvaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen eräiden valtiovarainministeriön hallinnonalan virastojen ja laitosten johtokuntien lakkauttamista koskevaksi lainsäädännöksi (HE 83/2002 vp).

Jaostovalmistelu

Asia on valmisteltu valtiovarainvaliokunnan hallinto- ja tarkastusjaostossa.

Asiantuntijat

Hallinto- ja tarkastusjaostossa ovat olleet kuultavina

- hallitusneuvos Miliza Vasiljeff, valtiovarainministeriö
- lainsäädäntöneuvos Outi Suviranta, oikeusministeriö
- päälakimies Arto Lillman, Tullihallitus
- pääjohtaja Jukka Wuolijoki, Valtiokonttori
- tulliylitarkastaja Ari Mäkinen, Tulliliitto ry
- pääluottamusmies Aimo Linkosalmi, AKA-VA
- henkilöstön edustaja Valtiokonttorin johtokunnassa Eija Taskinen, Valtiokonttori
- luottamusmies Pirjo Rautio, Valtiokonttorin ammattiosasto VAL ry
- luottamusmies Tarja Visakari, Valtiokonttorin henkilökuntayhdistys VHY ry
- professori Markku Temmes
- professori Kaarlo Tuori.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi tilastokeskuksesta annettua lakia, tullilaitoksesta annettua lakia, valtiokonttorista annettua lakia, Valtion taloudellisesta tutkimuskeskuksesta annettua lakia sekä verohallintolakia siten, että näiden virastojen ja laitosten johtokunnat lakkautettaisiin. Johtokuntien nykyiset tehtävät siirret-

täisiin virastojen ja laitosten virkamiesjohdolle. Valtiovarainministeriö määräisi kuitenkin virastojen päälliköinä toimivien pääjohtajien ja ylijohtajan sijaiset.

Ehdotetut lait ovat tarkoitettut tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2003.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Johtokuntien lakkauttaminen. Esityksessä ehdotetaan johtokunta lakkautettavaksi kaikista valtiovarainministeriön hallinnonalan virastoista. Viraston ja sen edustaman toimialan kehityksen arviointia ja strategiavaihtoehtojen hahmottamista varten näillä virastoilla voi olla neuvottelukuntatyypiset toimitukset. Neuvottelukunnalla ei olisi itsenäistä ratkaisuvallaa virastoa tai laitosta koskeissa asioissa, eikä sillä olisi viraston toiminnan ja talouden ohjauksen ja valvonnan osalta muodollista vastuuta. Neuvottelukunnat asettaisi valtiovarainministeriö viraston annettua ehdotuksensa kokoonpanosta. Neuvottelukunnassa tulee esityksen mukaan olla henkilöstön edustus. Valtiovarainvaliokunta katsoo, että säännösten mahdollistamat neuvottelukunnat tulisi perustaa virastoihin myös käytännössä. Erityisesti asiantuntijavirastoissa nämä voivat olla merkittävä väylä koota myös ulkopuolista asiantuntemusta viraston käyttöön.

Ehdotettu muutos edustaa saadun selvityksen mukaan valtiovarainministeriön omaa sisäistä linjausta. Valtiovarainvaliokunta pitää puutteena, ettei johtokuntatyypisten elinten asemaa eri hallinnonaloilla ole tarkasteltu kokonaisuutena. Johtokuntia on jo tähän mennessä lakkautettu muun muassa sosiaali- ja terveysministeriön sekä maa- ja metsätalousministeriön hallinnonaloilla. Valiokunta pitää ennen muuta keskushallintohanketta sopivana yhteytenä tarkastella myös valtion johtokuntapolitiikkaa.

Kuten hallituksen esityksestä ilmenee, johtokuntajärjestelmästä on kertynyt kokemuksia runsaan kymmenen vuoden ajalta. Erityisesti tulobudjetointiin ja tulohajautukseen siirtymisen jälkeen johtokunnan ja sen jäsenen rooli on aiheuttanut ongelmia monessa suhteessa viraston virkamiesjohtoon nähden. Johtokuntien tehtäväksi on yleensä annettu toiminnan yleisen ohjaamisen ja valvonnan ohella päätöksentekotalous- ja toimintasuunnitelmasta sekä talousarvioehdotuksesta. Sen sijaan tulobudjetoinnissa ja -ohjauksessa virkamiesjohtolla on kes-

keinen asema; ministeriö tekee tulossopimuksen johdon kanssa ja seuraa sopimuksen toteutumista muun muassa johdon kanssa käymiensä keskustelujen avulla. Valtiovarainvaliokunta katsoo, että johtokuntien lakkauttaminen tulisi tässä suhteessa selkeyttämään virastojen ja laitosten toiminnan johtamista, samoin ministeriön ohjauksen ja valvonnan välittymistä.

Valiokunta toteaa, että ehdotettu muutos poistaa myös johtokuntamallissa esiintyneet jääviydestä aiheutuneet ongelmatilanteet. Uudistetun hallintomenettelylain 10 §:n 5 a -kohdan mukaan virkamies on esteellinen, "jos hän kuuluu viraston tai laitoksen johtokuntaan tai siihen rinnastettavaan toimitukseen ja kysymys on asiasta, joka liittyy tämän viraston tai laitoksen ohjaukseen ja valvontaan". Viraston neuvottelukunnan jäsenenä ministeriön virkamies ei olisi esteellinen.

Valiokunta korostaa kaikkien henkilöstöryhmien aidon vaikutusmahdollisuuden turvaamisesta virastojen päätöksenteossa. Henkilökunnan mahdollisuudella vaikuttaa työhönsä, työoloihinsa ja viraston toimintaa koskevaan päätöksentekoon on tutkitusti olennainen vaikutus viraston tuloksellisuuteen ja henkilöstön työhyvinvointiin. Valiokunta pitääkin henkilöstöedustuksen turvaamista tärkeänä.

Ratkaisuvallan käyttöä koskevat säännökset. Ehdotettujen lakien mukaan pääjohtaja/ylijohtaja johtaa virastoa ja määrää työjärjestyksessä viraston organisaatiosta ja toimintayksiköistä. Suurten virastojen osalta virastokohtaisessa laissa on lisäksi organisaation rakennetta ja organisaatioyksiköjä koskevia säännöksiä. Näiden laitosten osalta virastokohtaisiin asetuksiin on tarkoitus ottaa myös ratkaisuvallan käyttöä koskevia yksityiskohtaisia säännöksiä.

Saadun selvityksen perusteella valiokunta toteaa, että esitykseen sisältyvät ratkaisuvallan käyttämistä koskevat säännösehdotukset ovat jossakin määrin tulkinnanvaraisia siltä osin kuin tarkoituksena on esityksen yleisperustelujen mukaisesti se, että valtioneuvoston asetuksella

rajoitettaisiin pää- tai ylijohtajan mahdollisuutta delegoida lain pääsäännön mukaan hänelle kuuluvaa ratkaisuvalltaa työjärjestyksellä muille virkamiehille. Valiokunta ehdottaa sääntelyä selkeytettäväksi tältä osin ottamalla virastokoh-
tisiin lakeihin nimenomaiset säännökset, joi-
den mukaan valtioneuvoston asetuksella sääde-
tään asioista, joita ei voida työjärjestyksessä
määrätä muun virkamiehen ratkaistaviksi. Ehdo-
tettu lisäys on otettava kaikkiin ehdotettuihin la-
keihin. Lakiehdotuksiin jo sisältyvät, samaa

asiaa tarkoittavat säännökset voidaan samalla
poistaa.

Päätösehdotus

Edellä olevan perusteella valtiovarainvaliokun-
ta kunnioittavasti ehdottaa,

*että hallituksen esitykseen sisältyvät la-
kiehdotukset hyväksytään muutettuina
seuraavasti:*

Valiokunnan muutosehdotukset

1.

Laki

tilastokeskuksesta annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan tilastokeskuksesta 24 päivänä tammikuuta 1992 annetun lain (48/1992) 3 ja 4 § (poist.)
seuraavasti:

3 §

Tilastokeskusta johtaa pääjohtaja. Tilastokes-
kuksen organisaatiosta ja toimintayksiköistä
määrätään työjärjestyksessä, jonka pääjohtaja
vahvistaa. Hän ratkaisee myös muut tilastokes-
kuksen ratkaistavat asiat, joita ei ole säädetty
tai työjärjestyksessä määrätty tilastokeskuksen
muun virkamiehen ratkaistavaksi. Valtioneuvos-
ton asetuksella säädetään asioista, joita ei voi-
da työjärjestyksessä määrätä muun virkamiehen
ratkaistaviksi.

3 a §

(Poist.)

4 §

(Kuten HE)

Voimaantulosäännös
(Kuten HE)

2.

Laki

tullilaitoksesta annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan tullilaitoksesta 8 päivänä helmikuuta 1991 annetun lain (228/1991) 1, 3 ja 6 § seuraavasti:

1 §
(Kuten HE)

3 §

Tullilaitosta johtaa pääjohtaja. Pääjohtaja päättää tullihallituksen toimivaltaan kuuluvien oikeussääntöjen antamisesta ja vahvistaa tullilaitoksen työjärjestyksen. Hän ratkaisee myös muut tullihallituksen ratkaistavat asiat, joita ei ole säädetty tai työjärjestyksessä määrätty tullilaitoksen muun virkamiehen ratkaistaviksi. Valtioneuvoston asetuksella säädetään asioista, joita ei voida työjärjestyksessä määrätä muun virkamiehen ratkaistaviksi.

(Poist.) Tullilaboratorion ja tullipiirin päällikkö vahvistaa johtamansa toimintayksikön työjärjestyksen. Tullilaboratoriolle ja tullipiirille kuuluvat asiat ratkaisee mainittujen toimintayksikköjen päällikkö, jollei ratkaisovaltaa ole niiden työjärjestyksessä siirretty muulle virkamiehelle.

(Poist.)

6 §
(Kuten HE)

Voimaantulosäännös
(Kuten HE)

3.

Laki

valtiokonttorista annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan valtiokonttorista 15 päivänä helmikuuta 1991 annetun lain (305/1991) 3 ja 6 § (poist.) seuraavasti:

3 §

Valtiokonttoria johtaa pääjohtaja. Pääjohtaja päättää valtiokonttorin toimivaltaan kuuluvien oikeussääntöjen antamisesta. Valtiokonttorin organisaatiosta ja toimintayksiköistä määrätään työjärjestyksessä, jonka pääjohtaja vahvistaa.

Pääjohtaja ratkaisee myös muut valtiokonttorin ratkaistavat asiat, joita ei ole säädetty tai työjärjestyksessä määrätty valtiokonttorin muun

virkamiehen ratkaistaviksi. Valtioneuvoston asetuksella säädetään asioista, joita ei voida työjärjestyksessä määrätä muun virkamiehen ratkaistaviksi. (Uusi)

3 a §
(Poist.)

6 §
(Kuten HE)

Voimaantulosäännös
(Kuten HE)

4.

Laki

Valtion taloudellisesta tutkimuskeskuksesta annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan Valtion taloudellisesta tutkimuskeskuksesta 12 päivänä tammikuuta 1990 annetun lain
(27/1990) 2 ja 5 § (poist.) seuraavasti:

2 §
Valtion taloudellista tutkimuskeskusta johtaa
ylijohtaja. Valtion taloudellisen tutkimuskes-
kuksen organisaatiosta ja toimintayksiköistä
määrätään työjärjestyksessä, jonka ylijohtaja
vahvistaa. Hän ratkaisee myös muut Valtion
taloudellisen tutkimuskeskuksen ratkaistavat
asiat, joita ei ole säädetty tai työjärjestyksessä
määrätty Valtion taloudellisen tutkimuskeskuk-
sen muun virkamiehen ratkaistaviksi. Valtioneu-
voston asetuksella säädetään asioista, joita ei

voida työjärjestyksessä määrätä muun virkamie-
hen ratkaistaviksi.

2 a §
(Poist.)

5 §
(Kuten HE)

Voimaantulosäännös
(Kuten HE)

5.

Laki

verohallintolain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan 18 päivänä joulukuuta 1995 annetun verohallintolain (1557/1995) 3 §, sellaisena kuin
se on osaksi laissa 318/2001, sekä
lisätään lakiin uusi 3 a § seuraavasti:

3 §

Johtaminen ja ratkaisuvallan käyttäminen

Verohallitusta johtaa pääjohtaja. Pääjohtaja
päättää verohallituksen toimivaltaan kuuluvien
oikeussääntöjen antamisesta ja vahvistaa työ-
järjestyksen. Hän ratkaisee myös muut verohal-
lituksessa ratkaistavat asiat, joita ei ole säädet-
ty tai työjärjestyksessä määrätty verohallituk-
sen muun virkamiehen ratkaistaviksi. Valtioneu-
voston asetuksella säädetään asioista, joita ei

*voida työjärjestyksessä määrätä muun virkamie-
hen ratkaistaviksi.*

(2 mom. poist.)

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

3 a § (Kuten HE)

Voimaantulosäännös
(Kuten HE)

Helsingissä 4 päivänä lokakuuta 2002

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Maria Kaisa Aula /kesk	Ola Rosendahl /r (osittain)
vpj.	Kari Rajamäki /sd	Matti Saarinen /sd
jäs.	Olavi Ala-Nissilä /kesk	Anni Sinnemäki /vihr
	Pirjo-Riitta Antvuori /kok	Sakari Smeds /kd
	Timo Ihamäki /kok	Marja-Liisa Tykkyläinen /sd
	Seppo Kääriäinen /kesk (osittain)	Kari Uotila /vas
	Markku Laukkanen /kesk	Jukka Vihriälä /kesk
	Hanna Markkula-Kivisilta /kok	vjäs. Liisa Hyssälä /kesk (osittain)
	Tuija Nurmi /kok	Kari Kantalainen /kok
	Mauri Pekkarinen /kesk	Mikko Kuoppa /vas
	Virpa Puisto /sd	Ulla-Maj Wideroos /r (osittain).

Valiokunnan sihteerinä jaostokäsittelyssä on toiminut

valiokuntaneuvos Alpo Rivinoja.