



Budjettiosasto
Noora Heinonen

Valtiovarainministeriön lausuntopyyntö 24.4.2017

Valtiovarainministeriön lausunto hallituksen esitysluonnoksesta maakuntauudistuksen täytäntöönpanoa sekä valtion lupa-, ohjaus- ja valvontatehtävien uudelleenorganisointia koskevaksi lainsäädännöksi

Valmisteltava hallituksen esitysluonnos liittyy eduskunnalle 2.3.2017 annettuun sote- ja maakuntauudistusta koskevaan hallituksen esitykseen (HE 15/2017 vp) sekä sitä täydentävään maakuntien rahoitusta koskevaan eduskunnalle 18.5.2017 annettuun hallituksen esitykseen (HE 57/2017 vp).

Esitysluonnos sisältää ehdotukset maakunnille valtiolta ja kunnilta siirrettäviä muita kuin sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen tehtäviä koskevien erityislakien muuttamiseksi.

Lisäksi hallituksen esitysluonnos sisältää ehdotukset Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontaviraston, aluehallintovirastojen, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten ja työ- ja elinkeinotoimistojen lakkauttamisesta sekä uuden Valtion lupa- ja valvontaviraston perustamisesta.

Valtiovarainministeriö lausuu ehdotuksesta yleisesti ja lausuntopyynnössä pyydettyjen teemojen mukaisesti seuraavaa:

Maakuntauudistuksessa maakunnille siirtyvät tehtäväalat (lausuntopyynnön asiakohta A)

Valtiovarainministeriöllä ei ole esitettyyn huomautettavaa.

Valtion lupa-, ohjaus- ja valvontatehtävien uudelleenorganisointi (lausuntopyynnön asiakohta B)

Esityksellä perustettaisiin uusi Valtion lupa- ja valvontavirasto, jolle koottaisiin pääosa lakkautettavaksi ehdotettavien aluehallintovirastojen ja Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontaviraston (jatkossa *Valvira*) tehtävistä sekä osa lakkautettavaksi ehdotettavien elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten tehtävistä. Valtion lupa- ja valvontavirasto olisi toimivallaltaan valtakunnallinen ja tehtäviltään monialainen valtion hallintoviranomainen, joka turvaisi alueilla toimien perusoikeuksien ja oikeusturvan toteutumista ja valvoisi yleistä etua hoitamalla lainsäädännön toimeenpano-, ohjaus- ja valvontatehtäviä. Virastotyyppiltään Valtion lupa- ja valvontavirasto olisi uudenlainen valtioneuvoston alainen ja sitä ohjaavien ministeriöiden yhteinen virasto.

Lausuntopyynnön kohta 2:

Tässä voitte kommentoida Valtion lupa- ja valvontavirastoa koskevaa lakiehdotusta (2. Laki Valtion lupa- ja valvontavirastosta), sen yksityiskohtaisia perusteluja sekä sitä koskevia yleisperusteluosuuksia: Muutos- ja korjausehdotuksia Valtion lupa- ja valvontavirastoa koskevaan lakiehdotukseen ja sen yksityiskohtaisiin perusteluihin sekä mahdolliset kommentit yleisperusteluihin. Onko teillä kommentoitavaa kohtaan 2 (pakollinen vastaus): kyllä tai ei.

Valtiovarainministeriön vastaus: kyllä

Luku 1 Valtion lupa- ja valvontaviraston asema ja tehtävät (1–4 §)

Luku 2 Valtion lupa- ja valvontaviraston organisaatio (5 §)

Luku 5 Sosiaali- ja terveysalan tehtävistä vastaavaa toimialaa koskevat erityissäännökset (14–19 §)

Luku 6 Eräiden ympäristönsuojelu- ja vesiasioiden käsittely Valtion lupa- ja valvontavirastossa (20–23 §)

Valtiovarainministeriöllä ei ole esitettyyn huomautettavaa.

Luku 3 Valtion lupa- ja valvontaviraston johtaminen (6–9 §)

Valtiovarainministeriö toteaa, että johtamisen kannalta keskiössä on viraston yhteinen toiminta vs. toimialojen toiminta ja niiden johtaminen. Käytännössä johdon on pyrittävä löytämään tasapaino viraston yhteisten tavoitteiden ja toimialojen tavoitteiden välillä sekä pystyttävä kohdentamaan resurssit järkevästi tavoitteiden mukaisesti. Yhteiset tavoitteet edellyttävät aitoa yhteistä näkemystä ja sitä toteuttavaa johtamista. Yleisesti ohjauksen ja johtamisen kannalta ongelmallisimpia alueita ovat rajapinnoilla olevat asiat, samoin toimivaltajakojen väliin puutoavat asiat. Johtamisessa onnistuminen edellyttää hyvin laadittuja yhteisiä tavoitteita, jotka huomioivat toimialojen keskeiset tarpeet. Nykyisin monissa virastoissa johto edustaa liikaa oman yksikkönsä tavoitteita ja kannustimia yhteisten asioiden hoitamiseksi on vain rajallisesti. Lakiehdotuksessa kuvatut tavoitteet ja johtamisjärjestelmä vaikuttavat kiinnostavilta ja hyvältä uudelta kokeilulta monialaisenviraston johtamiseksi ylimmän johdon yhteistyönä.

Luku 4 Valtion lupa- ja valvontaviraston ohjaus (10–13 §)

Valtiovarainministeriö katsoo, että virastolle ehdotettava ministeriöiden yhteinen strateginen ohjaus (10 §) on linjassa ohjausjärjestelmien kehittämisen periaatteiden kanssa ja pyrkii osin uudellakin tavalla ratkomaan ministeriöiden välisen yhteistyön ongelmia. Säännösesitys on hyvä, mutta asiassa onnistuminen jää riippumaan siitä, miten yhteistyössä onnistutaan käytännössä. Tällöin on päästävä yli ministeriörajoista ja nähtävä myös valtionhallinnon kokonaistavoitteet. Valtioneuvostotason asemesta yhteensovittamisen tulisi tapahtua ministeriötason ohjausryhmässä.

Viraston suuri koko ja ohjaukseen osallistuvien ministeriöiden määrä tekee ohjauksesta ja sitä tukevasta johtamisesta haastavaa. Haasteena voi olla myös rajanveto yhteisen ohjauksen ja ministeriökohtaisen toimialaohjauksen (13 §) välillä. Tulossopimuksella on viraston ohjauksessa ja johtamisessa tärkeä merkitys, koska se muodostaa keskeisimmän ohjausasiakirjan. Sopimuksen pitää pysyä riittävän strategisella tasolla eikä siihen tule sisällyttää kaikkea viraston tekemistä ja sen tavoitteistoa. Itse prosessin on oltava riittävän joustava ja perustuttava jatkuvaan dialogiin. Operatiiviset valinnat tehtävien hoitamiseksi tulisi jättää virastolle itselleen. Valtiovarainministeriö ehdottaa, että vielä harkittaisiin perustelujen täydentämistä tässä sanotun johdosta.

Esitysluonnoksen mukaan viraston tulossopimuksesta säädettäisiin 10 §:n 3 momentissa siten, että se tehdään hallituksen toimikaudeksi. Valtiovarainministeriö tukee esitystä, mutta ehdottaa harkittavaksi 10 §:n 3 momentin lausetta ”Tulos-

sopimus laaditaan hallituksen toimikaudeksi ja sen sisältö tarkistetaan vuosittain ottaen huomioon valtiontalouden kehyykset ja valtion talousarvio.” siirtämistä lain 10 §:n 6 momentin mukaiseen valtioneuvoston asetukseen.

Luku 7 Erinäiset säännökset (24–32 §)

Ehdotuksen 7 luvun 24 §:n 2 ja 3 momenttien mukaan viraston toimialajohtaja ja toimintayksiköiden johtajat nimitetään määrääjäksi. Pykälästä tai sen perusteluista ei käy ilmi, minkä pituisesta määrääjasta on kysymys. Valtiovarainministeriö toteaa, että myös määrääjän pituudesta tulisi säätää tässä yhteydessä.

Ehdotuksen 7 luvun 24 §:n 5 momentin mukaan Valtion lupa- ja valvontaviraston virkojen kelpoisuusvaatimuksista säädetään valtioneuvoston asetuksella. Viraston päällikkönä toimivan pääjohtajan kelpoisuusvaatimuksista säädettäisiin valtion virkamieslaissa. Tämä on todettu momentin yksityiskohtaisissa perusteluissa. Pykälästä tai sen perusteluista ei käy kuitenkaan ilmi, onko myös pääjohtajan kelpoisuusvaatimuksista tarkoitus säätää asetuksella.

Valtion lupa- ja valvontavirastoa koskevat yleisperustelut ja muut huomiot

Yleisperustelujen kohdan 4.4, Henkilöstövaikutukset, alussa on sanottu, että maakuntauudistuksen johdosta ei tavoitella henkilöstövähennyksiä. Välillisesti uudistus aiheuttaisi kuitenkin henkilöstön määrän vähenemistä, kun tehtävien hoitoa pyrittäisiin tehostamaan maakunnissa. Saman kohdan 4.4 jaksossa Vaikutukset valtion sisällä siirtyvään henkilöstöön on alakohdassa Valtion lupa- ja valvontavirastoon siirtyvä henkilöstö sanottu vastaavasti, ettei tavoitella henkilöstövähennyksiä, mutta viraston perustaminen johtaisi kuitenkin ylimmän johdon ja hallintotehtävien määrän vähentymiseen ja uudistus aiheuttaisi myös välillisesti henkilöstön määrän vähenemistä, kun tehtävien hoitoa pyrittäisiin uudessa virastossa tehostamaan. Valtiovarainministeriö pitää näitä linjauksia asianmukaisina.

Alakohdassa Palkkausjärjestelmämuutokset on viitattu maakuntien palvelukseen siirtymiseen liittyviin palkkaharmonisointivaikutuksiin ja sanottu, että palkkaharmonisoinnin kustannusvaikutus määräytyy sen mukaisesti, millaisiksi tehtäväkohtaiset palkkatasot maakunnissa määritellään ja millä aikataululla harmonisointi tapahtuu. Valtiovarainministeriö pitää osin ymmärrettävänä, ettei tästä ole voitu esittää numeerisia arvoja. On joka tapauksessa selvää, että kustannukset voivat olla huomattavia ja että harmonisointityö on tehtävä vastuullisesti tämäkin seikka huomioon ottaen. Tämä tulisi erikseen huomioida tekstissä.

Valtiovarainministeriö toteaa, että esityksen yleisperusteluissa vaikutukset valtion sisällä siirtyvään henkilöstöön, *Valtion lupa- ja valvontavirastoon siirtyvä henkilöstö* –kohdassa (s. 177) sekä *muu valtion virastojen välillä siirtyvä henkilöstö* –kohdassa (s. 178) on selkeyden vuoksi syytä mainita, että valtion virkamiehet siirtyvät tehtävien mukana suoraan valtion virkamieslain 5 a – 5 c §:ien perusteella. Työsuojeluvalvonnasta valtiovarainministeriö huomioi, että työsuojelun valvonta siirtyisi nykyisiltä aluehallintovirastoilta uuteen Valtion lupa- ja valvontavirastoon. Työsuojeluvalvonnan aseman järjestämiseen vaikuttavat Suomen ratifioima kansainvälisen työjärjestön (ILO) yleissopimus nro 81. Ministeriö pitää oikeana, että muutoksen yhteydessä pidetään kiinni yleissopimuksessa määritellystä työsuojeluvalvonnan aseman riippumattomuudesta ja että puolueettomuudesta on huolehdittu.

Lausuntopyynnön kohta 3:

Tässä voitte kommentoida Ahvenanmaan valtionvirastosta annettua lakiehdotusta (3. Laki Ahvenanmaan valtionvirastosta), sen yksityiskohtaisia perusteluja sekä yleisperusteluosuuksia: Muutos- ja korjausehdotuksia Ahvenanmaan valtionvirastoa koskevaan lakiehdotukseen ja sen yksityiskohtaisiin perusteluihin sekä mahdolliset kommentit yleisperusteluihin. Onko teillä kommentoitavaa kohtaan 3 (pakollinen vastaus): kyllä tai ei.

Valtiovarainministeriön vastaus: ei

Maakuntauudistusta ja valtion lupa-, ohjaus- ja valvontatehtävien uudelleenorganisointia koskeva voimaannolaki sekä erityislakien muutokset (lausuntopyynnön asiakohta C)

Lausuntopyynnön kohta 4:

Tässä voit kommentoida hallituksen esitykseen sisältyvää ehdotusta laiksi maakuntauudistuksen täytäntöönpanoa sekä valtion lupa-, ohjaus- ja valvontatehtävien uudelleenorganisointia koskevan lainsäädännön voimaannpanosta (6. Voimaannolaki): Muutos- ja korjausehdotuksia voimaannpanolain pykäliin ja yksityiskohtaisiin perusteluihin. Onko teillä kommentoitavaa kohtaan 4 (pakollinen vastaus): kyllä tai ei.

Valtiovarainministeriön vastaus: kyllä

Luku 1 Yleiset säännökset (1–3 §)

Luku 2 Tehtäviä ja toimivaltaa koskevat säännökset (4–7 §)

Luku 4 Omaisuusjärjestelyt (11–26 §)

Valtiovarainministeriöllä ei ole esitettyyn huomautettavaa.

Luku 3 Henkilöstöä koskevat säännökset (8–10 §)

Voimaannpanoa koskevan ehdotuksen 3 luvun 9 §:n 1 momentin mukaan henkilöstön siirto valtiolta maakunnille katsotaan liikkeenluovutukseksi. Pykälän 2 momentin mukaan henkilö siirtyisi maakunnan palvelukseen, jos siirtyvät tehtävät muodostaisivat vähintään puolet hänen tosiasiallisista työtehtävistään. Pykälän yksityiskohtaisissa perusteluissa viitataan liikkeenluovutusta koskeviin virkamieslain 5 e ja 5 f §:iin.

Valtiovarainministeriö toteaa, että virkamieslain mukaisissa liikkeenluovutustilanteissa ei ole tarvetta säätää erityisiä rajoituksia tai määritelmiä siirtyvään henkilöstöön tai heidän tehtäviensä määrittämiseen liittyen. Kuten momentin yksityiskohtaisissa perusteluissakin todetaan, esityksen mukaisessa henkilöstön siirtymisessä on tärkeää varmistua, että välttämätön palvelutuotanto turvattaisiin siirtymätilanteessa ja henkilöstöresurssit sovitettaisiin siten, että sekä maakunnilla että valtion virastoilla olisi myös jatkossa käytössään riittävä ja osaava henkilöstö. Ehdotetun 9 §:n 2 momentti voi vaikeuttaa tämän tavoitteen toteutumista tai muodostua jopa esteeksi sille.

Voimaannpanolain 10 §:ssä säädettäisiin eräiden valtion palveluksesta maakuntasektorille siirtyvien henkilöiden lisäeläketurvasta. Kun organisaatioiden ja teh-

tävien uudelleen järjestelyissä valtiolta on siirtynyt henkilöstöä yksityiselle sektorille tai kuntasektorille, on aina varmistettu henkilöstön mahdollisen lisäeläketurvan säilyminen. Maakuntaudistuksen myötä valtiolta siirtyy maakuntien palvelukseen noin 6000 henkilöä. Valtiolta maakuntien palvelukseen siirtyvän henkilöstön siirtymisen ajankohta on 1.1.2019. Valtiovarainministeriö on asettanut työryhmän 30.6.2017 päättävään määräajoin, jonka eräänä tehtävänä on varmistaa maakuntien palvelukseen siirtyvien työntekijöiden mahdollinen oikeus julkisen sektorin lisäeläketurvaan.

Voimaannpanolain 10 § on pääosin edellä kuvatun linjan mukainen. Pykäläluonnoksen mukaan kuitenkin siinä säädettäisiin henkilöstön lisäeläketurvan säilymisestä myös viimeistään 31.12.2020 perustetun yhteisön palveluksessa. Valtionhallinnon yhtiöittämistapauksissa ei ole käytetty lisäeläketurvan jatkamista mahdollisissa myöhemmissä siirtymisissä toisen organisaation palvelukseen. Valtiovarainministeriö puoltaa tässä tapauksessa 10 §:n mukaista säätämistä, koska siihen on kokonaisuuteen liittyvät perustellut syyt. Perustelutekstin lause *”Ehdotus vastaa niitä järjestelyjä, jotka on tehty henkilöstön kanssa valtion yhtiöittämistapauksissa.”* pitäisi kuitenkin muuttaa edellä sanotun johdosta.

Luku 5 Erinäiset säännökset (27–34 §)

Valtion lupa- ja valvontaviraston palkkausjärjestelmää koskevalla 29 §:n siirtymäsäännöksellä toteutettaisiin uudentyyppinen ratkaisu palkkausjärjestelmän saamiseksi Valtion lupa- ja valvontavirastoon kitkattomasti ja heti sen perustamisesta alkaen. Valtiovarainministeriö pitää järjestelyä, säännöstä ja sen perusteluja sekä perustuslakiarviota asianmukaisina ja kannatettavina. Mahdollisuus toimia näin edellyttää kuitenkin, että perusteluissa mainittu neuvottelutulos virkaehtosopimuksesta allekirjoitetaan sopimukseksi ennen hallituksen esityksen antamista.

Lausuntopyynnön kohta 5:

Tässä voit kommentoida hallituksen esityksen sisältämiä muita 224 lakiehdotusta, joilla toteutetaan maakuntaudistuksen edellyttämät tehtävänsiirrot maakunnille, Valtion lupa- ja valvontavirastolle ja muille virastoilla: Muutos- ja korjausehdotuksia esitysluonnoksen pykäliin (4. MAKU II lakiehdotukset) ja yksityiskohtaisiin perusteluihin (5. MAKU II yksityiskohtaiset perustelut). Onko teillä kommentoitavaa kohtaan 4 (pakollinen vastaus): kyllä tai ei.

Valtiovarainministeriön vastaus: kyllä

Luku 1.2 Valtiovarainministeriö

Lakiehdotus maataloudessa käytettyjen eräiden energiatuotteiden valmisteveron palautuksesta annetun lain muuttamisesta on esitetty kahdesti; lakiluonnos nro 4 ja nro 6. Yksityiskohtaisissa perusteluissa lakiehdotus on esitelty vain kertaalleen (otsikkokohdassa 1.2.5).

Lausuntopyynnön kohta 6:

Tässä kohdassa voitte jättää muita lausunnoilla olevaa hallituksen esitystä koskevia uudistuksen täytäntöönpanoon liittyviä kommenttejanne, huomioitanne ja näkemyksiänne. Onko teillä kommentoitavaa kohtaan 6 (pakollinen vastaus): kyllä tai ei.

Valtiovarainministeriön vastaus: kyllä, hallinnonalariippumaton yleinen palaute täytäntöönpanoa koskeviin lakiehdotuksiin

Valtiovarainministeriö huomioi, että lukuisia valtion maksuasetuksia on esitettyjen lainmuutosten seurauksena muutettava. Jatkossa nämä maksutulot ohjautuvat joko maakunnille tai uudelle Valtion lupa- ja valvontavirastolle. Ministeriö pitää tärkeänä tämän valmistelutyön käynnistämistä riittävän ajoissa ennen lainmuutosten voimaantuloa.

Valtiovarainministeriö kiinnittää huomiota ehdotettujen muutosten vaikutuksiin konsernipalveluiden tuottajiin. Siirtymäajan jälkeen esimerkiksi Valtion tieto- ja viestintätekniikkakeskus Valtori ei tuottaisi maakuntahallinnon organisaatioille palveluita muutoin kuin hallinnon turvallisuusverkkotoiminnasta annetun lain mukaisesti ja tämä tulisi huomioida arvioitaessa muutoksiin liittyviä siirtoja. Muutosehdotusten vaikutuksia mm. tarvittavien investointien osalta tulisi arvioida osana taloudellisten vaikutusten arviointia. Erityisesti maakunnille siirrettävien määrärahojen aleneva kehystaso asettaa tarpeen hyödyntää digitalisaation mahdollistamaa tuottavuuspotentiaalia ja konkreettiset toimet tulisi aloittaa jo etupainotteisesti.

Hallituksen esitysluonnoksen taloudellisten vaikutusten arviointia ja muita perustelujen tietoja tulee tarkentaa siten, että ne vastaavat mahdollisimman ajantasaista tietopohjaa erityisesti uudistuksen muutuskustannusten ja niitä koskevan rahoituksen sekä maakuntien valtion rahoituksen osalta.

Valtiosihteeri kansliapäällikkönä



Martti Hetemäki

Budjettipäällikkö



Hannu Mäkinen

Liitteet

-

Jakelu

Valtiovarainministeriö kirjaamo (lausuntopalvelu.fi)

Tiedoksi

BO/Noora Heinonen, HO/Tuomo Vainio, VO/Pia Kivimies, JulkICT/Timo Hattinen, RMO/Virva Walo, KAO/Ilkka Turunen