



Työ- ja elinkeinoministeriö

Viite: Työ- ja elinkeinoministeriön lausuntopyyntö 9.5.2018, TEM/1260/03.01.01/2018

### Lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi kasvupalveluvirastosta

Työ- ja elinkeinoministeriö on pyytänyt valtiovarainministeriöltä lausuntoa otsikon asiassa. Esityksessä ehdotetaan täydennettävän eduskunnalle 5 päivänä huhtikuuta 2018 annettua hallituksen esitystä laiksi alueiden kehittämisestä ja kasvupalveluista ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 35/2018). Hallituksen esitystä täydennettäisiin uudella lailla kasvupalveluvirastosta.

Esitetyllä lailla säädettäisiin maksamista ja järjestelmäpalveluja koskevien tehtävien hoidon jatkamisesta elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten sekä työ- ja elinkeinotoimistojen kehittämis- ja hallintokeskuksessa, jonka nimi muutettaisiin Kasvupalveluvirastoksi. Lisäksi Kasvupalveluviraston hoidettaviksi jäisivät kehittämis- ja hallintokeskuksessa hoidetut kotoutumisen edistämisestä annetussa laissa tarkoitetut valtion korvauksia maakunnille koskevat tehtävät ja eräitä muita kotoutumisen edistämisestä annetussa laissa tarkoitettuja valtion tehtäviä.

Esityksessä ehdotetaan Kasvupalveluviraston toimialaksi valtion ja maakuntien yhteisiä maksatusasioita, valtion ja maakuntien yhteisiä tukipalveluja ja yhteistä asiakaspalvelua.

#### *Suhde maakuntiin ja taloudelliset vaikutukset*

Valtiovarainministeriö pitää tärkeänä, että Kasvupalveluviraston rakenteesta ja toimialasta riippumatta maakuntien itsehallinnon toteutuminen varmistetaan suhteessa viraston toimivaltaan. Erityistä huomiota tulee kiinnittää virastolle suunniteltuihin maksatustehtäviin, joiden keskittämisperuste viraston muista tietojärjestelmä- ja asiakaspalvelutehtävistä poiketen ei liity työvoiman alueellisen liikkuvuuden varmistamiseen, vaan resurssien tehokkaaseen käyttöön ja palvelujen yhdenvertaisuuteen.

Myös määrärahan varaaminen talousarvioon, määrärahojen käytön hyväksyminen ja seuranta sekä maksatusprosessin asianmukaisen sisäisen valvonnan järjestäminen ovat lähtökohtaisesti maakuntien vastuulla. Tämän vuoksi Kasvupalveluviraston ja maakuntien välisen rajapinnan määrittelyyn on kiinnitettävä erityistä huomiota ja varmistettava, että maakunnilla on mahdollisuus valvoa Kasvupalveluvirastossa toteutettavia prosesseja.

Maakuntien yleiskatteisen rahoituksen näkökulmasta tulee myös varmistaa, ettei laissa ehdotettava virastorakenne muodosta millään tehtäväalueella riskiä viraston ja maakunnan prosessien päällekkäisyyteen ja resurssien tehottoomaan käyttöön.

Valtiovarainministeriö huomauttaa lisäksi, että esityksessä ehdotetaan virastolle 29 miljoonan euron määrärahaa lähtökohtaisesti työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan momentille. Julkisen talouden suunnitelmassa vuosille 2019-2022 ko. määräraha on vuodesta 2020 lähtien valtiovarainministeriön momentilla 28.89.32 Maakuntien muiden tehtävien rahoitus. Tältä momentilta virastolle siirrettävän määrärahan suuruus on tarkennettava ja täsmennettävä JTS 2020-2023 -valmistelun yhteydessä.

Kokonaisuutena arvioiden esitysluonnos on varsin suppea asian merkitykseen nähden. Esityksestä puuttuvat lähes kokonaan tarkemmat vaikutusarvioinnit ja taustatiedot. Esityksessä ei ole esimerkiksi juuri lainkaan käsitelty virastomuutoksen vaikutuksia viranomaiskentän toimintaan (ml. vaikutuksia viraston omaan järjestäytymiseen ja sen käyttämiin tai tarvitsemiin järjestelmiin, vaikutuksia muihin viranomaisiin tai toimijoihin ja niiden tehtäviin esimerkiksi järjestelmien tuottamisessa), vaikutuksia asiakkaisiin, vaikutuksia viraston toimialaan kuuluvien tehtävien kielelliseen asemaan tai vaikutuksia julkiseen talouteen, ml. viraston toimeenpano. Esitysluonnoksessa mainitaan tulevat lisäresurssitarpeet, mutta ei arvioida niiden laajuutta tai mahdollisuuksia ja keinoja vastata niihin.

Myös henkilöstövaikutukset on kuvattu varsin lyhyesti. Luonnoksessa todetaan, että virastoon siirtyisi yhteensä 270 htv:n resurssi, mutta esitettyjen koontitietojen yhteenlaskettu summa on 260 htv. Esitys ei myöskään ota kantaa alas ajettavan Hetli Oy:n henkilöstön asemaan. Todettakoon lisäksi tässä yhteydessä maakuntauudistuksen kokonaisuuteen liittyvä hallituksen linjaus, jonka mukaan tehtävien uudelleenjärjestelyissä minimoidaan henkilöstön siirtymiset paikkakunnalta toiselle. Luonnoksen perusteella ei ole selvää, missä määrin ja miten tätä linjausta toteutetaan.

#### *Pykäläkohtaiset huomiot*

Lakiehdotuksen perusteella viraston toimiala (1 §) olisi varsin laajasti määritelty, eikä itsessään kuvaisi riittävällä täsmällisyydellä viraston tehtäväkentää ja suhdetta valtion muihin virastoihin taikka maakuntiin ja kuntiin sekä henkilöasiakkaisiin. Viraston tehtävät taas on 2 §:ssä määritelty osin viittaamalla lakiin (kasvupalveluiden rahoituslaki), jota koskevaa esitystä ei ole annettu eduskunnalle tai toimitettu esitysluonnoksen liitteenä. Ministeriö pitää tällaista lainsäädäntötekniikkaa ja esitysjärjestystä ongelmallisena, koska virastolakia ja viraston tehtäviä ei ole mahdollista kokonaisuutena arvioida. Säännöksessä tarkoitetut järjestelmät ja alustat tulisi määritellä tarkemmin sekä erityisesti selvittää miten näiden tietojärjestelmäpalveluiden tuottaminen ja tarjoaminen on suunniteltu järjestettävän. Tältä osin mahdolliset vaikutukset esimerkiksi perustettavan Valtion lupa- ja valvontaviraston (HE 14/2018) tietohallintoon jäävät epäselviksi. Kasvupalveluvirastosta ei voi syntyä uutta palvelukeskusta, joka alkaisi tuottamaan ICT- palveluja muille valtion viranomaisille.

Kasvupalveluviraston toimeenpanemat maksamista, maksamisen keskeyttämistä, takaisinperintää ja tuen palauttamista koskevat tehtävät voivat tässä tapauksessa tarkoittaa teknisiä toimeenpanotehtäviä, ja varsinaisen päätöksentekovastuun tulee kaikissa tilanteissa säilyä maakunnalla. Näin ollen ehdotetun 2 § toisen momentin termi "hoitaa" tulisi korvata muotoilulla "toimeenpanna maakunnan puolesta".

Mainittuun 2 §:ään sisältyvän asetuksenantovaltuuden osalta todettakoon, että virastolle ei voida antaa julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä asetuksella; tähän nähden valtuutusta voisi olla tarpeen tarkentaa sen selventämiseksi, että kyse on pykälässä säädettyjen tehtävien suorittamista koskevasta tarkentavasta sääntelystä.

Ehdotuksen 3 §:n (ohjaus) sisältö jää luonnoksessa epäselväksi sen suhteen, mikä on säännöksen suhde viraston tehtäviin koskevaan sääntelyyn (tilatut palvelut) ja miten ne liittyvät viraston ohjauksen. Virastolain yhteydessä voisi myös olla syytä harkita, onko tarve säätää ministeriön tai muiden viranomaisten ja viraston keskinäisistä tiedonsaantioikeuksista.

Viraston johtamista koskevan säännöksen (4 §) nojalla viraston ja sen tehtävien organisointi kokonaisuutena jäisi työjärjestystasolla määrättäväksi. Esitysluonnoksesta ei ilmene, millaisia tarpeita viraston tehtävät asettavat esimerkiksi sen toimipaikkaverkostolle ja henkilöstön

sijoittumiselle, toimintojen keskinäisille suhteille tai kielellisten oikeuksien toteuttamiselle. Ehdotuksesta ei myöskään ilmene millaisista asioista olisi tarkoitus määrätä työjärjestyksellä. Tähän nähden säädöstason tarkoituksenmukaisuuteen on hankala ottaa kantaa. Myös säännökseen sisältyvä asetuksenantovaltuus virastopäällikön tarkemmista tehtävistä jättää sen avoimeksi, onko tehtävistä tarkoitus säätää yleisestä mallista poikkeavalla tavalla. Viraston johtokuntaa koskeva asetuksenantovaltuus (6.3 §) puolestaan jättää tulkinnanvaraiseksi sen, miten johtokunnan toimikaudesta on tarkoitus säätää, kun itse säännös jo toteaa toimikaudeksi 4 vuotta. Kokonaisuutena viraston johdon, johtokunnan ja mahdollisen asiakasneuvottelukunnan keskinäiset roolit jäävät epäselviksi.

Virastolakiin ei sisälly sääntelyä sen suoritteiden maksullisuudesta. Ottaen huomioon edellä sen tehtävien avoimuudesta ja rahoituspohjan taustatiedoista todettu, tällaisen sääntelyn tarpeeseen ei ole mahdollista ottaa kantaa.

Lakiehdotukseen liittyvien siirtymäsäännösten osalta ministeriö toteaa, että hallituksen esitykseen kasvupalvelulaista (HE 35/2018) sisältyvät voimaannpanosäännökset vaikuttaisivat jo ehdotetun sanamuotonsa perusteella siirtävän henkilöstöä ja omaisuutta vain maakuntaan. Säännökset eivät siten koske tilannetta, jossa nyt puheena olevat tehtävät säädetään muun kuin maakunnan vastuulle. Kun tehtävä jää sitä nykyisin hoitavaan virastoon, myös sen hoitamiseen liittyvä omaisuus ja henkilöstö jää virastoon ilman eri säännöstä. Tähän nähden siirtymäsäännösten muotoilu ("Poiketen siitä, mitä - - -") ja viittaus kasvupalvelulain voimaannpanolakiin on omiaan aiheuttamaan tulkintaepäselvyyksiä. Sen sijaan nykyisin ELY-keskuksessa hoidettavien tehtävien osalta ei ole ehdotettu siirtymäsäännöstä, jolla niihin liittyvä omaisuus ja vireillä olevat asiat siirtyisivät Kasvupalveluvirastoon. Valtion sisällä tapahtuvien henkilöstösiirtojen osalta ei asiasta kuitenkaan ole tarpeellista säätää erikseen, sillä asiasta säädetään virkamieslain 5 a-c §:issä.

Ottaen huomioon asian kokonaismerkitys ja edellä todetut seikat, valtiovarainministeriö suosittelee harkittavaksi, onko virastolaki syytä ehdottaa omana erillisenä hallituksen esityksenään jatkovalmistelun ja -arvioinnin jälkeen. Ottaen huomioon, että ehdotuksessa nykyinen KEHA- keskus jatkaisi osassa tehtäviään virastona uudella nimellä, olisi mahdollista säätää ehdotetussa kasvupalvelulaissa (HE 35/2018) ja aineellisessa lainsäädännössä (ns. sisältölait) ao. tehtävät KEHA- keskukselle ja tehdä sanottuun sääntelyyn tekninen nimenmuutos virastolain esityksen yhteydessä. Tällä tavoin HE 35/2018 voitaisiin käsitellä eduskunnassa ennen virastolain antamista.

Valtiosihteeri kansliapäällikkönä



Martti Hetemäki

Budjettipäällikkö, osastopäällikkö



Hannu Mäkinen

