



VALTIOVARAINMINISTERIÖ

Aluehallinto- virastojen ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristö- keskusten ohjausjärjes- telmän kehittämis- työryhmän raportti



12/2014

Hallinnon kehittäminen



VALTIOVARAINMINISTERIÖ

Aluehallintovirastojen ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten ohjausjärjestelmän kehittämistyöryhmän raportti



VALTIOVARAINMINISTERIÖ
PL 28 (Snellmaninkatu 1 A) 00023 VALTIONEUVOSTO
Puhelin 0295 16001 (vaihde)
Internet: www.vm.fi
Taitto: Pirkko Ala-Marttila /VM-julkaisutiimi

Juvenes Print - Suomen Yliopistopaino Oy, 2014

Kuvailulehti

Julkaisija ja julkaisuaika	Valtiovarainministeriö, maaliskuu 2014	
Tekijät	Aluehallintovirastojen ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten ohjausjärjestelmän kehittämistyöryhmä	
Julkaisun nimi	Aluehallintovirastojen ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten ohjausjärjestelmän kehittämistyöryhmän raportti	
Asiasanat	hallinnon kehittäminen, ohjausjärjestelmät, aluehallinto	
Julkaisusarjan nimi ja numero	Valtiovarainministeriön julkaisuja 12/2014	
Julkaisun myynti/jakaja	Julkaisu on saatavissa pdf-tiedostona osoitteesta www.vm.fi/julkaisut . Samassa osoitteessa on ohjeet julkaisun painetun version tilaamiseen.	
Painopaikka ja -aika	Juvenes Print - Suomen Yliopistopaino Oy, 2014	
ISBN 978- 952-251-554-4 (nid.) ISSN 1459-3394 (nid.) ISBN 978-952-251-555-1 (PDF) ISSN 1797-9714 (PDF)	Sivuja 90	Kieli Suomi
Tiivistelmä Valtiovarainministeriö asetti 16.4.2013 työryhmän aluehallintovirastojen ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten ohjausjärjestelmän kehittämiseksi hallituksen aluehallintouudistuksen toimeenpanosta ja toteutumisesta eduskunnalle antaman selonteon (ALKU-selonteko) linjausten mukaisesti. Selonteossa linjattiin, että aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten ohjausmallia selkeytetään ja yksinkertaistetaan siirtymällä kaksipuoliseen ohjaus- ja suunnittelujärjestelmään. Työryhmän tehtävänä oli tehdä ehdotukset ohjausjärjestelmän kehittämisen edellyttämiksi säädosmuutoksiksi perusteluineen; tehdä ehdotus yhteisen strategia-asiakirjan 2016 - 2019 rakenteeksi, valmisteluajatauluksi ja -menetelmäksi sekä sovittaa yhteen aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten ohjauksen muuta kehittämistyötä. Työryhmä päätti yksimielisesti, että strategia-asiakirjan rakenne on tarkoituksenmukaista laatia vasta strategia-asiakirjan valmistelun yhteydessä. Työryhmän näkemyksen mukaan aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten ohjausjärjestelmää tulisi kehittää strategisemmaksi, kevyemmäksi, poikkihallinnollisemmaksi ja yhtenäisemmäksi samalla ALKU-selonteossa tehdyt linjaukset huomioon ottaen. Työryhmä on määritellyt näiden tavoitteiden toteuttamisen edellyttämät toimenpiteet sekä niiden tarkemman sisällön. Työryhmä on laatinut ehdottamiensa toimenpiteiden perusteella luonnoksen tarvittaviksi lainsäädäntömuutoksiksi aluehallintovirastoja ja ELY-keskuksia koskevaan lainsäädäntöön.		

Presentationsblad

Utgivare och datum	Finansministeriet, mars 2014	
Författare	Utvecklingsarbetsgruppen för regionförvaltningsverkens samt närings-, trafik- och miljöcentralernas styrsystem	
Publikationens titel	Aluehallintovirastojen ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten ohjausjärjestelmän kehittämistyöryhmän raportti	
Publikationsserie och nummer	Finansministeriet publikationer 12/2014	
Beställningar/distribution	Publikationen finns på finska i PDF-format på www.vm.fi/julkaisut . Anvisningar för beställning av en tryckt version finns på samma adress.	
Tryckeri/tryckningsort och -år	Juvenes Print – Finlands Universitetstryckeri Ab, 2014	
ISBN 978-952-251-554-4 (hft.) ISSN 1459-3394 (hft.) ISBN 978-952-251-555-1 (PDF) ISSN 1797-9714 (PDF)	Sidor 90	Språk Finska

Sammandrag

Finansministeriet tillsatte den 16 april 2013 i enlighet med riktlinjerna i regeringens redogörelse åt riksdagen om verkställandet och förverkligandet av regionförvaltningsreformen (ALKU-redogörelsen) en arbetsgrupp för utveckling av regionförvaltningsverkens samt närings-, trafik- och miljöcentralernas styrsystem. I redogörelsen fastslogs att regionförvaltningsverkens och NTM-centralernas styrmodell ska förtydligas och förenklas genom en övergång till en tvåstegs styr- och planeringssystem.

Arbetsgruppen skulle lägga fram förslag till lagstiftningsförändringar som förutsätts av utvecklandet av styrsystemet, inklusive motiveringar. Dessutom hade man till uppgift att göra ett förslag till strukturen hos samt beredningstidtabellen och -metoden för det gemensamma strategidokumentet 2016-2019, och samordna det övriga utvecklingsarbetet i fråga om styrningen av regionförvaltningsverken och NTM-centralerna. Arbetsgruppen var enhällig om att det vore ändamålsenligt att fastslå strategidokumentets struktur först i samband med beredningen av det.

Regionförvaltningsverkens och NTM-centralernas styrsystem borde enligt arbetsgruppens uppfattning utvecklas i en strategiskare, lättare, mera tväradministrativ och enhetligare riktning, dock med hänsyn till riktlinjerna i ALKU-redogörelsen. Arbetsgruppen har definierat åtgärderna som förutsätts för förverkligandet av dessa målsättningar, liksom även deras noggrannare innehåll. Arbetsgruppen har utgående från de föreslagna åtgärderna utarbetat ett utkast till nödvändiga ändringar i lagstiftningen som gäller regionförvaltningsverken och NTM-centralerna.

Description page

Publisher and date	Ministry of Finance, March 2014	
Author(s)	Development team of the control system of regional state administrative agencies and ELY centres	
Title of publication	Aluehallintovirastojen ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten ohjausjärjestelmän kehittämistyöryhmän raportti	
Publication series and number	Ministry of Finance publications 12/2014	
Distribution and sale	The publication can be accessed in pdf-format in Finnish at www.vm.fi/julkaisut . There are also instructions for ordering a printed version of the publication.	
Printed by	Juvenes Print – Finland University Print Ltd, 2014	
ISBN 978-952-251-554-4 (print.) ISSN 1459-3394 (print.) ISBN 978-952-251-555-1 (PDF) ISSN 1797-9714 (PDF)	No. of pages 90	Language Finnish
Abstract On 16 April 2013, the Ministry of Finance set a team to develop the control system of regional administrative agencies and ELY centres in accordance with the Government's ALKU report to the Parliament in regard to the execution of the regional administrative reform. The report specified that the control model of regional administrative agencies and ELY centres will be clarified and simplified by adopting a two-step control and planning system. The task of the team was to propose regulation changes required by control system development and to give grounds for them; to issue a proposal as the structure, preparation schedule and method of the joint strategy document for 2016-2019, and to harmonise other development work concerning the control of regional administrative agencies and ELY centres. The team unanimously decided that it is best to prepare the structure of the strategy document when drawing up the strategy document. According to the team, the control system of regional administrative agencies and ELY centres should be more strategic, light, cross-administrative and consistent, while accounting for the policies specified in the ALKU report. The team has specified the measures required by the implementation of these goals, and the detailed content of the measures. On the basis of the measures, the team has prepared a draft for the legislative changes to the laws concerning regional administrative agencies and ELY centres.		

Valtiovarainministeriölle

Valtiovarainministeriö asetti 16.4.2013 työryhmän aluehallintovirastojen ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten ohjausjärjestelmän kehittämiseksi hallituksen aluehallinnon uudistuksesta eduskunnalle antaman selonteon linjausten mukaisesti. Työryhmän toimikaudeksi asetettiin 22.4.–31.12.2013. Työryhmän toimikautta jatkettiin 29.11.2013 tehdyllä päätöksellä 31.3.2014 saakka.

Työryhmän tehtävänä oli tehdä ehdotukset ohjausjärjestelmän kehittämisen edellyttämiksi säädosmuutoksiksi perusteluineen; tehdä ehdotus yhteisen strategia-asiakirjan 2016 - 2019 rakenteeksi, valmisteluajatauluksi ja -menetelmäksi sekä sovittaa yhteen aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten ohjauksen muuta kehittämistyötä. Työryhmä päätti yksimielisesti, että strategia-asiakirjan rakenne on tarkoituksen mukaista laatia vasta strategia-asiakirjan valmistelun yhteydessä.

Työryhmän puheenjohtajana toimi hallitusneuvos Tarja Hyvönen valtiovarainministeriöstä ja varapuheenjohtajana teollisuusneuvos Marja-Riitta Pihlman työ- ja elinkeinoministeriöstä. Työryhmän jäseniä olivat lainsäädäntöneuvos Sami Kouki valtiovarainministeriöstä, neuvotteleva virkamies Päivi Laatikainen työ- ja elinkeinoministeriöstä (varajäsen ylitarkastaja Mari Anttikoski), yli-insinööri Marcus Merin liikenne- ja viestintäministeriöstä 3.10.2013 saakka (varajäsen liikenneneuvos Riitta Virén), neuvotteleva virkamies Ari-Pekka Manninen liikenne- ja viestintäministeriöstä 3.10.2013 alkaen (varajäsen liikenneneuvos Riitta Virén), kehittämisneuvos Harri Martikainen sisäministeriöstä, kulttuuriasiainneuvos Hannu Sulin opetus- ja kulttuuriministeriöstä (varajäsen opetusneuvos Tarja Riihimäki), vesihallintojohtaja Kai Kaatra maa- ja metsätalousministeriöstä (varajäsen ylitarkastaja Sanna Sihvola), finanssisihteerin Carolina Sierimo sosiaali- ja terveysministeriöstä, kehittämisspäälikkö Pirkko Oilinki-Nenonen ympäristöministeriöstä, ylijohtaja Anneli Taina Etelä-Suomen aluehallintovirastosta, ylijohtaja Rita Piirainen Uudenmaan ELY-keskuksesta (varajäsen ylijohtaja Kari Virranta, Pohjois-Savon ELY-keskus). Työryhmän kokoonpanoa täydennettiin nimeämällä sen jäseneksi neuvotteleva virkamies Anu Nousiainen valtiovarainministeriöstä 2.10.2013 alkaen. Työryhmän sihteerinä toimivat ylitarkastaja Mikko Saarinen valtiovarainministeriöstä ja neuvotteleva virkamies Tarja Reivonen työ- ja elinkeinoministeriöstä.

Työryhmä kuuli työnsä aikana neuvotteleva virkamies Jukka Erkkilää sekä neuvotteleva virkamies Kirsi Kuuttiniemeä valtiovarainministeriön henkilöstö- ja hallintopolitiikkaosastolta.

Työryhmä raportoi työstään aluehallintovirastojen ohjausryhmälle ja ELY-keskusten johtoryhmälle. Työryhmä kokoontui yhdeksän kertaa.

Saatuaan työnsä päätökseen työryhmä luovuttaa raporttinsa valtiovarainministeriölle.

Helsingissä 12.3.2014



Tarja Hyvönen



Marja-Riitta Pihlman



Sami Kouki



Päivi Laatikainen



Ari-Pekka Manninen



Harri Martikainen



Hannu Sulin



Kai Kaatra



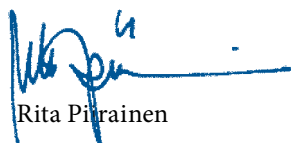
Carolina Sierimo



Pirkko Oilinki-Nenonen



Anneli Taina



Rita Piirainen



Anu Nousiainen



Mikko Saarinen



Tarja Reivonen

Sisältö

Valtiovarainministeriölle	9
1 Johdanto	13
2 Aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten ohjausjärjestelmän nykytila	15
2.1 Ohjausjärjestelmän kokonaisuus sekä ohjauksen määrittelmä ja keinot	15
2.2 Ohjausjärjestelmän säädöspäerusta	16
2.3 Aluehallintovirastojen ohjauksen käytäntö	17
2.3.1 Ohjaavat tahot.....	17
2.3.2 Strategisen ja toiminnallisen ohjauksen edellyttämän yhteistyön menettelytavat.....	18
2.3.3 Aluehallintovirastojen ohjausasiakirjat ja tavoitteiden asettaminen...	19
2.3.4 Resurssien osoittaminen tavoitteiden toteuttamiseksi	21
2.3.5 Aluehallintovirastojen tuloraportointikäytännöt	22
2.4 ELY-keskusten ohjauksen käytäntö	22
2.4.1 Ohjaavat tahot.....	22
2.4.2 Strategisen ja toiminnallisen ohjauksen edellyttämän yhteistyön menettelytavat.....	23
2.4.3 ELY-keskusten ohjausasiakirjat ja tavoitteiden asettaminen	25
2.4.4 Resurssien osoittaminen tavoitteiden toteuttamiseksi	28
2.4.5 ELY-keskusten tuloraportointikäytännöt	28
2.5 Yhteenveto.....	29
3 Ohjausjärjestelmän kehittämiseen vaikuttava lainsäädäntö, linjaukset ja hankkeet	31
3.1 Talousarviolaki ja -asetus.....	31
3.2 Valtioneuvoston ohjesäätö	33

3.3	Aluehallintoselonteon linjaukset.....	34
3.4	Tulosohjauksen kehittämishankkeen tavoitteita ja periaatteita tulosohjaukselle.....	35
3.5	Ympäristöministeriön asettama ohjauksen kehittämisen vahvistaminen – työryhmä (OHKE-ryhmä).....	36
3.6	Työ- ja elinkeinoministeriön asettama ELY-ohjauksen kehittämisryhmä.....	37
3.7	Työryhmän järjestämät kuulemiset.....	38
4	Aluehallintovirastojen ja ely-keskusten ohjausjärjestelmän tavoitetila ja työryhmän ehdotukset.....	39
4.1	Ohjausjärjestelmän tavoitetila.....	39
4.2	Ehdotus yhteisen strategia-asiakirjan 2016 - 2019 valmisteluajatauluksi ja -menetelmäksi.....	39
4.3	Ehdotukset aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten ohjausjärjestelmien kehittämiseksi.....	41
4.4	Ehdotukset säädösmuutoksiksi.....	49
 LIITTEET		
	Ehdotettujen toimenpiteiden vaikuttavuuden arviointi suhteessa tavoitetiloihin.....	62
	Säädösmuutokset perusteluineen.....	63

1 Johdanto

Valtiovarainministeriö asetti 16.4.2013 työryhmän aluehallintovirastojen ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten ohjausjärjestelmän kehittämiseksi hallituksen aluehallinnon uudistuksesta eduskunnalle antaman selonteon linjausten mukaisesti. Työryhmän toimikaudeksi asetettiin 22.4.–31.12.2013. Työryhmän toimikautta jatkettiin 29.11.2013 tehdyllä päätöksellä 31.3.2014 saakka.

Hallitus linjasi eduskunnalle aluehallinnon uudistuksen toimeenpanosta ja toteutumisesta antamassaan selonteossa, että aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten ohjausmallia selkeytetään ja yksinkertaistetaan siirtymällä kaksiportaiseen ohjaus- ja suunnittelujärjestelmään.

Kaksiportaisessa mallissa ohjausasiakirjoja ovat hallituskaudeksi tehtävät strategia-asiakirja ja tulossopimus. Strategia-asiakirja laaditaan seuraavalle hallituskaudelle yhteisenä aluehallintovirastoille ja ELY-keskuksille. Lisäksi kullekin ELY-keskukselle ja aluehallintovirastolle laaditaan hallituskaudeksi vain yksi tulossopimus. Uudenlainen tulossopimusmuoto suunnitellaan niin, että se huomioi eri hallinnonalojen ohjaustarpeet ja siinä on yhteisen osuuden rinnalla mahdollisuus hallinnonalakohtaisiin tavoitteisiin.

Se mitä edellä on todettu strategia-asiakirjasta ja tulossopimuksesta, ei kuitenkaan koske aluehallintovirastojen työsuojelun vastuualueita. Työsuojelun vastuualueet tekevät ainoastaan tulossopimuksen sosiaali- ja terveysministeriön työsuojeluosaston kanssa.

ELY-keskusten ja aluehallintovirastojen ohjaus- ja johtoryhmien kokoonpanosta ja tehtävistä on selonteon mukaan tarpeen säätää näitä viranomaisia koskevassa lainsäädännössä. Erityisesti ELY-keskusten johtoryhmän roolin vahvistaminen sekä kokoonpanon ja toimivallan määrittäminen lainsäädännössä selkeyttäisi ELY-keskusten ohjausta sekä vahvistaisi ohjaavien ministeriöiden roolia ELY-keskusten yleishallinnollisessa ja strategisessa ohjauksessa.

Määrärahopuitteet ja henkilöstökehykset määritellään aluehallintovirastojen tulossopimuksissa edelleen hallinnonaloittain ja ELY-keskusten tulossopimuksissa vastuualueittain ja yksiköittäin.

Työryhmän tavoitteena oli aluehallintovirastojen ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten ohjausjärjestelmän kehittäminen aluehallintouudistuksen toimeenpanosta ja toteutumisesta annetun selonteon linjausten mukaisesti.

Työryhmän tehtävänä oli tehdä ehdotukset ohjausjärjestelmän kehittämisen edellyttämiksi säädösmuutoksiksi perusteluineen; tehdä ehdotus yhteisen strategia-asiakirjan 2016 - 2019 rakenteeksi, valmisteluajatauluksi ja -menetelmäksi sekä sovittaa yhteen aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten ohjauksen muuta kehittämistyötä. Työryhmä päätti yksi-

mielisesti, että strategia-asiakirjan rakenne on tarkoituksen mukaista laatia vasta strategia-asiakirjan valmistelun yhteydessä.

Työryhmä kuuli työnsä aikana neuvotteleva virkamies Jukka Erkkilää sekä neuvotteleva virkamies Kirsi Kuuttiniemeä valtiovarainministeriön henkilöstö- ja hallintopolitiikkaosastolta.

Työryhmä raportoi työstään aluehallintovirastojen ohjausryhmälle ja ELY-keskusten johtoryhmälle. Työryhmä kokoontui yhdeksän kertaa.

2 Aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten ohjausjärjestelmän nykytila

2.1 Ohjausjärjestelmän kokonaisuus sekä ohjauksen määritelmä ja keinot

Laajasti tarkasteluna valtioneuvostotason yhteiskuntaan kohdistaman ohjauksen keinoja ovat esimerkiksi säädösohjaus, itsesääntely, vero- ja maksupolitiikka, rahoitusohjaus, yksilöille annettavat etuudet, valtion virastojen ja laitosten resurssiohjaus talousarviossa annettavien määrärahojen sekä henkilöstöä ja henkilöstöpolitiikkaa koskevien linjausten avulla, tulosohtaus, omistajaohjaus, hankintaohjaus ja informaatio-ohjaus¹.

Tulosohjaus on yksi osa valtiokonsernin ohjauksen kokonaisuutta. Keskeistä tulosohjauksessa on tavoitteiden ja resurssien sekä toisaalta aikaansaannosten ja resurssien tarkasteleminen samanaikaisesti ja syklisesti kiinnittäen erityistä huomiota muutokseen ja sen suuntaan. Tässä mielessä tulosohjaus toimii prosessina, jolla muiden ohjausten keinojen antamat impulssit ja tavoitteet muodostetaan konkreettisiksi kunkin viraston toimintaan kiinnittyviksi ja resursseihin suhteutuviksi tavoitteiksi. Samalla tulosohjauksen rinnalla tai siihen tukeutuen kulkee muita virastojen käytännön työhön vaikuttavia ohjauksen prosesseja, joista ehkä keskeisimpänä voidaan tunnistaa informaatio-ohjaus eri muotoineen (esim. verkostot, neuvottelupäivät, koulutukset, ohjeet ja oppaat).

Aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten ohjausjärjestelmä koostuu

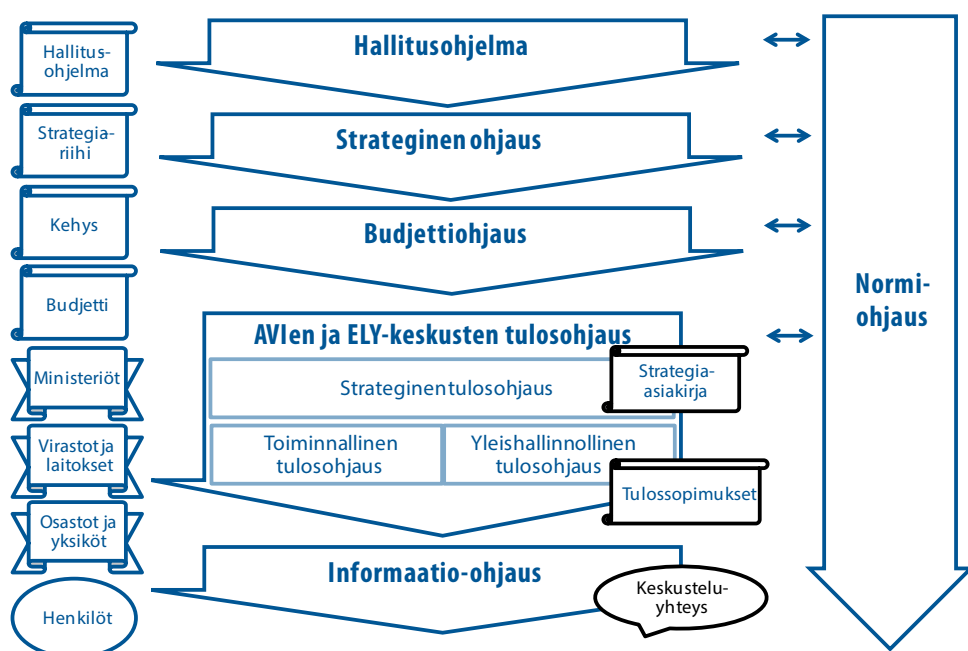
- ministeriöissä ja keskushallinnon virastoissa ohjausta toteuttavista toiminnoista,
- keinoista, joilla ministeriöt ja keskushallinnon virastot ohjaavat aluehallintovirastoja ja ELY-keskuksia, sekä
- aluehallintovirastoissa ja ELY-keskuksissa ohjausta käsittelevistä ja edelleen virastojen toimintaan välittävistä toiminnoista.

¹ Lähde: Tulosohjauksen kehittämishankkeen loppuraportti, VM 21/2012

Aluehallintovirastoja ja ELY-keskuksia koskevassa lainsäädännössä ohjaus jaotellaan yleishallinnolliseen ohjaukseen, strategiseen suunnitteluun ja ohjaukseen sekä toiminnalliseen ohjaukseen. Tämä erottelu on merkityksellinen johtuen siitä, että molemmat virastokokonaisuudet ovat monialaisia ja niitä ohjataan useammalta hallinnonalalta. Tulosohtaus on AVIen ja ELY-keskusten ohjausjärjestelmässä ymmärretty eräänlaiseksi kattokäsitteeksi näille eri ohjausmuodoille. Toiminnallinen ohjaus –käsitettä on puolestaan käytetty pitkälti synonyyminä ns. substanssiohjaukselle.

Ohjausjärjestelmän kokonaisuutta aluehallintovirastoja ja ELY-keskuksia koskien voidaan kuvata oheisella kuvalla (mukaillen VM 21/2013):

KUVA 1. Aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten ohjausjärjestelmän kokonaisuus



2.2 Ohjausjärjestelmän säädösperusta

Aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten ohjauksesta on säännöksiä sekä aineellisessa lainsäädännössä että näiden viranomaisten toimintaa sääntelevässä hallintolainsäädännössä. Virastokokonaisuuksien tulosohtaukseen koskevat säännökset ovat sisällöltään hyvin samankaltaiset ja ne on kirjoitettu samalla rakenteella. Sekä laki aluehallintovirastoista että laki elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista sisältää omat pykälänsä yleishallinnollisesta ohjauksesta, strategisesta suunnittelusta ja ohjauksesta sekä toiminnallisesta ohjauksesta. Lisäksi laki aluehallintovirastoista sisältää oman pykälänsä strategisen suunnittelun ja ohjaamisen järjestämisestä eräissä tapauksissa, johtuen työsuojelun ja ympäristölupa-asioita koskevien tehtävien suunnittelun ja ohjauksen erityisluonteesta. Vastaavaa pykälää ei sisälly lakiin ELY-keskuksista.

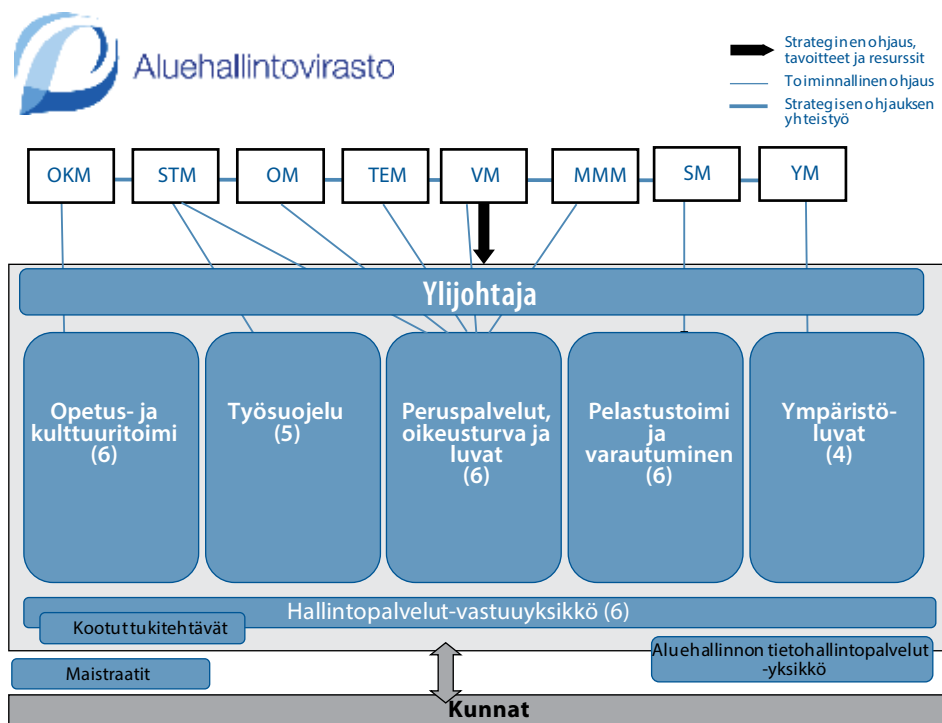
Molempien lakien mukaan sekä aluehallintovirastojen että ELY-keskusten toiminnan strategisen suunnittelun ja ohjauksen sisällöstä ja menettelytavoista voidaan antaa tarkempia säännöksiä valtioneuvoston asetuksella. Myös nämä valtioneuvoston asetukset on kirjoitettu keskenään samanlaisella rakenteella. Molempia virastoja koskevissa valtioneuvoston asetuksissa säädetään erikseen strategisen suunnittelun ja ohjauksen sisällöistä ja menettelytavoista sekä toiminnallisen ohjauksen sisällöistä ja menettelytavoista.

2.3 Aluehallintovirastojen ohjauksen käytäntö

2.3.1 Ohjaavat tahot

Aluehallintovirastojen yleishallinnollinen ohjaus kuuluu valtiovarainministeriölle. Muita ohjaavia tahoja ovat sosiaali- ja terveysministeriö, opetus- ja kulttuuriministeriö, oikeusministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö, maa- ja metsätalousministeriö, sisäministeriö ja ympäristöministeriö sekä eräät näiden alaiset keskusvirastot.

KUVA 2. Aluehallintovirastojen ohjaus 1.1.2014 alkaen



2.3.2 Strategisen ja toiminnallisen ohjauksen edellyttämän yhteistyön menettelytavat

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

Aluehallintovirastojen ohjausryhmän jäseninä ovat pääsääntöisesti ohjaavien ministeriöiden kansliapäälliköt. Ohjausryhmän jäsenistöön kuuluu myös kahden aluehallintoviraston ylijohtaja. Puheenjohtajana toimii valtiovarainministeriön kunta- ja aluehallinto-osaston osastopäällikkö. Ohjausryhmän tehtävänä on

- hyväksyä aluehallintovirastojen strategia-asiakirja virastoja ohjaavien ministerien alikirjoitettavaksi,
- hyväksyä strategiset tulossopimukset tulossopittelujen pohjaksi,
- käsitellä aluehallintovirastoja koskeva kehys- ja talousarvioesitys sekä
- käsitellä muut strategiset linjaukset, laajat kehittämishankkeet ja valtioneuvoston tai ministerityöryhmien käsiteltävät asiakirjat.

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

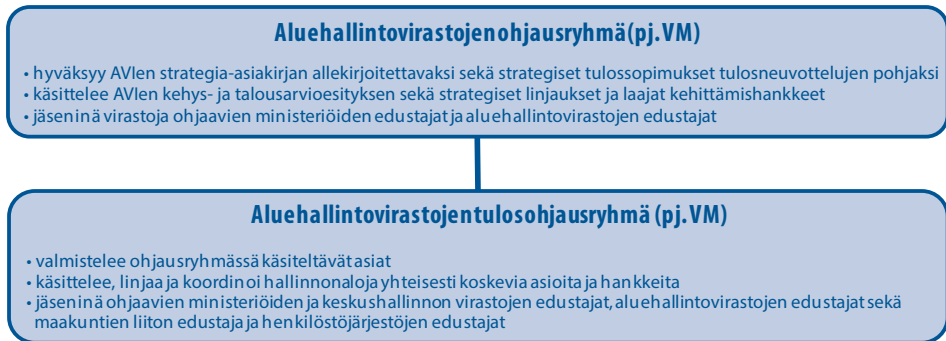
Tulosohtausryhmän tehtävänä on

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

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

Aluehallintovirastojen ylijohtajat kokoontuvat ylijohtajakokouksen puitteissa useita kertoja vuodessa. Ylijohtajakokouksella ei ole varsinaista ohjaustoimivaltaa.

KUVA 3. Aluehallintovirastoja ohjaavat ryhmät



2.3.3 Aluehallintovirastojen ohjausasiakirjat ja tavoitteiden asettaminen

Aluehallintovirastoille on laadittu hallituskaudeksi 2012-2015 yksi yhteinen strategia-asiakirja (*strateginen suunnittelu*) ja kaikille kuudelle aluehallintovirastolle omat strategiset tulossopimuksensa (*strateginen ohjaus*). Lisäksi vuosille 2012 ja 2013 toiminnallisen tulossopimuksen (*toiminnallinen ohjaus*) laativat Kilpailu- ja kuluttajavirasto, Tukes ja Evira. Vuodelle 2014 Kilpailu- ja kuluttajavirasto ei tee enää toiminnallista tulossopimusta, vaan toimintasuunnitelman aluehallintoviraston kanssa. Ahvenanmaan valtionvirastolle on laadittu oma tulossopimuksensa aluehallintovirastoista poikkeavalla rakenteella johtuen viraston aluehallintovirastoista oleellisesti poikkeavasta tehtäväkentästä.

Aluehallintovirastojen strategia-asiakirja 2012-2015

Aluehallintovirastojen ensimmäinen nelivuotinen strategia-asiakirja 2012-2015 valmisteltiin valtiovarainministeriön johdolla yhteistyössä muiden ohjaavien ministeriöiden ja keskushallinnon virastojen sekä aluehallintovirastojen kanssa. Lausunto asiakirjaluonnoksesta pyydettiin Suomen Kuntaliitolta. Strategia-asiakirjan valmistelua ohjasi aluehallintovirastojen ohjausryhmä.

Aluehallintovirastojen strategiset tavoitteet esitetään vuosien 2012-2015 asiakirjoissa aluehallintovirastojen ydinprosessien mukaisesti luokiteltuna kolmeen ryhmään. Ydinprosessit ovat:

- Hyvinvoiva yhteiskunta – hyvinvointiprosessit: Peruspalvelujen saatavuus ja laatu
- Tasa-arvoinen yhteiskunta – oikeusturvaprosessit: Perusoikeudet ja oikeusturva
- Turvallinen yhteiskunta – turvallisuusprosessit: Asuin-, työ- ja elinympäristön terveellisyys ja turvallisuus.

Ydinprosessien yhdistävänä tavoitteena on ekologisesti, taloudellisesti ja sosiaalisesti kestävä hyvinvointi. Aluehallintovirastoista annetun lain 9 §:n mukaan strategia-asiakirjassa on omat osuudet työsuojelun ja ympäristölupa-asioita koskevien tehtävien suunnit-

telua ja ohjausta varten. Strategia-asiakirjan liitteenä on työsuojelua koskeva osio, joka on valmisteltu sosiaali- ja terveysministeriön johdolla ja ohjeistuksessa yhdessä työmarkkinaosapuolten kanssa ja käsitelty työsuojeluneuvottelukunnassa. Ympäristölupa-asioita koskien ei ole laadittu omaa osiota, vaan ympäristölupa-asioita koskevat tavoitteet on sisällytetty asiakirjaan ydinprosessijaottelun mukaan. Poliisin osalta strategia-asiakirjaan on sisällytetty vain poliisin vastuualueelle sen vastuulle kuuluvan alueellisen viranomaisyhteistyön sekä varautumisen ja valmiussuunnittelun tavoitteet. Aluehallintovirastojen poliisitoimen vastuualueet on lakkautettu 1.1.2014 lukien poliisin hallintorakenneuudistuksen kolmannen vaiheen täytäntöönpanon yhteydessä. Käytännössä poliisin vastuualueelle sijoitettu henkilöstö toimi osana Poliisihallitusta ja heidän tehtävänsä olivat pääosin Poliisihallituksen strategisia ja toiminnallisia tehtäviä. Poliisin vastuualueiden henkilöstö siirtyi 1.1.2014 lukien joko lähimpään poliisilaitokseen tai Poliisihallitukseen.

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

Strategia-asiakirja 2012-2015 hyväksyttiin syksyllä 2011 yksimielisesti kaikissa ohjaavissa ministeriöissä ministereiden allekirjoituksin.

Aluehallintovirastojen strategiset tulossopimukset 2012-2015

Aluehallintovirastojen strategiset tulossopimukset 2012-2015 johdettiin yhteisesti hyväksytystä strategia-asiakirjasta ja allekirjoitettiin tammikuussa 2012.

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

Työsuojelun ja poliisitoimen tavoitteet eivät sisälly strategiaan tulossopimuksiin. Työsuojelun osalta sosiaali- ja terveysministeriö laatii työsuojeluvastuualueiden kanssa erillisen toiminnallisen tulossopimuksen. Aluehallintovirastojen osalta ei ole ollut maakuntaohjelmien toteuttamissuunnitelmien mukaisia hankkeita, joihin olisi ollut tarvetta määritellä valtion kanta strategisissa tulossopimuksissa. Maakuntien liitoilla on edustaja aluehallintovirastojen tulosohejaustyöryhmässä, jonka kautta maakuntien liitot ovat olleet mukana strategia-asiakirjan ja strategisten tulossopimusten valmistelussa. Maakuntien liitot eivät ole osallistuneet aluehallintovirastojen strategisia tulossopimuksia koskeviin neuvotteluihin, mutta maakuntien liitoilla on ollut mahdollisuus kommentoida ja antaa lausunto asiakirjaluonnoksesta.

Tulossopimuskokonaisuutta valmisteltaessa pyrittiin keskittämään tavoitteista sekä resursseista sopiminen kunkin AVIn osalta vain yhteen tulossopimukseen. Tavoitteessa voidaan katsoa onnistutun varsin hyvin, sillä toiminnallisia tulossopimuksia ohjauksen muotona hyödyntää enää vain kaksi aluehallintovirastoa ohjaavaa keskushallinnon virastoa. Kääntöpuolena vuosien 2012-2015 strategisesta tulossopimuksesta muodostui varsin raskas

asiakirja, joka sisältää runsaasti paitsi strategisia, myös toiminnallisia tavoitteita sekä joiltakin osin myös puhtaasta tavoitemuodosta poikkeavaa toiminnan tai tekemisen kuvausta.

Strategisen tulossopimuksen keskeiseksi kehittämistarpeeksi onkin tunnistettu pääseminen entistä pelkistetympään ja yksiselitteisempään tavoiteasetantaan. Tässä on myös jo osin onnistuttu, sillä tavoitteet on strategisessa tulossopimuksessa 2012-2015 muotoiltu siten, että niiden arviointiin käytetään asteikkoa toteutui – toteutui osittain – ei toteutunut, ja vain tavoitteen toteutumatta jäämisen tapauksessa asiasta raportoidaan tarkemmin.

Jatkossa pitäisi tavoitemuotoilujen pelkistämisen ohella rohkeasti rajata tulossopimuskokonaisuuden sisältöä ja kattavuutta: tulossopimuksen keskeisenä tavoitteena tulisi olla tavoitteiden ja resurssien yhteensovittaminen sekä halutun muutoksen ajurina toimiminen. Sen roolina ei siten esimerkiksi ole toistaa ja kerätä yhteen dokumenttiin lainsäädännöstä tai muuten määrittyviä aluehallintovirastojen kaikkia tehtäviä. Myös tulosohjauksen ja tulosjohtamisen rajankäyntiä tulisi käydä jatkossa tarkemmin tulossopimuksia laadittaessa, mikä voisi osaltaan helpottaa ja terävöittää tulossopimuksessa sovittaviksi kuuluvien asioiden määrittelyä.

Toiminnalliset tulossopimukset

Työsuojelun vastuualuetta lukuun ottamatta aluehallintovirastojen toiminnallisesta tulosohjauksesta vastaavat ministeriöt eivät enää strategiakaudella 2012-2015 tee omia toiminnallisia tulossopimuksia virastojen kanssa. Ainoastaan virastoja ohjaavista keskushallinnon virastoista kaksi on tehnyt vuodelle 2014 toiminnalliset tulossopimukset. Toiminnallisilla tulossopimuksilla ei siten ole aluehallintovirastojen ohjauksessa kokonaisuuden näkökulmasta kovin merkittävää ohjaavaa painoarvoa.

Aluehallintovirastojen ohjauksessa on pyritty edellä mainitun mukaisesti eroon toiminnallisista tulossopimuksista keskittämällä tavoitteista sopiminen yhteen asiakirjaan, strategiseen tulossopimukseen.

2.3.4 Resurssien osoittaminen tavoitteiden toteuttamiseksi

Aluehallintovirastojen strategisten tulossopimusten liitteenä on aluehallintovirastoista annetun asetuksen 14 §:n mukaisesti todettu määrärahapuitteet hallinnonaloittain. Hallinnonalakohtaisten määrärahojen lisäksi virastoille on varattu ns. vapaasti kohdennettava määrärahaosuus.

Aluehallintovirastojen strategisissa tulossopimuksissa on määritelty myös henkilöstökehykset hallinnonaloittain. Henkilöstökehysten määrittelyssä käytetään apuvälineenä aluehallintovirastojen resurssimittaristoa. Resurssimittaristo perustuu numeroarvoihin niistä kunkin hallinnonalan tehtäväkokonaisuuden keskeisistä toimintaympäristötekoista ja vireille tulevista asioista², jotka vaikuttavat aluehallintovirastoille aiheutuvan työn määrään. Mittariston avulla voidaan tarkastella resurssien oikeaa jakautumista aluehallin-

² Esimerkiksi yritysten määrä, ympärivuorokautista hoitoa antavien sosiaali- ja terveydenhuollon toimintayksiköiden määrä sekä vireille tulevien ympäristölupahakemusten määrä.

tovirastojen välillä kunkin hallinnonalan tehtäväkokonaisuuden sisällä. Hallinnonalojen väliseen resurssijakoon mittariston avulla ei kuitenkaan voida ottaa kantaa. Aluehallintovirastojen henkilöstökehystä määriteltäessä on otettu pääsääntöisesti huomioon resurssimittariston tuottaman laskelman mukaisesta tavoitetilasta vuosittain neljäsosan tasaus (aluehallintovirastokohtaisesti joko lisäys tai vähennys). Tavoitteena on tällä tavoin toteuttaa hallittu siirtyminen mittariston osoittamaan resurssien tasapuolisempaan jakamiseen aluehallintovirastojen kesken.

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

2.3.5 Aluehallintovirastojen tuloraportointikäytännöt

Aluehallintovirastot raportoivat valtiovarainministeriölle ja muille niitä ohjaaville ministeriöille ja keskushallinnon virastoille strategisten tulossopimusten tavoitteiden toteutumisesta. Lisäksi niissä muutamissa tapauksissa, joissa toiminnallisia tulossopimuksia vielä sovelletaan, aluehallintovirastot raportoivat niissä asetettujen tavoitteiden toteutumisesta suoraan toiminnallisesta tulosohtauksesta vastaavalle ministeriölle tai keskushallinnon virastolle.

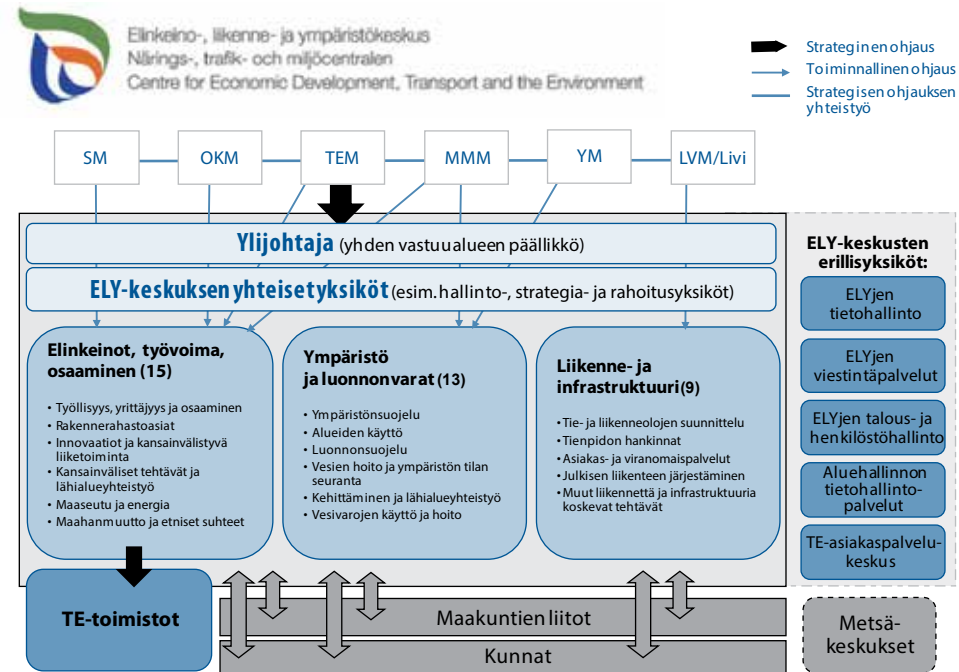
Aluehallintovirastojen strategisten tulossopimusten tavoitteiden toteutumisen väliraportointi toteutetaan aina kuluven vuoden loppupuolella marras-joulukuussa seuraavan vuoden tulosneuvottelun ja tavoitteista sekä resursseista käytävän tulosneuvottelun yhteydessä. Kyseinen neuvottelu käydään kunkin aluehallintoviraston kanssa erikseen ja neuvottelussa ovat mukana kaikki ohjaavat hallinnonalat. Varsinainen vuosittainen tavoitteiden toteutumisen arviointi tapahtuu Etelä-Suomen aluehallintovirasto –kirjanpitoyksikön tilinpäätöksen ja valtiovarainministeriön tilinpäätöskannanoton myötä.

2.4 ELY-keskusten ohjauksen käytäntö

2.4.1 Ohjaavat tahot

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten yleishallinnollinen ohjaus kuuluu työ- ja elinkeinoministeriölle. Muita ohjaavia tahoja ovat opetus- ja kulttuuriministeriö, sisäministeriö, maa- ja metsätalousministeriö, ympäristöministeriö, liikenne- ja viestintäministeriö sekä eräät näiden alaiset keskusvirastot.

KUVA 4. ELY-keskusten ohjaus 1.1.2014 alkaen



2.4.2 Strategisen ja toiminnallisen ohjauksen edellyttämän yhteistyön menettelytavat

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

Yhteensovittamistarkoituksessa johtoryhmä käsittelee ELY-keskuksiin liittyen mm. seuraavia asioita:

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

ELY-keskusten johtoryhmälle asioita valmistelee kolme poikkihallinnollista valmisteluryhmää:

1. ohjauksen kehittämisen ryhmä,
2. toiminnan kehittämisen ryhmä ja
3. henkilöstö- ja hallintoasioiden ryhmä.

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

Ohjauksen kehittämisen valmisteluryhmän (OHJUS) tehtäviin kuuluu

- strateginen ohjaus, strategisen ja toiminnallisen tulosohtauksen yhteensovittaminen
- johdon raportointi, toimintakertomukset, tilinpäätös, tarkastuskertomukset
- strategisten riskien hallinta
- ohjauksen, johtamisen, päätöksenteon ja rakenteiden kehittäminen.

Toiminnan kehittämisen ryhmän (TOKKA) tehtäviin kuuluu

- ydinprosessien kehittäminen ja toimintamallien uudistaminen
- toiminnan ja palveluiden sähköistäminen
- viestinnän kehittäminen
- asiakkuuksien kehittäminen
- asiakasyhteydenottojen hallinta
- asiakas- ja sidosryhmätyytyväisyys
- CAF ja laadunhallinta.

Henkilöstö- ja hallintoasioiden ryhmän (HAUIS) tehtäviin kuuluu

- henkilöstöpolitiikka ja henkilöstösuunnittelu
- henkilöstön osaaminen ja muutostilanteiden valmennus
- työhyvinvointi
- esimiestyön kehittäminen
- yhteistoiminta
- hallinnon prosessien toimintamallit ja rakenteet
- sisäisen tarkastuksen ja sisäisen valvonnan menettelyt.

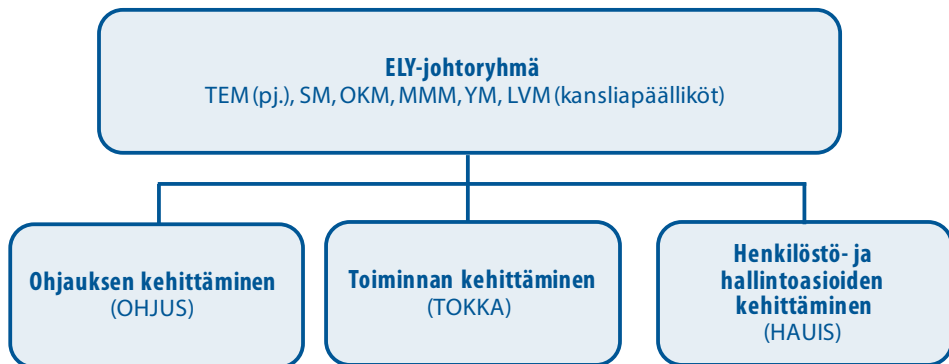
Valmisteluryhmät voivat erillisiä hankkeita ja valmistelutehtäviä varten perustaa määräaikaisia työjaoksia. Jaosten tehtävinä on ollut esimerkiksi valmistella strategisten tulossopimusten ohjeistusta ja koordinoita neuvottelut, kehittää toiminnallista tulossopimusme-

nettelyä, tehdä ehdotus keskeisistä ohjausindikaattoreista, ohjata ELY-keskusten laatutyötä, kehittää hankintakäytäntöjä, laatia asiakasyhteydenottojen hallintamalli sekä kehittää hallinnollisten tehtävien toimintatapoja ja organisointia.

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

ELY-keskusten ylijohtajat kokoontuvat ylijohtajafoorumin puitteissa useita kertoja vuodessa. Ylijohtajafoorumilla ei ole varsinaista ohjaustoimivaltaa, mutta foorumilla käsitellään useimmat ELY-keskusten johtoryhmän käsittelyyn esitettävät asiat.

KUVA 5. ELY-keskuksia ohjaavat ryhmät



2.4.3 ELY-keskusten ohjausasiakirjat ja tavoitteiden asettaminen

ELY-keskuksille on laadittu hallituskaudeksi 2012-2015 yksi yhteinen strategia-asiakirja ja kullekin virastolle (15) omat strategiset tulossopimuksensa. Lisäksi vuosina 2013 ja 2014 toiminnallisen tulossopimuksen laativat elinkeinot, työvoima ja osaaminen-vastuualueella työ- ja elinkeinoministeriö, opetus- ja kulttuuriministeriö ja sisäministeriö yhteisesti niiden tehtäväalueilla sekä maa- ja metsätalousministeriö ja Maaseutuvirasto yhteisesti, ympäristö ja luonnonvarat -vastuualueella ympäristöministeriö ja maa- ja metsätalousministeriö yhteisesti sekä liikenne- ja infrastruktuuri -vastuualueella Liikennevirasto.

ELY-keskusten strategia-asiakirja 2012-2015

Ensimmäinen nelivuotinen, koko hallituskauden kattava ELY-keskusten yhteinen strategia-asiakirja 2012–2015 valmisteltiin hallitusohjelmaan pohjautuen TEM:n johdolla, ELY-keskusten johtoryhmän ohjauksessa, ohjaavien ministeriöiden ja keskusvirastojen kanssa

sekä yhteistyössä ELY-keskusten ja maakuntien liittojen kanssa. Yhteistyöfoorumeja olivat poikkihallinnollinen strategisen tulosohtauksen valmisteluryhmä ja sen työajokset sekä ohjaavien tahojen, ELY-keskusten ja maakuntien liittojen yhteiset strategiaseminaarit. Lisäksi strategia-asiakirjaluonnos oli kommenttikierroksella, jossa myös yhteistyökumppaneilla ja sidosryhmillä oli mahdollisuus kommentoida sitä.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten strategia-asiakirjassa 2012–2015 strategiset tavoitteet kytkeytyvät kolmeen painopistealueeseen. Painopisteet ovat seuraavat:

1. Alueiden elinvoimaisuus
2. Elinkeinoelämän menestystekijät
3. Väestön hyvinvointi

Painopisteiden yhdistävänä tavoitteena on ekologisesti, taloudellisesti ja sosiaalisesti kestävä hyvinvointi. Lisäksi strategia-asiakirjassa määritellään tavoitteet ELY-keskusten toiminnan kehittämiseksi CAF-laadunarviointimallin mukaisesti.

Strategia-asiakirjassa ei ole hallinnonalakohtaisia osuuksia, vaan tavoitteena on ollut yhteinen, sektorit ylittävä näkökulma sekä eri tehtävä- ja vastuualueiden synergioiden tukeminen. Ratkaisu on tuonut haasteita ohjausindikaattoreiden valinnalle ja seurannan toteuttamiselle. Strategia-asiakirja hyväksyttiin syksyllä 2011 yksimielisesti kaikissa ohjaavissa ministeriöissä ministereiden allekirjoituksin.

ELY-keskusten strategiset tulossopimukset 2012–2015

ELY-keskuskohtaiset nelivuotiset strategiset tulossopimukset laaditaan TEM:n johdolla yhteistyössä ohjaavien ministeriöiden, keskusvirastojen, ELY-keskusten ja maakuntien liittojen kanssa. Strategisia tulossopimuksia voidaan tarkistaa vuosittain. Esitykset ELY-keskusten strategisiksi tulossopimuksiksi laadittiin ELY-keskusten strategia-asiakirjan 2012–2015 painotuksiin ja tavoitteisiin perustuen ja maakuntaohjelmat huomioon ottaen aluelähtöisesti, koska ELY-keskusten toiminta-ajatuksena on ELY-lain 2 §:n mukaisesti edistää alueellista kehittämistä hoitamalla valtionhallinnon toimeenpano- ja kehittämis-tehtäviä alueilla.

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

Strategisten tulossopimusten tulosneuvotteluihin osallistuvat ohjaavat ministeriöt, ELY-keskukset ja maakuntien liitot. Neuvotteluissa puheenjohtajana toimii työ- ja elinkeinoministeriön alueosaston ylijohtaja. Tulosneuvottelut on toteutettu tarpeen mukaan ELY-keskuskohtaisesti tai esimerkiksi vuonna 2011 yhdeksän ELY-keskusalueen jaolla ja vas-

taavasti maakuntien liittojen yhdeksän yhteistoiminta-alueen jaon perusteella. Jos erityistä neuvottelutarvetta ei ole ollut, on sopimukset voitu tarkistaa kirjallisella menettelyllä. Eri hallinnonalojen strategisia tavoitteita on lisäksi vuosittain käsitelty yhteisissä strategiaseminaareissa, joihin ovat osallistuneet ELY-keskukset, niitä ohjaavat tahot sekä maakuntien liitot. Strategiset tulossopimusasiakirjat allekirjoittavat TEM:n puolesta alueosaston ylijohtaja ja alueohjausryhmän päällikkö sekä kunkin ELY-keskuksen puolesta ylijohtaja ja ELY-keskusten vastuualueiden johtajat.

Toiminnalliset tulossopimukset

ELY-keskusten toiminnallisten tavoitteiden saavuttamiseksi laaditaan tarvittaessa keskustusten toiminnan ja tehtävien ohjausta ja järjestämistä varten ohjaavan ministeriön tai keskushallinnon viraston johdolla toiminnallisia tulossopimuksia.

Toiminnallisessa tulossopimuksessa tärkeimmille tehtäväalueille määritellään yhteisesti keskeiset tavoitteet hallinnonalan strategioiden toteuttamiseksi ja lainsäädännön toimeenpanemiseksi. Sopimusmuotoa on pidetty tarpeellisena erityisesti tehtäviltään laajojen hallinnonalojen ohjauksessa. Toiminnallinen tulossopimus toimii lähtökohtana ELY-keskuksissa laajan vastuualueen vuosittaiselle töiden ja henkilöresurssien käytön suunnittelulle.

Esimerkkinä toiminnallisten tulossopimusten laatimisprosessista on ympäristö-vas-
tuualue, jossa työ käynnistyy keväällä ympäristöministeriön ja maa- ja metsätalousminis-
teriön yhteisen suunnitteluohjeen laatimisella. Kesän alussa neuvottelupäivillä ohjeluon-
nosta käsitellään yhteisesti ELY-keskusten kanssa ja ohje valmistuu ennen kesälomakautta. Syksyllä ELY-keskusten esitysten pohjalta käydään alustavat keskustelut tavoitteista ja sub-
stanssimäärärahoista. Tulosneuvotteluissa sovitaan ympäristöministeriön, maa- ja metsä-
talousministeriön ja ELY-keskuksen Y-johtajan kanssa ylijohtajan hyväksymänä tavoitteet
ja resurssit ympäristöministeriön toimialan osalta kahdelle seuraavalle vuodelle ja maa- ja
metsätalousministeriötoimialan osalta vuodeksi. Sopimus päivitetään vuosittain. Apu-
välineenä suunnitteluaineiston kokoamisessa ja raportoinnissa käytetään Valtion tulos-
tietojärjestelmää.

Ohjaavat ministeriöt ja keskushallinnon virastot ja myös ELY-keskukset ovat pitäneet
toiminnallisia tulossopimuksia tarpeellisina, mutta samalla erillisten sopimusten määrän
vähentämistä on toteuttamisen ja seurannan näkökulmasta pidetty välttämättömänä. ELY-
keskusten toiminnallisten tulossopimusten määrää on ohjaavien tahojen yhteistyönä onnis-
tuttu vähentämään ensimmäisen vuoden, 2010, jopa 14 ELY-keskuskohtaisesta toiminnal-
lisesta tulossopimuksesta enintään neljään vuosina 2013 ja 2014. Tavoitteena on ollut paitsi
vähentää toiminnallisten tulossopimusten määrää myös pidentää niiden aikajännettä use-
ampi vuotiseksi, lisätä sopimusten sisällöllistä yhtenäisyyttä ja keskinäistä vertailtavuutta
sekä selventää niiden työnjakoa suhteessa strategiaan tulossopimuksiin.

2.4.4 Resurssien osoittaminen tavoitteiden toteuttamiseksi

Työ- ja elinkeinoministeriö osoittaa toimintamenomäärärahat vuosittain kullekin ELY-keskukselle yhtenä kokonaiseränä. Toimintamenomäärärahan jako ELY-keskuksille toteutetaan ohjaavien tahojen kesken yhteisesti sovittujen jakokriteerien pohjalta. Jakokriteerit ottavat huomioon mm. keskusten toimintaympäristöön, tehtäviin ja henkilöstövahvuuteen liittyviä tekijöitä. Käytössä olevat jakokriteerit laadittiin syksyllä 2011 työryhmässä, jossa oli edustajat kaikista ELY-keskuksista ohjaavista ministeriöistä. ELY-keskusten johtoryhmä hyväksyi jakokriteerit kokouksessaan 26.10.2011.

ELY-keskukset laativat vuosittain toimintamenomäärärahan käyttösuunnitelman sekä henkilöstösuunnitelman vastuualueittain. Käyttösuunnitelma laaditaan ELY-keskuksen johdon toimesta ja siihen osallistuvat kaikki ELY-keskuksen vastuualueen johtajat. Käyttösuunnitelman lisäksi kukin ELY-keskus laatii vuosittain tarkennettavan henkilöstösuunnitelman vastuualueittain. Henkilöstösuunnitelma laaditaan niin ikään ELY-vastuualueiden johtajien yhteistyönä. Toimintamenojen käyttösuunnitelma ja henkilöstösuunnitelma perustuvat ELY-keskuksen strategiaan ja toiminnallisiin tulostavoitteisiin. Vastuualuekohtaiset suunnitelmat liitetään strategiaan tulossopimuksiin ja niiden vuosittaisiin tarkistuksiin ELY-keskuksista annetun asetuksen 18 §:n mukaisesti.

ELY-keskusten ohjauksessa on sovellettu toimintamenomäärärahojen käyttösuunnitelmien osalta menettelyä, jossa suunnitelmat laaditaan vastuualueittain. Toimintamenomäärärahan jakomenettely ja henkilöstösuunnitelman laatiminen ovat ELY-keskusten mukaan tuoneet pitkäjänteisyyttä suunnitteluun ja parantaneet keskusten mahdollisuuksia resurssien kohdentamiseen asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi. Menettely tuo joustavuutta resurssien kohdentamiseen ja joustavampaa käyttöä yli vastuualueiden ja hallinnonalojen. Toisaalta ELY-keskuksia ohjaavista tahoista ympäristöministeriö, maa- ja metsätalousministeriö ja opetus- ja kulttuuriministeriö ovat arvostelleet menettelyä siitä, ettei se ole ELY-asetuksen 18 § mukainen, eikä läpinäkyvä. Opetus- ja kulttuuriministeriön tehtävät on siirretty osittain aluehallintovirastoihin vuoden 2014 alusta lukien.

2.4.5 ELY-keskusten tulossopointikäytännöt

ELY-keskukset raportoivat työ- ja elinkeinoministeriölle ja muille niitä ohjaaville ministeriöille ja keskushallinnon virastoille strategisten tulossopimusten tavoitteiden toteutumisesta kaksi kertaa vuodessa, toimintakertomuksen laatimisen ja tulossopimuksen tarkistusmenettelyn yhteydessä. Toiminnallisissa tulossopimuksissa ELY-keskukset raportoivat suoraan ao. ohjauksesta vastaavalle ministeriölle tai keskushallinnon virastolle.

Määrärahan ja resurssien käyttöä seurataan vastuualueittain ja yksiköittäin toteumien kautta.

2.5 Yhteenveto

Aluehallintovirastojen ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten ohjausjärjestelmät ovat säädöspohjaltaan ja lähtökohdiltaan samanlaiset. Ne ovat kuitenkin ALKU-uudistuksen täytäntöönpanon jälkeen kehittyneet käytännöiltään myös selvästi omaleimaisiksi.

Strategisen ja toiminnallisen ohjauksen ja yhteistyön menettelytavat on ELY-keskuksissa organisoitu kolmen eri valmistelevan ja yhden päättävän ryhmän rakenteelle, kun aluehallintovirastoja koskien päättäviä ja valmistelevia ryhmiä on molempia vain yksi. Samalla ELY-keskuksia koskien suurempi osa kehittämistyöstä tehdään ministeriötasolla, kun tilannetta vertaa aluehallintovirastoihin, joiden erikoistumisyksiköillä on enemmän toiminnan kehittäjän ja tältä osin aluehallintovirastoja ohjaavaakin roolia. Aluehallintovirastojen valmisteleva ryhmä, tulosohtajastyöryhmä, on puolestaan tehtäviltään ennen kaikkea tulosohtajasta toteuttava elin, vaikka se käsittelee myös keskeisimmät toiminnan kehittämiseen kytkeytyvät hankkeet.

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

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

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

Resurssien osoittamisessa tavoitteiden toteuttamiseksi menettelytavat poikkeavat aluehallintovirastoja ELY-keskuksiin verratessa. Aluehallintovirastojen ohjauksessa on noudatettu asetuksen mukaista määrärahojen jakamista hallinnonaloittain, minkä lisäksi myös henkilötöyvuosikehykset on määritelty hallinnonaloittain. ELY-keskuksissa toimintameno-määrärahat on jaettu ELY-keskuksille yhtenä kokonaisuutena, vaikkakin ELY-keskuksista

annetun asetuksen (18 §:n 3 mom.) mukaan tulostavoiteasiakirjassa määritellään kullekin keskukselle määrärahapuitteet myös hallinnonaloittain. Jokainen ELY-keskus on tuottanut strategisen tulossopimuksen liitteeksi määrärahojen käyttösuunnitelman ja henkilöstösuunnitelman. Kyseiset kaksi suunnitelmaa ovat määrittäneet toimintamenomäärärahojen kohdentumista ELY-keskuksissa ja niitä on seurattu jälkikäteen.

Käytännössä on voitu havaita, että kummassakin menetelmässä on omat vahvuutensa ja heikkoutensa. Aluehallintovirastojen menettelyn on katsottu mahdollistavan valtakunnantason resurssiohjauksen, mutta samalla kaventavan virastojen omaa päätäntävaltaa. Menetelmään on pyritty lisäämään joustavuutta määrittelemällä osa resursseista ns. jakamattomaan osaan, mikä on kuitenkin toistaiseksi ollut käytännössä vaikeaa tiukan resurssitilanteen vuoksi. ELY-keskusten menettely on puolestaan jättänyt ratkaisuvallan resurssien kohdentamisessa virastotasolle, mikä on aiheuttanut toimintaa ohjaavilla hallinnonaloilla huolta tehtäviin käytettävissä olevien resurssien kehittymisestä sekä vaikeuttanut tulostavoitteiden ja resurssien suhteuttamista toisiinsa. ELY-keskusten mukaan menettely on tuonut pitkäjänteisyyttä suunnitteluun ja parantanut keskusten mahdollisuuksia resurssien kohdentamiseen asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi.

Tulosraportointikäytännöissä ei ole merkittäviä eroja aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten välillä. ELY-keskusten tulosneuvottelut on lähinnä käytännön syistä käyty syksyllä 2011 yhdeksän ELY-keskuksen jaolla (kaikkien 15 sijaan), mikä poikkeaa ymmärrettävistä syistä aluehallintovirastojen ohjauksen käytännöstä käydä neuvottelu kaikkien kuuden viraston kanssa. Vuosina 2012–2014 tulosneuvottelu käytiin muutaman ELY-keskuksen kanssa yksittäisistä asioista, muutoin strategiset sopimukset tarkistettiin kirjallisella menettelyllä. Sekä aluehallintovirastojen että ELY-keskusten ohjauksessa on tunnistettu tarve yhä tarkempaan ja kattavampaan toiminnallisen tehokkuuden ja tuloksellisuuden mittaamiseen sekä vertailuun virastojen välillä.

3 Ohjausjärjestelmän kehittämiseen vaikuttava lainsäädäntö, linjaukset ja hankkeet

3.1 Talousarviolaki ja -asetus

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

Talousarvioasetuksen 1. luvun 1b § perusteella talousarvioehdotusten tulee sisältää mm. ministeriön alustavat tulostavoitteet hallinnonalan merkittävimpien virastojen ja laitosten toiminnallisen tuloksellisuuden tärkeimmille seikoille. Toiminnallista tuloksellisuutta koskevat tavoitteet eritellään määrärahoja ja tuloarvioita ja muita talousarvion päätösosia koskevien ehdotusten perustelemiseksi toiminnallista tehokkuutta, tuotoksia ja laadunhallintaa sekä tarvittaessa henkisten voimavarojen hallintaa ja kehittymistä koskeviin tavoitteisiin. Tulostavoitteet esitetään käyttämällä mahdollisuuksien mukaan tunnuslukuja, joita täydennetään tarpeen mukaan laadullisesti ilmaistuilla tavoitteilla.

Talousarvioasetuksen 3. luvun 11 § mukaan Eduskunnan hyväksyttyä valtion talousarvion ministeriön tulee viipymättä vahvistaa tärkeimmät tavoitteet yhteiskunnallisen vaikuttavuuden kehitykselle ministeriön toimialalla sekä hallinnonalan ja sen merkittävimpien virastojen ja laitosten toiminnalliselle tuloksellisuudelle. Toiminnallista tuloksellisuutta koskevien tulostavoitteiden tulee sisältää eriteltyt tavoitteet toiminnalliselle tehokkuudelle sekä tuotoksille ja laadunhallinnalle samoin kuin tarvittaessa tavoitteet henkisten voimavarojen hallintaan sisältyville seikoille. Tulostavoitteet esitetään käyttämällä mahdollisuuksien mukaan niitä kuvaavia tunnuslukuja, joita täydennetään tarpeen mukaan laadullisesti ilmaistuilla tavoitteilla. Ministeriön vahvistamat tulostavoitteet virastolle ja laitokselle voivat sisältyä ministeriön ja viraston tai laitoksen yhdessä allekirjoittamaan tulostavoiteasiakirjaan.

Edelleen talousarvioasetuksen 3. luvun 14 § mukaan ministeriöiden vahvistamat talousarvion tilijaottelut sekä tärkeimmät tulostavoitteet ja niihin tehty muutokset on toimitettava viipymättä tiedoksi valtiontalouden tarkastusvirastolle ja valtiokonttorille. Valtiokonttori julkaisee tilijaottelut. Vahvistetut tilijaottelut ja tulostavoitteet sekä toiminta- ja taloussuunnittelussa laaditut toiminta- ja taloussuunnitelmat sijoitetaan valtiokonttorin ylläpitämään yleisessä tietoverkossa saatavilla olevaan tietopalveluun (Netra).

Talousarvioasetuksen 8. luvun 63 § mukaan kirjanpitoyksikön on laadittava kultakin varainhoitovuodelta tilinpäätös. Kirjanpitoyksikön tilinpäätös sisältää:

- 1) toiminnallista tuloksellisuutta ja sen kehitystä sekä vaikutuksia yhteiskunnallisen vaikuttavuuden kehitykseen kuvaavan toimintakertomuksen;
- 2) talousarvion toteutumista kuvaavan talousarvion toteutumalaskelman;
- 3) tuottoja ja kuluja kuvaavan tuotto- ja kululaskelman;
- 4) tilinpäätöspäivän taloudellista asemaa kuvaavan taseen;
- 5) liitteenä ilmoitettavat tiedot (liitetiedot).

Edelleen talousarvioasetuksen 8. luvun 65 § mukaan Kirjanpitoyksikön tilinpäätökseen kuuluvan toimintakertomuksen tulee sisältää:

- 1) johdon katsaus toimintaan ja etenkin siinä tapahtuneisiin tärkeimpiin muutoksiin sekä johdon arvio tuloksellisuudesta ja sen kehityksestä varainhoitovuoden aikana (johdon katsaus);
- 2) toiminnan taloudellisuutta ja tuottavuutta, maksullisen toiminnan tulosta ja kannattavuutta ja yhteisrahoitteisen toiminnan kustannusvastaavuutta sekä niiden kehitystä koskevat tärkeimmät tiedot (toiminnallisen tehokkuuden tiedot);
- 3) suoritteiden määrää ja aikaansaatuja julkishyödykkeitä koskevat tärkeimmät tiedot sekä palvelukykyä, suoritteiden ja julkishyödykkeiden laatua ja niiden kehitystä koskevat tärkeimmät tiedot samoin kuin selvitys toiminnan vaikutuksista yhteiskunnallisen vaikuttavuuden kehitykseen (tuotos- ja laadunhallinnan tiedot);
- 4) tärkeimmät tiedot henkilöstömäärästä, henkilöstön rakenteesta eri tehtäväryhmissä, henkilöstökuluista ja niiden rakenteesta ja työhyvinvoinnista sekä niiden kehityksestä samoin kuin osaamisen ja muun aineettoman pääoman kehityksestä sekä toimintojen ja palveluiden uusiutumisesta (henkisten voimavarojen hallinnan tiedot);
- 5) tärkeimmät tiedot kirjanpitoyksikön valtionapujen sekä muiden valtiontukien ja vastaavien siirtomenojen sekä kirjanpitoyksikön toimeenpanemien sijoitusmenojen vaikuttavuudesta (siirto- ja sijoitusmenojen vaikuttavuustiedot);
- 6) tilinpäätöslaskelmien analyysi, jossa selvitetään tilinpäätöslaskelmista ilmeneviä seikkoja talouden kehityksestä ja rakenteesta sekä talouden ja tuloksellisuuden välisiä yhteyksiä (tilinpäätösanalyysi);
- 7) arviointi sisäisen valvonnan ja siihen sisältyvän riskienhallinnan asianmukaisuudesta ja riittävyyydestä sekä sen perusteella laadittu lausuma sisäisen valvonnan tilasta ja olennaisimmista kehittämistarpeista (sisäisen valvonnan arviointi- ja vahvistuslausuma);

- 8) tärkeimmät tiedot toiminnan vaikutusten ja vaikuttavuuden arvioinneista, jos varainhoitovuoden aikana on kirjanpitoyksikköön kuuluvasta toiminnasta tehty laajempi vaikutusten ja tuloksellisuuden arviointi (arviointien tulokset);
- 9) yhteenvedo havaituista valtion tai sen vastuulla oleviin varoihin liittyvistä väärinkäytöksistä ja rikoksista sekä esitutkinnasta ja oikeudenkäynneistä samoin kuin muista väärinkäytösten ja rikosten vuoksi käynnistetyistä menettelyistä (virheitä ja väärinkäytöksiä koskevat yhteenvetotiedot) sekä valtionapuviranomaisena tai muuna valtion rahoitusta myöntävänä viranomaisena toimivassa virastossa ja laitoksessa lisäksi yhteenvedo valtiontukien tai rahoituksen varojen takaisinperinnöistä (takaisinperintää koskevat yhteenvetotiedot).

Edellä tarkoitetut toiminnallista tuloksellisuutta koskevat tiedot esitetään mahdollisuuksien mukaan käyttämällä asianmukaisia tunnuslukuja, joita täydennetään tarpeen mukaan laadullisilla selvityksillä. Tuloksellisuutta koskevien tietojen tulee sisältää vertailut vahvistettuihin tulostavoitteisiin sekä selvitykset poikkeamista ja niiden olennaisimmista syistä.

Edelleen 8. luvun 65 § mukaan ministeriön on annettava vuosittain viimeistään varainhoitovuotta seuraavan kesäkuun 15 päivänä perusteltu kannanotto hallinnonalansa kirjanpitoyksikön ja valtion rahaston tilinpäätöksestä ja niistä toimenpiteistä, joihin tilinpäätös ja siitä annettu valtiontalouden tarkastusviraston tilintarkastuskertomus ja muut kirjanpitoyksikön tai talousarvion ulkopuolella olevan valtion rahaston toimintaa ja taloutta sekä tilinpäätöstä koskevat selvitykset ja lausunnot antavat aihetta. Tilinpäätöskannanotossa ministeriön on lausuttava:

- 1) arvio tuloksellisuudesta ja sen kehityksestä sekä 11 §:n mukaisesti asetettujen tulostavoitteiden toteutumisesta;
- 2) ovatko käytetyt tuloksellisuuden raportoinnin perusteet ohjauksen ja tulosvastuun kannalta asianmukaisia sekä ministeriön kanta kehittämistarpeista;
- 3) mihin toimenpiteisiin kirjanpitoyksikössä tai rahastossa sekä kirjanpitoyksikköön mahdollisesti kuuluvissa virastoissa ja laitoksissa on tarpeen ryhtyä tilinpäätöksen johdosta ja tuloksellisuuden parantamiseksi;
- 4) mihin toimenpiteisiin ministeriö ryhtyy tilinpäätöksen johdosta ja tuloksellisuuden parantamiseksi.

3.2 Valtioneuvoston ohjesääntö

Valtioneuvoston ohjesäännön 2. luvun 11 §:n mukaan ministeriö käsittelee oman toimialansa toiminta- ja taloussuunnitteluasiat, tulosohtausasiat, lainvalmisteluasiat, tietoyhteiskunta-asiat, hallintoasiat, tietojärjestelmäasiat, tutkimusta, kehittämistä ja seurantaa koskevat asiat, kansainväliset asiat sekä toimialansa hallinnassa olevan valtion varallisuuden omistaja-asiat samoin kuin muut sellaiset asiat, joiden on katsottava kuuluvan toimialan tehtävien hoitamiseen.

Edelleen 2. luvun 11 §:n mukaan ministeriö käsittelee toimialansa virastoja, laitoksia, liikelaitoksia, talousarvion ulkopuolisia rahastoja, yhteisöjä, yhtiöitä ja muita toimieliimiä koskevat asiat. Samoin ministeriö käsittelee toimialansa tehtäviä hoitavia muita toimieliimiä koskevat asiat ja ohjaa aluehallintovirastoja sekä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksia toimialaansa kuuluvissa asioissa.

3.3 Aluehallintonselonteon linjaukset

Aluehallinnon uudistuksen toimeenpanosta ja toteutumisesta eduskunnalle annetussa selonteossa on linjattu aluehallinnon ohjaukseen liittyen seuraavaa:

”Ohjausmallia selkeytetään ja yksinkertaistetaan siirtymällä kaksipuortaiseen ohjaus- ja suunnittelujärjestelmään. Määrärahapuitteet ja henkilöstökehykset määritellään aluehallintovirastojen tulossopimuksissa edelleen hallinnonaloittain ja ELY-keskusten tulossopimuksissa vastuualueittain ja yksiköittäin.”

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

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

Myös aluehallintonselonteon valmistelun kanssa samanaikaisesti selvitystyötään tehneet selvitysmiehet Rauno Saari ja Riitta Rainio tunnistivat ohjausmallissa kehittämistarpeita. Selvitysmiehet ehdottivat omissa selvityksissään aluehallinnon ohjaukseen kaksipuortaista järjestelmää. Heidän näkemyksensä kaksipuortaisuuden toteuttamistavasta poikkesivat kuitenkin toisistaan. Myös valtioneuvoston selonteossa päädyttiin siihen johtopäätökseen ja kehittämisehdotukseen, että ohjauksen selkiyttämiseksi ja yksinkertaistamiseksi on tarpeen siirtyä sekä ELY-keskuksissa että aluehallintovirastoissa kaksipuortaiseen ohjausjärjestelmään. Kaksipuortaisessa mallissa ohjausasiakirjoja ovat hallituskaudeksi tehtävät strategia-asiakirja ja tulossopimus. Strategia-asiakirja laaditaan seuraavalle hallituskaudelle yhteisenä näille viranomaisille. Lisäksi kullekin ELY-keskukselle ja aluehallintovirastolle laaditaan hallituskaudeksi vain yksi tulossopimus. Uudenlainen tulossopimusmuoto suunnitellaan niin, että se huomioi eri hallinnonalojen ohjaustarpeet ja siinä on yhteisen osuuden rinnalla

mahdollisuus hallinnonalakohtaisiin tavoitteisiin. On kuitenkin huomattava, että se mitä edellä on todettu strategia-asiakirjasta ja tulossopimuksesta, ei sellaisenaan koske aluehallintovirastojen työsuojelun vastuualuetta. Työsuojelun vastuualueet tekisivät jatkossakin toiminnallisen tulossopimuksen sosiaali- ja terveysministeriön työsuojeluosaston kanssa.

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

3.4 Tulosohjauksen kehittämishankkeen tavoitteita ja periaatteita tulosohjaukselle

Tulosohjauksen kehittämishankkeen loppuraportin (VM 21/2012) mukaan tulosohjauksen uudistuksen keskeisinä tavoitteina on strategisempi, kevyempi, poikkihallinnollisempi ja yhtenäisempi tulosohjaus.

Hanke määritteli loppuraportissaan tulosohjauksen yhteiset periaatteet seuraavalla tavalla:

Tulosohjaus on osa valtiokonsernin ohjauksen kokonaisuutta

- Yhteiskunnallinen vaikuttavuus syntyy eri toimijoiden välisen yhteistyön tuloksena
- Hallinnonalojen ohjaus perustuu valtionhallinnon yhteisiin linjauksiin ja käytäntöihin sekä hallinnonalojen omiin ohjausmenettelyihin
- Tulosohjaus keskittyy strategisesti merkittävimpiin ja muutosta edellyttäviin asioihin. Ohjauksen intensiivisyys vaihtelee
- Ohjaustoiminnoissa on selkeät roolit ja tehtävät sekä toimivat foorumit
- Tulosohjaus on ammattimaista ja johdonmukaista
- Tulosohjauksen perustana ovat selkeät tavoitteet, niitä kuvaavat mittarit ja toteutumisen seuranta
- Tulosohjaus perustuu johdon asiantuntijoiden strukturoituun vuorovaikutukseen, aitoon dialogiin ja kumppanuuteen
- Yhteiset tietojärjestelmät ja välineet tukevat periaatteiden toteutumista

Tavoitteiden ja periaatteiden toteuttamiseksi hanke ehdotti seuraavia muutoksia tuloso-
hjaukseen:

Ehdotus 1: Otetaan käyttöön kaikille yhteiset tuloso-
hjauksen periaatteet

Ehdotus 2: Kytetään hallitusohjelma- ja budjettiohjaus tiiviimmin yhteen tuloso-
hjaus-
sessa

Ehdotus 3: Otetaan käyttöön uusi tulosprisma ja sen kuvaustapa, joka korostaa yhtenäisyyttä, poikkeihallinnollisuutta ja yhteisiä tavoitteita

Ehdotus 4: Lisätään strategisuutta ja kevennetään tuloso-
hjausta hallinnonaloilla ottamalla
käyttöön hallituskausittainen sykli

Ehdotus 5: Otetaan käyttöön yhteisiä hallinnollisia tavoitteita esimerkiksi henkilöstöstä, tietohallinnosta ja tilatehokkuudesta.

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

- Tuloso-
hjaus osana ohjausjärjestelmien kokonaisuutta
- Hallinnonalojen tavoitteiden suhde koko valtioneuvostotason tavoitteisiin
- Tavoitteiden asetanta (tuloksista raportointi ja tulostiedon hyödyntäminen)
- Tuloksellisuuden osa-alueiden selkiyttäminen
- Raportoinnin kehittäminen
- Julkisen johtamisen uudistamisen tuki
- Tuloso-
hjausprofession tuki

3.5 Ympäristöministeriön asettama ohjauksen kehittämisen vahvistaminen – työryhmä (OHKE-ryhmä)

Ympäristöministeriön asettaman ajalla 30.4.2013-10.6.2013 työskennelleen Ohjauksen kehittämisen vahvistaminen –työryhmän (OHKE) tehtävänä oli laatia

- toisaalta esitys ympäristöhallinnon ohjauksen ja kehittämisen vahvistamisesta ja erityisasiantuntemusta vaativien tehtävien mahdollisesta siirtämisestä valtakunnallisiksi ja
- toisaalta esitys valtakunnallisesti merkittävien tehtävien mahdollisesta kokoamisesta yhteen yksikköön ja kokoamisen vaikutuksista.

OHKE-ryhmä antoi työnsä tuloksena seuraavat toimenpide-ehdotukset:

- Ympäristöministeriön asemaa hallinnonaloja ohjaajana tulee vahvistaa.
- Ministeriön kokonaisvaltaista substanssi- ja informaatio-ohjausta tulee tehostaa.
- Substanssiohjauksesta vastaavalla ministeriöllä tulee olla mahdollisuus vaikuttaa tehtäviin käytettäviin voimavaroihin.

- Ympäristöhallinnon virastojen tulee lisätä ennakkoivaa toimintaa ja keskinäistä yhteistyötä lainsäädännön valmistelussa, toimeenpanossa ja kehittämisessä.
- Aluehallintoviranomaisten tulee vastata oman osaamisensa kehittämisestä ja asiantuntemuksen vahvistamisesta. Hankittu erityisosaaminen tulee olla koko hallinnon alan käytössä.
- Toimintamallityötä jatketaan ja kehitetään yhtenäisen toimintamallin mukaisesti.
- Aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten ympäristövastuualueiden tehtävien keskittämistä ja erikoistumista nykyistä laajempiin ympäristöasioiden kokonaisuuksiin jatketaan nykyistä suunnitelmallisemmin.

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

3.6 Työ- ja elinkeinoministeriön asettama ELY-ohjauksen kehittämisryhmä

ELY-keskusten johtoryhmä päätti 26.2.2013 asettaa hankeryhmän, jonka tehtävänä on tehdä suunnitelma ELY-keskusten ohjaus- ja suunnittelujärjestelmän yksinkertaistamiseksi (OSY-hanke). ELY-keskusten uudistuksen toteuttamiseksi on käynnistetty kuusi mitattavaa kehittämishanketta, joiden avulla ELY-keskuksista rakennetaan entistä toimivampi kokonaisuus. (Iskukykyinen ELY-keskus –ohjelma). OSY-hanke kuuluu hankekokonaisuuteen ja toimii siinä vuorovaikutteisesti.

VM:n tulosohjaushankkeessa on määritelty yhteiset tulosohjauksen toimintatavat koko valtionhallinnolle. Hankkeen linjaukset ja tavoitteet otetaan huomioon ELY-keskusten ohjaus- ja suunnittelujärjestelmän kehittämisessä.

OSY-hankkeen sisältönä ja lopputuloksena

1. aluehallintoviranomaisille laaditaan yhteinen strategia-asiakirja 2016–2019. Ehdotus yhteisen strategia-asiakirjan valmisteluaikataulusta ja -menettelyistä suunnitellaan VM:n nimeämässä kehittämisryhmässä 31.3.2014 mennessä. ELY-keskusten osalta tuetaan valmistelua ja sen yhteensovittamista ELY-kehittämiseen ja sidosryhmien näkemysten huomioon ottamista;

2. määritellään tulossopimusten rakenne ja keskeinen sisältö. Tulosohjauksessa sovelletaan valtiovarainministeriön tulosohjaushankkeen linjauksia ja hankkeessa kehitettäviä menetelmiä;
3. valmistellaan tarvittavat säädösmuutokset yhteistyössä VM:n hankkeen kanssa sekä
4. kehitetään muita ohjauksen menetelmiä ja ELY-keskusten vastuualueiden välistä yhteistyötä.

Hankkeen lopputuloksena on ELY-keskusten nykyistä strategisempi ja kevyempi tulosohjausmenettely seuraavalle hallituskaudelle. Valtion yhteinen raportointijärjestelmä Netra on hyötykäytössä ELY-keskusten tulossopimusten laadinnassa sekä tuloksellisuuden seurannassa ja raportoinnissa.

Hankkeen toimikausi on 21.3.2013 – 30.10.2014.

3.7 Työryhmän järjestämät kuulemiset

Työryhmä on kuullut työnsä aikana neuvotteleva virkamies Jukka Erkkilää sekä neuvotteleva virkamies Kirsi Kuuttiniemeä valtiovarainministeriön henkilöstö- ja hallintopolitiikkaosastolta.

Neuvotteleva virkamies Jukka Erkkilää kuultiin valtionhallinnon tulosohjauksen kehittämisestä. Valtionhallinnon tulosohjauksen kehittämisvastuu on valtionhallinnossa sijoitettu valtiovarainministeriöön henkilöstö- ja hallintopolitiikkaosaston hallintopolitiikka-yksikköön. Yhteistyötä tehdään erityisesti valtiovarainministeriön budjettiosaston kanssa, joka vastaa mm. talousarviolain muutosten valmistelusta. Kuulemisessa todettiin, että tulosohjauksen kehittämiskohteita aluehallinnossa ovat erityisesti: ohjaus- ja neuvotteluprosessien sekä ohjausasiakirjojen sisältöjen keventäminen; tulosohjauksen menettelytapojen yhtenäistäminen AVIen ja ELY-keskusten välillä; strategisten ja toiminnallisten tavoitteiden ja mittareiden suhde toisiinsa ja ohjaukseen; sekä Netra-tulostietojärjestelmän aktiivisempi hyödyntäminen.

Neuvotteleva virkamies Kirsi Kuuttiniemeä kuultiin johtamissopimusten soveltamisen yleisistä periaatteista sekä niiden kehittämisestä valtionhallinnossa.

4 Aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten ohjausjärjestelmän tavoitetilä ja työryhmän ehdotukset

4.1 Ohjausjärjestelmän tavoitetilä

Aluehallinnon ohjauksen kehittämisen tavoitetilat ovat työryhmän näkemyksen mukaan hahmotettavissa pitkälti samoiksi kuin mitä koko valtionhallintoa koskevassa tulosohtauksen kehittämishankkeessa on aikaisemmin määritelty. Sekä aluehallintovirastojen että ELY-keskusten ohjausjärjestelmää tulisi kehittää strategisemmaksi, kevyemmäksi, poikihallinnollisemmaksi ja yhtenäisemmäksi samalla ALKU-selonteossa tehdyt linjaukset huomioon ottaen.

Johtuen ohjausjärjestelmän nykytilasta, jota on tarkasteltu edellä, painottuvat näistä tavoitetilöistä eräät kuitenkin enemmän kuin toiset. Aivan erityisesti aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten osalta on havaittu tarve ohjausjärjestelmän kehittämiseen *strategisemmaksi* ja *kevyemmäksi*. Lisäksi työryhmä katsoo, että virastojen ohjauksessa tulee jatkossakin tuloksellisuusnäkökulman ohella painottaa myös hyvän hallinnon perusteiden – erityisesti oikeusperiaatteiden – toteutumista.

Työryhmä on määritellyt näihin tavoitetilöihin kytkeytyen konkreettiset ehdotukset ja toimenpiteet, joita aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten ohjausjärjestelmän kehittäminen edellyttää.

4.2 Ehdotus yhteisen strategia-asiakirjan 2016 - 2019 valmisteluakatauluksi ja -menetelmäksi

Laaditaan yksi yhteinen strategia-asiakirja aluehallintovirastoille ja ELY-keskuksille.

Aluehallintovirastoille ja ELY-keskuksille laaditaan seuraavaksi hallituskaudeksi yksi yhteinen strategia-asiakirja. Toimenpiteellä mahdollistetaan strategisempi ja poikihallinnollisempi näkemys koko valtioneuvoston tasolla suhteessa valtion aluehallinnon

kehittämisen ja toiminnan painopisteisiin hallituskaudella. Yksi ja yhteinen strategia-asiakirja myös keventää ohjausrakennetta sekä sovittaa yhteen ja yhdenmukaistaa virastoihin ja niiden vastuualueisiin kohdistuvaa tavoiteasetantaa.

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

Strategia-asiakirjan valmistelun prosessi ja aikataulu olisivat seuraavat:

Syysy 2014	pohja-aineiston analyysi: mm. ministeriöiden tulevaisuuskatsaukset ja maakuntaohjelmat, talouskehityksen ennusteet
1-2 / 2015	luonnos strategisiksi painopisteiksi / ydinprosesseiksi 2016-2019
2-3 / 2015	alueellinen/alueelliset seminaarit ELY-keskusten, AVIen ja maakuntien liittojen kanssa
3-4 / 2015	luonnoksen valmistelua työryhmässä
4 / 2015	Eduskuntavaalit
5-6 / 2015	hallitusohjelma, luonnoksen muokkaus sen mukaiseksi
7-8 / 2015	kommenttikierros: ELY-keskukset, AVIt, maakuntien liitot, Suomen Kuntaliitto
9 / 2015	luonnoksen käsittely AVIen ohjausryhmässä ja ELY-keskusten johtoryhmässä
10 / 2015	strategia-asiakirjan hyväksyminen ohjaavien ministeriöiden ministerien allekirjoituksin.

Alueellisia seminaareja järjestetään 2-4. Seminaareissa käsitellään ja keskustellaan strategia-asiakirjaan liittyvistä aiheista, jotka ovat merkityksellisiä aluehallinnon näkökulmasta seuraavalla hallituskaudella. Seminaareihin osallistuvat aluehallintoviranomaisten ja maakuntien liittojen lisäksi ne ohjaavat tahot, jotka katsovat alueellisen vuoropuhelun osaltaan tarpeelliseksi. Vuoropuhelun tavoitteena on lisätä yhteistä ymmärrystä ja luoda yhteistä tahtotilaa valtion aluehallinnon toiminnan kehittämiseksi strategiakaudella.

Työsuojelun osuus sisällytetään strategia-asiakirjaan sosiaali- ja terveysministeriön työsuojeluosaston kanssa sovittavalla tavalla.

4.3 Ehdotukset aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten ohjausjärjestelmien kehittämiseksi

Siirrytään kaksiportaisuuteen tulossopiasasiakirjoissa.

Yhden yhteisen strategia-asiakirjan lisäksi kullekin aluehallintovirastolle ja ELY-keskuskelle laaditaan yksi virastokohtainen tulossopimus hallituskaudeksi ja sitä tarkistetaan vuosittain ottaen huomioon valtiontalouden kehyykset ja talousarvio.

Tulossopimuksen rakenne noudattaa tulossopimaa ja sen sisällölliset tavoitelinjaukset sekä niiden ryhmittely johdetaan strategia-asiakirjasta. Lisäksi tulossopimusten laadinnassa otetaan huomioon maakuntaohjelmat ja niiden toimeenpanosuunnitelmat.

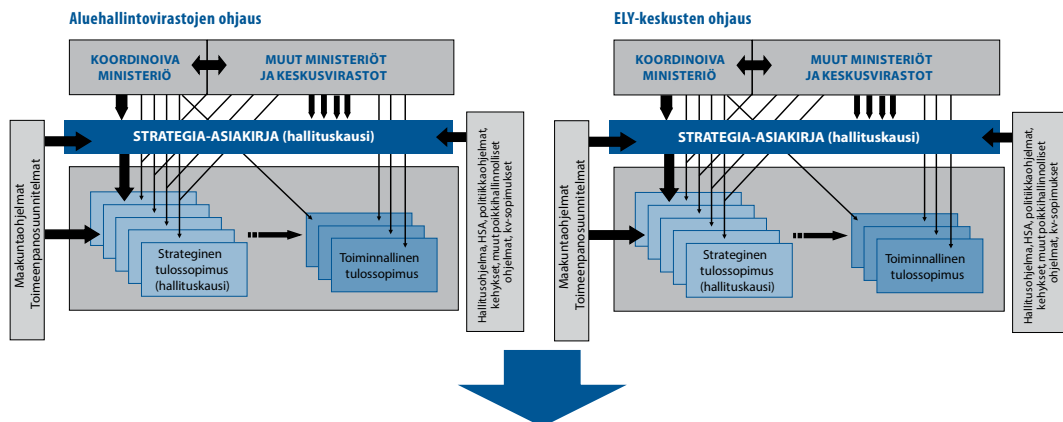
Strategia-asiakirja ja tulossopimus ovat jatkossa aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten ainoat tulostavoitteista sopimisen asiakirjat; nykyiset strategiset ja toiminnalliset tulossopimukset poistuvat käytöstä. Virastoihin hallinnonaloilta kohdistettavan informaatio-ohjausta toteutetaan tulossopimuksissa määriteltävän tavoiteasetannan puitteissa. Informaatio-ohjauksena välitetty ohjaus voi olla alaltaan laajempaa ja tarkkuustasoltaan yksityiskohtaisempaa ohjausta kuin tulossopimusten kautta välitettävä ohjaus. Keskeistä kuitenkin on, että se ei ole tulossopimuksen kanssa ristiriidassa.

Jaottelu strateginen ohjaus ja toiminnallinen ohjaus ei kaksiportaisuuteen siirtymisen myötä enää kiinnity määritelmällisesti tulossopimusrakenteen strategiseen ja toiminnalliseen tulossopimukseen. Jatkossa virastojen toiminnan tavoitteet kootaan yhteen virastokohtaiseen tulossopimukseen, mutta niitä luonnehtivat määreet strateginen ja olennainen. Lisäksi ALKU-selonteon linjausten mukaisesti uudenlainen tulossopimusmuoto suunnitellaan niin, että se huomioi eri hallinnonalojen ohjaustarpeet ja siinä on yhteisen osuuden rinnalla mahdollisuus hallinnonalakohtaisiin tavoitteisiin. Työryhmä katsoo, että erityisestä syystä tulossopimuksessa voi olla hallinnonalakohtaisia tavoitteita sisältävä erillinen osuus.

Edellä mainittu ei kuitenkaan koske aluehallintovirastojen työsuojelun vastuualueita. Työsuojelun vastuualueita koskien jatkuu nykyinen käytäntö ja ne tekevät omat tulossopimuksensa vain sosiaali- ja terveysministeriön työsuojeluosaston kanssa. Sopimusten sisältö määrittäy siten tässä prosessissa, eikä tämän raportin ehdotusten kautta.

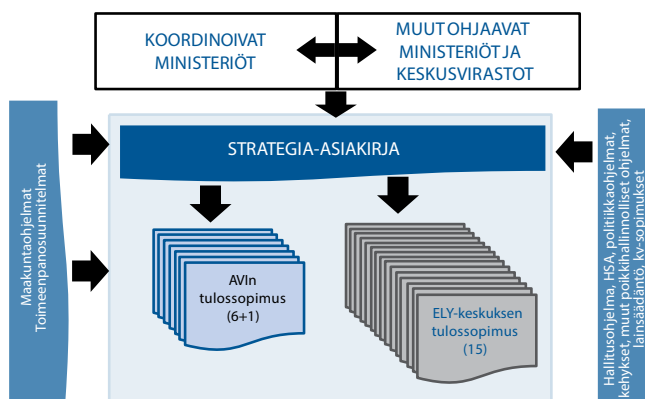
KUVA 6. Tulosohjausasiakirjojen kokonaisuus aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten ohjausjärjestelmässä: yhteinen strategia-asiakirja ja kolmiportaisuudesta kaksiportaisuuteen

NYKYMALLI



ALUEHALLINTOVIRASTOJEN JA ELY-KESKUSTEN OHJAUS

UUSI MALLI



Terävöitetään tulosohjausta määrittelemällä se koskemaan vain keskeisimmistä tavoitteista, resursseista ja tavoitellusta muutoksesta sopimista.

Aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten tulosohjausta terävöitetään siten, että jatkossa tulossopimuksissa sovitaan vain seuraavista keskeisimmistä asiakokonaisuuksista tuloprisman jaottelun mukaisesti:

- Yhteiskunnallinen vaikuttavuus
 - Keskeisimmät viraston yhteiskunnallisiin vaikuttavuustavoitteisiin kytkeytyvät tulostavoitteet
 - Toiminnan kehittämisen keskeisimmät hankkeet ja keskeisimmät tavoiteltavat toimintatapamuutokset.
- Toiminnallinen tuloksellisuus
 - Eriteltyt tavoitteet toiminnalliselle tehokkuudelle sekä tuotoksille ja laadunhallinnalle.
- Voimavarojen hallinta
 - Henkilötyövuosi- ja määräraha-kehitykset

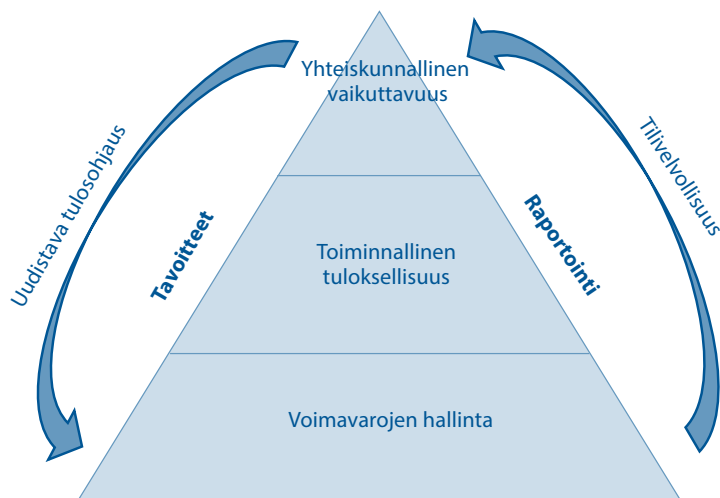
Selonteon mukaisesti työryhmä ehdottaa, että aluehallintovirastojen tulossopimuksiin sisällytetään hallinnonaloittaiset määrärahapuitteet ja henkilöstökehitykset. ELY-keskuksille toimintamenot osoitetaan kokonaisuutena. Toimintamenojen jakoperusteet käsitellään ELY-keskusten johtoryhmässä (kansliapäällikköryhmä) strategiakausittain. ELY-keskusten laatimat vastuualueittaiset ja/tai yksikkökohtaiset määrärahapuitteet ja henkilöstökehitykset liitetään tulossopimuksiin.

Ympäristöministeriö toi työryhmässä esille näkemyksensä, että tulisi menetellä selonteon tiivisteessä kirjatulla tavalla eli ELY-keskusten tulossopimuksiin määritellään määrärahapuitteet ja henkilöstökehitykset vastuualueittain ja yksiköittäin. Ympäristöministeriön näkemyksen mukaan resurssit tulee kytkeä eri vastuualueiden toimeenpanotehtäviin, tarpeisiin tai tavoitteisiin. Tulostavoitteista sovittaessa tulee sopia ja osapuolten tietää niiden saavuttamiseksi käytössä olevat voimavarat.

Maa- ja metsätalousministeriö oli työryhmässä sillä kannalla, että ELY-keskuksista annettavassa valtioneuvoston asetuksessa tulisi läpinäkyvyyden parantamiseksi edellyttää määrärahapuitteiden kuvaamista hallinnonaloittain. Näin sääntely olisi yhdenmukaista sen kanssa, mitä aluehallintovirastojen määrärahapuitteiden määrittelystä tulossopimuksissa säädettäisiin aluehallintovirastoista annettavassa valtioneuvoston asetuksessa.

Sekä yhteiskunnallisen vaikuttavuuden alle kirjattavat että toiminnallisen tuloksellisuuden tulostavoitteet esitetään käyttämällä mahdollisuuksien mukaan niitä kuvaavia tunnuslukuja, joita täydennetään tarpeen mukaan sanallisesti ilmaistuilla tavoitteilla. Tulostavoitteisiin kirjataan mahdollisuuksien mukaan paitsi staattinen tavoitetaso niin myös tavoiteltavan muutoksen suunta ja absoluuttinen tai suhteellinen muutosvauhti.

KUVA 7. Tulosprisma



Nykyistä suurempi vastuu keinoista tavoitteisiin pääsemiseksi ja tuloksellisen toiminnan toteuttamiseksi jätetään virastoille ja siten *tulosjohtamisen* piiriin. Tämä edellyttää aluehallintovirastoissa ja ELY-keskuksissa samanaikaisesti sekä tulossopimusten sisällön tiivistämistä nykyisestä edellä kuvatun mukaisesti että tulossopimukseen sisällytettävien toiminnan tuloksellisuuden ja vaikuttavuuden mittaristojen edelleen kehittämistä. Myös johtamisen edellytyksiä tulisi vahvistaa sekä arvioida ja kehittää tältä kannalta johtajan toimivaltuuksia esimerkiksi nimitysasioissa.

Käytetään yhteisiä määritelmiä informaatio-ohjauksen menetelmistä ja niiden suhteesta tulosohejaukseen.

Jatkossa tulossopimuksiin sisällytettävät tavoitteet muotoillaan siten, että ne ovat niihin virastoissa kohdistettavan työmäärän ja niiden yhteiskunnallisen vaikuttavuuden näkökulmista olennaisia ja strategisia ja että niiden toteutuminen on todennettavissa ensisijassa määrällisten mittareiden avulla. Tämä tulosohejauksen terävöittäminen tarkoittaa myös käytännössä sitä, että osa nykyisiin strategisiin tulossopimuksiin ja toiminnallisiin tulossopimuksiin sisältyvästä tavoiteasetannasta kuuluu jatkossa informaatio-ohjauksen menetelmin toteutettavaksi. Näitä menetelmiä ovat esimerkiksi

- yhteistyöfoorumit, -kokoukset ja -palaverit;
- ohjeet ja koulutus;
- toimintamallit;
- verkostot; sekä
- muu yhteydenpito esimerkiksi sähköpostitse.

On huomattava, että informaatio-ohjaus ei liity suoraan strateginen-toiminnallinen -jaotteluun. Tulossopimuksissa sovitaan keskeisistä toiminnallisista tavoitteista silloin kun ne ovat luonteeltaan strategisia tai olennaisia. Informaatio-ohjauksella voidaan toteuttaa tarkentavaa ohjausta mm. tavoitteiden saavuttamisen keinoin ja hyviin käytäntöihin liittyen.

Otetaan käyttöön johtamissopimukset nykyistä laajemmin ja systemaattisemmin.

Johtamissopimusmenettely³ yhdistää johtamisen kehittämisen tulosohjaukseen. Johtamissopimus on osa toimintayksikön ohjausprosessia, joten sen on oltava yhteensopiva tulossopimuksen sekä talousarvion ja kehyspäätöksen kanssa.

Tulosten mittaamisen kannalta käytetään johtamissopimuksessa siinä laajuudessa kuin mahdollista samoja indikaattoreita kuin tulossopimuksessa. Johtamissopimuksessa tulee välittyä ohjaavien ministeriöiden näkemys toimintayksiköiden tilasta ja kehitystarpeesta sekä keskeisten tavoitteiden priorisoinnista. Johtamissopimuksessa kuvataan, miten toimintayksikön tulee kehittyä ja mitä johtajan odotetaan tekevän halutun kehityksen aikaansaamiseksi. Johtamissopimus on luonteeltaan strateginen ja päämääräkeskeinen. Johtamissopimuksen tavoitteena on myös lisätä ohjaajan ja ohjattavan strategista vuoropuhelua ja antaa sille menettelytapa.

Johtamissopimus on tulossopimuksen lisäksi keskeinen keino edistää koko viraston yhteisiä tavoitteita ja ottaa huomioon horisontaaliset, hallinnonalarajat ylittävät poikkihallinnolliset näkökulmat.

Johtamissopimuksessa ei tule kuitenkaan sellaisenaan toistaa tulossopimuksessa esitettyä. Tulossopimus ohjaa organisaatiota, johtamissopimus johtajan toimintaa. Tulossopimus määrittää toimintayksikön tavoitteet ('mitä tehdään'), johtamissopimus määrittää sen, mitä johtajan tulee tehdä näiden tavoitteiden saavuttamiseksi ('miten tehdään').

Johtamissopimus on henkilökohtaista arviointia koskevia ja mahdollisia muita salassa pidettäviä asioita lukuun ottamatta julkinen asiakirja.

Johtamissopimuksen ohjaavaa vaikutusta voidaan parantaa liittämällä siihen sopimuksen toteuttamisasteesta riippuva tulospalkkio. Johtamissopimuksen koko sopimuskaudeksi sovittujen tavoitteiden toteutumista arvioidaan vuosittain vertaamalla tuloksia vuositavoitteisiin.

³ Valtiovarainministeriö. Valtion työmarkkinalaitos, Ohje johtamissopimuksen laatimiseksi 1.2.2013. Raportin teksti perustuu ao. ohjeeseen.

Johtamissopimuksien nykyistä laajemmalla ja systemaattisemmalla käyttönotolla aluehallintovirastoissa ja ELY-keskuksissa voitaisiin aktiivisesti tukea ja kehittää johtamista sekä yhdenmukaistaa sen tavoitteita. Aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten organisatiorakenteesta johtuen ehdotuksen toteuttamiselle voidaan nähdä useampia vaihtoehtoja:

1. Yleishallinnollisesta ohjauksesta vastaava ministeriö (VM/TEM) tekee johtamissopimuksen AVIn/ELY-keskuksen ylijohtajan kanssa.

Tämä menettely on jo käytössä sekä aluehallintovirastoissa että ELY-keskuksissa ja sen jatkaminen on työryhmän näkemyksen mukaan perusteltua. Johtamissopimusmenettelyä tulisi tältä osin edelleen kehittää nykyiseltä pohjalta ja valtionhallinnon yhteiset linjaukset huomioiden.

2. Virastojen vastuualuejohtajille tehdään johtamissopimukset.

Johtamissopimusten laatiminen virastojen vastuualueiden johtajille nostaisi johtamistoiminnon profilia ja merkitystä myös vastuualueetasolla. Koska johtamissopimuksessa ei sovita substanssitavoitteista, olisi ne mahdollista laatia yhteisin periaattein ja pääosin yhteisin tavoittein vastuualueesta riippumatta. Aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten johtamisjärjestelmän ja organisaatiorakenteen ominaispiirteistä johtuen, keskenään vaihtoehtoisia mahdollisia sopimusmenettelyjä voidaan tunnistaa kaksi:

- a. Substanssiohjauksesta vastaava ministeriö tekee johtamissopimuksen vastuualuejohtajan kanssa. Sopimus ei koske substanssitavoitteita ja se tehdään strategiakaudeksi, mutta sen toteutumista tarkastellaan vuosittain. Ylijohtaja osallistuu sopimusmenettelyyn, mutta ei ole sopijaosapuoli.

Tämän menettelyvaihtoehdon positiivisena puolena voidaan pitää substanssiministeriön ja substanssivastuualueen johtamisen yhteyden tiivistymistä. Negatiivisina vaikutuksina voidaan tunnistaa hallinnollisen taakan kasvu eri hallinnon tasojen välillä tehtävien sopimusten määrän lisääntymisen myötä. Menettely myös kohdistaisi johtamisen kehittämisen fokuksen ensisijaisesti vastuualueisiin eikä virastoon kokonaisuutena. Menettelytapa ei myöskään edistäisi poikkihallinnollista yhteistyötä.

- b. Aluehallintoviraston tai ELY-keskuksen ylijohtaja tekee johtamissopimuksen vastuualuejohtajan kanssa. Sopimus ei koske substanssitavoitteita ja se tehdään strategiakaudeksi, mutta sen toteutumista tarkastellaan vuosittain. Sopimukset tehdään yhteisin periaattein ja pääsääntöisesti yhteisin tavoittein vastuualueesta riippumatta. Tilannekohtaiset erityispainotukset ovat kuitenkin mahdollisia.

Menettely kiinnittäisi nykyistä enemmän huomiota virastokokonaisuuden johtamiseen ja kehittämiseen. Koska sopimusmenettely toteutuu viraston sisällä, ei hallinnollinen taakka muodostu samalla tapaa ongelmaksi kuin a-vaihtoehdossa.

ELY-keskuksia koskien menettelyä ei nykyrakenteessa ole mahdollista suoraan toteuttaa tässä muodossa, sillä ELY-keskuksilla ei ole päätoimisia ylijohtajia vaan ylijohtaja toimii samalla yhden vastuualueen johtajana eikä voi tehdä itsensä kanssa johtamissopimusta

Työryhmän näkemyksen mukaan johtamissopimuksia koskien tulisi jatkossa noudattaa edellä kuvatun b-vaihtoehdon mukaista menettelyä, jossa aluehallintoviraston ja ELY-keskuksen ylijohtaja tekee johtamissopimuksen vastuualuejohtajan kanssa. Menettely tulisi ottaa käyttöön uuden strategiakauden 2016–2019 alusta lukien ja sopimukset tehdä nelivuotisiksi, so. hallituskauden mittaisiksi.

Aluehallintoviraston työsuojelun vastuualueen johtajan kanssa johtamissopimuksen tekee sosiaali- ja terveysministeriön työsuojeluosaston osastopäällikkö. Johtamissopimuksen valmistelun yhteydessä kuullaan aluehallintoviraston ylijohtajaa ja ennen sopimuksen allekirjoittamista se toimitetaan ylijohtajalle tiedoksi ja kommentoitavaksi. Aluehallintoviraston työsuojelun vastuualueen johtajan johtamissopimus voi sisältää myös substanssitavoitteita.

Selvitetään mahdollisuudet tulospalkkion käyttöönottoon.

Virastojen toiminnan tuloksellisuutta olisi työryhmän näkemyksen mukaan mahdollista parantaa tulospalkkiojärjestelmän kattavalla käyttöönotolla. Tällä hetkellä tulospalkkiojärjestelmä on käytössä vain aluehallintovirastojen työsuojelun vastuualueella. Työryhmä ehdottaa, että mahdollisuudet kattavan tulospalkkiojärjestelmän käyttöönottoon sekä sen toteuttamistapa aluehallintovirastoissa ja ELY-keskuksissa selvitettäisiin siten, että järjestelmä olisi mahdollista ottaa käyttöön strategiakaudelle 2016–2019.

Työryhmän näkemyksen mukaan järjestelmää suunniteltaessa tulisi noudattaa seuraavia periaatteita:

- Järjestelmän käyttöönoton kustannukset katetaan voimassa olevien määrärahakehysten puitteissa.
- Järjestelmä suunnitellaan lähtökohtaisesti yhteisesti aluehallintovirastoille ja ELY-keskuksille.
- Selvitetään mahdollisuudet aluehallintovirastojen työsuojelun vastuualueen tulospalkkiojärjestelmän yhdistämiseksi saman järjestelmän piiriin / uuden järjestelmän toteuttaminen samoilla periaatteilla, kuin jo käytössä oleva työsuojelun vastuualueen järjestelmä.

Määritellään aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten valtakunnallisten ohjausryhmien toimivalta nykyistä tarkemmin.

Virastojen ohjausryhmille ei voi delegoida valtaa talousarvion tai kehysuunnitelman antamiseen tai tulossopimuksen solmimiseen liittyen, mutta niiden tehtävät voidaan kuitenkin näiden sekä valtioneuvoston ohjesäännöstä aiheutuvien rajoitteiden puitteissa määrittellä tarkemmin.

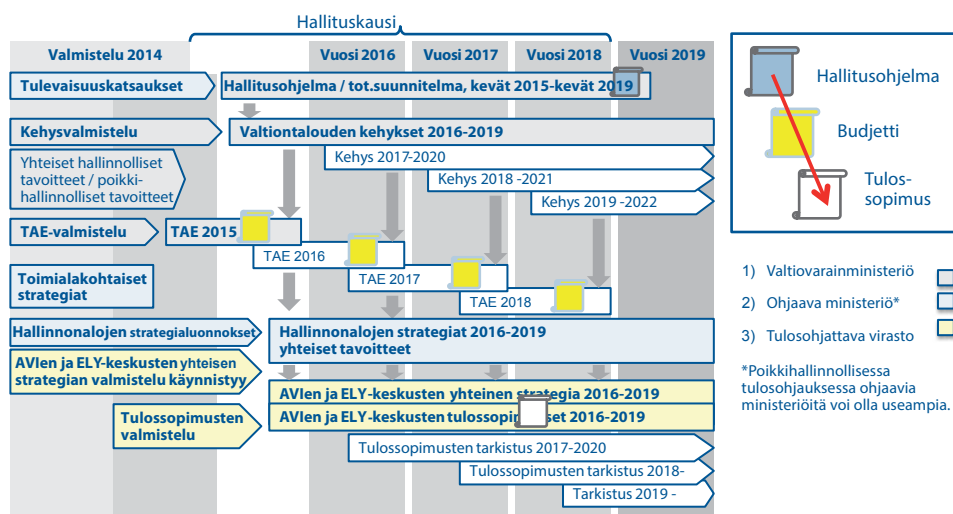
Työryhmä ehdottaa, että aluehallintoviraston ja ELY-keskusten valtakunnallisten ohjausryhmien toimivallan ja ohjausroolin selkeyttämiseksi asetukseen aluehallintovirastoista ja asetukseen ELY-keskuksista lisätään asiaa koskevat säännökset.

Kirkastetaan ja selkeytetään linkitystä ja suhdetta seuraavien asiakirjojen välillä: hallitusohjelma, valtiontalouden kehykset, talousarvio, strategia-asiakirja, tulossopimus.

Aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten ohjausjärjestelmässä strategia-asiakirja muodostaa luontevan asiakirjaparin valtioneuvostotason suunnitteluasiakirjoista kehysuunnitelman kanssa ja tulossopimus puolestaan luontevan asiakirjaparin talousarvion kanssa. Näitä kaikkia asiakirjoja puolestaan keskeisiltä osin ohjaa ja linjaa voimassa oleva hallitusohjelma. Ohjausjärjestelmän kokonaisuutta on kuvattu aiemmin tässä raportissa sivulla 16 kuvassa 1, mutta edellä mainittujen asiakirjojen keskinäistä suhdetta voidaan vielä tarkemmin havainnollistaa oheisella kuvalla:

Kuva 8. Hallitusohjelman, valtiontalouden kehysten, talousarvion, strategia-asiakirjan ja tulossopimusten keskinäiset suhteet. (Lähde: VM/tulosohjauksen käsikirja, tietokortti 8, mukailtu)

Käytännön esimerkki, tulossopiauksen prosessi: valmistelu ja toimeenpano



4.4 Ehdotukset säädösmuutoksiksi

Työryhmä ehdottaa, että lakia ja asetusta aluehallintovirastoista muutetaan seuraavasti:

Laki

aluehallintovirastoista annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

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

6 a §

Määräys tehdä tilapäisesti toisen aluehallintoviraston tehtäviä

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

8 §

Strateginen suunnittelu ja tulosohtaus

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

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

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

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

9 §

Strategisen suunnittelun ja tulosohjauksen järjestäminen työsuojelun tehtävissä

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

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

10 §

Toimialaohjaus

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

Aluehallintovirastojen toimialaohjauksen menettelytavoista voidaan säätää valtioneuvoston asetuksella.

14 §

Virkojen täyttäminen

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

21 §

Valtion edustaminen

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

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

Valtioneuvoston asetus aluehallintovirastoista

14 §

Aluehallintovirastojen strategisen suunnittelun ja tulosohtauksen sisältö ja menettelytavat

Valtiovarainministeriö vastaa aluehallintovirastoista annetun lain 8 §:ssä tarkoitetun strategisen suunnittelun ja tulosohtauksen järjestämisestä ja koordinoinnista aluehallintovirastojen osalta sekä siitä, että virastoille laaditaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten kanssa yhteinen strategia-asiakirja sekä virastokohtaiset tulossopimukset.

Strategia-asiakirjassa esitetään hallitusohjelmasta, hallituksen strategia-asiakirjasta, valtioneuvoston kehyspäätöksistä, valtakunnallisista alueiden kehittämisen painopisteistä, maakuntaohjelmista, hallituksen politiikkaohjelmista, muista poikkihallinnollisista ohjelmista sekä lainsäädännöstä ja kansainvälisistä sopimuksista johdettavat aluehallintovirastojen ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten strategiset tavoitteet.

Tulossopimus laaditaan kullekin aluehallintovirastolle hallituskaudeksi, ja sitä tarkistetaan vuosittain ottaen huomioon valtiontalouden kehukset ja talousarvio. Tulossopimus perustuu strategia-asiakirjassa asetettuihin yleisiin tavoitteisiin ja päämääriin sekä alueen maakuntaohjelmiin ja niiden toimeenpanosuunnitelmiin. Tulossopimuksessa määritellään virastolle keskeiset toimintalinjat ja tulostavoitteet, yhteistyökysymykset ja määrärahapuitteet hallinnonaloittain. Erityisestä syystä tulossopimuksessa voi olla hallinnonaloita kohtaisia tavoitteita sisältävä erillinen osuus,

Yksityiskohtaiset perustelut:

14 §. *Aluehallintovirastojen strategisen suunnittelun ja tulosohtauksen sisältö ja menettelytavat.* Pykälässä säädettäisiin aluehallintovirastoista annetun lain 8 §:n 4 momentin nojalla tarkempia säännöksiä aluehallintovirastojen strategisen suunnittelun ja tulosohtauksen sisällöstä ja menettelytavoista. Ehdotettu säännös ei kos-

kisi aluehallintovirastojen työsuojelun tehtäviä vaan aluehallintovirastoista annetun lain 9 §:n 2 momentin mukaisesti aluehallintovirastojen työsuojelun tehtäviä koskevan strategisen suunnittelun ja tulosohjauksen sisällöstä ja menettelytavoista voidaan antaa tarkempia säännöksiä sosiaali- ja terveysministeriön asetuksella.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin voimassa olevaa säännöstä vastaavasti valtiovarainministeriön tehtävästä vastata aluehallintovirastojen yleishallinnollisena ohjaajana aluehallintovirastojen strategisen suunnittelun ja tulosohjauksen järjestämisestä ja koordinoinnista. Lisäksi laadittaessa aluehallintovirastoille ja elinkeino-, liikenne ja ympäristökeskuksille yhteinen strategia-asiakirja vastaisi valtiovarainministeriö aluehallintovirastojen osalta valmistelun koordinoinnista. Valtiovarainministeriö vastaisi myös siitä, että kullekin aluehallintovirastolle laaditaan virastokohtaiset tulossopimukset. Aluehallintovirastoista annetun lain 8 §:n 3 momentin mukaisesti valtiovarainministeriö laatii aluehallintovirastojen tulossopimukset yhdessä lain 10 §:ssä mainittujen ministeriöiden ja siinä tarkoitettujen keskushallinnon virastojen sekä yhteistyössä aluehallintovirastojen ja tarvittavin osin maakuntien liittojen kanssa.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin niistä asiakirjoista, joihin aluehallintovirastojen ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten yhteisessä strategia-asiakirjassa olevat strategiset tavoitteet perustuvat. Strategia-asiakirja on yhteinen tavoiteasiakirja valtion aluehallinnon suuntaviivoista. Strategia-asiakirja voisi sisältää aluehallintovirastojen ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten yhteisten tavoitteiden lisäksi aluehallinnon viranomaiskohtaisia strategisia tavoitteita.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin aluehallintovirastojen tulossopimuksista. Pykälässä tarkoitettu tulossopimus on aluehallintovirastoista annetun lain 8 §:n mukainen ja valtion talousarvioasetuksen 11 §:ssä tarkoitettu asiakirja, joka perustuu strategia-asiakirjassa asetettuihin yleisiin tavoitteisiin ja päämääriin sekä alueen maakuntaohjelmiin ja niiden toimeenpanosuunnitelmiin. Tulossopimusta tarkistettaisiin vuosittain ottaen huomioon valtiontalouden kehukset ja talousarvio. Tulossopimuksissa määriteltäisiin aluehallintovirastolle keskeiset toimintalinjat ja tulostavoitteet, yhteistyökysymykset ja määrärahapuitteet hallinnonaloittain. Määrärahojen jakomenettely poikkeaa toisistaan aluehallintovirastoissa ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksissa. Tavoitteena on määritellä tulossopimukseen sisällytettävät tavoitteet mahdollisemman strategisella tasolla. Tavoitteiden asettelussa tulee pyrkiä myös siihen, että virastoille asetettavat tavoitteet olisivat luonteeltaan poikkihallinnollisia ja myös hallinnonalakohtaiset tavoitteet sisällytettäisiin yhteisiin tavoitteisiin. Erityisestä syystä tulossopimuksessa voisi kuitenkin olla myös hallinnonalakohtaisia tavoitteita sisältävä erillinen osuus esimerkiksi tulossopimuksen liitteenä. Erillisen osuuden sisällyttämisen tulossopimukseen tulisi olla poikkeuksellinen menettely.

15 §

Aluehallintovirastojen ohjausryhmä ja tulosohtausryhmä

Aluehallintovirastojen strategisen suunnittelun ja tulosohtauksen toteuttamiseksi valtiovarainministeriö asettaa aluehallintovirastojen ohjausryhmän ja aluehallintovirastojen tulosohtausryhmän neljäksi vuodeksi kerrallaan.

Ohjausryhmän tehtävänä on käsitellä aluehallintovirastojen ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten yhteinen strategia-asiakirja, tulossopimukset aluehallintovirastojen kanssa käytävien tulosneuvottelujen pohjaksi, aluehallintovirastoja koskeva kehys- ja talousarvioesitys, sekä muut strategiset linjaukset, laajat kehittämishankkeet ja valtioneuvoston tai ministeriryhmien käsiteltävät asiakirjat.

Tulosohtausryhmän tehtävänä on valmistella ohjausryhmän käsiteltävät asiat strategia-asiakirjaa lukuun ottamatta sekä käsitellä ja yhteen sovittaa hallinnonaloja yhteisesti koskevia asioita ja hankkeita.

Ohjausryhmässä ovat edustettuina aluehallintovirastoista annetun lain 10 §:ssä mainitut ministeriöt sekä aluehallintovirastot. Tulosohtausryhmässä ovat edustettuina aluehallintovirastoista annetun lain 10 §:ssä mainitut ministeriöt ja siinä tarkoitetut keskushallinnon virastot, aluehallintovirastot, maakuntien liitot sekä aluehallintovirastojen henkilöstöä edustavat järjestöt. Aluehallintovirastoille, maakuntien liitoille ja aluehallintovirastojen henkilöstöä edustaville järjestöille asetetaan kullekin yhteinen edustaja.

Yksityiskohtaiset perustelut:

15 §. *Aluehallintovirastojen ohjausryhmä ja tulosohtausryhmä.* Pykälässä säädetäisiin aluehallintovirastoista annetun lain 8 §:n 4 momentin nojalla aluehallintovirastojen ohjausryhmästä ja tulosohtausryhmästä, jotka ovat aluehallintovirastojen strategisen suunnittelun ja ohjauksen toteuttamiseksi asetettavia ohjauksen yhteistyötä toteuttavia toimielimiä. Säännös olisi uusi. Aluehallintovirastoilla on ollut nykyisinkin valtiovarainministeriön asettama ohjausryhmä ja tulosohtausryhmä, mutta niistä ei ole aiemmin säädetty.

Pykälän 1 momentin mukaan aluehallintovirastojen strategisen suunnittelun ja tulosohtauksen toteuttamiseksi valtiovarainministeriö asettaa aluehallintovirastojen ohjausryhmän ja aluehallintovirastojen tulosohtausryhmän neljäksi vuodeksi kerrallaan. Ryhmien neljän vuoden määräajasta huolimatta tarkoituksena on, että ainakin aluehallintovirastojen edustaja asetettaisiin ryhmiin vain kahden vuoden määräajaksi, jotta aluehallintovirastojen vaihtuvalle edustukselle ryhmissä saataisiin riittävä kierto.

Pykälän 2 momentissa säädetäisiin aluehallintovirastojen ohjausryhmästä. Ohjausryhmän tehtävänä olisi käsitellä aluehallintovirastojen ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten yhteinen strategia-asiakirja, tulossopimukset aluehallintovirastojen kanssa käytävien tulosneuvottelujen pohjaksi, aluehallintovi-

rastoja koskeva kehys- ja talousarvioesitys, sekä muut strategiset linjaukset, laajat kehittämishankkeet ja valtioneuvoston tai ministeriryhmien käsiteltävät asiakirjat. Ohjausryhmän puheenjohtaja ja sihteerit olisivat valtiovarainministeriöstä. Pykälän 3 momentissa ehdotetaan säädettäväksi aluehallintoviraston tulosohtausryhmästä. Tulosohtausryhmä toimisi ohjausryhmälle valmistelevana elimenä, jonka tehtävänä olisi valmistella ohjausryhmän käsiteltävät asiat strategia-asiakirjaa lukuun ottamatta. Strategia-asiakirjan valmistelusta on säädetty erikseen aluehallintovirastoista annetun lain 8 §:n 2 momentissa. Vaikka tulosohtausryhmän tehtäviin ei kuulukaan strategia-asiakirjan valmistelu, voisi se silti käsitellä strategia-asiakirjan ennen asiakirjan käsittelyä aluehallintovirastojen ohjausryhmässä. Tulosohtausryhmän tehtäviin kuuluisi lisäksi käsitellä ja yhteen sovittaa hallinnonaloja yhteisesti koskevia asioita ja hankkeita. Tulosohtausryhmän puheenjohtaja ja sihteerit olisivat valtiovarainministeriöstä.

Pykälän 4 momentissa säädettäisiin ohjausryhmän ja tulosohtausryhmän kokoonpanosta. Ohjausryhmässä ovat ehdotuksen mukaan edustettuina aluehallintovirastoista annetun lain 10 §:ssä mainitut ministeriöt sekä aluehallintovirastot. Ohjausryhmän ministeriöedustajina ovat pääsääntöisesti olleet ministeriöiden kansliapäälliköt ja puheenjohtajana on toiminut valtiovarainministeriössä aluehallintovirastojen ohjauksesta vastaavan osaston osastopäällikkö. Tulosohtausryhmässä ovat ehdotuksen mukaan edustettuina aluehallintovirastoista annetun lain 10 §:ssä mainitut ministeriöt ja siinä tarkoitettut keskushallinnon virastot, aluehallintovirastot, maakuntien liitot sekä aluehallintovirastojen henkilöstöä edustavat järjestöt. Tulosohtausryhmän jäseniä ovat olleet ministeriöissä ja keskushallinnon virastoissa aluehallintovirastojen tulosohtauksen käytännöstä vastaavat henkilöt. Ryhmän puheenjohtajana on toiminut aluehallintovirastojen ohjauksesta valtiovarainministeriössä vastaavan yksikön päällikkö. Lisäksi ehdotetaan säädettäväksi, että aluehallintovirastoille, maakuntien liitoille ja aluehallintovirastojen henkilöstöä edustaville järjestöille asetetaan kullekin yhteinen edustaja. Säännös koskisi sekä ohjausryhmää että tulosohtausryhmää. Nykyisin ohjausryhmässä on ollut kaksi aluehallintovirastojen edustajaa ja tulosohtausryhmässä yksi aluehallintovirastojen edustaja, yksi maakuntien liittojen edustaja sekä kaikkien kolmen pääsopijajärjestön edustajat. Ehdotuksella pienennettäisiin ryhmien kokoa.

Työryhmä ehdottaa, että lakia ja asetusta elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista muutetaan seuraavasti:

Laki

elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

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

7 §

Strateginen suunnittelu ja tulosohejaus

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

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

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

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

8 §

Toimialaohjaus

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

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

12 §

Virkojen täyttäminen

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

24 §

Valtion edustaminen

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

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

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

Valtioneuvoston asetus elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista

18 §

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten strategisen suunnittelun ja tulosohjauksen sisältö ja menettelytavat

Työ- ja elinkeinoministeriö vastaa elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista annetun lain 7 §:ssä tarkoitetun strategisen suunnittelun ja tulosohjauksen järjestämisestä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten osalta ja siitä, että keskuksille laaditaan aluehallintovirastojen kanssa yhteinen strategia-asiakirja sekä keskuskohtaiset tulossopimukset.

Strategia-asiakirjassa esitetään hallitusohjelmasta, hallituksen strategia-asiakirjasta, valtioneuvoston kehyspäätöksistä, valtakunnallisista alueiden kehittämisen painopisteistä, maakuntaohjelmista, hallituksen politiikkaohjelmista, muista poikkihallinnollisista ohjelmista sekä lainsäädännöstä ja kansainvälisistä sopimuksista johdettavat elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten ja aluehallintovirastojen strategiset tavoitteet.

Tulossopimus laaditaan kullekin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselle hallituskaudeksi, ja sitä tarkistetaan vuosittain ottaen huomioon valtiontalouden kehukset ja talousarvio. Tulossopimus perustuu strategia-asiakirjassa asetettuihin yleisiin tavoitteisiin ja päämääriin sekä alueen maakuntaohjelmiin ja niiden toimeenpanosuunnitelmiin. Tulossopimuksessa määritellään keskukselle keskeiset toimintalinjat ja tulostavoitteet, yhteistyökysymykset ja määrärahapuitteet vastuualueittain ja yksiköittäin. Erityisestä syystä tulossopimuksessa voi olla hallinnonalakohtaisia tavoitteita sisältävä erillinen osuus.

18 §. *Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten strategisen suunnittelun ja tuloso-ohjauksen sisältö ja menettelytavat.* Pykälässä säädettäisiin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista annetun lain 7 §:n 4 momentin nojalla tarkempia säännöksiä ELY-keskusten strategisen suunnittelun ja tuloso-ohjauksen sisällöstä ja menettelytavoista.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin voimassa olevaa säännöstä vastaavasti työ- ja elinkeinoministeriön tehtävästä vastata ELY-keskusten yleishallinnollisena ohjaajana ELY-keskusten strategisen suunnittelun ja tuloso-ohjauksen järjestämisestä ja koordinoinnista. Lisäksi laadittaessa aluehallintovirastoille ja elinkeino-, liikenne ja ympäristökeskuksille yhteinen strategia-asiakirja vastaisi työ- ja elinkeinoministeriö ELY-keskusten osalta valmistelun koordinoinnista. Työ- ja elinkeinoministeriö vastaisi myös siitä, että kullekin ELY-keskukselle laaditaan virastokohtaiset tulossopimukset. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista annetun lain 7 §:n 3 momentin mukaisesti työ- ja elinkeinoministeriö laatii ELY-keskusten tulossopimukset yhdessä 8 §:ssä mainittujen ministeriöiden ja siinä tarkoitettujen keskushallinnon virastojen sekä yhteistyössä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten ja maakuntien liittojen kanssa. Maakuntien liittojen osallistumisesta tulossopimuksen laatimiseen säädetään alueiden kehittämisestä ja rakennerrahastotoiminnan hallinnoinnista annetun lain (7/2014) 17 §:n 1 momentin 3 -kohdassa. Pykälän 2 momentissa säädettäisiin niistä asiakirjoista, joihin aluehallintovirastojen ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten yhteisessä strategia-asiakirjassa ovat strategiset tavoitteet perustuvat. Strategia-asiakirja on yhteinen tavoiteasiakirja valtion aluehallinnon suuntaviivoista. Strategia-asiakirja voisi sisältää aluehallintovirastojen ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten yhteisten tavoitteiden lisäksi aluehallinnon viranomaiskohtaisia strategisia tavoitteita.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin ELY-keskusten tulossopimuksista. Pykälässä tarkoitettu tulossopimus on elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista annetun lain 7 §:n mukainen ja valtion talousarvioasetuksen 11 §:ssä tarkoitettu asiakirja, joka perustuu strategia-asiakirjassa asetettuihin yleisiin tavoitteisiin ja päämääriin sekä alueen maakuntaohjelmiin ja niiden toimeenpanosuunnitelmiin. Tulossopimusta tarkistettaisiin vuosittain ottaen huomioon valtiontalouden kehukset ja talousarvio. Tulossopimuksessa määriteltäisiin ELY-keskukselle keskeiset toimintalinjat ja tulostavoitteet, yhteistyökysymykset ja määrärahapuitteet vastu-

alueittain ja yksiköittäin. Tavoitteena on määritellä tulossopimukseen sisällytettävät tavoitteet mahdollisemman strategisella tasolla. Tavoitteiden asettelussa tulee pyrkiä myös siihen, että virastoille asetettavat tavoitteet olisivat luonteeltaan poikkeihallinnollisia ja myös hallinnonalakohtaiset tavoitteet sisällytettäisiin yhteisiin tavoitteisiin. Erityisestä syystä tulossopimuksessa voisi kuitenkin olla myös hallinnonalakohtaisia tavoitteita sisältävä erillinen osuus esimerkiksi tulossopimuksen liitteenä. Erillisen osuuden sisällyttämisen tulossopimukseen tulisi olla poikkeuksellinen menettely. Määrärahojen jakomenettely poikkeaa toisistaan aluehallintovirastoissa ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksissa. Aluehallintonselonteossa (VNS 1/2013 vp) linjatun mukaisesti ELY-keskuksille toimintamenot osoitetaan kokonaisuutena. Toimintamenojen jakoperusteet käsitellään ELY-keskusten johtoryhmässä strategiakausittain. ELY-keskusten laatimat vastuualueittaiset ja/tai yksikkökohtaiset määrärahapuitteet ja henkilöstökehyykset liitetään tulossopimuksiin.

19 a §

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten johtoryhmä ja valmisteluryhmät

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten strategisen suunnittelun ja tulosohtjauksen toteuttamiseksi työ- ja elinkeinoministeriö asettaa elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten johtoryhmän neljäksi vuodeksi kerrallaan.

Johtoryhmän tehtävänä on käsitellä keskusten strategia-asiakirja, keskusten kanssa käytävien tulosneuvottelujen pohjaksi laaditut tulossopimukset, keskuksia koskeva kehys- ja talousarvioesitys, sekä muut strategiset linjaukset, laajat kehittämishankkeet ja valtioneuvoston ja ministeriryhmien käsiteltävät asiakirjat. Johtoryhmässä ovat edustettuina elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista annetun lain 8 §:ssä säädetty ministeriöt sekä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksille asetetaan yksi yhteinen edustaja.

Johtoryhmässä käsiteltävät asiat valmistellaan ja yhteen sovitetaan työ- ja elinkeinoministeriön asettamissa valmisteluryhmissä. Valmisteluryhmissä ovat edustettuina elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista annetun lain 8 §:ssä säädetty ministeriöt ja siinä tarkoitettut keskushallinnon virastot, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset sekä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten henkilöstöä edustavat järjestöt. Henkilöstöä edustavilla järjestöillä on kussakin valmisteluryhmässä yksi yhteinen edustaja.

Yksityiskohtaiset perustelut:

19 a §. *Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten johtoryhmä ja valmisteluryhmät.* Pykälässä säädettäisiin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista annetun lain 7 §:n 4 momentin nojalla ELY-keskusten johtoryhmästä ja valmisteluryhmistä, jotka ovat ELY-keskusten strategisen suunnittelun ja ohjauksen toteuttamiseksi

asetettavia ohjauksen yhteistyötä toteuttavia toimielimiä. Säännös olisi uusi. ELY-keskuksilla on ollut nykyisinkin työ- ja elinkeinoministeriön asettama johtoryhmä ja valmisteluryhmiä, mutta niistä ei ole aiemmin säädetty.

Pykälän 1 momentin mukaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten strategisen suunnittelun ja tulosohjauksen toteuttamiseksi työ- ja elinkeinoministeriö asettaisi elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten johtoryhmän neljäksi vuodeksi kerrallaan.

Pykälän 2 momentin mukaan johtoryhmän tehtävänä olisi käsitellä keskusten strategia-asiakirja, keskusten kanssa käytävien tulosneuvottelujen pohjaksi laaditut tulossopimukset, keskuksia koskeva kehys- ja talousarvioesitys, sekä muut strategiset linjaukset, laajat kehittämishankkeet ja valtioneuvoston ja ministeriryhmien käsiteltävät asiakirjat. Johtoryhmässä olisivat edustettuina elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista annetun lain 8 §:ssä säädettyt ministeriöt sekä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset. ELY-keskuksia edustaisi ELY-keskusten yksi yhteinen edustaja. ELY-keskusten johtoryhmän jäsenenä ovat nykyisin toimineet ohjaavien ministeriöiden kansliapäälliköt ja ELY-keskusten ylijohtajien edustaja sekä asiantuntijajäsenenä hallinnonalojen määräämät johtajat ja virastopäälliköt. Puheenjohtajana on toiminut työ- ja elinkeinoministeriön kansliapäällikkö.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin valmisteluryhmistä. Johtoryhmässä käsiteltävät asiat valmistellaan ja yhteen sovitetaan työ- ja elinkeinoministeriön asettamissa valmisteluryhmissä, joissa ovat edustettuina elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista annetun lain 8 §:ssä säädettyt ministeriöt ja siinä tarkoitetut keskuksien virastot, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset sekä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten henkilöstöä edustavat järjestöt. Henkilöstöjärjestöillä olisi kussakin valmisteluryhmässä yksi yhteinen edustaja. Valmisteluryhmien määrää ei ole ehdotetussa säännöksessä rajattu. Nykyisin valmisteluryhmiä on kolme, joista yhdelle kuuluu ohjauksen kehittäminen, yhdelle toiminnan kehittäminen ja yhdelle henkilöstö- ja hallintoasioiden kehittäminen.

Työryhmä ehdottaa, että hallituksen esitys kyseisten lakien ja asetusten muuttamiseksi annetaan Eduskunnalle siten, että uusi lainsäädäntö voi tulla voimaan 1 päivänä tammi-kuuta 2015.

LIITTEET

Ehdotettujen toimenpiteiden vaikuttavuuden arviointi suhteessa tavoitetiloihin

Säädösmuutokset perusteluineen

Ehdotettujen toimenpiteiden vaikuttavuuden arviointi suhteessa tavoitetiloihin

Toimenpide	Työryhmän arvio siitä, miten toimenpiteen toteuttaminen edistää kyseisen tavoitetilän saavuttamista				Edellyttää lainsäädäntö-muutoksia
	Strategisempi	Kevyempi	Poikki-hallinnollisempi	Yhtenäisempi	
	● = merkittävä positiivinen vaikutus ● = positiivinen vaikutus ○ = ei vaikutusta ● = riski negatiivisesta vaikutuksesta				
Laaditaan yksi yhteinen strategia-asiakirja aluehallintovirastoille ja ELY-keskuksille	●	●	●	○	Kyllä
Siirrytään kaksipuolaisuuden tulosohjausasiakirjoissa	●	●	●	○	Kyllä
Terävoitetaan tulosohjausta määrittelemällä se koskemaan vain keskeisimmistä tavoitteista, resursseista ja tavoittelusta muutoksesta sopimista	●	●	●	○	Kyllä
Käytetään yhteisiä määritelmiä informaatio-ohjauksen menetelmistä ja niiden suhteesta tulosohjaukseen	●	●	○	●	Ei
Otetaan käyttöön johtamis-sopimukset nykyistä laajemmin ja systemaattisemmin	●	●	●	●	Ei
Selvitetään mahdollisuudet tulospalkkion käyttöön-ottoon	●	○	●	●	Ei
Määritellään aluehallintovi-rastojen ja ELY-keskusten ohjausryhmien toimivalta nykyistä tarkemmin	●	○	●	●	Kyllä
Kirkastetaan ja selkeytetään linkitystä ja suhdetta seuraavien asiakirjojen välillä: hallitusohjelma, valtiontalo-uden kehykset, talousarvio, strategia-asiakirja, tulos-sopimus	●	○	●	●	Ei

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi aluehallintovirastoista annetun lain sekä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista annetun lain viranomaisten ohjausta koskevia säännöksiä tavoitteena muuttaa viranomaisten ohjausjärjestelmät nykyistä selkeämmiksi ja yksinkertaisemmiksi. Nykyinen kolmiportainen ohjausjärjestelmä ehdotetaan muutettavaksi kaksiportaiseksi. Aluehallintovirastoille ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksille laadittaisiin yhteinen strategia-asiakirja sekä lisäksi kullekin aluehallintovirastolle ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselle yksi tulossopimus. Strategia-asiakirja ja tulossopimukset laadittaisiin hallituksen toimikaudeksi ja niiden sisältö tarkistettaisiin tarvittaessa vuosittain ottaen huomioon valtiontalouden kehukset ja talousarvio.

Aluehallintovirastojen työsuojelun tehtäviä hoitavat vastuualueet tekisivät edelleen omat tulossopimuksensa vain sosiaali- ja terveysministeriön työsuojeluosaston kanssa ja strategia-asiakirjassa olisi oma osuus työsuojelun tehtävien suunnittelua ja ohjausta varten.

Lait ehdotetaan tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2015.

YLEISPERUSTELUT

1 Nykytila

1.1 Lainsäädäntö ja käytäntö

1.1.1 Tulositytyksen lainsäädännöllinen viitekehys

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

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

Valtion talousarvioasetus on keskeisin tulositytyksen sisältöä, rakenteita ja menettelyjä kuvaava säädös. Asetuksessa on yksityiskohtaisemmat valtion talousarvion laadintaa ja rakennetta, toiminta- ja taloussuunnittelua, talousarvion toimeenpanoa, maksuliikettä, kirjanpitoa, tilin päätöstä, tuloksellisuutta ja johdon laskentatoimea sekä muita seuranta-järjestelmiä ja sisäistä valvontaa koskevat säännökset. Talousarviolain ja -asetuksen nojalla

valtiovarainministeriö ja valtiokonttori ovat lisäksi toimivaltaisia antamaan valtion virastoja ja laitoksia oikeudellisesti velvoittavia määräyksiä tilinpäätösraportoinnin ja toiminta- ja taloussuunnittelun ja budjetoinnin kannalta keskeisistä asioista.

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

- 1) ehdotukset talousarvioesityksen selvitysoasiin otettaviksi valtioneuvoston asettamiksi tavoitteiksi valtion toiminnan ja rahoituksen yhteiskunnallisen vaikuttavuuden kehitykselle asianomaisen ministeriön toimialalla;
- 2) ministeriön alustavat tulostavoitteet valtion toiminnan ja rahoituksen yhteiskunnallisen vaikuttavuuden kehitykselle toimialallaan ja
- 3) ministeriön alustavat tulostavoitteet hallinnonalan merkittävimpien virastojen ja laitosten toiminnallisen tuloksellisuuden tärkeimmille seikoille.

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

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

Valtion taloushallinto-organisaatioon kuuluvan kirjanpitoyksikön on valtion talousarvioasetuksen mukaan laadittava kultakin varainhoitovuodelta tilinpäätös. Kirjanpitoyksikön tilinpäätös sisältää mm. toiminnallista tuloksellisuutta ja sen kehitystä sekä vaikutuksia yhteiskunnallisen vaikuttavuuden kehitykseen kuvaavan toimintakertomuksen. Toimintakertomuksessa tulee olla asetuksen 65 §:n mukaan mm. tiedot toiminnallisesta tehokkuudesta, tuotos- ja laadunhallinnasta sekä henkisten voimavarojen hallinnasta. Tuloksellisuutta koskevien tietojen (tunnusluvut) tulee sisältää vertailut asetuksen 11 §:n mukaisesti vahvistettuihin tulostavoitteisiin sekä selvitykset poikkeamista ja niiden olemisimmista syistä.

Valtioneuvoston ohjesäännön (262/2003) 11 §:n mukaan ministeriö käsittelee oman toimialansa toiminta- ja taloussuunnitteluasiat, tulosohjausasiat, lainvalmisteluasiat, tietoyhteiskunta-asiat, hallintoasiat, tietojärjestelmäasiat, tutkimusta, kehittämistä ja seurantaa koskevat asiat, kansainväliset asiat sekä toimialansa hallinnassa olevan valtion varallisuuden omistaja-asiat samoin kuin muut sellaiset asiat, joiden on katsottava kuuluvan toimialan

tehtävien hoitamiseen. Ministeriö käsittelee toimialansa virastoja, laitoksia, liikelaitoksia, talousarvion ulkopuolisia rahastoja, yhteisöjä, yhtiöitä ja muita toimielimiä koskevat asiat. Samoin ministeriö käsittelee toimialansa tehtäviä hoitavia muita toimielimiä koskevat asiat ja ohjaa aluehallintovirastoja sekä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksia toimialaansa kuuluvissa asioissa.

1.1.2 Aluehallintovirastojen ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten tulosohejaus

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

Aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten ohjauksesta on säännöksiä sekä aineellisessa lainsäädännössä että näiden viranomaisten organisoimien ja toiminnan perusteita sääntelevässä lainsäädännössä. Virastokokonaisuuksien tulosohejausta koskevat säännökset ovat sisällöltään ja rakenteeltaan hyvin samankaltaiset. Sekä aluehallintovirastoista annettu laki (896/2009) että elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista annettu laki (897/2009) sisältävät säännökset yleishallinnollisesta ohjauksesta, strategisesta suunnittelusta ja ohjauksesta sekä toiminnallisesta ohjauksesta. Lisäksi aluehallintovirastoista annetussa laissa on säännös strategisen suunnittelun ja ohjaamisen järjestämisestä eräissä tapauksissa johtuen työsuojelun ja ympäristölupa-asioita koskevien tehtävien suunnittelun ja ohjauksen erityisasemasta. Vastaavankaltaista säännöstä ei sisälly ELY-keskuksista annettuun lakiin.

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

1.1.2.1 Aluehallintovirastojen ohjauksen käytäntö

Ohjaavat tahot

Aluehallintovirastojen yleishallinnollinen ohjaus kuuluu valtiovarainministeriölle. Muita ohjaavia tahoja ovat sosiaali- ja terveysministeriö, opetus- ja kulttuuriministeriö, oikeusministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö, maa- ja metsätalousministeriö, sisäasiainministeriö ja ympäristöministeriö sekä näiden alaisista keskushallinnon virastoista Elintarviketurvallisuusvirasto (Evira), Kilpailu- ja kuluttajavirasto sekä Turvallisuus- ja kemikaalivirasto (Tukes).

Yhteistyö ohjauksessa

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

Aluehallintovirastojen ohjausryhmän jäseninä ovat pääsääntöisesti ohjaavien ministeriöiden kansliapäälliköt. Ohjausryhmän jäsenistöön kuuluu myös kahden aluehallintoviraston ylijohtaja. Puheenjohtajana toimii valtiovarainministeriön kunta- ja aluehallinto-
osaston osastopäällikkö. Ohjausryhmän tehtävänä on hyväksyä aluehallintovirastojen strategia-asiakirja virastoja ohjaavien ministerien allekirjoitettavaksi, hyväksyä strategiset tulossopimukset tulosneuvottelujen pohjaksi, käsitellä aluehallintovirastoja koskeva kehys- ja
talousarvioesitys sekä käsitellä muut strategiset linjaukset, laajat kehittämishankkeet ja valtioneuvoston tai ministerityöryhmien käsiteltävät asiakirjat.

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

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

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

Aluehallintovirastojen strategia-asiakirja, strategiset tulossopimukset ja toiminnalliset tulossopimukset

Aluehallintovirastoille on laadittu hallituskaudeksi 2012-2015 yksi yhteinen strategia-asiakirja (*strateginen suunnittelu*) ja kaikille kuudelle aluehallintovirastolle omat strategiset tulossopimuksensa (*strateginen ohjaus*). Lisäksi vuosille 2012 ja 2013 toiminnallisen tulossopimuksen (*toiminnallinen ohjaus*) laativat Kilpailu- ja kuluttajavirasto, Tukes ja Evira. Vuodelle 2014 Kilpailu- ja kuluttajavirasto ei ole enää tehnyt toiminnallista tulossopimusta. Ahvenanmaan valtionvirastolle on laadittu oma tulossopimuksensa aluehallintovirastoista poikkeavalla rakenteella johtuen viraston aluehallintovirastoista oleellisesti poikkeavasta tehtäväkentästä.

Aluehallintovirastoista annetun lain 9 §:n mukaan strategia-asiakirjassa on omat osuudet työsuojelun ja ympäristölupa-asioita koskevien tehtävien suunnittelua ja ohjausta varten. Strategia-asiakirjan liitteenä on työsuojelua koskeva osio, joka on valmisteltu sosiaali- ja terveysministeriön johdolla ja ohjeistuksessa yhdessä työmarkkinaosapuolten kanssa ja

käsitelty työsuojeluneuvottelukunnassa. Ympäristölupa-asioita koskien ei ole laadittu omaa osiota, vaan ympäristölupa-asioita koskevat tavoitteet on sisällytetty asiakirjaan ydinprosessijaottelun mukaan. Poliisin osalta strategia-asiakirjaan on sisällytetty vain poliisin vastuualueelle kuuluvan alueellisen viranomaisyhteistyön sekä varautumisen ja valmiussuunnittelun tavoitteet. Aluehallintovirastojen poliisitoimen vastuualueet on lakkautettu 1.1.2014 lukien poliisin hallintouudistuksen kolmannen vaiheen täytäntöönpanon yhteydessä.

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

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

Työsuojelun tavoitteet eivät sisälly strategiaan tulossopimukseen. Työsuojelun osalta sosiaali- ja terveysministeriö laatii työsuojeluvastuualueiden kanssa erillisen toiminnallisen tulossopimuksen. Aluehallintovirastojen osalta ei ole ollut maakuntaohjelmien toteuttamissuunnitelmien mukaisia hankkeita, joihin olisi ollut tarvetta määritellä valtion kanta strategisissa tulossopimuksissa. Maakunnan liitoilla on edustaja aluehallintovirastojen tulosohtajastyöryhmässä, jonka kautta maakuntien liitot ovat olleet mukana strategia-asiakirjan ja strategisten tulossopimusten valmistelussa. Maakuntien liitot eivät ole osallistuneet aluehallintovirastojen strategisista tulossopimuksista koskeviin neuvotteluihin, mutta maakuntien liitoilla on ollut mahdollisuus kommentoida ja antaa lausunto asiakirjaluonnoksesta.

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

Resurssien osoittaminen tavoitteiden toteuttamiseksi

Aluehallintovirastojen strategisten tulossopimusten liitteenä on aluehallintovirastoista annetun asetuksen 14 §:n mukaisesti todettu määrärahapuutteet hallinnonaloittain. Hallinnonalakohtaisten määrärahojen lisäksi virastoille on varattu ns. vapaasti kohdennettava määrärahaosuus. Aluehallintovirastojen strategisissa tulossopimuksissa on määriteltä myös henkilöstökehyykset hallinnonaloittain. Henkilöstökehyyten määrittelyssä käytetään apuvälineenä aluehallintovirastojen resurssimittaristoa. Resurssimittaristo perus-

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

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

1.1.2.2 Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten ohjauksen käytäntö

Ohjaavat tahot

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten yleishallinnollinen ohjaus kuuluu työ- ja elinkeinoministeriölle. Muita ohjaavia tahoja ovat opetus- ja kulttuuriministeriö, sisäministeriö, maa- ja metsätalousministeriö, ympäristöministeriö, liikenne- ja viestintäministeriö sekä eräät näiden alaiset keskushallinnon virastot. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksia ohjaavat keskushallinnon virastoista Liikennevirasto, Maaseutuvirasto, Elintarviketurvallisuusvirasto Tukes ja Teknologian ja innovaatioiden kehittämiskeskus Tekes. Lisäksi ELY-keskukset toteuttavat Maahanmuuttoviraston tavoitteita.

Yhteistyö ohjauksessa

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

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

- strategia-asiakirja ja strategiset tulossopimukset,
- tuottavuus- ja talousarvioasiat,
- organisaatorakenne ja lainsäädäntömuutoksia koskevat asiat,

- ohjauksen toimivuus ja aluehallintouudistuksen toimeenpanon seuranta,
- toiminnan tuloksellisuus,
- yhteiset prosessit ja toimialojen yhteistyö sekä näiden kehittäminen,
- virkamiestason linjaukset ennen HALKE-käsittelyä,
- muut strategiset kysymykset ja kehittämishankkeet.

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

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

Ohjauksen kehittämisen valmisteluryhmän (OHJUS) tehtäviin kuuluu strateginen ohjaus, strategisen ja toiminnallisen tulosohtauksen yhteensovittaminen, johdon raportointi, toimintakertomukset, tilinpäätös, tarkastuskertomukset, strategisten riskien hallinta sekä ohjauksen, johtamisen, päätöksenteon ja rakenteiden kehittäminen.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

ELY-keskusten toiminnallisten tavoitteiden saavuttamiseksi laaditaan tarvittaessa keskusten toiminnan ja tehtävien ohjausta ja järjestämistä varten ohjaavan ministeriön tai keskushallinnon viraston johdolla toiminnallisia tulossopimuksia. Toiminnallisessa tulossopimuksessa tärkeimmille tehtäväalueille määritellään yhteisesti keskeiset tavoitteet hallinnonalan strategioiden toteuttamiseksi ja lainsäädännön toimeenpanemiseksi. Sopimusmuotoa on pidetty tarpeellisena erityisesti tehtäviltään laajojen hallinnonalojen ohjauksessa. Toiminnallinen tulossopimus toimii lähtökohtana ELY-keskuksissa laajan vastuualueen vuositteellisen töiden ja henkilöresurssien käytön suunnittelulle. Ohjaavat ministeriöt ja kes-

kushallinnon virastot ja myös ELY-keskukset ovat pitäneet toiminnallisia tulossopimuksia tarpeellisina, mutta samalla erillisten sopimusten määrän vähentämistä toteuttamisen ja seurannan näkökulmasta on pidetty välttämättömänä. ELY-keskusten toiminnallisten tulossopimusten määrää on ohjaavien tahojen yhteistyönä onnistuttu vähentämään ensimmäisen vuoden, 2010, jopa 14 ELY-keskuskohtaisesta toiminnallisesta tulossopimuksesta enintään neljään vuosina 2013 ja 2014. Tavoitteena on ollut paitsi vähentää toiminnallisten tulossopimusten määrää myös pidentää niiden aikajännettä useampivuotiseksi, lisätä sopimusten sisällöllistä yhtenäisyyttä ja keskinäistä vertailtavuutta sekä selvittää niiden työnjakoa suhteessa strategiaan tulossopimuksiin.

Resurssien osoittaminen tavoitteiden toteuttamiseksi

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

ELY-keskukset laativat vuosittain toimintamenomäärärahan käyttösuunnitelman sekä henkilöstösuunnitelman vastuualueittain. Käyttösuunnitelma laaditaan ELY-keskuksen johdon toimesta ja siihen osallistuvat kaikki kunkin ELY-keskuksen vastuualueen johtajat. Käyttösuunnitelman lisäksi kukin ELY-keskus laatii vuosittain tarkennettavan henkilöstösuunnitelman vastuualueittain. Henkilöstösuunnitelma laaditaan niin ikään ELY- vastuualueiden johtajien yhteistyönä Toimintamenojen käyttösuunnitelma ja henkilöstösuunnitelma perustuvat ELY-keskuksen strategiaan ja toiminnallisiin tulostavoitteisiin. Vastuualuekohtaiset suunnitelmat liitetään strategiaan tulossopimuksiin ja niiden vuosittaisiin tarkisteisiin ELY-keskuksista annetun asetuksen 21 §:n mukaisesti.

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

1.2 Nykytilan arviointi

Aluehallintovirastojen ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten ohjausjärjestelmän vertailu

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

Strategisen ja toiminnallisen ohjauksen ja yhteistyön menettelytavat on ELY-keskuksissa organisoitu kolmen eri valmistelevan ja yhden päättävän ryhmän rakenteelle, kun aluehallintovirastoja koskien päättäviä ja valmistelevia ryhmiä on molempia vain yksi. Samalla ELY-keskuksia koskien suurempi osa kehittämistyöstä tehdään ministeriötasolla, kun tilannetta vertaa aluehallintovirastoihin, joiden erikoistumisyksiköillä on enemmän toiminnan kehittäjän ja tältä osin aluehallintovirastoja ohjaavaakin roolia. AVIn valmisteleva ryhmä, tulosohjaustyöryhmä, on puolestaan tehtäviltään ennen kaikkea tulosohjausta toteuttava elin, vaikka se käsittelee myös keskeisimmät toiminnan kehittämiseen kytkeytyvät hankkeet.

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

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

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

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

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

Aluehallinnon uudistuksen toimeenpanosta ja toteutumisesta eduskunnalle annetussa selonteossa on linjattu aluehallinnon ohjauksen kehittämisen osalta, että ”ohjausmallia selkeytetään ja yksinkertaistetaan siirtymällä kaksiportaiseen ohjaus- ja suunnittelujärjestelmään. Määrärahapuitteet ja henkilöstökehykset määritellään aluehallintovirastojen tulossopimuksissa edelleen hallinnonaloittain ja ELY-keskusten tulossopimuksissa vastuualueittain ja yksiköittäin.”

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

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

Myös aluehallintoselonteon valmistelun kanssa samanaikaisesti selvitystyötään tehneet selvitysmiehet Rauno Saari ja Riitta Rainio tunnistivat ohjausmallissa kehittämistarpeita. Selvitysmiehet ehdottivat omissa selvityksissään aluehallinnon ohjaukseen kaksiportaista järjestelmää. Heidän näkemyksensä kaksiportaisuuden toteuttamistavasta poikkesivat kuitenkin toisistaan.

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

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

Tulosohjauksen kehittämishanke

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

Tulosohjaus on osa valtiokonsernin ohjauksen kokonaisuutta

- Yhteiskunnallinen vaikuttavuus syntyy eri toimijoiden välisen yhteistyön tuloksena
- Hallinnonalojen ohjaus perustuu valtionhallinnon yhteisiin linjauksiin ja käytäntöihin sekä hallinnonalojen omiin ohjausmenettelyihin
- Tulosohjaus keskittyy strategisesti merkittävimpiin ja muutosta edellyttäviin asioihin. Ohjauksen intensiivisyys vaihtelee
- Ohjaustoiminnoissa on selkeät roolit ja tehtävät sekä toimivat foorumit
- Tulosohjaus on ammattimaista ja johdonmukaista

- Tulosohjauksen perustana ovat selkeät tavoitteet, niitä kuvaavat mittarit ja toteutumisen seuranta
- Tulosohjaus perustuu johdon asiantuntijoiden strukturoituun vuorovaikutukseen, aitoon dialogiin ja kumppanuuteen
- Yhteiset tietojärjestelmät ja välineet tukevat periaatteiden toteutumista

Tavoitteiden ja periaatteiden toteuttamiseksi hanke ehdotti seuraavia muutoksia tulosohjaukseen:

- Otetaan käyttöön kaikille yhteiset tulosohjauksen periaatteet
- Kytetään hallitusohjelma- ja budjettiohjaus tiiviimmin yhteen tulosohjauksessa
- Otetaan käyttöön uusi tulospriima ja sen kuvaustapa, joka korostaa yhtenäisyyttä, poikkihallinnollisuutta ja yhteisiä tavoitteita
- Lisätään strategisuutta ja kevennetään tulosohjausta hallinnonaloilla ottamalla käyttöön hallituskausittainen sykli
- Otetaan käyttöön yhteisiä hallinnollisia tavoitteita esimerkiksi henkilöstöstä, tietohallinnosta ja tilatehokkuudesta.

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

- Tulosohjaus osana ohjausjärjestelmien kokonaisuutta
- Hallinnonalojen tavoitteiden suhde koko valtioneuvostotason tavoitteisiin
- Tavoitteiden asetanta (tuloksista raportointi ja tulostiedon hyödyntäminen)
- Tuloksellisuuden osa-alueiden selkiyttäminen
- Raportoinnin kehittäminen
- Julkisen johtamisen uudistamisen tuki
- Tulosohjausprofession tuki

ELY-keskusten ohjaus- ja suunnittelujärjestelmien keventämishanke

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

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

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

Ohjauksen kehittämisen vahvistaminen –työryhmä (OHKE-ryhmä)

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

OHKE-ryhmä antoi työnsä tuloksena seuraavat toimenpide-ehdotukset:

- Ympäristöministeriön asemaa hallinnonalan ohjaajana tulee vahvistaa.
- Ministeriön kokonaisvaltaista substanssi- ja informaatio-ohjausta tulee tehostaa.
- Substanssiohjauksesta vastaavalla ministeriöllä tulee olla mahdollisuus vaikuttaa tehtäviin käytettäviin voimavaroihin.
- Ympäristöhallinnon virastojen tulee lisätä ennakoivaa toimintaa ja keskinäistä yhteistyötä lainsäädännön valmistelussa, toimeenpanossa ja kehittämisessä.
- Aluehallintoviranomaisten tulee vastata oman osaamisensa kehittämisestä ja asiantuntemuksen vahvistamisesta. Hankittu erityisosaaminen tulee olla koko hallinnon alan käytössä.
- Toimintamallityötä jatketaan ja kehitetään yhtenäisen toimintamallin mukaisesti.
- Aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten ympäristövastuualueiden tehtävien keskittämistä ja erikoistumista nykyistä laajempiin ympäristöasioiden kokonaisuuksiin jatketaan nykyistä suunnitelmallisemmin.

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

2 Ehdotetut muutokset

Sekä aluehallintovirastojen että ELY-keskusten ohjausjärjestelmää ehdotetaan kehitettäväksi erityisesti nykyistä strategisemmaksi ja kevyemmäksi sekä myös poikkihallinnollisemmaksi ja yhtenäisemmäksi samalla aluehallintonselonteossa tehdyt linjaukset huomiioon ottaen. Ehdotuksilla pyritään toteuttamaan aluehallintonselonteossa asetettujen tavoitteiden lisäksi koko valtionhallinnon tulosohtausohjausjärjestelmän kehittämishankkeessa (VM:n julkaisuja 21/2012) määritellyjä periaatteita.

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

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

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

Ehdotuksen mukaan valtiovarainministeriö ja työ- ja elinkeinoministeriö laatisivat strategia-asiakirjan yhdessä aluehallintovirastoja ja ELY-keskuksia ohjaavien ministeriöiden sekä yhteistyössä aluehallintovirastojen, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten ja tarvittavin osin maakuntien liittojen kanssa. Valtiovarainministeriö vastaisi aluehallintovirastojen yleishallinnollisesta ohjauksesta vastaavana ministeriönä strategisen suunnittelun ja ohjauksen järjestämisestä ja koordinoinnista aluehallintovirastojen osalta ja työ- ja elinkeinoministeriö vastaavasti elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten osalta. Strategia-asiakirjan valmisteleminen asetettaisiin valtiovarainministeriön ja työ- ja elinkeinoministeriön johdolla työskentelevä valmisteluryhmä, jossa ovat jäseninä kaikki aluehallintoviranomaisia ohjaavat ministeriöt sekä AVIen ja ELY-keskusten edustajat ja maakuntien liittojen edustaja.

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

Edellä ehdotettu ei kuitenkaan koskisi aluehallintovirastojen työsuojelun vastuualuetta. Työsuojelun osuus sisällytettäisiin nykyiseen tapaan strategia-asiakirjaan erikseen sosiaali- ja terveysministeriön työsuojeluosaston kanssa sovittavalla tavalla.

Kaksiportaisuus tulosohtausasiakirjoissa

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

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

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

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

3 Esityksen vaikutukset

3.1 Taloudelliset vaikutukset

Esityksellä pyritään keventämään aluehallintovirastojen ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten ohjausjärjestelmää. Aluehallintovirastojen ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten strategia-asiakirjojen yhdistäminen yhdeksi yhteiseksi asiakirjaksi keventää strategisen suunnitelma-asiakirjan valmistelutyötä. Samoin kaksiportaiseen ohjausjärjestelmään siirtyminen keventää vuosittaisia ohjausprosesseja vähentäen nykyistä osin rinnakkaista suunnittelun ja seurannan valmisteluprosessia ja sitoo siten nykyistä hieman

vähemmän ohjaukseen tarvittavaa työpanosta. Tavoitteena oleva nykyistä strategisempi, virastojen omaa päätösvaltaa korostava ohjausote vapauttaa ministeriöiden ja keskushallinnon virastojen resurssia toiminnallisesta ohjauksesta. Toisaalta tästä johtuva mahdollinen tarve informaatio-ohjauksen lisäämiseen voi ainakin aluksi aiheuttaa lisätyötä ja tarvetta uudenaiseen ohjausotteeseen ministeriöissä ja ohjaavissa keskushallinnon virastoissa. Esitykseen sisältyvillä ehdotuksilla ei kuitenkaan voida arvioida olevan kokonaisuutena merkittäviä taloudellisia vaikutuksia.

3.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Ohjaavien ministeriöiden ja keskushallinnon virastojen osalta yhteinen aluehallintovirastojen ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten strategia-asiakirja sekä yksi virastokohtainen tulossopimus, jossa tulostavoitteet asetetaan aikaisempaa strategisemmalla tasolla, keventävät ohjausprosessia. Yhteinen strategia-asiakirja korostaa entisestään valtion aluehallinnon poikkihallinnollisuutta ja auttaa eri viranomaisten yhteisen näkemyksen syntymistä. Strategisuus lisää myös aluehallinnon viranomaisiin kohdistuvan ohjauksen suunnitelmallisuutta ja pitkäjänteisyyttä. Virastojen oma vastuu toimintansa järjestämisestä ja tulostavoitteiden saavuttamisesta vahvistuu ja sen myötä vaikutusvalta menettelyjen valintaan omalla toiminta-alueella kasvaa. Yhteisiin tavoitteisiin sitoutuminen ja poikkihallinnollisuuden vahvistaminen virastoissa edellyttävät toteutuakseen samaa myös ohjaavissa ministeriöissä ja keskushallinnon virastoissa. Ehdotettu erillisestä toiminnallisesta tulostavoiteasiakirjasta luopuminen ei kaikilta osin kuitenkaan varsinaisesti kevennä tulosohtoa, sillä jo nyt osa toiminnallisista tulostavoiteasiakirjoista, kuten esimerkiksi Elintarviketurvallisuusviraston ja aluehallintovirastojen väliset toiminnalliset tulostavoiteasiakirjat, ovat tosiasiallisesti muodostuneet yksinomaan toimialan valvontasuunnitelmasta, jollainen tullaan toimialalla laatimaan jatkossakin.

Tulosohtauksen muuttuessa nykyistä strategisemmaksi lisääntyy ohjaavien ministeriöiden ja keskushallinnon virastojen informaatio-ohjauksen merkitys nykyisestä. Samoin aluehallintovirastojen ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten ohjausta toteuttavien ohjausryhmien merkitys vuoropuhelun forumina korostuu.

3.3 Ympäristövaikutukset

Esityksellä ei ole ympäristövaikutuksia.

3.4 Yhteiskunnallisen vaikutukset

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

4 Asian valmistelu

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

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

Työryhmän loppuraportista pyydettiin lausunnot Xxxx (täydentyä jatkovalmistelussa)

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1 Lakiehdotuksen perustelut

Laki aluehallintovirastoista annetun lain muuttamisesta

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

8 §. *Strateginen suunnittelu ja tulosohtaus.* Pykälä sisältäisi säännökset aluehallintovirastojen ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten yhteisestä strategia-asiakirjasta sekä aluehallintovirastojen tulossopimuksesta. Ehdotettu 9 § sisältäisi työsuojelun vastuualuetta koskevan poikkeuksen strategiseen suunnitteluun ja tulosohtaukseen, mutta voimassa olevasta sääntelystä poiketen ehdotettu 8 §:n säännös koskisi myös ympäristölupa-

vastuualuetta, jonka osalta on aiemmin säädetty 9 §:ssä myös poikkeus strategisen suunnittelun ja ohjauksen järjestämisestä. Lisäksi säännös sisältäisi strategisen suunnittelun ja tulosohjauksen sisältöä ja menettelytapoja koskevan asetuksenantovaltuuden.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin ensinnäkin aluehallintovirastojen ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten yhteisestä strategia-asiakirjasta (*strateginen suunnittelu*). Aluehallintovirastojen ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten toimintaa koskevien yleisten tavoitteiden saavuttamiseksi sekä alueiden näkemysten huomioon ottamiseksi laadittaisiin virastoille ja keskuksille niiden toiminnan yleistä suunnittelua, ohjausta ja järjestämistä varten yhteinen strategia-asiakirja. Strategia-asiakirjaa koskeva 1 momentin säännös vastaisi muilta osin voimassa olevaa säännöstä, mutta nykyisestä poiketen aluehallintovirastojen ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten strategia-asiakirja olisi viranomaisten yhteinen. Strategia-asiakirja olisi yhteinen tavoiteasiakirja valtion aluehallinnon suuntaviivoista. Tarkoituksena on, että strategia-asiakirja voisi sisältää sekä viranomaisten yhteisiä strategisia tavoitteita että viranomaiskohtaisia strategisia tavoitteita. Strategia-asiakirja olisi suunnitteluasiakirja, jossa esitettäisiin hallitusohjelmasta, hallituksen strategia-asiakirjasta, valtioneuvoston kehyspäättöksistä, valtakunnallisista alueiden kehittämisen painopisteistä, maakuntaohjelmista, hallituksen politiikkaohjelmista, muista poikkiallinnollisista ohjelmista sekä lainsäädännöstä ja kansainvälisistä sopimuksista johdettavat aluehallintovirastojen ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten strategiset tavoitteet. Strategia-asiakirjan sisällöstä ja strategisen suunnittelun menettelytavoista voitaisiin antaa pykälän 4 momenttiin ehdotetun asetuksenantovaltuuden nojalla tarkempia säännöksiä valtioneuvoston asetuksella.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin lisäksi aluehallintovirastojen tulossopimuksesta (*tulosohtaus*). Esityksessä ehdotetaan siirryttäväksi kolmeportaisesta ohjaus ja suunnittelu-järjestelmästä kaksiportaiseen ohjaus- ja suunnittelujärjestelmään siten, että aluehallintovirastojen yleisinä ohjausasiakirjoina toimisivat nykyisten strategia-asiakirjan, strategisen tulostavoiteasiakirjan ja toiminnallisen tulostavoiteasiakirjan sijasta strategia-asiakirja ja tulossopimus. Tässä yhteydessä ehdotetaan strategisen tulostavoiteasiakirjan nimi muutettavaksi tulossopimukseksi, jolla tarkoitettaisiin valtion talousarviosta annetun asetuksen 11 §:ssä tarkoitettua asiakirjaa. Tulossopimuksen sisällöstä sekä ohjauksen menettelytavoista voitaisiin antaa pykälän 4 momenttiin ehdotetun asetuksenantovaltuuden nojalla tarkempia säännöksiä valtioneuvoston asetuksella. Aluehallintovirastojen tulossopimukset perustuisivat strategia-asiakirjassa asetettuihin yleisiin tavoitteisiin ja päämääriin sekä maakuntaohjelmiin ja niiden toimeenpanosuunnitelmiin ja niissä määritettäisiin kullekin aluehallintovirastolle toiminnan painopisteet, keskeiset toimintalinjat, yhteistyökysymykset ja määräraha-kehukset hallinnonaloittain. Tarkoituksena on, että tulossopimukseen voitaisiin erityisestä syystä sisällyttää yhteisten tavoitteiden lisäksi hallinnonalakohtaisia tulostavoitteita sisältävä erillinen osuus. Tavoitteena on, että tulossopimukseen otettavat tavoitteet olisivat nykyistä strategisemmalla tasolla ja sopimuksessa sovittaisiin vain keskeisimmistä asiakokonaisuuksista. Ehdotetun pykälän mukaan strategia-asiakirja ja tulossopimukset laadittaisiin nykyiseen tapaan hallituksen toimikaudeksi ja niiden sisältö tarkistettaisiin tarvittaessa vuosittain ottaen huomioon valtiontalouden kehukset ja talousarvio. Tulossopimus tarkistettaisiin käytännössä vuosittain kun taas tarvetta tarkistaa strategia-asiakirjaa ilmenee vain poikkeuksellisesti.

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

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

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

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

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

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

Pykälän 1 momentin mukaan aluehallintovirastojen ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten yhteisessä strategia-asiakirjassa olisi oma osuus työsuojelun tehtävien suunnittelua ja ohjausta varten. Tältä osin ei esitetä sisällöllisesti muutettavaksi voimassa olevaa sääntelyä. Lisäksi työsuojelun tehtävissä säilyy ehdotettuun kaksiportaiseen ohjaus- ja suunnittelujärjestelmään siirtymisestä huolimatta edelleen tarve laatia erillinen sosiaali- ja

terveysministeriön työsuojeluosaston sekä aluehallintovirastojen työsuojelun vastuualueiden välinen tulossopimus, minkä vuoksi momentin toisessa virkkeessä säädettäisiin, että aluehallintovirastojen työsuojelun tehtävien ohjausta varten sosiaali- ja terveysministeriö laatii erilliset tulossopimukset.

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

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

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

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

Laki elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista annetun lain muuttamisesta

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

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin aluehallintovirastojen ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten yhteisestä strategia-asiakirjasta (*strateginen suunnittelu*) sekä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten tulossopimuksesta (*tulosohjaus*). Momentti vastaisi aluehallintovirastoista annettuun lakiin ehdotettua 8 §:n 1 momenttia. Pykälän 4 moment-

tiin ehdotetun asetuksenantovaltuuden nojalla voitaisiin valtioneuvoston asetuksella antaa tarkempia säännöksiä yhteisen strategia-asiakirjan ja elinkeino- liikenne- ja ympäristökeskusten tulossopimusten sisällöstä sekä ohjauksen menettelytavoista. Tarkoituksena on, että elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten tulossopimuksen sisällön osalta asetuksella säädettäisiin, että määrärahapuitteet määritellään tulossopimuksessa vastuualueittain ja yksiköittäin. Aluehallintonselonteossa (VNS 1/2013 vp) linjatun mukaisesti ELY-keskuksille toimintamenot osoitetaan kokonaisuutena. Toimintamenojen jakoperusteet käsitellään ELY-keskusten johtoryhmässä strategiakausittain. ELY-keskusten laatimat vastuualueittaiset ja/ tai yksikkökohtaiset määrärahapuitteet ja henkilöstökehykset liitetään tulossopimuksiin.

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

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

Pykälän 4 momentti sisältäisi voimassa olevaa säännöstä vastaavan asetuksenantovaltuuden. Tarkoituksena on, että valtioneuvoston asetuksella tulotaisiin asetuksenantovaltuuden nojalla säätämään myös elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten johtoryhmästä sekä valmisteluryhmiä.

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

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

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

2 Voimaantulo

Lait ehdotetaan tulevaksi voimaan 1 päivänä tammikuuta 2015.

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraavat lakiehdotukset:

Laki**aluehallintovirastoista annetun lain muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

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

6 a §*Määräys tehdä tilapäisesti toisen aluehallintoviraston tehtäviä*

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

8 §*Strateginen suunnittelu ja tulosohtaus*

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

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

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

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

9 §

Strategisen suunnittelun ja tulosohjauksen järjestäminen työsuojelun tehtävissä

Aluehallintovirastojen ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten yhteisessä strategia-asiakirjassa on oma osuus työsuojelun tehtävien suunnittelua ja ohjausta varten. Aluehallintovirastojen työsuojelun tehtävien ohjausta varten sosiaali- ja terveysministeriö laatii erilliset tulosopimukset.

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

10 §

Toimialaohjaus

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

Aluehallintovirastojen toimialaohjauksen menettelytavoista voidaan säätää valtioneuvoston asetuksella.

14 §

Virkojen täyttäminen

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

21 §

Valtion edustaminen

Aluehallintovirasto kantaa ja vastaa valtion puolesta sekä valvoo tuomioistuimissa ja viranomaisissa valtion etua ja oikeutta kaikissa toimialaansa kuuluvissa asioissa sekä sellaisissa asioissa, joissa toimivaltaista viranomaista ei ole laissa erikseen määrätty, lukuun

ottamatta asioita, joista säädetään 4 §:n 1 momentin 5 kohdassa, jollei toimialaohjauksesta vastaavan ministeriön tai keskushallinnon viraston edustaja sitä tee.

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

Laki

elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

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

7 §

Strateginen suunnittelu ja tulosohtaus

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

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

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

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

8 §

Toimialaohjaus

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten toimintaa ohjaavat omilla toimialoillaan sisäministeriö, opetus- ja kulttuuriministeriö, liikenne- ja viestintäministeriö, maa- ja metsä-

talousministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö ja ympäristöministeriö tai keskushallinnon virasto, jonka tehtäväksi ohjaus on erikseen säädetty tai määrätty (*toimialaohjaus*). Työ- ja elinkeinoministeriö huolehtii keskuksen yhteisiä toimintoja ja muita keskuksen yhtenäisen toiminnan kannalta tarpeellisia toimenpiteitä koskevasta toimialaohjauksesta.

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

12 §

Virkojen täyttäminen

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

24 §

Valtion edustaminen

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

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

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



VALTIOVARAINMINISTERIÖ
Snellmaninkatu 1 A
PL 28, 00023 VALTIONEUVOSTO
Puhelin 0295 160 01
Telefaksi 09 160 33123
www.vm.fi

12/2014
Valtiovarainministeriön julkaisuja
Maaliskuu 2014

ISSN 1459-3394 (nid.)
ISBN 978-952-251-554-4 (nid.)
ISSN 1797-9714 (pdf)
ISBN 978-952-251-555-1 (pdf)

VM:N
JULKAISUSARJAN
TEEMAT:

Budjetti
Hallinnon kehittäminen
ICT-toiminta
Kunnat
Ohjaus ja tilivelvollisuus
Rahoitusmarkkinat
Taloudelliset ja
talouspoliittiset
katsaukset
Valtion työmarkkinalaitos
Verotus