

Eduskunnan hallintovaliokunnalle

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi valtion palveluiden saatavuuden ja toimintojen sijoittamisen perusteista (HE 62/2021)

Pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelman mukaan alueellistamislainsäädäntö on uudistettava. Lainsäädännön uudistamista edelsi laaja strategiatyö. Vuoden 2020 keväällä valmistunut strategia linjaa sitä, minkälaista valtion toimintaa ja läsnäoloa alueilla tavoitellaan 2020-luvulla virastojen tehtävien toteuttamiseksi ja kansalaisten ja yritysten palvelemiseksi eri asiakas- ja kieliryhmien tarpeet huomioiden.

Nykyisenkaltaisesta alueellistamisesta säädetään laissa valtion yksikköjen ja toimintojen sijoittamista koskevasta toimivallasta (362/2002) sekä sen nojalla annetussa valtioneuvoston asetuksessa (349/2008). Säädöksiin viitataan usein myös nimikkeillä ”alueellistamislaki” ja ”alueellistamisasetus”. Alueellistaminen kiinnittyy voimassa olevassa lainsäädännössä määritelmällisesti tarkasteluun pääkaupunkiseudun ja muun maan välillä. Ennakoitavissa olevan kehityksen perusteella hahmottuu kuitenkin entistä vahvemmin erityisesti kahtiajako maakuntien sisäisiin kasvukeskuksiin ja taantuviin alueisiin sekä valtakunnallisesti vahvoihin kasvukeskuksiin ja muihin alueisiin. Nykyinen lainsäädäntö ja sen perusteella rakentunut koordinaatio- ja suunnittelujärjestelmä ei ota tätä kehitystä erityisesti huomioon. Nykyiset valtion toimintojen sijoittumista koskevat alueellistamistavoitteet eivät myöskään tunnista palveluita tai palvelurakennetta, eivätkä ne näy toimintaa ohjaavan lainsäädännön tavoitteissa. Nykyinen alueellistamisen toimintamalli on hallinnollisesti raskas, se keskittyy yksittäisiin sijoittamisiin ja lakkauttamisiin, jotka voivat olla laajuudeltaan hyvinkin pieniä, ja on siten vaikuttavuudeltaan heikko. Sijoittamissuunnitelmia käsittelevän Alueellistamisen koordinaatioryhmän rooli lausuntoja antavana toimielimenä ei ole riittävä kokonaiskuvan muodostamiseksi, eikä siten tarjoamaan valtioneuvostolle kattavaa tietopohjaa valtion alueellisen läsnäolon kokonaisuuden ohjaamiseksi. Merkittäviä vaikutuksia koko 2000-luvun voimassa olleelle lainsäädännölle on ollut hankala osoittaa.

Hallitus on ohjelmansa mukaisesti valmistellut esityksen alueellistamislainsäädännön uudistamiseksi. Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki valtion palveluiden saatavuuden ja toimintojen sijoittamisen perusteista. Samalla kumottaisiin nykyisin voimassa oleva alueellistamislainsäädäntö eli laki valtion yksikköjen ja toimintojen sijoittamista koskevasta toimivallasta. Samalla kumoutuisi valtioneuvoston asetus valtion yksikköjen ja toimintojen sijoittamista koskevasta toimivallasta. Säännösten kumoamisen myötä Alueellistamisen koordinaatioryhmä (AKR) lakkaisi. Esityksen tavoitteena on uudistaa valtion alueellista läsnäoloa ohjaavat lakisääteiset tavoitteet ja luoda lakisääteisten tavoitteiden toteuttamiseksi uusi nykyistä vaikuttavampi toimintamalli.

Laissa säädettäisiin yleisistä valtakunnallisista tavoitteista, jotka ohjaavat vastaisuudessa valtion läsnäoloa alueilla. Verrattuna voimassa olevaan alueellistamislainsäädäntöön, esitys nostaa entistä vahvemmin palvelutarpeeseen vastaamisen alueellisen läsnäolon perustaksi. Valtakunnalliset tavoitteet olisivat ensisijaisesti valtion tehtävien tuloksellinen hoitaminen ja se, että asiakaspalvelun saatavuus vastaa eri asiakasryhmien palvelutarpeeseen perusoikeudet turvaavalla tavalla. Palveluiden saatavuutta ja yksiköiden ja toimintojen sijoittumista koskevat päätökset ja suunnitelmat tulisi tehdä siten, että yhdenvertaisuus, kielelliset oikeudet ja muut perusoikeudet toteutuvat. Tavoitteena on

painottaa velvollisuutta ottaa huomioon maan eri osissa olevien ihmisten tosiasialliset mahdollisuudet saada perusoikeuksien toteutumisen kannalta välttämättömiä palveluja. Lisäksi päätöksenteon tulee vahvistaa alueiden elinvoimaisuutta, turvallisuutta ja valtion kilpailukykyä työnantajana.

Tavoitteet on laadittu yleisellä tasolla, jotta ne tukevat pitkän aikavälin kehityskulkuja ilman, että ne estävät hallituskausittain muuttuvat painotukset tarkoituksissa ja keinoissa. Yleisten tavoitteiden toteuttamiseksi laissa säädettäisiin hallituskausittain laadittavasta valtakunnallisesta suunnitelmasta, jolla luodaan hallinnonalarajat ylittävä kokonaiskuva valtion palveluiden saatavuuden ja yksikköjen ja toimintojen sijoittumisen tilasta sekä tavoitellusta kehityksestä. Suunnitelma voisi sisältää sekä mitattavia että luonteeltaan suuntaa-antavia tavoitteita sekä tavoitteiden saavuttamiseksi tarpeellisia strategisia kehittämistoimenpiteitä. Suunnitelma on lähtökohtaisesti hallituskauden mittainen, mutta sen tulee sisältää arvio toimintaympäristön kehittymisestä suunnitelman laadintaa seuraavan kahdeksan vuoden aikana. Suunnitelma voi sisältää tavoitteita esimerkiksi yhteisten palveluiden ja tilojen taikka monipaikkaisen työskentelyn järjestämiselle ja vastaavalle palvelurakenteeseen ja toimintojen sijoittamiseen vaikuttavalle kehittämiselle, siten kuin kulloinenkin hallitus haluaa.

Suunnitelma ohjaa valtion viranomaisia niille kuuluvassa päätöksenteossa. Tarkoitus on, että ne otetaan huomioon esimerkiksi hallinnonalojen tulossuunnitelmissa. Suunnittelun, seurannan ja koordinaation tueksi valtiovarainministeriö asettaisi poikkihallinnollisen toimielimen, jossa olisivat edustettuina ministeriöt, Kansaneläkelaitos ja Suomen kuntaliitto sekä sen mukaan kuin valtiovarainministeriö päättää, kattava edustus sellaisista eri hallinnon-alojen valtion viranomaisista, joilla on merkittävästi asiakaspalvelutoimintaa eri puolilla maata. Toimielin kuulisi säännönmukaisesti ainakin maakuntien liittoja, Valtion yhteispalveluiden neuvottelukuntaa ja muita valtion palveluiden ja alueiden kehittämiseksi perustettuja toimielimiä, henkilöstöjärjestöjä sekä valtion kokonaisturvallisuuden ja varautumisen asiantuntijaelimiä.

Laissa säädettäisiin myös ministeriöiden toimivallasta päättää alaisensa valtionhallinnon yksiköiden ja toimintojen sijoittumispaikasta. Vastaavan kaltainen säännös sisältyy myös voimassa olevaan lakiin. Laissa säädettäisiin myös ministeriön valtuudesta pidättää itselleen alaisensa viranomaisen päätösvalta yksikköjen ja toimintojen sijoittumispaikkaa ja yksiköissä annettavan palvelun saatavuutta koskevassa asiassa. Pidätettävän asian tulee olla ministeriön arvion mukaan merkityksellinen lain tavoitteiden tai valtakunnallisen suunnitelman kannalta. Ehdotettu pidättämistoimivaltaa koskeva säännös vastaisi pääosin voimassa olevaa alueellistamislain säännöksiä. Merkittävin muutos on se, että säännös sisältäisi mahdollisuuden pidättää myös päätöksiä, jotka määrittelevät yksiköissä tarjottavien palveluiden saatavuutta. Esitys selkeyttää ministeriöiden toimivaltaa varmistaa alaisensa hallinnon osalta esitetyn lain mukaisten tavoitteiden ja valtakunnallisen suunnitelman toteuttaminen. Lisäksi laissa säädettäisiin, että sijoittamista ja palveluiden saatavuutta koskevia päätöksiä tehtäessä olisi aina arvioitava, miten ne edistävät laissa ja valtakunnallisessa suunnitelmassa asetettujen tavoitteiden toteutumista. Vaikutusarviot tulisi esityksen mukaan pyynnöstä toimittaa valtiovarainministeriölle, joka voisi tarvittaessa ohjeistaa vaikutusten arvioinnissa.

Kokonaisuudessaan esityksellä tavoiteltava muutos nykyiseen on, että, valtion virastojen sijoittelun sijasta tarkastellaan laajemmin ja pitkäjänteisemmin ihmisten palvelutarvetta ja viranomaisten läsnäoloa kaikkialla maassa. Esityksen tavoitteena on siirtyä pois yksittäisten yksikköjen ja toimintojen sijoittamista ja lakkauttamista koordinoivasta pistemäisestä toimintatavasta ja luoda uusi toimintamalli nykyistä vaikuttavampaa ja pitkäjänteisempää valtioneuvostotasoista poikkihallinnollista suunnittelua, ohjausta ja seuranta varten. Suunnitelma sovitettaisiin yhteen julkisen talouden suunnitelman kanssa. Valtioneuvostotason koordinaatio laajennettaisiin koskemaan kokonaisuutena valtion toimipisteverkoston lisäksi valtion palveluiden saatavuutta koko maassa. Tavoitteena on myös

tarkastella valtion digitalista ja fyysistä palveluverkkoa vahvemmin kokonaisuutena. Laissa tarkoitettu palveluiden saatavuus sisältää käynti- ja puhelinasioinnin lisäksi myös digitaaliset palvelut.

Kansalaisten aseman ja yhdenvertaisuuden näkökulmasta esitys luo pysyvän lainsäädäntöön perustuvan velvoitteen ja prosessin tarkastella valtion palveluiden kysyntää, tarjontaa ja saatavuutta sekä muodostaa näihin liittyen linjauksia valtioneuvostotasolla. Prosessilla itsessään jo voidaan nähdä olevan positiivisia vaikutuksia yhdenvertaisuuden näkökulmasta. Tiivistyvä ja kokonaisvaltainen koordinointi ja seuranta ehkäisevät muun muassa riskiä palveluverkkojen suunnittelemattomasta vähittäisestä rapautumisesta. Valtakunnallinen suunnitelma, jonka koordinaatioon otetaan mukaan myös Kansaneläkelaitoksen ja kuntien edustus, vahvistaa julkisen hallinnon yhteistyötä.

Toivomuksena on, että laki saataisiin voimaan 1.1.2022, jotta lain soveltaminen voitaisiin aloittaa jo tämän hallituskauden aikana. Pääministeri Sanna Marinin hallituksen puoliväli- ja kehysriihessä 29.4.2021 päätettiin linjauksista monipaikkaisuuteen ja valtion alueelliseen läsnäoloon liittyen. Linjausten mukaan valtioneuvosto tekee vuoden 2022 alussa periaatepäätöksen alueellisesta läsnäolosta ja monipaikkaisuudesta ja tässä periaatepäätöksessä olisi tarkoitus vahvistaa uudistetun alueellisen läsnäolon lainsäädännön mukainen alueellisen läsnäolon suunnitelma loppukaudelle.