Johtaja Anna-Liisa Pasanen
Ylitarkastaja Sanna Ollila

Eduskunnan hallintovaliokuntalle

Asia: HE 62/2021 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi valtion palveluiden saatavuuden ja toimintojen sijoittamisen perusteista

Asiantuntijalausuntopyyntö 20.5.2021 hallintovaliokunnan kokoukseen 4.6.2021 teemana tutkimus/ arviointinäkökulma

Valtiontalouden tarkastusviraston asiantuntijalausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi valtion palveluiden saatavuuden ja toimintojen sijoittamisen perusteista (HE 62/2021 vp)

Eduskunnan hallintovaliokunta on pyytänyt Valtiontalouden tarkastusvirastolta kirjallista asiantuntijalausuntoa hallituksen esitykseksi eduskunnalle valtion palveluiden saatavuuden ja toimintojen sijoittamisen perusteista (HE 62/2021).

Tarkastusvirastolla ei ole lausuttavaa lain tarkoitukseen ja soveltamisalaan, tavoitteisiin eikä toimivaltaan liittyviin kysymyksiin. Virasto kiinnittää lausunnossaan huomiota erityisesti lakiehdotuksen 3 §:n valtakunnallisen suunnitelman tärkeyteen. Pykälän mukaan suunnitelman tulee sisältää valtionhallinnon yhteisiä tai hallinnonalakohtaisia strategisia linjauksia yksiköiden ja toimintojen sijoittamiselle sekä strategisia kehittämistavoitteita palveluiden saatavuudelle ja toiminnan tuloksellisuudelle sekä tiedot erityisen merkityksellisistä uusien yksiköiden tai toimintojen perustamisesta tai lakkauttamisesta sekä merkittävimmistä palveluiden saatavuutta muuttavista hankkeista. Lisäksi suunnitelmaan tulee liittää arvio toimintaympäristön kehittymisestä seuraavan kahdeksan vuoden aikana. Suunnitelmaa laadittaessa otetaan huomioon Kansaneläkelaitoksen, kuntien ja muun julkisen hallinnon yksikköjen, palveluiden ja muiden toimintojen sijoittumista koskevat suunnitelmat. Suunnitelma voi sisältää tavoitteita yhteisten palveluiden ja tilojen tai monipaikkaisen työskentelyn järjestämiselle ja palvelurakenteeseen ja toimintojen sijoittamiseen vaikuttavalle kehittämiselle. Suunnitelma sovitetaan yhteen julkisen talouden suunnitelman kanssa.

Valtakunnallinen suunnittelu edellyttää monipuolista vaikutusten arviointia

Tarkastusvirasto pitää kannatettavana, että valtion palveluiden saatavuutta ja toimintayksiköiden sijoittamista suunnitellaan pitkäjänteisesti, ja valtakunnallinen suunnitelma sovitetaan yhteen julkisen talouden suunnitelman kanssa. On tärkeää, että valtakunnallisessa suunnitelmassa ja siihen liittyvissä arvioinneissa otetaan riittävästi huomioon taloudellisen, sosiaalisen ja ekologisen kestävyyden näkökulmat.

Tarkastusvirasto korostaa, että valtion palveluiden, toimintojen ja yksiköiden sijoittamista suunniteltaessa organisaatiotasolla sijoituspäätösten toiminnalliset, taloudelliset ja henkilöstövaikutukset tulee ar-

vioida riittävän monipuolisesti. Uudelleensijoitusten yhteydessä arvioinnin kohteena ovat muun muassa työvoiman saatavuus ja pysyvyys, osaamisen ja hiljaisen tiedon siirtyminen, työvoima- ja työllisyysvaikutukset sekä edelleen näiden vaikutus toiminnan laatuun ja edellytyksiin.

Arvioinnissa tulee käyttää erilaisia kvantitatiivisia ja kvalitatiivisia arviointi- ja tutkimusmenetelmiä. Hyvän pohjan arviointitoiminnalle antavat objektiiviset ja monipuoliset arvioinnit jo toteutettujen sijoittamistoimenpiteiden ja muiden kehittämistoimien toiminnallisista ja taloudellisista vaikutuksista. Erilaisten toteumatietojen ja indikaattoreiden käytettävyys tarkasteluihin ja vertailuihin riippuu siitä, miten yhdenmukaisesti tiedot ja indikaattorit on kerätty ja miten olennaisia tiedot ovat arvioitavan asian kannalta. Mahdollisten yksiköiden ja toimintojen sijoittamisten tulee olla huolella valmisteltuja ja suunniteltuja ja niiden toimeenpanolle on annettava riittävästi aikaa. Lisäksi on tärkeää, että taloudellisia ja toiminnallisia vaikutuksia seurataan uudistusten toteuttamisen jälkeen.

Palveluiden saatavuuden ja sijoittamisen suunnitteluun liittyy myös kysymys valtion kiinteästä omaisuudesta ja sen hoitamisesta. Valtion kokonaisetu tulisi varmistaa siten, että rakennusomaisuuden elinkaarivaikutuksia tarkastellaan suunnitelmassa laaja-alaisesti taloudellisista, sosiaalisista, ympäristöllisistä sekä muista yhteiskunnallisista näkökulmista ja että kiinteistöjä hallitaan toimitilaverkostona. Tarkastusvirasto on julkaissut tarkastuksen valtion rakennusomaisuuden elinkaaren hallinnasta v. 2020 (Tarkastuskertomus 14/2020). Sijoittumis- ja toimitilasuunnitelmissa tulee arvioida myös rakennettuun ympäristöön kohdistuvat tiukkenevat ilmasto- ja ympäristövaatimukset. Myös tästä näkökulmasta tarkastusvirasto pitää hyvänä, että tavoitteena on valtakunnallisen, pitkäjänteisen suunnitelman laatiminen palvelu- ja sijoittumisratkaisuista.

Sekä toiminnallisuuden että palveluiden saatavuuden kannalta digitalisaatio, etätyö ja monipaikkainen työskentely toisaalta lisäävät mahdollisuuksia turvata palveluiden saatavuus ja tehokas järjestäminen sekä parantaa työvoiman saatavuutta ja työn tekemisen edellytyksiä. Toisaalta niihin liittyy eriarvoistumisen ja palveluiden tosiasiallisen saatavuuden heikkenemisen riski erityisesti niissä toiminnossa, joissa asiointia ei voida kokonaan toteuttaa etäyhteyksillä tai asioiden hoitaminen esimerkiksi tietoturvasyistä edellyttää lähityöskentelyä. Hallituksen esityksessä lähdetään siitä, että monipaikkainen työnteko voi olla yksi keino saavuttaa lain tavoitteita. Esitys ei sisällä eikä siihen ole tarkoitus lisätä velvoitteita monipaikkaisen työnteon järjestämisestä. Tarkastusvirasto korostaa tietoturvanäkökohtien huomioimista etätyön, yhteisten palvelujen ja tilojen käyttöä sekä monipaikkaista työskentelyä suunniteltaessa.

Ehdotuksen 4 §:n mukaan perustettaisiin toimielin, jonka tehtävänä olisi tukea valtioneuvostoa valtion palveluiden saatavuuden ja toimintojen sijoittamisen valtakunnallisen suunnitelman valmistelussa, seurannassa ja koordinaatiossa. Tarkastusvirasto esittää arvioitavaksi toimielintä koottaessa, riittääkö alueellisen näkökulman tuomiseksi valmisteluun nyt suunniteltu kuulemismenettely. Lisäksi valmistelevalla toimielimellä tulee olla riittävät resurssit huolehtia laadukkaaseen valmisteluun tarvittavasta, riittävän kattavasta ja laajasta vaikuttavuusarvioinnista.

Ensimmäisellä valtakunnalliseen suunnitelmaan sisältyvällä arviolla toimintaympäristön kehittymisestä on suuri merkitys esitetyn lain toimeenpanossa

Esityksen mukaan lain on tarkoitus tulla voimaan 1. päivänä tammikuuta 2022. Ehdotuksen 3 §:n mukaan valtakunnalliseen suunnitelmaan tulee liittää arvio toimintaympäristön kehittymisestä seuraavan kahdeksan vuoden aikana. Tarkastusvirasto toteaa, että toimintaympäristön kehittymisen arviolla on suuri merkitys jo ensimmäisessä valtakunnallisessa suunnitelmassa, mikäli hallituksen esitys HE 241/2020 vp hyvinvointialueiden perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi saa lainvoiman.

Vuoden 2021 alussa julkaistu Aluehallinnon ja monialaisten maakuntien parlamentaarisen selvitystyön raportti (Valtiovarainministeriön julkaisuja – 2021:1) liittyy hallituksen esitykseen HE 241/2020 vp. Sel-

vitysraportissa todetaan, että vaikka HE 241/2020 vp ei edellytä välittömiä muutostarpeita valtion virastorakenteeseen ja palveluihin, on kuitenkin perusteltua tarkastella valtionhallinnon tehtävänjakoa ja virastorakennetta suhteessa uuteen kuntien ja hyvinvointialueiden muodostamaan kokonaisuuteen. Tämä koskee erityisesti mahdollisia Valviran ja aluehallintovirastojen sosiaali- ja terveyspalveluiden valvonta-, lupa- ja ohjaustehtävien uudelleenjärjestelyjä, koska sosiaali- ja terveydenhuollon ohjauksessa ja valvonnassa on tunnistettavissa osittain rinnakkaisia tehtäviä ja epäselvää toimivaltajakoa Valviran ja aluehallintovirastojen välillä. Uudelleenjärjestelyratkaisusta riippuen muutokset vaikuttaisivat myös muun valtion aluehallinnon ja julkisen hallinnon rakenteisiin. Valtion aluehallinnon tehtävien uudelleenjärjestelyjä tulisi raportin mukaan arvioida suhteessa siihen, minkälainen hyvinvointialueiden roolista ja tehtäväkentästä rakentuu osana julkisen hallinnon kokonaisuutta.

Myös sosiaali- ja terveysministeriö asettama työryhmä selvitti STM:n toimialan lupa-, ohjaus- ja valvontatehtävien uudelleenjärjestelymahdollisuuksia. Työryhmän raporttiluonnokseen antamassaan lausunnossa (VN_21145_2020-STM-16, D/162/03.01.01/2021, 22.3.2021) tarkastusvirasto totesi, että esitetyistä vaihtoehdoista sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen kireä aikataulu huomioon ottaen valtakunnallinen sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontaviranomaisen toimialaviraston mallissa uudistuksen siirtymävaihetta ja toimeenpanoa tukevat tehtävät olisivat parhaiten toteutettavissa. Valtakunnallisen toimialaviraston perustaminen kuitenkin edellyttäisi aluehallintovirastoihin jäävien muiden tehtävien uudelleen arviointia ja järjestelyjä. Tämä avaisi mahdollisuuden tarkastella toimintaa myös pelastustoimen ohjauksen ja valvonnan näkökulmasta sekä ottaa alustavasti huomioon virastorakenteen kehittämisen seuraavissa vaiheissa hyvinvointialueille mahdollisesti myöhemmin siirtyviin tehtäviin liittyvät ohjaus-, lupa- ja valvontatehtävät.

Toinen ensimmäiseen toimintaympäristön kehittymisen arvioon vaikuttava uudistus on työllisyyden kuntakokeilu (L 1269/2020), jossa osa työnhakija-asiakkaista ja heitä koskevista TE-toimiston tehtävistä siirretään työllisyyden kuntakokeiluun kuuluvan kunnan tehtäviksi ajalla 1.3.2021–30.6.2023. Kokeiluja seurataan jatkuvan tilastoseurannan ja vaikuttavuusarvioinnin avulla ja kokeilualueille tuotetaan seurantatietoa kokeilun edistymisestä kuukausittain. Lisäksi hallitus päätti puoliväliriihessä huhtikuussa 2021 myös jatkaa valmistelua TE-palvelujen siirtämiseksi kunnille vuoden 2024 aikana. Mikäli tämä uudistus toteutuu, sen vaikuttaa merkittävästi valtion työvoimapalvelujen ja ELY-keskusten palvelujen organisointiin.

Lisätietoja

Johtaja Anna-Liisa Pasanen, anna-liisa.pasanen@vtv.fi; 040 733 2503

Ylitarkastaja Sanna Ollila, sanna.ollilla@vtv.fi; 040 736 5748