Julkinen sektori / Sari Jokikallas 3.6.2021

Eduskunnan hallintovaliokunta

Viite Hallintovaliokunnan pyyntö 20.5.2021 kirjallisesta asiantuntijalausunnosta hallituksen esityksestä HE 62/2021 vp

Asia **LAKI VALTION PALVELUIDEN SAATAVUUDEN JA TOIMINTOJEN SIJOITTAMISEN PERUSTEISTA**

Valtioneuvosto antoi 22.4.2021 eduskunnan käsiteltäväksi hallituksen esityksen (HE 62/2021 vp) laiksi valtion palveluiden saatavuuden ja toimintojen sijoittamisen perusteista.

Ehdotetun lain on määrä tulla voimaan vuoden 2022 alusta.

Ammattiliitto Pro ry esittää hallituksen esityksestä asiantuntijalausuntonaan seuraavaa:

Keskeiset ehdotukset

Pro kannattaa valtion alueellista läsnäoloa säätelevän lainsäädännön uudistamista ja siirtymistä toimintamalliin, jolla vahvistetaan palvelurakenteen ohjausta sekä yhteisillä tavoitteilla että valtioneuvostotasoisella poikkihallinnollisella suunnitelmalla. Jotta eri asiakasryhmien palvelutarpeeseen kyetään jatkossakin vastaamaan koko maassa, tarvitaan nykyistä vahvempaa koordinaatiota fyysisen ja digitaalisen palvelurakenteen turvaamisessa sekä monikanavaisten palvelujen kehittämisessä.

Lain soveltamisen (1 § Lain tarkoitus ja soveltamisala) piirissä olisi valtion keskus-, alue- ja paikallishallinnon yksiköt ja toiminnot sekä valtion liikelaitokset riippumatta siitä sijaitsevatko ne pääkaupunkiseudulla tai sen ulkopuolella. Valtion liikelaitoksiin ei kuitenkaan sovellettaisi lain 3 ja 5 §:ää.

Lakia ei sovellettaisi eduskuntaan ja eduskunnan alaisiin virastoihin, tasavallan presidentin kansliaan, Suomen ulkomaanedustustoihin, julkisoikeudellisiin laitoksiin, säätiöihin ja muihin julkisoikeudellisiin rahastoihin, valtion omistamiin osakeyhtiöihin tai valtion talousarvion ulkopuolisiin rahastoihin. Soveltamisen ulkopuolelle jäisi valtiosta erillinen julkishallinto, kuten kunnat ja kuntayhtymät, kirkollishallinto ja yliopistot ja ammattikorkeakoulut. Suomessa on vastikään vahvistettu koko julkisen hallinnon yhteinen strategia, joka ohjaa uudistustyötä 2020-luvulla. Strategian ensimmäinen käytännön toimintalinjaus liittyy palvelujen järjestämiseen ihmislähtöisesti ja monimuotoisesti. Toimintalinjauksessa numero viisi korostetaan yhtenäisesti ja yhdessä toimimista, johon sisältyy mm. verkkopalvelujen rakentaminen yhdessä ja käyntiasioinnin järjestäminen julkisen hallinnon yhteisissä asiakaspalvelupisteissä. Samassa toimintalinjauksessa tuodaan esille valtioneuvoston koordinoivaa roolia kuntien ja valtion yhteistyön ja yhtenäisyyden syventämisessä. Hallinnon yhteisistä sähköisistä tukipalveluista annetun lain (571/2016) ja digitaalisten palvelujen tarjoamisesta annetun lain (306/2019) soveltamisen piiriin kuluvien organisaatioiden määrä on käsittelyssä olevan lain

soveltamispiiriä laajempi. Hallituksen esityksen sivulla 8 olevasta taulukosta käy ilmi, että vertailussa mukana olevan Kansaneläkelaitoksen (Kela) osuus yleisimpien asiointipalvelujen käyntiasioinnin volyymistä on lähes puolet ja palvelupisteverkko laajin. Eri puolilla maata on käynnissä toimitilahankkeita, joissa julkisen hallinnon toimijoita kootaan yhteiskäyttöisiin toimitiloihin. Kela on edustuttuna mm. valtion toimitilastrategian uudistamista valmistelevassa työryhmässä. Kuntaliitto ja Kela ovat edustettuina myös valtion palvelu- ja toimitilaverkon uudistamisen toimeenpanohankkeen ohjaus- ja valmisteluryhmissä. **Pro korostaa, että monien lain soveltamisen ulkopuolelle rajattujen organisaatioiden palveluilla on erittäin suuri merkitys nimenomaan henkilöasiakkaille. Ehdotamme vielä harkittavaksi lain soveltamisalan laajentamista itsenäisten toimijoiden asemaa vaarantamatta. Soveltamisen ulkopuolelle voidaan rajata lain 3 ja 5 § vastaavalla tavalla kuin valtion liikelaitosten osalta on ehdotettu.**

Lain tavoitteet (2 § Tavoitteet) on laadittu tietoisesti yleisellä tasolla, jotta ne eivät estä painotusten ja keinojen muuttamista hallituskausittain. Tavoitteissa korostuvat virastojen toiminnan tuloksellisuuden ja perusoikeuksien toteutumisen näkökulmat. Lisäksi korostetaan alueiden elinvoimaisuuden ja turvallisuuden sekä valtiotyönantajan kilpailukyvyn vahvistamista. **Pro pitää tärkeänä, että 2 §:ään on lausuntopalautteen jälkeen lisätty perusoikeuksien toteutumisen näkökulma. Pykälän säädöskohtaisissa perusteluissa on lain tavoitteen toteuttamisen keinoissa kuvattu lähinnä toimenpiteitä, joissa onnistumisessa ratkaisevaa on koko julkisen hallinnon yhteistyö. Laajan yhteisiin tavoitteisiin sitoutumisen välttämättömyys näkyy 3 ja 4 §:en sisällössä ja säädöskohtaisissa perusteluissa (mm. Kelan ja Kuntaliiton rooli). Myös tämä kertoo osaltaan siitä, että lain soveltamisen piirin laajentamista on tarpeen harkita.**

Hallituskaudeksi asetettavassa Valtion palveluiden saatavuuden ja toimintojen sijoittumisen yhteistyöryhmässä (4 §) olisivat edustettuina ministeriöt, Kansaneläkelaitos ja Suomen kuntaliitto sekä sellaiset valtion viranomaiset ja valtion liikelaitokset, joilla on laaja toimipaikkaverkosto tai jotka hoitavat laajasti asiakaspalvelutehtäviä. Yhteistyöryhmän kokoonpanosta ja tehtävistä voitaisiin säätää tarkemmin asetuksella. **Lausuntopalautteen jälkeen on pykälään täsmennetty yhteistyöryhmän kuulemisvelvoitetta koskemaan mm. valtion henkilöstöä edustavia pääsopijajärjestöjä. Pro korostaa, että valtakunnallisen suunnitelman on määrä sisältää asiakokonaisuuksia ja linjauksia, joilla on merkittäviä vaikutuksia valtion henkilöstölle.**

Valtion yhteistoimintalaissa (1233/2013) korostetaan yhteistoiminnan vuorovaikutuksellisuutta, oikea-aikaisuutta ja riittävien tietojen saamista valmisteilla olevista suunnitelmista. Vaikuttaminen on mahdollistettava sellaisessa suunnittelu- ja valmisteluvaiheessa, jossa päätöksentekoon vaikuttaminen voi myös käytännössä toteutua. Esimerkiksi toiminnan, organisaation, palvelujen ja toimitilojen järjestelyt ovat yksiselitteisesti yhteistoiminnassa käsiteltäviä asioita ja mahdollisten muutosten henkilöstövaikutukset arvioitava. **Normaali virastotason yhteistoiminta ei yksin ole riittävä taso turvaamaan vaikutusmahdollisuuksia valtakunnallisen kokonaissuunnitelman synnyttämisessä. Koko valtionhallintoa koskevien yhteistoiminnassa käsiteltävien asioiden piiri on valtion yhteistoiminalain 31 §:ssä kapealaisesti rajattu henkilöstöä koskevien säädösten, määräysten ja ohjeiden valmisteluun. Valtakunnallista suunnitelmaa koskevissa säädöskohtaisissa perusteluissa sivulla 31 todetaan että, valtioneuvoston suunnitelmassa asetetut tavoitteet ja linjaukset olisi tosiasiallisesti otettava huomioon muissa valtioneuvoston suunnitelmissa ja strategioissa, kuten esimerkiksi kiinteistöjä, toimitiloja ja infrastruktuuria sekä työnantaja- ja henkilöstöpolitiikkaa koskevassa suunnittelussa, toisaalta**

Ammattiliitto Pro
Työpajankatu 13 A, PL 183, 00581 Helsinki
p. (09) 172 731, f. (09) 1727 3330, etunimi.sukunimi@proliitto.fi
y-tunnus 0215350-2

Julkinen sektori / Sari Jokikallas 3.6.2021

kyseiset linjaukset toimivat pohjana suunnitelman valmistelulle. Pelkkä kuuleminen ei ole riittävä tapa hoitaa yhteistoimintavelvoite asianmukaisella tavalla. Pro edellyttää, että yhteistyöryhmän kokoonpanoon on lisättävä valtion henkilöstön edustus.

Toimivalta (5 §) päättää valtion yksiköiden ja toimintojen sijoittumispaikasta kuuluisi edelleen kyseistä hallinnonalaa ohjaavalle ministeriölle, ellei muualla laissa toisin säädetä. Toimivalta ei olisi riippuvainen siitä, onko kyseessä valtakunnallinen tai keskitetysti hoidettava valtion toiminto. Yleissäännöksen tarkoituksena on, ettei valtion yksikköjen ja toimintojen sijainnista olisi välttämätöntä erikseen säätää laissa tai asetuksessa. Säännös olisi toissijainen suhteessa siitä poikkeaviin säännöksiin. Asianomaisella ministeriöllä olisi edelleen pidätysoikeus yksikköjen ja toimintojen lakkauttamista ja supistamista koskevissa merkittävissä asioissa. Pidätysoikeutta laajennettaisiin koskemaan asiakaspalvelun saatavuuden järjestämistä fyysisessä sijaintipaikassa 2 §:ssä säädettyjen tavoitteiden tai 3 §:ssä tarkoitetun suunnitelman tavoitteiden kannalta merkityksellisissä päätöksissä. Pidätysoikeus ei koske tilanteita, joissa toimipaikoista on säädetty laissa tai asetuksessa.

Vaikka yksiköiden ja toimintojen sijoittaminen sekä palveluiden saatavuudesta päättäminen on lähtökohtaisesti viraston johtamisasia, on käytäntö osoittanut, että toimipaikoista säätäminen lain tai asetuksen tasolla on hillinnyt mm. valtion virastojen toimipaikkaverkon karsimista puhtaasti taloudellisin perustein. Ennen valtion yksikköjen ja toimintojen sijoittamista ja yksikössä annettavan asiakaspalvelun saatavuutta koskevan päätösten tekemistä edellytetään niiden vaikutusten arviointia. **Pron näkemys on, että vaikutusarvioinnit on ilman erillistä pyyntöä toimitettava valtiovarainministeriölle. Näin toimien valtiovarainministeriöllä on tosiasialliset mahdollisuudet seurata ja varmistua vaikutusarviointien asianmukaisesta valmistelusta sekä antaa tarvittaessa konsultaatiota. Lisäksi pidämme välttämättömänä, että vaikutusten arvioinnissa on aina mukana laajempi henkilöstövaikutusten arviointi.**

Pääasialliset vaikutukset

Hallituksen esityksellä ei arvioida olevan merkittäviä taloudellisia (kertaluonteinen 100 000 euron kulu vuonna 2022 sivulla 13) vaikutuksia. Esityksen mahdollistavan luonteen vuoksi sen vaikutusten arvioidaan olevan luonteeltaan välillisiä tai erittäin vaikeasti euromääräisesti arvioitavissa. Toteamuksesta huolimatta sivulla 14 esitetään pitkän aikavälin (2020-luvun loppuun mennessä) suoriksi kustannussäästöiksi laskennallisesti noin 50 miljoonaa euroa vuodessa. **Pron näkemys on, että valtion toimintojen sijoittumista koskevissa ratkaisuissa talous tai säästöt eivät saa olla ratkaiseva vaikutin. Lähtökohtina on oltava lain 2 §:n kirjattujen tavoitteiden toteuttaminen ja mahdolliset menotarpeet on arvioitava ja niihin varauduttava valtiontalouden suunnittelun yhteydessä.**

Kokonaisvaikutus viranomaisten työmäärään arvioidaan olevan neutraali taikka sitä hieman vähentävä.

Esityksellä ei itsessään nähdä olevan välittömiä henkilöstövaikutuksia. Valtionhallinnon yksikköjen ja toimintojen sijoittamisen henkilöstöpoliittista ulottuvuutta ei ole valmistelussa tunnistettu riittävällä tavalla. Edellä olemme tuoneet esille mm. tarpeen varmistaa yhteistoiminta asianmukaisella tavalla.

Esityksellä ei arvioida olevan välittömiä yhteiskunnallisia ja aluepoliittisia vaikutuksia.

Julkinen sektori / Sari Jokikallas 3.6.2021

Muut huomiot

Annettava laki olisi yleissäädös ja luonteeltaan mahdollistava. Vaikutusten arvioinnissa sivulla 18 todetaan, että hallituskausittain laadittavan suunnitelman sisältö heijastaa aina kulloisenkin hallituksen tahtotilaa. Lain soveltamisen ja uuden toimintamallin tosiasiallisia vaikutuksia on ilmeisen vaikea tässä vaiheessa täsmällisemmin arvioida. **Pro ehdottaa, että eduskunta seuraa lain tavoitteiden toteutumista ja uuden toimintamallin toimivuutta palvelurakennetta kokonaisuutena ohjaavana työkaluna edellyttämällä valtioneuvostolta erillisen selonteon laatimista.**

Niko Simola
Johtaja

Sari Jokikallas
Sopimusalavastaava/asiantuntija

Ammattiliitto Pro
Työpajankatu 13 A, PL 183, 00581 Helsinki
p. (09) 172 731, f. (09) 1727 3330, etunimi.sukunimi@proliitto.fi
y-tunnus 0215350-2

Proliitto.fi