Valiokuntakuuleminen – asiantuntijalausunto 27.10.2023
VM finanssineuvos Janne Öberg

Eduskunnan lakivaliokunnalle

HE 31/2023 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Oikeushallinnon erityisviranomaiset -virastosta ja siihen liittyviksi laeiksi

Esitys toteuttaa yleisesti valtion hallinnon kehittämisessä omaksuttua tavoitetta, jonka mukaisesti ministeriöt keskittyisivät lainvalmisteluun ja muuhun valtioneuvostotason poliittisen päätöksenteon valmisteluun, hallinnonalansa strategiseen johtamiseen, toimialansa kehittämiseen sekä EU-asioihin ja muuhun kansainväliseen yhteistyöhön. Sellaiset tehtävät, jotka eivät edellytä ministeriötason käsittelyä ja päätöksentekoa, tulisi siirtää ja koota ministeriöistä niiden alaiseen hallintoon.

On myös valtionhallinnon rakenteellisen kehittämisen yleisten linjausten mukaista, että pieniä toimijoita pyritään kokoamaan hallinnollisesti yhteen. Valtiovarainministeriön mukaan on lähtökohtaisesti kannatettavaa, että myös toiminnot, joita koskee erityinen riippumattomuusvaatimus, pyritään järjestämään tuloksellisesti ja synergioita hyödyntäen. Tehtävän korostunut riippumattomuusvaatimus ei itsessään edellytä oman viraston perustamista tehtävän hoitamiseksi.

Uusia virastoja perustettaessa tai olemassa olevia virastoja yhdistettäessä tavoitteena tulisi olla riittävän suuri kokonaisuus, jotta se voisi muodostaa oman kirjanpitoyksikön. Viraston muodostamisen tavoitteena tulee olla valtiontalouden kokonaisuuden kannalta merkityksellinen ohjattava ja seurattava kokonaisuus. Virastot tulisi muodostaa tehtävälähtöisesti tarkoituksenmukaisina kokonaisuuksina. Toiminnallisesti tarkoituksenmukaiseen kokonaisuuteen kuuluvat osatoiminnot vaikuttavat toisiinsa ja kokonaisuuteen liittyvät tavoitteet edistävät samoja tai samansuuntaisia päämääriä. Toiminnalliseen kokonaisuuteen kuuluvien tehtävien hoitamisessa tarvitaan myös osittain tai pitkälti samaa tietopohjaa tai samanlaista osaamista. Taloudellisessa mielessä on tarkoituksenmukaista, että tukipalvelut pystytään hoitamaan kustannustehokkaasti suhteessa päätehtävien henkilöresursseihin ja määrärahoihin.

Oikeushallinnon erityisviranomaisten osalta vaikuttaa siltä, että edellä mainitut tavoitteet toteutuvat vain joiltain osin. Viranomaisten korostunut riippumattomuus ja toisistaan eroavat lakisääteiset tehtävät ja näiden myötä viranomaisten erillisyys esitetyssä virastokokonaisuudessa vaikuttaa mahdollistavan synergian lähinnä hallinnon perustehtävissä.

Perustettavaan virastoon kuuluvat erityisviranomaiset ovat esityksen mukaan korostetun riippumattomia ja ne ovat päätösvaltaisia kaikissa omaa substanssiaan koskevissa asioissa. Perustettavassa virastossa ei olisi kokonaisvastuussa olevaa virastopäällikköä, jonka toimivalta tai ratkaisuvalta ulottuisi erityisviranomaisen toimialalle. Koska virasto rakentuisi 11:stä itsenäisestä viranomaisesta ja hallintopalveluyksiköstä, valtaosa viraston henkilökunnasta ja toiminnasta olisi käytännössä erityisviranomaisten henkilökuntaa ja toimintaa. Tuloksellisuuta parantaisi se, että hallintopalveluyksikköön siirrettäisiin enemmän erityisviranomaisten hoitamia hallintotehtäviä. Tämä tulee kuitenkin toteuttaa riippumattomuuden sallimissa rajoissa, jota valtiovarainministeriö ei ole paras taho jokaisen viranomaisen kohdalta arvioimaan.

Esitetty virastorakenne eroaa siitä, mitä valtion virastorakenteiden osalta suositellaan. Oikeushallinnon erityisviranomaiset nimiselle virastolle säädettäväksi esitetty poikkeuksellinen vastuunjako

sekä ohjaus- ja johtamisrakenne liittyvät siihen kuuluvien viranomaisten erityisluonteeseen. Esitetyllä rakennemuutoksella voidaan kuitenkin yrittää parantaa tuottavuutta. Perustettavasta virastosta olisi erittäin suositeltavaa tehdä jälkiarviointi muutaman vuoden kuluttua toiminnan käynnistymisestä.

Taloudelliset vaikutukset

Esityksestä aiheutuvat menot kohdistuvat ehdotetun uuden kirjanpitoyksikön perustamiseen sekä ehdotetun uuden viraston hallintopalveluyksikön perustamiseen ja sen tehtävien muodostamiseen. Alustavan arvion mukaan kertaluonteiset muutoskustannukset vuonna 2024 olisivat yhteensä noin 430 000 euroa. Pysyviä menoja aiheutuisi viranomaisten yhteisten hallinnon tukipalvelujen kehittämisestä ja keskittämisestä ja niiden hoitamisesta hallintopalveluyksikössä. Hallintopalveluyksikössä olisi seitsemän virkaa ja sen pysyvät kokonaismenot olisivat noin 1 miljoona euroa, josta henkilöstömenojen osuus olisi noin 560 000 euroa, ostot Palkeilta noin 350 000 euroa ja muut ostopalvelut ja muut yksikön menot noin 105 000 euroa.

Pidemmällä aikavälillä tavoitteena on tuottavuuden parantuminen kunkin viranomaisen substanssitoiminnassa, kun hallinnolliset tukitehtävät on keskitetty hallintopalveluyksikköön, valtion yhteisiä palvelutoimintoja käytetään entistä enemmän ja viranomaiset voivat kohdentaa resurssinsa substanssiasioiden hoitamiseen.

Esitys liittyy valtion vuoden 2024 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä. Valtiovarainministeriö korostaa sitä, että rahoitus tulee toteuttaa valtiontalouden kehysten ja valtion talousarvion mukaisten määrärahojen puitteissa tarvittaessa kohdentamalla määrärahoja uudelleen.

Eräitä havaintoja esityksen suhteesta yleislainsäädäntöön
Ehdotetun lain 12 §:n 1 momentissa säädettäisiin, että henkilöstön asemasta säädetään valtion virkamieslain (750/1994) 5 a—5 c §:ssä. Ilmeisesti informatiiviseksi tarkoitettu viittaus muutenkin asiassa sovellettavaan valtion virkamieslakin vaikuttaa tarpeettomalta, ellei siihen ole erityistä syytä.