



03.06.2021

218/00.04.04/2021

Eduskunnan hallintovaliokunta

HaV@eduskunta.fi

Lausuntopyyntönnö 21.5.2021 Dnro **HE/62/2021**

Lausunto Hallituksen esitykseen eduskunnalle laiksi valtion palveluiden saatavuuden ja toimintojen sijoittamisen perusteista / HE/62/2021

Pohjois-Karjalan maakuntaliitto pitää tärkeänä, että palveluiden saavutettavuus, turvallisuusnäkökulmat ja alueiden elinvoimaisuuden vahvistaminen ovat keskeisiä kriteerejä valtion palveluiden saatavuutta ja toimintojen sijoittamista säätelevää lakia toimeenpantaessa ja sen tavoitteiden toteutumista seurattaessa. Valtion alueellisessa läsnäolossa ja toimintojen sijoittamisessa on hyödynnettävä monipaikkaisuuden ja paikkariippumattomuuden mahdollisuuksia. Lisäksi tulee jatkossakin säilyttää mahdollisuus valtion tehtävien alueellistamiseen.

Tavoitteet

Lakiesityksen mukaan valtion alueellinen läsnäolo perustuisi jatkossa palveluiden ja viranomaistoiminnan järjestämisen tarpeeseen. Lisäksi valtion läsnäoloa tarkasteltaisiin nykyistä kokonaisvaltaisemmin huomioiden erityisesti tuloksellisuus eri osatekijöineen sekä mm. yhdenvertaisuus ja muut vastaavat hyvän hallinnon palveluperiaatteen mukaiset tekijät. Yhtenä lain tavoitteena on vahvistaa alueiden elinvoimaisuutta ja turvallisuutta. Tämä on tärkeä linjaus, jonka toteutumista tulee seurata. Elinvoimaisuustavoitetta voidaan edistää esimerkiksi vahvistamalla alueellisia osaamiskeskittyä.

Turvallisuus on myös asia, johon on syystä kiinnitetty huomiota.

Turvallisuusviranomaisia koskeneet organisatoriset uudistukset ja määrärahaileikkaukset ovat näkyneet monilla alueilla viranomaisten alueellisen läsnäolon ja kansalaisten turvallisuuden tunteen heikentymisenä. Yksittäisiä viranomaisia koskeneissa päätöksissä ei ole huomioitu kokonaiskuvaa. Uuden lainsäädännön odotetaan korjaavan tämän ongelman.

Hallitusohjelmassa todetaan, että valtion työtehtäviä organisoidaan monipaikkaisesti ja älyteknologian mahdollistamaa paikkariippumattomuutta hyödyntäen. Varsinaisessa lakitekstiluoennoksessa viitataan vain kertaalleen monipaikkaisuuteen. Hallitusohjelman kirjauksen toteutuminen jää pitkälti valtioneuvoston toimikauden kattavan valtakunnallisen suunnitelman linjausten varaan.

Niin valtion viranomaisten palvelu- ja toimipaikkaverkoston nykytila kuin lukuisat valtion toimintojen sijaintiin liittyvät muutostekijätkin on kuvattu lain perusteluosiossa hyvin. Esimerkiksi käyntiasioinnin väheneminen ja paikkariippumattoman työn lisääntyminen ovat selviä trendejä. Toisaalta vaikka digitaalisten palveluiden saatavuus on vähentänyt alueellisia eroja viranomaisten palveluissa, läheskään kaikki ikääntyneeseen väestöön kuuluvat eivät osaa tai pysty digitaalisia palveluita käyttämään. Kohtuullisella



03.06.2021

218/00.04.04/2021

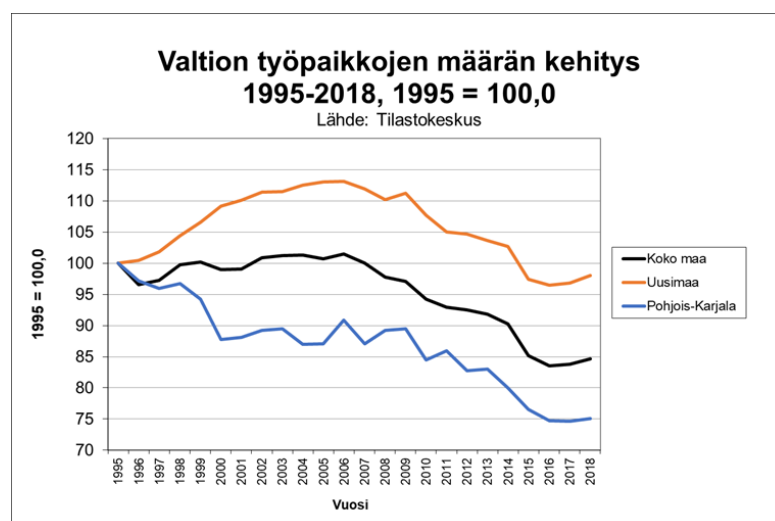
etäisyydellä olevia asiointipalveluita tarvitaan nyt ja myös tulevaisuudessa. Palvelutarpeen arvioiminen ei myöskään saa perustua yksin väestöpohjaan, vaan valtion palveluiden saavutettavuus on taattava mahdollisimman yhdenvertaisesti eri alueilla. Tämä on tavoitteena myös VM:n koordinoimassa valtion palvelu- ja toimitilaverkkouudistushankkeessa, johon Pohjois-Karjala on lähdössä kokeilumaakunnaksi.

Alueellistaminen ja monipaikkaisuus

Tavoitteellisen alueellistamispolitiikan ei voi sanoa onnistuneen erityisen hyvin. Valtion toimintoja koskevat alueellistamisprosessit ovat liittyneet organisaatiomuutoksiin ja -uudistuksiin sekä yksittäisten virastojen yksikköjen sijaintia koskeviin päätöksiin. Alueellistamishankkeisiin on liittynyt haasteita ja suoranaisia epäonnistumisia - mm. puolitiehen jääneitä prosesseja ja kaksoismiehitysongelmia. Joissakin hankkeissa on päädytty näennäisiin ratkaisuihin, joissa virastoja ja toimintoja on siirretty juuri ja juuri Helsingin työssäkäyntialueen ulkopuolelle.

Ongelmista huolimatta on tehty myös lukuisia onnistuneita alueellistamisratkaisuja. Näitä ovat mm. Joensuuhun sijoittuneet Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskus Palkeet ja Puolustusvoimien palvelukeskus PVPALVK. Nämä alueellistamispäätökset tehtiin alueen osaamisprofiili huomioiden ja tulokset ovat selvitysten mukaan olleet hyviä. Nämä ja muut vastaavat onnistumiset sivuutetaan lakitekstin perusteluosiossa.

Valtion työpaikkojen määrä laski Pohjois-Karjalassa vuosina 1995-2018 neljänneksellä. Viime vuosikymmenellä lakkautettiin useita valtion yksiköitä (mm. Pohjois-Karjalan Prikaati, maakunnallinen hätäkeskus, kaksi vastaanottokeskusta) ja valtion työpaikkojen määrä on vähentynyt myös toimipaikkaverkoston harventamisen ja tehtävien siirtojen myötä. Toisaalta alueellistamispolitiikka toi maakuntaan valtion yksiköitä (Palkeet ja PVPALK) ja verohallinnon ja KELA:n tehtäviä. Ilman alueellistamispolitiikkaa kehityskuva olisi ollut vielä toteutunutta kehitystäkin oleellisesti heikompi.



Kuvio 1. Valtion työpaikkojen määrän kehitys vuosina 1995-2018. Lähde: Tilastokeskus.



03.06.2021

218/00.04.04/2021

Uudistuva valtion läsnäoloa ja toimintojen sijoittamista koskeva lainsäädäntö pohjautuu vahvasti palvelutarpeeseen eli asiaan, jolla on selkeä alueellinen ulottuvuus. Lähtökohta poikkeaa alueellistamislainsäädännöstä, jonka myötä korostuivat nimenomaan paikkariippumattomat valtion yksiköt ja toiminnot. Esimerkiksi palvelukeskusten tehtävät hoidetaan sähköisesti, eikä ole merkitystä sillä, missä ne maantieteellisesti sijaitsevat. Useimmat asiat ovat hoidettavissa digitaalisesti ja paikasta riippumatta. Tärkeää on lähinnä se, että tehtäviin on saatavissa koulutettua työvoimaa.

Viime aikoina koronapandemian takia korostunut ja digitalisaation mahdollistama etätöön yleistyminen perustuu pitkälti samantyyppiseen logiikkaan kuin alueellistaminen periaatteineen. Monet työtehtävät eivät ole paikkasidonnaisia ja tehtäviä voidaan hoitaa etänä toiselta paikkakunnalta käsin. Samoin valtionhallinnon paikkariippumatonta työtä voidaan tehdä muuallakin kuin pääkaupunkiseudun virastoissa. Viimeksi kuluneen vuoden aikana saadut laajat kokemukset etätöystä ovat olleet pääsääntöisesti positiivisia. Suurin osa työntekijöistä on ollut tyytyväisiä etätööhön. Työn tekemisen tavat ovat muuttuneet, eikä muutos ole väliaikainen. Etätö on tulevaisuutta.

Uudistuvassa lainsäädännössä korostetaan vahvasti palvelutarvetta ja tehtävien tuloksellisuutta, sen sijaan hallitusohjelmaan kirjattu monipaikkaisuus ja paikkariippumattomuus jäävät vähemmälle huomiolle, joskin perusteluissa mm. todetaan, että "Konkreettisessa päätöksenteossa voidaan esimerkiksi myös edistää monipaikkaisuutta valtion tehtävien hoidossa." Kuluneen vuoden aikana tapahtunutta muutosta ajatellen tällaiset kirjaukset ovat varsin kevyitä. Työn tekemisen tavoissa tapahtunut muutos on niin perustavanlaatuisen, että paikkariippumattomasti tehtävän työn mahdollisuuksien olisi luontevaa näkyä lakiperusteluissa vahvemmin.

On totta, että nykyiset käytännöt eivät ole johtaneet valtion toimintojen sijoittamisen kokonaisvaltaiseen tai tasapainoiseen koordinaatioon. Nähtäväksi kuitenkin jää, mitä käytännössä tulee tarkoittamaan se, että uuden lainsäädännön myötä luovutaan yksittäisiin yksiköihin ja toimintoihin liittyvästä toimintamallista ja pääkaupunkiseutu vs. muu maa -vertailusta. Jokaisen valtion yksikön sijainnista ei ole tarkoituksenmukaista tehdä raskaita selvitysprosesseja, mutta uudistus ei saa tarkoittaa sitä, että kaikki uudet yksiköt sijoitetaan automaattisesti pääkaupunkiseudulle. Aivan erityisesti se ei saa tarkoittaa sitä, että erilaisia virastotasoa suppeampia toimintoja ja tarkoituksenmukaisia tehtäväkokonaisuuksia ei voitaisi sijoittaa muuallaan maahan - varsinkin kun digitalisaatio ja hyvät etätökokemukset tähän kannustavat, samoin maan hallitusohjelma.

Vaikka painotus siirtyy yksittäisten yksiköiden sijoittamisesta palvelutarpeisiin ja uudistuviin toimintamalleihin, alueellistamiseen ja monipaikkaisuuteen liittyviä mahdollisuuksia ei tule unohtaa. Valtion toimintojen maantieteellinen sijoittuminen ja hajautetut toiminnot edistävät maan tasapainoista alueellista kehitystä ja tukevat työllisyyttä maan eri osissa. Toimenpiteitä tulee kohdistaa alueille, joilla on tarkasteltavana olevaan toimintoon liittyvää osaamista, työvoimaa ja vahvuuksia, joita valtion toiminnot täydentäisivät ja omalta osaltaan vahvistaisivat. Myös supistusten vaikutukset on huomioitava päätöksissä.



03.06.2021

218/00.04.04/2021

Lain toimeenpano ja seuranta

Laissa ei säädetä keinoista tavoitteisiin pääsemiseksi vaan tämä jätetään linjattavaksi valtioneuvoston valtakunnallisessa suunnitelmassa ja muissa kehittämishankkeissa ja strategioissa. Lainsäädännön myötä laadittavan valtakunnallisen suunnitelman ohjaava merkitys tulee näin ollen olemaan suuri. Sen toteutumista tulee seurata mitattavia tavoitteita asettamalla (mm. palveluiden ajallinen saavutettavuus). On hyvä, että palvelurakennekokonaisuuden lisäksi suunnitelmassa on esitettävä myös tieto erityisen merkityksellisistä uusien yksiköiden ja toimintojen perustamisista ja lakkauttamisista.

Asetettavan toimielimen rooli valtion toimintojen alueellista ulottuvuutta koskevan lainsäädännön toteutuksessa tulee olemaan merkittävä, vaikka se ei itse teekään päätöksiä, vaan toimii yhteistyön, tiedonvaihdon ja koordinaation foorumina. On hyvä, että toimielin tulee kuulemaan mm. maakuntaliittoja, mutta olisi vielä parempi, että maakuntaliittojen edustus huomioitaisiin myös itse toimielimen kokoonpanossa kuten tehtiin alueellistamisen koordinaatioryhmän kokoonpanossa.

On tärkeää, että tehtäessä päätöksiä valtion alueelliseen läsnäoloon sekä valtionhallinnon yksiköiden ja toimintojen sijaintipaikkoihin ja asiakaspalveluiden saatavuuteen liittyen arvioidaan, miten päätökset edistävät laissa tai valtakunnallisessa suunnitelmassa asetettujen tavoitteiden toteutumista ja myös vaikutukset toiminnan tuloksellisuudelle ja eri asiakasryhmien palvelutarpeeseen arvioidaan. Maininta siitä, että lisäksi mahdolliset vaikutukset alueiden elinvoimaisuuden ja turvallisuuden kannalta tulee arvioida, on erityisen kannatettava. Muutenkin seurannan ja arvioinnin merkitys on suuri. Laissa korostetaan kokonais kuvaa ja poikkihallinnollista koordinaatiota, jotka ovat pitkän aikajänteen toimenpiteiden pohjalta merkityksensä saavia asioita, joten lain hengen toteutuminen edellyttää pitkäjänteistä seurantaa ja arviointia.

Pohjois-Karjalan maakuntaliitto

Markus Hirvonen
maakuntajohtaja

Lisätietoja:
maakunta-asiamies Kimmo Niiranen
kimmo.niiranen@pohjois-karjala.fi
puh. 0400 529 479

Asiakirja on sähköisesti allekirjoitettu. Voitte tarkastaa allekirjoituksen oikeellisuuden kirjaamosta.