

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi valtion palveluiden saatavuuden ja toimintojen sijoittamisen perusteista

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki valtion palveluiden saatavuuden ja toimintojen sijoittamisen perusteista, jolla kumottaisiin voimassa oleva valtion yksikköjen ja toimintojen sijoittamista koskevasta toimivallasta annettu laki.

Laissa säädettäisiin valtion palveluiden saatavuuden järjestämistä sekä valtion yksiköiden ja toimintojen sijoittamista koskevista yleisistä tavoitteista ja niitä koskevasta valtakunnallisesta suunnittelusta ja koordinaatiosta. Laissa säädettäisiin valtakunnallisesta suunnitelmasta, jolla luodaan hallinnonalarajat ylittävä kokonaiskuva valtion palveluiden saatavuuden ja yksikköjen ja toimintojen sijoittumisen tilasta sekä tavoitellusta kehityksestä ja ohjataan lain soveltamisalaan kuuluvia valtion viranomaisia niille kuuluvassa päätöksenteossa. Laissa säädettäisiin myös toimivallasta tehdä valtion yksikköjen ja toimintojen sijoittamista koskevia päätöksiä ja selkeytettäisiin ministeriöiden ohjaustoimivaltaa valtion palveluiden saatavuuteen liittyen.

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2022.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	1
PERUSTELUT	3
1 Asian tausta ja valmistelu	3
1.1 Tausta	3
1.2 Valmistelu	3
2 Nykytila ja sen arviointi.....	4
3 Tavoitteet	10
4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset	11
4.1 Keskeiset ehdotukset.....	11
4.2 Pääasialliset vaikutukset.....	13
5 Muut toteuttamisvaihtoehdot	19
5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset.....	19
5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot	20
6 Lausuntopalaute	22
7 Säännöskohtaiset perustelut	27
8 Lakia alemman asteinen sääntely	36
9 Voimaantulo	36
10 Toimeenpano ja seuranta	36
11 Suhde muihin esityksiin.....	37
12 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys	37
LAKIEHDOTUS	41
Laki valtion palveluiden saatavuuden ja toimintojen sijoittamisen perusteista	41

PERUSTELUT

1 Asian tausta ja valmistelu

1.1 Tausta

Pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelman mukaan alueellistamislainsäädäntö on uudistettava vuoden 2019 loppuun mennessä laadittavan strategian puitteissa. Lisäksi hallitusohjelman mukaan uuden teknologian hyödyntämistä tulee tehokkaasti edistää joustavan elämisen, työskentelyn ja yrittämisen mahdollistamiseksi paikasta riippumatta. Valtion työtehtäviä tulee organisoida monipaikkaisuutta ja älyteknologian mahdollistamaa paikkariippumattomuutta hyödyntäen.

Valtiovarainministeriö asetti alueellistamisen uudistamisen strategiahankkeen ajalle 25.10.2019-31.3.2020. Strategia valmistui 24.4.2020. 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.

Strategian mukaan alueellistamisen käsitteestä luovutaan ja se korvataan valtion alueellisen läsnäolon käsitteellä. Lainsäädännön ja suunnittelun lähtökohdaksi otetaan tarpeet valtion läsnäololle sekä sen hyödyt edistäen koko maan tasapainoista kehittymistä. Valtion läsnäolon alueilla tulee perustua ensisijaisesti palvelutarpeeseen ja viranomais toiminnan tehtävien järjestämiseen tuloksellisesti. Valtion läsnäololla myös vahvistetaan alueiden elinvoimaisuutta, turvallisuutta ja valtion kilpailukykyä työnantajana. Strategian linjauksia tarkennetaan siten, että valtion tulee vastata palvelutarpeeseen monikanavaisesti ja yhteistyössä muiden julkishallinnon toimijoiden kanssa, julkishallinnon yhteiskäyttöisiä tiloja tulee lisätä ja yhteistyötä tehostaa ja palvelut tulee järjestää siten, että yhdenvertaisuus, kielelliset oikeudet ja muut perusoikeudet toteutuvat. Lisäksi valtion tulee tukea elinvoimaisuutta alueilla ja vahvistaa osaamiskeskittymiä sekä olla aktiivinen toimija ja kumppani eri puolella Suomea. Läsnäolo alueilla vaikuttaa kokonaisturvallisuuteen ja turvallisuuden tunteeseen. Valtion tulee myös olla joustava ja mahdollistava työnantaja ja luoda monipaikkaisia työnteon mahdollisuuksia.

Strategisina toimenpiteinä vahvistetaan alueellisen läsnäolon suunnitelmallisuutta ja kokonaisuuden koordinaatiota strategian tavoitteiden toteuttamiseksi ja luovutaan koordinaatiossa yksittäisten yksiköiden ja toimintojen sijoittamisiin ja lakkauttamisiin perustuvasta toimintatavasta. Samalla luovutaan nykyisestä pääkaupunkiseutu muu maa vertailusta, jonka tilalle otetaan läsnäolon tarkastelu koko maan kattavasti. Tämä edellyttää strategian mukaan uuden toimintamallin luomista nykyistä vahvempaa ja pitkäjänteisempää valtioneuvoston tasoista poikahallinnollista suunnittelua, ohjausta ja seuranta varten. Koordinaatio laajennetaan kosemaan kokonaisuutena valtion toimipisteverkostoa ja palveluiden saatavuutta. Toimintamalli kytketään hyödyntämään jo olemassa olevia hallinnon suunnitteluprosesseja.

Lainsäädäntömuutoksilla toteutetaan ja edistetään päätettyjä strategian linjauksia.

1.2 Valmistelu

Esitys on valmisteltu valtiovarainministeriössä alueellistamisen uudistamisen strategiatyön pohjalta. Esitystä on käsitelty alueellistamisen koordinaatioryhmässä. Strategian toimeenpanoa käsiteltiin hallituksen iltakoulussa 26.8.2020.

Alueellistamisen uudistamisen strategiaan liittyi laaja valmistelutyö. Valtiovarainministeriön asettamalla hankkeella oli laaja valmisteluryhmä, jossa olivat edustettuina useat eri ministeriöt, valtion aluehallintoviranomaiset, eräät suuret valtion virastot, Kansaneläkelaitos, Suomen kuntaliitto ja maakuntien liitot. Hankkeen ohjausryhmänä toimi alueellistamisen koordinaatioryhmä. Valmistelun aikana järjestettiin neljä alueellista ja yksi valtakunnallinen vuorovaikutteinen tilaisuus, nuorille suunnattu työpaja sekä verkkotyöskentely. Strategian taustaksi aluekehittämisen konsulttitoimisto MDI tuotti kattavan tilastotietopohjan maakuntien toimintaympäristön kehityksestä, nykytilasta ja muutoksesta. Valtiokonttori tuotti tietopohjan valtion henkilöstöstä ([Linkki materiaaleihin VM hankesivulla](#)).

Strategiatyötä edelsi selvityshenkilöiden valmistelu. Ministeri Vehviläisen toimeksiannosta valtiosihteeri, työelämäprofessori Anna-Kaisa Ikonen ja varatoimitusjohtaja Timo Reina valmistelivat vuonna 2018 selvityksen alueellistamispolitiikan ja -periaatteiden uudistamista (Valtiovarainministeriön julkaisu – 2019:15). Selvitys sisälsi useita ehdotuksia alueellistamisen toimintatapojen ja lainsäädännön uudistamiseksi. Selvityksen johtopäätöksenä todetaan, että valtion toimintaa ja läsnäoloa alueilla sekä tätä tukevaa uutta alueellistamista tarvitaan, mutta sen tavoitteet ja toteuttamistavat vaativat perusteellista uudelleenmuotoilua. Valtiolla esitetään laadittavaksi muun muassa strategia paikkariippumattomuudesta ja valtion toiminnasta alueilla. Myös alueellistamisen päätöksentekoprosessiin ja lainsäädäntöön esitettiin uudistuksia. Ehdotuksia tehtiin lisäksi osaamiskeskittymien, vuoropuhelun ja yhteisten asiointipalveluiden jatkokehittämisestä sekä paikkariippumattomuuden mahdollistamisesta johtamisen, henkilöstöpolitiikan sekä toimitila- ja ICT-ratkaisuiden keinoin. Ikosen ja Reinan selvitystyö tuloksia on otettu strategian ja lainsäädännön uudistamistyössä huomioon ([linkki selvitykseen](#)).

Hallituksen esitysluonnos oli lausuntokierroksella 14.12. – 10.2.2021. Lausuntoja otettiin kuitenkin vastaan 24.2.2021 asti. Esityksestä pyydettiin lausunto useilta eri kokoisilta kunnilta ja Kuntaliitolta, maakuntien liitoilta, Kansaneläkelaitokselta, ylimmiltä lainvalvojilta, useilta valtion keskusvirastoilta ja laitoksilta, kaikilta ministeriöiltä, valtioneuvoston kanslialta, valtioneuvoston tarkastusvirastolta, aluehallintovirastoilta ja ELY-keskuksilta, työntekijöiden ja työnantajien keskusjärjestöiltä ja valtion henkilöstöä edustavia pääsopijajärjestöiltä, Suomen yrittäjiltä, Saamelaiskäräjiltä, Saaristoasiain neuvottelukunnalta ja eräiltä vammaisjärjestöiltä. Lausuntoja saapui 83 kappaletta.

Esitysluonnosta on käsitelty sen eri valmisteluvaiheissa kolme kertaa alueellistamisen koordinaatioryhmässä. Koordinaatioryhmässä on edustus maakuntien liitoista, aluehallintovirastoista, ELY-keskuksista ja kaikista ministeriöistä.

Hallituksen esityksen valmisteluasiakirjat ovat julkisessa palvelussa osoitteessa: <https://vm.fi/hanke?tunnus=VM155:00/2020>

2 Nykytila ja sen arviointi

Nykyisenkaltaisesta alueellistamisesta säädetään valtion yksikköjen ja toimintojen sijoittamista koskevasta toimivallasta annetussa laissa (362/2002) sekä sen nojalla annetussa valtioneuvoston asetuksessa (349/2008). Säädöksiin viitataan usein myös nimikkeillä ”alueellistamislaki” ja ”alueellistamisasetus”, vaikka käsite ”alueellistaminen” esiintyy vain alueellistamisasetuksessa. Valtion yksikköjen ja toimintojen sijoittamista koskevasta toimivallasta annetussa laissa säädetään toimivallasta päätettäessä valtion keskushallinnon yksikköjen ja valtakunnallisten tai keskitetysti hoidettavien valtion toimintojen sijoituspaikasta sekä pääkaupunkiseudun ulkopuolella sijaitsevien alueellisten ja paikallisten valtion yksikköjen ja toimintojen lakkauttamisesta tai supistamisesta. Pääkaupunkiseutu määritellään laissa, ja se koostuu suuresta osasta Uudenmaan kuntia. Lain tavoitteena on järjestää valtion keskushallinnon yksiköiden ja valtakunnallisten ja

tai keskitetysti hoidettavien valtion toimintojen sijoittamista koskeva toimivalta siten, että sijoittamispäätökset turvaavat valtion tehtävien tuloksellista hoitamista, edistävät maan tasapainoista alueellista kehitystä, tukevat työllisyyttä maan eri osissa ja turvaavat työvoiman saantia valtion tehtäviin.

Valtion yksikköjen ja toimintojen sijoittamista koskevasta toimivallasta annetun lain mukaan toimivalta päättää valtion keskushallinnon yksikköjen ja valtakunnallisten tai keskitetysti hoidettavien valtion toimintojen sijoituspaikasta kuuluu asianomaiselle ministeriölle. Lain mukaan asianomainen ministeriö voi myös pidättää itselleen alaistensa virastojen ja laitosten päätösvalan alueellisten ja paikallisten valtion yksikköjen ja toimintojen lakkauttamista tai supistamista koskevissa tapauksissa, jotka ministeriö katsoo merkittäviksi. Tämä koskee lain soveltamisalasta johtuen vain pääkaupunkiseudun ulkopuolella sijaitsevien alueellisten ja paikallisten valtion yksikköjen ja toimintojen lakkauttamisesta tai supistamisesta. Laissa säädetään myös toimivallasta perustaa toimielin sijoittamispäätösten valmistelua varten. Sijoittamispäätösten valmistelusta ja toimielimestä säädetään tarkemmin valtioneuvoston asetuksessa. Hallinnonaloista sijoituspaikkoja koskevaa erityissääntelyä on säädetty runsaasti, joten käytännössä ministeriöiden toimivalta on jäänyt vähäiseksi, vaikka enenevässä määrin valtion viranomaiset toimivat nykyisin valtakunnallisesti.

Valtioneuvoston asetuksessa valtion yksikköjen ja toimintojen sijoittamista koskevasta toimivallasta säädetään lausunnonantoprosessista ja muista menettelyistä, joita tulee noudattaa, kun perustetaan uusia keskushallinnon yksiköitä tai valtakunnallisesti hoidettavia toimintoja tai kun pääkaupunkiseudun ulkopuolella sijaitsevia alueellisia tai paikallisia yksiköitä lakkautetaan tai supistetaan. Asetuksessa säädetään myös alueellistamisen koordinaatioryhmän tehtävistä. Valtiovarainministeriö asettaa koordinaatioryhmän. Alueellistamisen koordinaatioryhmällä on lausunnonantajan rooli, kun taas kullakin ministeriöllä ja ministerillä on toimivalta omalla toimialallaan valmisteltavia asioita koskien. Asianomaisen ministeriön on aina selvitettävä valtion keskushallinnon yksikköjen ja valtakunnallisesti tai keskitetysti hoidettavien valtion toimintojen sijoittamismahdollisuudet pääkaupunkiseudun sijasta maan muihin osiin, kun perustetaan uusi yksikkö tai toiminto, laajennetaan olemassa olevaa toimintaa olennaisesti tai organisoidaan olemassa olevaa toimintaa merkittävästi uudelleen. Menettelyä on sovellettava myös silloin, kun pääkaupunkiseudun ulkopuolella sijaitsevia alueellisia ja paikallisia valtion yksiköitä ja toimintoja lakkautetaan ja supistetaan. Säännösten soveltamisalaan on liittynyt tulkinnanvaraisuutta, erityisesti muutosten olennaisuuden ja merkittävyyden osalta. Ministeriön on pyydettävä ennen sijoittamisselvityksen laatimista alueellistamisen koordinaatioryhmän lausunto sijoittamisselvitykseen valittavista sijoituspaikkavaihtoehdoista. Tämän lisäksi ennen päätöksentekoa ministeriön tulee saada alueellistamisen koordinaatioryhmän lausunto sijoittamisselvityksen mukaisesta sijoituspaikkaehdotuksesta taikka lakkauttamis- tai supistamissuunnitelmasta. Käsittelyprosessi on siis kaksiosainen.

Koordinaatioryhmän keskeisin tehtävä on lausunnon antaminen ministeriöiden hallinnonaloilla päätettävistä ja toimeenpantavista sijoittamisista tai lakkauttamisista. Alueellistamisen koordinaatioryhmä ei valmistele tai tee sijoittamispäätöksiä. Alueellistamisen koordinaatioryhmä voi ainoastaan tehdä päätöksen siitä, että alueellistamisselvitystä ei yksittäisessä tapauksessa tarvitse tehdä. Valtion yksikköjen ja toimintojen sijoittamista koskevasta toimivallasta annetun lain mukaiset toimivaltanormit ja asetuksen lakia täydentävät prosessisäännökset ovat osoittautuneet osittain vaikeaselkoisiksi ja tulkinnallisiksi, mikä on saattanut johtaa tiettyjen asioiden jäämiseen tarkasteluprosessin ulkopuolelle ja toisaalta asialliselta merkitykseltään varsin vähäisten asioiden käsittelyyn, mikä kuormittaa järjestelmää tarpeettomasti.

Alueellistamiset ovat olleet luonteeltaan hyvin heterogeeninen joukko organisaatiomuutoksia ja -uudistuksia. Kokonaisia virastojen siirtoja on ollut joukossa vähän. Useimmin alueellistamiset

on toteutettu joko viraston jonkin yksikön siirtona tai kokonaan uuden yksikön perustamisena tai työn ja tehtävien siirtona. Alueellistamisen seurannan vuoden 2015 lopun tietojen mukaan 20 henkilötöyvuosilla mitattuna suurinta alueellistamispäätöstä ovat yhteenlaskettuina noin 2 500 henkilötöyvuotta muodostaen siten hieman yli puolet kaikkien alueellistamispäätösten mukaisista henkilötöyvuosista. Yli 100 henkilötöyvuoden alueellistamispäätöksiä on yhteensä 13 kappaletta. Vuoden 2015 jälkeen käsiteltyt alueellistamispäätökset ovat koskeneet pääsääntöisesti toimintojen supistamista tai lakkauttamista.

Alueellistaminen sekä valtionhallinnon rakenteiden ja palveluiden kehittäminen kuuluvat ministeriöiden välisessä työnjaossa valtiovarainministeriölle. Valtioneuvoston ohjesäännön 17 §:n mukaan julkishallinnon yleinen kehittäminen sekä valtionhallinnon rakenteiden, ohjausjärjestelmien ja toiminnan kehittäminen kuuluvat valtiovarainministeriölle. Valtioneuvoston valtiovarainministeriöstä antaman asetuksen (610/2003) 1 §:ssä säädetään ministeriön tehtävistä. Asetuksen 1 §:n 28 -kohdan mukaan valtiovarainministeriön tehtävänä on julkishallinnon yleinen kehittäminen sekä valtionhallinnon rakenteiden, ohjausjärjestelmien ja toiminnan kehittäminen (2019/414), 29-kohdan mukaan valtion toimintojen alueellistamisen koordinointi, seuranta ja kehittäminen sekä 31 kohdan mukaan julkisten palvelujärjestelmien laadunhallinnan ja toiminnallisen tehokkuuden parantaminen (2019/414).

Alueellistamislainsäädännöllä pyrittiin vuosituhannen alussa vastaamaan valtion yksikköjen ja toimintojen sijoittamistoimivaltaa ja valmistelumekanismeja koskevan säännösten puutteeseen. Valtion yksikköjen ja toimintojen sijoittamisesta koskevasta toimivallasta annetun lain perusteluissa (HE 237/2001) todettiin, että ministeriöissä tai niiden alaisissa virastoissa, laitoksissa ja muissa yksiköissä erillisinä tehdyt sijoituspäätökset eivät olleet johtaneet eri hallinnonalojen yksikköjen ja toimintojen sijoittamisen yhtäläiseen valtakunnalliseen punnintaan esimerkiksi alueellisen kehityksen, valtion työvoiman saannin ja muiden hallituksen tavoitteiden kannalta. Toimenpiteiden koordinoimattomuus arvioitiin tuolloin ongelmalliseksi hallituksen yhteiskuntapoliittisten tavoitteiden toteuttamiselle. Voidaan arvioida, että edellä mainitut ongelmat, joihin alueellistamislainsäädännön säätämällä pyrittiin aikanaan vaikuttamaan, eivät ole poistuneet. Eri hallinnonalojen yksikköjen ja toimintojen sijoittaminen perustuu edelleen pitkälti yksittäistapaukselliseen harkintaan yhtäläisen, pitkäjänteisen ja vaikuttavan valtakunnallisen punninnan sijasta. Alueellistamislainsäädännön ja sen mukaisen käsittelyprosessin vaikuttavuus on hyvistäkin kokemuksista huolimatta osoittautunut kohtalaisen vähäiseksi. Vuodesta 2005 eteenpäin vuoteen 2015 asti ulottuneen alueellistamisseurannan aikana annettiin alueellistamisen koordinaatioryhmän lausunto alueellistamispäätöksiin, jotka koskivat yhteensä hieman yli 5 000 henkilötöyvuotta päätöshetken mukaisilla henkilötöyvuosilla laskettuna. Samalla aikavälillä valtion budjettitalouden henkilötöyvuosimäärä kuitenkin väheni yli 50 000 henkilötöyvuodella 123 800:sta 73 700:een erityisesti rakenneuudistusten (erityisesti yliopistouudistus) ja tuottavuuden kehittämisen johdosta. Esimerkiksi pelkästään puolustusvoimien rakenneuudistuksen yhteydessä tehdyt järjestelyt vähensivät valtion henkilöstöä yli 2 000 henkilöllä. Eri syistä toteutetut henkilöstövähennykset kohdistuivat muiden ohella myös alueellistettuihin henkilötöyvuosiin. Vertailu ja luvut tuovat hyvin näkyviin sen, että nykyisen lainsäädännön mukaisella yksittäisten tapausten ja päätösten käsittelyllä ei ole mahdollista saavuttaa merkittäviä ja pysyviä vaikutuksia, vaan lähestymistavan tulisi olla kokonaisuutta koordinoiva ja rakenteellinen.

Toimintaympäristö on Suomessa muuttunut 2000-luvun aikana, mikä tulee ottaa myös lainsäädännössä huomioon. Osana alueellistamisen uudistamisen strategiatyötä on tuotettu maakunta-kohtainen tietopohja viidestä toimintaympäristöteemasta ja näiden teemojen keskeisistä muutujista. Tarkastellut teemat ovat olleet väestö, aluetalous, osaaminen, työllisyys ja työpaikkakehitys sekä alueellinen liikkuminen. Tarkat maakunta-kohtaiset toimintaympäristökuvaukset sekä teemakohtaiset analyysit ovat saatavilla erillisinä raportteina valtiovarainministeriön verkkosi-

vuilta (www.vm.fi/alueellistaminen). Väestökehitystä ja aluetalouden kehitystä on maakunnittain ja myös maakuntien sisäisesti luonnehtinut voimakas polarisaatio. Kehitys tulee arvioiden mukaan myös jatkumaan tämänkaltaisena tulevina vuosina. Valtion toimintojen ja henkilöstön sijoittamisella ei kehitykseen ole pystytty oleellisesti vaikuttamaan. Vaikuttavuus on vähäistä johtuen myös siitä, että valtion henkilöstömäärä on vain 3,1 prosenttia työllisten kokonaismäärästä. Valtion henkilöstömäärä on kaiken kaikkiaan noin 75.000 henkilöä ja tästä yli 2/3-osaa työskentelee jo nyt pääkaupunkiseudun ulkopuolella. Suomen väestön rakenne on muuttunut sitten 2000-luvun alun. Tarkasteluvuosina 2007-2018 väestön näkökulmasta alueet eriytyvät ja erilaistuvat. Väestö vähenee, vanhenee ja keskittyy. Nykymuotoinen alueellistamislainsäädäntö on ollut voimassa koko 2000-luvun. Sen aikana väestökehityksen polarisaatio on voimistunut, alueiden välinen mutta myös sisäinen eriytyminen vahvistunut. Vaikuttaa siltä, että alueellistamispotentiali on myös pienentynyt ja helpot päätökset yksittäisten yksiköiden ja toimintojen sijoittamisesta pääkaupunkiseudun ulkopuolelle on tehty.

Valtion henkilöstö jakautuu alueellisesti siten, että noin 40 prosentilla henkilöstöstä virkapaikka sijaitsee Uudellamaalla ja loppuilla muualla maassa. Osuudet ovat pysyneet lähes samoina koko 2010-luvun. Jos verrataan henkilötyövuosia työikäistä väestöä kohden, voidaan havaita, että vuodesta 2010 vuoteen 2018 valtion henkilöstön sijoittumisen alueellinen jakauma Uudenmaan ja muun Suomen välillä ei ole merkittävästi muuttunut. Uudellamaalla valtion henkilöstön osuus työikäistä väestöä kohden vuonna 2010 oli 3,1 prosenttia ja vuonna 2018 se oli 2,8 prosenttia, Kanta-Hämeessä 3,9 prosenttia ja 3,2 prosenttia, Kainuussa 3,4 prosenttia ja 3,1 prosenttia, Lapissa 3,2 prosenttia ja 3,0 prosenttia, Kymenlaaksossa 3,0 prosenttia ja 2,9 prosenttia, Etelä-Karjalassa 2,3 prosenttia ja 2,7 prosenttia, Pohjois-Savossa 2,5 prosenttia ja 2,4 prosenttia, Pohjois-Karjalassa 2,2 prosenttia ja 1,8 prosenttia, Keski-Suomessa 2,2 prosenttia ja 1,8 prosenttia, Etelä-Savossa 2,2 prosenttia ja 2,1 prosenttia, Satakunnassa 1,8 prosenttia ja 1,6 prosenttia, Pohjanmaalla 1,9 prosenttia ja 1,8 prosenttia, Varsinais-Suomessa 1,7 prosenttia ja 1,5 prosenttia, Pohjois-Pohjanmaalla 1,5 prosenttia ja 1,3 prosenttia, Pirkanmaalla 1,5 prosenttia ja 1,3 prosenttia, Etelä-Pohjanmaalla 1,4 prosenttia ja 1,1 prosenttia, Keski-Pohjanmaalla 1,4 prosenttia ja 1,2 prosenttia sekä Päijät-Hämeessä 1,2 prosenttia ja 0,8 prosenttia.

Maakuntakohtainen tietopohja on koottu viiteen kokonaisuuteen. Tietopohjassa on kokonaisvaltainen tilannekuva kunkin alueen toimintaympäristöstä, alueiden välisistä ja sisäistä kehityseroista sekä näiden tuottamista haasteista ja mahdollisuuksista. Linkit tietopohjaan:

- [Uusimaa](#)
- [Etelä-Suomi](#)
- [Itä-Suomi](#)
- [Länsi-Suomi](#)
- [Pohjois-Suomi](#)

Valtion viranomaisten palvelu- ja toimipaikkaverkkoon vaikuttavat 2020-luvulla monet muutostekijät. Yksi suurimmista tekijöistä on sähköisten palvelujen ja niiden käytön lisääntyminen edelleen. Palvelu- ja toimipaikkaverkkoon vaikuttavat myös väestömuutokset ja kaupungistuminen, asiakaspalvelun osalta käyntiasiointimäärien merkittävä vähentyminen, paikkariippumattoman työn lisääntyminen ja niukkenevat taloudelliset resurssit. Valtion viranomaiset tarjoavat tällä hetkellä asiointipalvelujaan yli 700 palvelupisteessä ja lisäksi osa viranomaisista on mukana vajaassa 200 julkisen hallinnon yhteisessä asiakaspalvelupisteessä. Asiointikäyntien määrä on pudonnut viimeisen kymmenen vuoden aikana yhdeksästä miljoonasta noin puoleen,

ja määrän arvioidaan jatkavan laskuaan edelleen noin kolmeen miljoonaan 2020-luvun aikana. Voimakkaasti vähentyvän käyntiasioinnin myötä on entistä enemmän tarvetta suunnitella ja toteuttaa asiakaspalvelua koko julkisen sektorin yhteistyönä. Valtion henkilöstö eläköityy vuoteen 2030 merkittävää vauhtia. Tilanne haastaa valtiota sen osalta, miten valtion läsnäolo ja palvelurakenne säilyvät eri puolella Suomea, tai miten niitä kyetään sopeuttamaan hallitusti ja perusoikeudet turvaten. Osaavan työvoiman saanti valtion tehtäviin muodostuu todennäköisesti nykyistä suuremmaksi haasteeksi.

Tietopohja julkisen hallinnon asiakaspalveluverkoston kehittymisestä on koottu Valtiovarainministeriön julkaisussa 2020:43 (Palveluverkkoselvitys). [Linkki julkaisuun.](#)

Taulukko: Asiointimäärien ja palvelupisteiden kehitys vuosina 2011–2020 yleisimmissä asiointipalveluissa

	Käyntiasiointi	Käyntiasiointi	Käyntiasiointi	Palvelupisteet	Palvelupisteet	Palvelupisteet
Viranomainen	2011 (milj. käyntiä)	2019 (milj. käyntiä)	Muutos	2011 (kpl)	2020 (kpl)	Muutos
Kansaneläkelaitos	2,8	2,1	-25 %	196	143	-27 %
Verohallinto	1,2	0,59	-51 %	64	50	-22 %
Poliisi (lupahallinto)	2,3	0,87	-62 %	119	100	-16 %
Työ- ja elinkeinotoimistot	1,8	0,47	-74 %	120	75	-38 %
Digi- ja väestötietovirasto (maistraatit)	0,45	0,35	-22 %	41	36	-12 %
Yhteensä	8,55	4,38	-49 %	540	404	-25 %

Palveluverkkoselvityksen yhteydessä arvioitiin valtionhallinnon asiakaspalveluverkostossa työskentelevien työpanokseksi vuonna 2019 noin 1 650 henkilötyövuotta, joista varsinaisen käyntiasioinnin toteuttamiseen kohdistui 1 100 henkilötyövuotta (kustannus arviolta 50 miljoonaa euroa).

naa euroa). Työpanos on laskenut merkittävästi vuosien saatossa, sillä vuonna 2011 asiakaspalvelun kokonaistyöpanokseksi arvioitiin 2 951 henkilötyövuotta (155 miljoonaa euroa), joista asiakaspalvelutyöhön kohdistui 1 967 henkilötyövuotta.

Hallintolain (434/2003) 7 §:ssä säädetään palveluperiaatteesta. Hyvään hallintoon ja sen mukaiseen palveluperiaatteeseen kuuluu, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja että viranomainen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti. Palveluperiaate edellyttää, että asiakkaalle järjestetään asianmukaiset palvelut kustannustehokkaasti ja että palvelut ovat helppokäyttöisiä. Perustuslakivaliokunta on lisäksi korostanut huomion kiinnittämistä maan eri osissa olevien ihmisten yhdenvertaiseen kohteluun ja heidän tosiasiallisiin mahdollisuuksiinsa saada perusoikeuksien toteutumisen kannalta välttämättömiä palveluja.

Digitaalisuuden ja monikanavaisuuden yleistyminen sekä palvelujen tuottamisen tarve muutoinkin kuin virka-aikoina johtavat siihen, että fyysisten toimipisteiden verkoston kattavuus ei ole enää entiseen tapaan korreloi hyvän palvelun eikä tuloksellisen järjestämisen kanssa. Viranomaisten velvollisuudesta tarjota tuottamiaan sekä järjestämisvastuullaan olevia palveluja koskevat julkiset tiedot palvelutietovarantoon säädetään laissa hallinnon yhteisistä sähköisen asiointin tukipalveluista (571/2016). Digitaalisten palvelujen tarjoamisesta ja viranomaisen velvollisuudesta huolehtia sen vastuulla olevien digitaalisten palvelujen saatavuudesta muulloinkin kuin viranomaisen asiointipisteiden aukioloaikoina säädetään laissa digitaalisten palveluiden tarjoamisesta (306/2019). Digitaalisten palvelujen saatavuuden ja laadukkuuden on arvioitu vähentävän viranomaisten palveluihin liittyviä alueellisia eroja. Toimipisteverkostojen supistuminen on vähentänyt useissa maakunnissa erityisesti valtion viranomaisten palveluita. Kattavalla mahdollisuudella asioida viranomaisten kanssa sähköisesti on pyritty vähentämään niitä epäkohtia, joita toimipisteverkoston supistaminen on aiheuttanut hallinnon asiakkaille (HE 60/2018). Asiointipisteverkon kehittäminen edellyttää, että viranomaisten digitaalisten palvelujen tarjonta on lainsäädännön vaatimalla tasolla. Valtiovarainministeriön asettamassa Digitalisaation edistämisen ohjelmassa on alustavien selvitysten mukaan tehty huomioita siitä, että viranomaisen asiointipalvelut eivät tällä hetkellä kaikilta osin täytä lainsäädännön vaatimuksia. Palveluverkkoa kehitettäessä myös digitaalisten palveluiden saatavuudesta on huolehdittava. Suunnitelmallista valtion koko fyysisen ja sähköisen palvelurakenteen ja alueellisen läsnäolon tavoitteet yhdistävää ohjauslainsäädäntöä ei kuitenkaan ole toistaiseksi säädetty.

Vuonna 2019 internetin käyttäjiä oli koko väestöstä 90 %. Neljä viidestä 16–89-vuotiaasta suomalaisesta (79 %) käytti internetiä useasti päivässä, ja alle 45-vuotiaista niin tekivät lähes kaikki. Puolet 16–89-vuotiaista suomalaisista (50 %) oli ostanut jotakin netistä viimeisten kolmen kuukauden aikana. Lukujen valossa suomalaisten digivalmiudet näyttäisivät olevan varsin hyvällä tasolla. Digitaaliset perustaidot tai sitä paremmat digitaidot ovat kuitenkin vain 76 %:lla väestöstä. Internetiä ja varsinaisia digitaalisia palveluja käytetään vanhemmissa ikäluokissa huomattavasti vähemmän. Vuonna 2019 internetin käyttäjiä oli 65–74-vuotiaista 80 % ja 75–89-vuotiaista enää 41 %. Sähköisten palvelujen käyttöön vaikuttavia tekijöitä on useita. Merkittävimpiä ovat ikä, koulutus ja asuinpaikka. Tilastojen mukaan noin puolet 65–74-vuotiaista (48 %) osaa käyttää internetiä erilaisiin palveluihin, ja samoin mobiilipuhelimen käyttö on heille tuttua. Sen sijaan yli 75-vuotiailla sähköisten palvelujen käytön osaamisessa on puutteita, ja vain 17 % on hakenut tietoja verkosta. Eläkkeelle siirtyvillä ikäluokilla sen sijaan on ainakin riittävät perustaidot sähköisiin palveluihin. (Tilastokeskus, Väestön tieto- ja viestintätekniikan käyttö 2019.)

Työn tekemisen tavat ovat digitalisaation myötä osittain muuttuneet. Monipaikkaista työtä voidaan tehdä tietoverkkojen kautta eri paikoissa, esimerkiksi toisella paikkakunnalla sijaitsevassa

virastojen yhteiskäyttötilassa tai kotona. Etätyö on yksi tapa tehdä työtä monipaikkaisesti. Paikkasidonnaisen työn määrä tulee kuitenkin pysymään merkittävänä. Paikkasidonnainen työ on fyysisesti sidottua tilan, työvälineiden, asiakkaiden tai digitoimattoman aineiston perusteella.

Valtiolla on parhaillaan käynnissä kehittämishankkeita monipaikkaiseen työn tekemiseen, toimitiloihin ja palveluverkkoon liittyen. <https://vm.fi/yhteistyota-palveluissa-ja-toimitiloissa>.

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 tavoitteet eivät myöskään tunnista palveluita tai palvelurakennetta, eikä esimerkiksi turvallisuuden tunne ja kokonaisturvallisuuskulma näy toimintaa ohjaavan lainsäädännön tavoitteissa. Kyseiset teemat ovat nousseet alueellistamisen uudistamisen strategian valmistelutyössä käydyissä keskusteluissa ja kuulemistilaisuuksissa keskeisiksi huolenaiheiksi ja puutteiksi. Lisäksi nykyinen alueellistamisen toimintamalli keskittyy yksittäisiin sijoittamisiin ja lakkauttamisiin ja on siten vaikuttavuudeltaan heikko. Alueellistamisen koordinaatioryhmän rooli lausuntoja antavana toimielimenä ei ole riittävä kokonaiskuvan muodostamiseksi, eikä siten tarjoamaan valtioneuvostolle kattavaa tietopohjaa valtion alueellisen läsnäolon kokonaisuuden ohjaamiseksi. Vaikuttavuuden lisäämiseksi valtion alueellisen läsnäolon koordinaatiota ja ohjausta tulisikin vahvistaa nykyisestä. Ensisijaista olisi suunnitella ja seurata sekä siten tehdä näkyväksi ja myös valtioneuvoston koordinoitavaksi valtion alueellista läsnäoloa nykyistä strategisemmalla tasolla. Tämä ei kuitenkaan edellytä muutosta siihen koko järjestelmän peruslähtökohtaan, että päätösvalta sijoittamisasioissa on valtioneuvoston ohjesäännön mukaisesti kullakin ministeriöllä. Muutokseen vastaaminen ja sen hallinta edellyttävät valtion yhteisiä tavoitteita sekä vahvempaa koordinaatiota, ohjausta ja seurantaa.

3 Tavoitteet

Esityksellä toteutetaan alueellistamisen uudistamisen strategian - alueellistamisesta alueelliseen läsnäoloon -linjauksia. Esityksen tavoitteena on uudistaa valtion alueellista läsnäoloa säätelevä lainsäädäntö lain tavoitteita ja tavoitteita toteutettavaa toimintamallia uudistamalla paremmin vastaamaan toimintaympäristön nykyiseen ja ennakoituun tulevaan muutokseen. Yleisen tason tavoitteet asetetaan esityksen nimenomaisessa yleisiä tavoitteita koskevassa pykälässä (2§) ja niitä toteutetaan valtakunnallista suunnittelua ja seurantaa sekä toimivaltuuksia sääntelevien pykälien (3-5 §) avulla.

Esityksen tavoitteena on, että palveluiden saatavuutta ja valtio yksiköiden ja toimintojen sijaintia koskevassa suunnittelussa ja päätöksenteossa lähtökohdaksi otetaan nykyistä vahvemmin koko maan kattavasti valtion läsnäoloon liittyvät tarpeet ja hyödyt. Valtion läsnäolo alueilla perustuisi ennen kaikkea palveluiden ja viranomaistoiminnan järjestämisen tarpeeseen. Laissa säädettynä ensisijaisena tavoitteena on lain soveltamisalaan kuuluvassa päätöksenteossa ja suunnittelussa edistää valtion viranomaistehtävien tuloksellisuutta ja varmistaa eri asiakasryhmien palvelutarpeeseen vastaaminen siten, että yhdenvertaisuus, kielelliset oikeudet ja muut perusoikeudet toteutuvat. . Lisäksi tavoitteena on mainittujen ensisijaisten tavoitteiden ohella vahvistaa alueiden elinvoimaisuutta ja turvallisuutta sekä vahvistaa valtion kilpailukykyä työnantajana.

Esityksen tavoitteena on luoda lakisääteisten tavoitteiden toteuttamiseksi uusi nykyistä vaikuttavampi toimintamalli. Tavoitteena on käynnistää toimintamalli, joka mahdollistaisi nykyistä

vaikuttavamman ja pitkäjänteisemmän valtioneuvostotasaisen poikkihallinnollisen suunnittelun, ohjauksen ja seurannan. Merkittävät muutokset tulevat edellisessä luvussa esitettyjen arvioiden mukaan liittymään sähköisten palvelujen lisääntymiseen, väestömuutoksiin ja kaupungistumiseen, asiakaspalvelun käyntiasiointimäärien merkittävään vähentymiseen ja monipaikkaisen työn lisääntymiseen. Tavoitteena on pyrkiä paremmin hallitsemaan muutoksen vaikutuksia säättämällä suunnittelumekanismi, joka mahdollistaisi hajallaan eri suunnitelmissa ja strategioissa kaavailtuja kehittämistavoitteiden kokoamisen yhteen ja joka mahdollistaisi tiettyjen tavoitteiden painottamisen kulloisenkin hallituksen haluamalla tavalla.

Tavoitteena on, että ohjausvaikutus tulisi vastaisuudessa vahvemmin perustumaan laissa säädettyjä yleisiä tavoitteita tarkentaviin ja toteuttaviin vaalikauden tai tätä pidemmän aikavälin valtakunnan tason tavoitetiloihin sekä näiden tavoitetilojen toteutumista kuvaaviin seurattavissa ja todennettavissa oleviin mittareihin ja avaintuloksiin. Tavoitteena on myös ohjata valtion digitalista ja fyysistä palveluverkkoa vahvemmin kokonaisuutena. Valtioneuvostotason koordinaatio laajennetaan koskemaan kokonaisuutena valtion toimipisteverkostoa ja palveluiden saatavuutta koko maassa. Esityksen tavoitteena on lisätä valtion alueelliseen läsnäoloon vaikuttavien toimenpiteiden vaikuttavuutta kokoamalla suunnitelma yhteen hallinnonalarajat ylittävästi ja sovittamalla sen valmistelu yhteen julkisen talouden suunnitelman kanssa, sekä pyrkiä mahdollistamaan yhteen sovittaminen myös muiden esimerkiksi aluesuunnittelulainsäädännössä kehitteillä olevien valmistelu- ja kuulemisprosessien kanssa.

Valtion alueellisen läsnäolon strategian mukaan valtion palveluiden järjestämisen lähtökohtana ovat ensisijaisesti kattavat sähköiset asiointipalvelut, mutta niitä tukee muu monikanavainen asiakaspalvelu mukaan lukien käyntiasioinnin palvelut koko maassa. Esityksessä tarkennetaan ministeriön toimivaltuuksia ohjata, tarvittaessa päätösvaltaa pidättämällä, alaista hallintoa huolehtimaan palvelujen monikanavaisesta saatavuudesta lain ja valtakunnallisen suunnitelman mukaisesti. Lisäksi lain tavoitteena on kehittää päätöksenteon pohjautumista riittävään vaikutusarviointiin.

4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset

4.1 Keskeiset ehdotukset

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. Hallitusohjelman mukaisesti esitys toteuttaisi alueellistamisen uudistamisen strategian (Alueellistamisesta alueelliseen läsnäoloon) tavoitteita ja linjauksia. Lain soveltamisala kattaisi valtion keskus-, alue- ja paikallishallinnon sekä yleisten tavoitteiden osalta myös valtion liikelaitokset. Lakia ei sovellettaisi mm. kuntiin, Kelaan, muihin julkisoikeudellisiin laitoksiin eikä säätiöihin ja rahastoihin, vaikka ne hoitaisivat julkista tehtävää tai julkista hallintotehtävää. Tältä osin soveltamisala vastaisi pääsääntöisesti nykyistä alueellistamislakia. Lain soveltamisalaan kuuluisivat yhtäläisin perustein valtion yksiköt ja toiminnot riippumatta siitä, sijaitsevatko ne pääkaupunkiseudun ulko- vai sisäpuolella.

Laissa säädettäisiin yleisistä tavoitteista, jotka ohjaavat vastaisuudessa valtion läsnäoloa alueilla. Tavoitteet on otettava valtion palveluiden saatavuuteen sekä valtion yksiköiden ja toimintojen sijoittamiseen vaikuttavassa päätöksenteossa ja suunnittelussa huomioon. Verrattuna voimassa olevaan alueellistamislainsäädäntöön, esitys nostaa entistä vahvemmin palvelutarpeen

seen vastaamisen alueellisen läsnäolon perustaksi. Esitetyt tavoitteet on otettava huomioon valtion fyysisiä ja digitaalisia palveluita koskevaa palvelurakenteen kokonaisuutta järjestettäessä. Esityksessä painottuu voimassa olevaa lainsäädäntöä vahvemmin palvelurakenteen ohjaaminen, mutta laissa säädettäisiin valtion palvelurakenteen järjestämisen tavoitteiden lisäksi myös valtion muiden kuin palveluja tarjoavien toimintojen sijoittamisen tavoitteista. Tavoitteet on laadittu yleisellä tasolla, jotta ne tukevat pitkän aikavälin kehityskulkuja ilman, että ne estävät hallituskausittain muuttuvat painotukset tarkoituksissa ja keinoissa. Valtakunnalliset tavoitteet olisivat ensisijaisesti valtion tehtävien tuloksellinen hoitaminen ja se, että asiakaspalvelun saatavuus vastaa eri asiakasryhmien palvelutarpeeseen. Lisäksi vahvistetaan alueiden elinvoimaisuutta, turvallisuutta ja valtion kilpailukykyä työnantajana.

Esityksen tavoitteena on siirtyä yksittäisten yksikköjen ja toimintojen sijoittamista ja lakkauttamista koordinoivasta pistemäisestä toimintatavasta nykyistä vahvempaan ja pitkäjänteisempään uuteen toimintamalliin, joka pohjautuu valtioneuvostotasoiseen poikkihallinnolliseen suunnitteluun, ohjaukseen ja seurantaan. Valtion alueellista läsnäoloa ohjaavan strategian mukaisesti koordinaatiota laajennetaan koskemaan kokonaisuutena valtion toimipisteverkostoa ja palveluiden saatavuutta. Valtioneuvoston ohjaamisen ja koordinaation toteuttamiseksi laissa ehdotetaan säädettäväksi velvollisuus laatia asiaa koskeva valtakunnallinen suunnitelma. Suunnitelma laadittaisiin hallituskausittain ja siinä on tarkoitus luoda hallinnonalat ylittävä kokonaiskuva valtion palvelurakenteen, palveluiden saatavuuden ja toimintojen sijoittumisen tilasta ja tavoittelusta kehityksestä sekä ohjata ministeriöitä ja virastoja niiden päätöksenteossa ja suunnittelussa. Suunnitelma voi sisältää mitattavia tai luonteeltaan suuntaa-antavia tavoitteita sekä tavoitteiden saavuttamiseksi tarpeellisia kehittämistoimenpiteitä. Suunnitelma olisi sisällöltään joustava, mutta sen olisi sisällettävä tietoa erityisen merkityksellisestä uuden yksikön tai toiminnon perustamisesta tai lakkauttamisesta sekä merkittävimmistä palveluiden saatavuutta muuttavista hankkeista. Palveluiden osalta suunnitelman on tarkoitus kattaa teknologiariippumattomasti koko monikanavainen palvelurakennekokonaisuus eli yksiköissä ja toimipaikossa tapahtuvan käyntiasiointipalvelun lisäksi myös digitaalisesti tarjotut palvelut. Esitys muodostaa lainsäädännöllisen perustan ohjaukselle, jossa valtion fyysiset ja sähköiset palvelurakenteet yhdistetään alueellisen läsnäolon tavoitteisiin. Tavoitteena on digitaalisten ja fyysisten palveluiden muodostaman kokonaisuuden entistä vaikuttavampi yhteensovittaminen. Suunnitelma sovitettaisiin yhteen julkisen talouden suunnitelman kanssa ja sitä tarkistettaisiin tarvittaessa. Suunnitelman valmistelun koordinaatiosta vastaisi valtiovarainministeriö.

Suunnittelun, seurannan ja koordinaation tueksi valtiovarainministeriö asettaisi toimeen, jossa olisivat edustettuina ministeriöt, Kansaneläkelaitos ja Suomen kuntaliitto sekä sen mukaan kuin valtiovarainministeriö päättää, kattava edustus sellaisista eri hallinnonalojen valtion viranomaisista, joilla on merkittävästi asiakaspalvelutoimintaa eri puolilla maata. Toimielin kuulisi maakuntien liittoja ja kun ne on perutettu, myös kuntaa suurempia itsehallinnollisia alueita. Valtion yhteispalveluiden neuvottelukuntaa ja muita valtion palveluiden ja alueiden kehittämiseksi perustettuja toimeleimiä ja toimisi yhteistyön, tiedonvaihdon ja koordinaation foorumina. Valtioneuvoston asetuksella voitaisiin antaa tarkempia säännöksiä toimeleimen kokoonpanosta ja tehtävistä. Toimeleimen nimeksi säädettäisiin Valtion palveluiden saatavuuden ja toimintojen sijoittumisen yhteistyöryhmä.

Laissa säädettäisiin edelleen ministeriöiden toimivallasta päättää alaisensa valtionhallinnon yksiköiden ja toimintojen sijoittumispaikasta. Toisin kuin voimassa olevassa laissa, ehdotetussa laissa toimivalta päättää sijainnista ei olisi riippuvainen siitä osittain tulkinnallisesta seikasta, onko kyseessä valtakunnallinen tai keskitetysti hoidettava valtion toiminto. Säännös olisi yleissäädöksen luonteinen ja toissijainen suhteessa siitä poikkeaviin säännöksiin, joten se ei olisi ristiriidassa yksiköistä ja toimintojen sijainnista annettujen erityissäännösten kanssa. Laissa säädettäisiin myös ministeriön valtuudesta pidättää itselleen alaisensa viranomaisen päätösvalta

yksikköjen ja toimintojen sijoittumispaikkaa ja yksiköissä annettavan palvelun saatavuutta koskevassa asiassa. Asian tulee olla ministeriön arvion mukaan merkityksellinen lain tavoitteiden tai valtakunnallisen suunnitelman kannalta. Ehdotettu säännös vastaisi osin voimassa olevaa alueellistamislain säännöstä, mutta ei olisi rajoittanut valtion alueellisten tai paikallisten yksiköiden tai toimintojen lakkauttamista tai supistamista koskeviin tapauksiin. Ehdotettu säännös sisältäisi lisäksi mahdollisuuden pidättää myös päätöksiä, jotka määrittelevät yksiköissä tarjottavien palveluiden saatavuutta. Esitys selkeyttää ministeriöiden toimivaltuuksia varmistaa alaisensa hallinnon osalta lakisääteisten, valtakunnallisessa suunnitelmassa mahdollisesti tarkentuvien tavoitteiden toteutuminen. Lisäksi säädettäisiin, että sijoittamista ja palveluiden saatavuutta koskevia päätöksiä tehtäessä olisi aina arvioitava, miten ne edistävät laissa tai valtakunnallisessa suunnitelmassa asetettujen tavoitteiden toteutumista. Päätöstä ennen olisi arvioitava sen vaikutukset toiminnan tuloksellisuudelle ja vaikutus eri asiakasryhmien palvelutarpeen kannalta. Lisäksi tulisi arvioida mahdolliset vaikutukset alueiden elinvoimaisuuden ja turvallisuuden kannalta sekä miten päätös edistää valtion kilpailukykyä työnantajana. Vaikutusarviot tulisi esityksen mukaan pyynnöstä toimittaa valtiovarainministeriölle.

4.2 Pääasialliset vaikutukset

4.2.1 Taloudelliset vaikutukset

Lain voimaantulon ensimmäisenä vuonna 2022 arvioidaan tarvittavan lisäresursseja uuden lainsäädännön edellyttämän ensimmäisen suunnitelman mukaiseen määrittely- ja valmistelutyöhön, jonka käytännön valmistelusta ja kehittämisestä vastaa pääasiallisesti valtiovarainministeriö. Esityksen arvioidaan aiheuttavan tarpeen korottaa valtiovarainministeriön pääluokassa olevia palvelurakenteiden ja valtion hallintorakenteiden kehittämiseen tarkoitettuja määrärahoja kertaluonteisesti 100 000 eurolla vuonna 2022. Rahoitus olisi tarkoitettu lainsäädännön mukaisen ensimmäistä kertaa tehtävän valtakunnallisen suunnitelman vaatiman määrittelytyön tukemiseen palveluhankinnoilla, joita ovat esimerkiksi toimintaympäristön kuvausta taustoittavat selvitykset. Tarve kohdistuu erityisesti ensimmäisen suunnitelman laadintaan, koska tarvittavat uudet käytännöt, prosessit ja tietopohja on tarpeen määritellä ja luoda tällöin uusina ja alusta alkaen. Määräraharake on kertaluonteinen, koska toiminta rakentuu syklisesti lainsäädännön voimaantullessa uutena valmisteltavan mallin pohjalte sitä jatkossa asteittain kehittäen.

Esityksellä ei muutoin ole välittömiä taloudellisia vaikutuksia. Esityksessä painotettaisiin entistä selkeämmin valtion velvollisuutta yksiköiden ja toimintojen sijoittamisesta ja palvelujen saatavuudesta päätettäessä järjestää viranomaistoiminnan tehtävät tuloksellisesti. Samalla vahvistettaisiin alueellisen läsnäolon suunnitelmallisuutta ja kokonaisuuden koordinaatiota tavoitteiden toteuttamiseksi. Esitetyn lain 2 §:ssä säädettynä yleisenä tavoitteena oleva toiminnan tuloksellisuus edellyttää, että valtakunnallista suunnitelmaa ja hallinnonala- sekä viranomaiskohtaisia ratkaisuja tehtäessä on toiminnan tehokkuus ja tuottavuus otettava huomioon suunnittelun peruslähtökohtina.

Toimivaltasäännökset tarkentuvat ja täsmentyvät, mutta valtion viranomaisten tehtävät eivät lisäännä siten, että valtion kustannukset vähentyisivät tai kasvaisivat. Ohjausvaikutus tulisi vastaisuudessa perustumaan laissa säädettyjä yleisiä tavoitteita tarkentaviin ja toteuttaviin vaalikauden tai tätä pidemmän aikavälin valtakunnan tason tavoitetiloihin sekä näiden tavoitetilojen toteutumista kuvaaviin seurattavissa ja todennettavissa oleviin mittareihin ja avaintuloksiin. Esitys ei itsessään kuitenkaan aiheuta muutoksia haluttuun politiikkaan. Esityksellä ei tästä syystä arvioida olevan vaikutuksia myöskään yrityksille ja kansalaisille aiheutuviin kustannuksiin.

Esityksen mahdollistavan luonteen vuoksi ovat sen vaikutukset luonteeltaan välillisiä ja on erittäin vaikeaa arvioida euromääräinen valtion hallinnon säästö- tai tehostamispotentiaali, jota esitetyllä kokonaisvaltaisemmalla suunnittelumallilla ja ohjauksella on mahdollista saavuttaa. Hypoteettista vaikutusarviointia ei ole voitu perustaa kotimaisiin tai pohjoismaisiin esimerkkeihin ja kokemuksiin, sillä valmistelun aikana ei havaittu vastaavan kaltaisia vertailtavissa olevia säädöspohjaisia toimintamallin muutoksia. Euromääräinen valtion hallinnon säästöpotentiaali, jota esitetyllä kokonaisvaltaisemmalla suunnittelumallilla ja ohjauksella on mahdollista saavuttaa, on riippuvainen mallin tulevasta käytöstä. Mallilla voidaan nähdä olevan vaikuttavuutta erityisesti useita hallinnonaloja koskevien hankkeiden tai tavoitteiden toteuttamiseen. Tavoiteltua vaikutusketjua voidaan havainnollistaa seuraavilla esimerkeillä.

Valtion palveluita, toimitiloja, monipaikkaisen työn kehittämistä ja virastorakennetta koskevia kehittämislinjauksia valmistellaan omissa hankkeissaan. Käynnissä ovat esimerkiksi valtion palvelu- ja toimitilaverkon uudistaminen 2020-luvulla –hanke (VN/2263/2021), valtion toimitalastrategian uudistamishanke (VN/2650/2021) ja monipaikkaisen ja paikkariippumattoman työn edistäminen valtionhallinnossa –projekti (VN/962/2020). Lisäksi 1.12.2020 julkaistussa julkisen hallinnon strategiassa hahmotellaan mahdollinen kehityskulku valtion palveluiden saatavuuteen ja toimintojen sijoittumiseen liittyen. Julkisen hallinnon strategian mukaan valtionhallinnon viranomaiset siirtyvät julkisen hallinnon strategian linjausten mukaisesti 2020-luvun aikana yhteisiin asiakaspalvelupisteisiin ja korvaavat omat palvelutuottajakohtaiset palvelupisteensä yhteisillä asiakaspalvelupisteillä.

Näistä hankkeista ajalle 24.2.2021-31.12.2023 asetetussa Valtion palvelu- ja toimitilaverkon uudistaminen 2020-luvulla –hankkeen valmistelutyössä on arvioitu alustavasti valtion toimintojen ja palveluverkon sopeuttamisen ja optimoinnin mahdollistamia kustannussäästöjä. Nämä arviot antavat suuruusluokkakuvaa siitä potentiaalista, jonka toteuttamiseen ehdotetulla uudella mallilla on osaltaan mahdollista myötävaikuttaa. Arvioiden mukaan valtion toiminnoissa palveluverkon sopeuttaminen ja optimointi suhteessa tulevaisuuden käyntiasiointikysyntään ja lisääntyvään etätyöhön mahdollistaa pitkällä aikavälillä 2020-luvun loppuun mennessä suoria kustannussäästöjä laskennallisesti noin 50 miljoonaa euroa vuodessa. Säästöt mahdollistuvat päällekkäisten tilojen vähenemisen, tilojen käyttöasteen parantumisen, tiloihin liittyvien palvelujen yhteiskäytön ja asiakaspalveluun sitoutuvan työpanoksen vähenemisen kautta. Asettamalla esimerkiksi mainitun hankkeen toteuttaminen tai sen mukaisesti lasketut säästötavoitteet tavoitteeksi valtakunnallisessa suunnitelmassa, olisi mahdollista ohjata ja seurata niiden toteutumista valtiokokonaisuuden tasolla, sekä siten varmistaa niiden toteutumista nykyistä vaikuttavammin.

Toisena mahdollisena esimerkkinä voidaan arvioida tilannetta, jossa jonkin tietyn rajatun virastokokonaisuuden tai viraston toimipisteverkkoa olisi tarkoitus uudistaa kokonaisuutena aiempaa tehokkaammaksi. Valtakunnallinen suunnitelman sisällyttäminen mahdollistaisi tämän tavoitteen linjaamisen valtioneuvostotasolla ja siten vahvan sitoutumisen toimeenpanoon sekä samalla ennakollisen huomioimisen myös muilla hallinnonaloilla tapahtuvassa kehittämis-työssä. Näin muodostuvalla aiempaa tiiviimmällä strategisen tason yhteistyöllä voidaan löytää jo asioiden linjaamisvaiheessa keskeisimmät yhteistyön rajapinnat sekä tehostaa tätä kautta varsinaista toimeenpanoa ja löytää yhteistyön kautta kustannustehokkaampia toteutusratkaisuja.

Lakiehdotuksen mukaiseen suunnitelmaan edellä kuvatus kaltaisia hankkeita ja tavoitteistoa sisällyttämällä kulloisenkin hallituksen olisi siten halutessaan mahdollista ohjata valtionhallinnon kokonaisuutta nykyistä koordinoitummin ja tehokkaammin. Uuden menettelytavan voidaan tosin sanoen nähdä mahdollistavan eräänlaista vipuvaikutusta kunkin hallituksen tärkeimmiksi katsomien valtion toimintojen sijoittamisen ja palveluiden saatavuuden tavoitteiden toteuttamiseksi.

Esityksen mukaan valtakunnallinen suunnitelma valmistellaan julkisentalouden suunnitelman yhteydessä. Tarkoitus on, että valtakunnallisen suunnitelman taloudelliset vaikutukset arvioidaan ja niihin varaudutaan julkisen talouden suunnitelmaa laadittaessa. Mahdolliset menotarpeet sovitetaan yhteen muiden julkisen talouden menotarpeiden kanssa.

4.2.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Esityksen ja erityisesti siihen sisältyvän valtakunnallisen suunnitelman tarkoituksena on strategisella tasolla ohjata hallinnonaloilla virastojen tulossuunnitelmia sekä päätöksiä palvelurakenteista ja yksiköiden ja toimintojen sijoittamisesta. Esityksen myötä linjattavien ja päätettävien asioiden taso ja merkitys olisi nykyistä paremmin sopusoinnussa kunkin päätöksentekotason roolin kanssa. Valtioneuvostotasolla muodostettaisiin yhteiset strategiset linjaukset ja tavoitteet hallinnonala- ja virastotasolla toteutettavalle konkreettiselle päätöksenteolle ja toimeenpanotyölle. Kunkin toimijatasoon vastuut ja tehtävät muodostuisivat selkeiksi ja niille muussa lainsäädännössä osoitettuja rooleja vastaaviksi. Tämän voidaan arvioida edistävän pidemmällä aikavälillä ja kokonaisuutena tarkastellen toiminnan vaikuttavuutta ja päätöksenteon sekä toimeenpanon tehokkuutta. Ohjaamisen tehostaminen voisi tulossuunnitelmien kehittymisen lisäksi yhtenäistää valtionhallinnon toimintatapoja ja tämä tarjoaisi entistä paremmat mahdollisuudet edistää valtakunnallisesti esimerkiksi valtion palveluverkon uudistamista. Esitys ei itsessään kuitenkaan aiheuta muutoksia haluttuun politiikkaan, vaan tarjoaa sen toteuttamiseksi uusia mahdollisuuksia. Esityksellä ei ole itsessään muun muassa henkilöstövaikutuksia valtion työntekijöihin. Esitys ei edellytä virkamieslainsäädännön tai virkaehtosopimusten muuttamista.

Esityksellä on kuitenkin jonkin verran vaikutuksia ministeriöiden ja niiden alaisten valtion viranomaisten toimintaan. Muutokset viranomaisten tehtäviin ja menettelytapoihin ovat kuitenkin rajallisia. Toimivaltasäännökset tarkentuvat ja täsmentyvät, mutta valtion viranomaisten tehtävät eivät lisäännä siten, että valtion kustannukset kasvaisivat. Jo voimassa olevassa laissa säädetään toimivallasta päätettäessä valtion keskushallinnon yksiköiden ja valtakunnallisten tai keskitetysti hoidettavien valtion toimintojen sijoituspaikasta sekä pääkaupunkiseudun ulkopuolella sijaitsevien alueellisten ja paikallisten valtion yksiköiden ja toimintojen lakkauttamisesta tai supistamisesta. Lain mukaan toimivalta yksiköiden ja toimintojen sijoittamisessa kuuluu asianomaiselle ministeriölle, joka voi pidättää itselleen alaistensa virastojen ja laitosten päätösvalan alueellisten ja paikallisten valtion yksiköiden ja toimintojen lakkauttamista tai supistamista koskeissa tapauksissa, jotka ministeriö katsoo merkittäviksi. Toimivaltuudet eivät suuresti poikkea nyt esitetystä. Merkittävä ero esitettävään on toimivaltuusien määrittäminen eri tavalla sen mukaan, sijaitseeko yksikkö laissa määritellyn pääkaupunkiseudun ulko- vai sisäpuolella. Samoin päätösvalan pidättäminen ei voimassa olevan lain mukaan kata yksiköissä tarjottavien palveluiden saatavuutta koskevia päätöksiä. Toisaalta voimassa olevan muun lainsäädännön katsotaan mahdollistavan ministeriön puuttumisen sen alaisen viranomaisen palveluiden järjestämiseen ja muun muassa palveluiden aukioloon. Esityksen ei arvioida merkittävästi lisäävän ohjaavien ministeriöiden päätösvalan pidättämissä päätösten määrää eikä ministeriön ja sen alaisen viranomaisen suhteen arvioida esityksen vuoksi muuttuvan. Muualla lainsäädännössä säädettyihin toimivaltuuksiin ei tule muutoksia.

Voimassa oleva alueellistamislainsäädännön mukainen raskas valmisteluprosessi kevenee ja Alueellistamisen koordinaatioryhmän toiminta lakkaa, mikä vapauttaa ministeriöiden ja niiden alaisten virastojen sekä maakuntien liittojen resursseja. Voimassa olevan lain ja valtioneuvoston asetuksen mukaan asianomaisen ministeriön on aina selvitettävä valtion keskushallinnon yksiköiden ja valtakunnallisesti tai keskitetysti hoidettavien valtion toimintojen sijoittamismahdollisuudet pääkaupunkiseudun sijasta maan muihin osiin, kun perustetaan uusi yksikkö tai toiminto, laajennetaan olemassa olevaa toimintaa olennaisesti tai organisoidaan olemassa olevaa toiminta-

taa merkittävästi uudelleen. Selvittäminen tulee toteuttaa valtion yksikköjen ja toimintojen sijoittamista koskevasta toimivallasta annetussa valtioneuvoston asetuksessa säädetyn prosessin mukaisesti. Lisäksi ministeriöiden tulee soveltaa asetuksessa säädettyä menettelyä myös silloin, kun pääkaupunkiseudun ulkopuolella sijaitsevia alueellisia ja paikallisia valtion yksiköitä ja toimintoja lakkautetaan tai supistetaan. Ministeriön on pyydettävä ennen sijoittamisselvityksen laatimista alueellistamisen koordinaatioryhmän lausunto sijoittamisselvitykseen valittavista sijoituspaikkavaihtoehtoista. Tämän lisäksi ennen päätöksentekoa ministeriön tulee saada alueellistamisen koordinaatioryhmän lausunto sijoittamisselvityksen mukaisesta sijoituspaikkaehdotuksesta taikka lakkauttamis- tai supistamissuunnitelmasta. Käsittely on ollut kaksivaiheinen.

Edellä kuvattu yksittäisiä vaikutuksiltaan hyvin vähäisiäkin päätöksiä koskeva monivaiheinen prosessi lakkaisi. Ministeriöiden ja virastojen eri vaiheen selvityksiin käyttämän aika ja noin 20-henkisen alueellistamisen koordinaatioryhmän eri vaiheessa lausuntoihin ja suunnitelmien muuhun käsittelyyn käyttämä aika säästyisi. Päätösluonteisia asioita on käsitelty alueellistamisen koordinaatioryhmässä vuosina 2001-2020 arviolta yli 500 kappaletta. Voimassa oleva koordinaatioryhmä on sitonut vuosittain arviolta 2-3 henkilötyövuotta. Arviossa ei ole mukana sijoittamisselvitykseen valittavien sijoituspaikkavaihtoehtojen selvittämiseen ja arviointiin eikä varsinaiseen sijoittamissuunnitelmaan taikka lakkauttamis- tai supistamissuunnitelmaan ministeriöissä ja virastoissa käytetty työ.

Toisaalta edellä kuvattu toiminta korvautuisi esityksen mukaan valtakunnallisen suunnitelman valmistelulla, eikä valtion viranomaisten velvollisuus arvioida esitetyn lain soveltamisalaan kuuluvan toimintansa vaikutuksia lakkaa. Toimielin ja ministeriöt sekä eräät virastot sen jäseninä, tukisivat esityksen mukaisen (3 §) valtakunnallisen strategisen tason suunnitelman laadinnassa ja seurannassa. Lisäksi esityksen 5 §:n mukaan viranomaisten olisi ennen valtion yksikköjen ja toimintojen sijoittamista ja yksikössä annettavan asiakaspalvelun saatavuutta koskevan päätöksen tekemistä arvioida sen vaikutukset 2 §:ssä säädettyjen tavoitteiden ja 3 §:ssä tarkoitettun suunnitelman tavoitteiden toteutumisen kannalta. Arviointi ei kuitenkaan ole nykyistä vastaavasti määrämuotoisesti säännelty ja siihen käytettävän työ määrä suhteutetaan muutoksen laajuuteen. Toiminnan yhtenäistämiseksi valtiovaraministeriö voisi ohjeistaa valtionhallintoa arviointien tekemisestä.

Valtakunnallisen suunnitelman valmistelemiseksi ministeriöiden ja eräiden virastojen tulee osallistua valtiovaraministeriön koordinoimaan valmisteluprosessiin ja osana sitä arvioida sekä palveluiden ja toimintojen sijoittumisen nykytilaa että tulevaa kehitystä oman hallinnon-alansa osalta. Suunnitelmaprosessi jakautuu hallituskauden aikana suunnitteluvaiheeseen, toimeenpano- ja seurantavaiheeseen ja arviointivaiheeseen. Esitetyn lainsäädännön mukaisen prosessin arvioidaan kokonaisuutena vievän jossain määrin vähemmän henkilötyöresursseja, kuin nykyiseen alueellistamisen koordinaatioryhmään osallistuminen ja yksittäisten alueellistamissuunnitelmien määrämuotoinen käsittely. Valtakunnallisen suunnitelman laadinta vie hallituskauden aloitusvuoden aikana viranomaisten resursseja enemmän, kuin loppu hallituskauden aikainen suunnitelman toimeenpanon seuranta ja hallituskauden loppuvaiheessa toteutettava arviointivaihe. Suunnitteluvaiheeseen kuuluisivat toimintaympäristön tilannekuvan laadinta ja ennakointi, uuden hallituksen hallitusohjelman analyysi ja politiikkalähtökohtien selvittäminen sekä ministeriökohtaiset keskustelut hallinnonalakohtaisista suunnitelmista. Tämän vaiheen jälkeen suunnitelmaluonnos laadittaisiin toimielimen työnä ja toimielin järjestäisi eri tahojen kuulemisen. Tämän jälkeen varmistettaisiin valtakunnallisen suunnitelman yhteys julkisen talouden suunnitelmaan. Lopuksi suunnitelma esiteltäisiin valtioneuvoston yleisistunnossa. Ministeriöt toimeenpanevat suunnitelman tavoitteita omilla hallinnonaloillaan vakiintuneiden ohjaus- ja johtamismekanismien mukaisesti, pääsääntöisesti tulossuunnittelun ja -johtamisen avulla. Esityksellä ei olisi vaikutuksia ministeriöiden väliseen vastuunjakoon. Hallinnon välinen koordinaatio esityksen perusteella lisääntyy.

Ehdotettu säännös ei poissulje muualla laissa säädettyjä ministeriöissä ja virastoissa tehtäviä käsittelyprosesseja, jotka liittyvät viraston toiminnan, organisaation, tehtävien tai palvelutoiminnan muuttamiseen tai kehittämiseen. Palveluiden saatavuuteen ja toimintojen sijoittamiseen liittyvät päätökset ja niitä koskevat suunnitelmat valmistellaan ja toimeenpannaan edelleen kussakin toimivaltaisessa virastoissa tai ministeriössä ja ne vastaavat edelleen muun muassa yhteistoiminnasta valtion virastoissa ja laitoksissa annetun lain (1233/2013) mukaisista menettelyistä. Valtion palveluiden saatavuuden ja toimintojen sijoittumisen yhteistyöryhmän velvollisuudesta kuulla henkilöstön edustajia valtakunnallisen suunnitelman valmistelussa säädetään erikseen ehdotetun lain 4 §:ssä.

Valtiovarainministeriön tehtävät muuttuvat Alueellistamisen koordinaatioryhmän sihteeristö- ja muista valmistelutehtävistä valtakunnallisen suunnitelman valmistelutehtäviksi. Valtiovarainministeriö myös huolehtii perustettavan uuden toimielimen, Valtion palveluiden saatavuuden ja toimintojen sijoittumisen yhteistyöryhmä, sihteeristötehtävistä. Lisäksi valtiovarainministeriölle toimitettaisiin pyynnöstä ministeriöiden ja muiden viranomaisten tekemien yksidioiden ja toimintojen sijaintipaikkoihin ja palveluiden saatavuuteen liittyvien päätösten vaikutusarviointit. Valtiovarainministeriö voisi tarvittaessa seurata ja varmistua siitä, että päätöksenteko perustuu asian merkityksellisuuteen ja vaikuttavuuteen suhteutettuna riittäviin selvityksiin. Valtiovarainministeriö voi tarvittaessa myös kommentoida sille toimitettuja vaikutusarviointeja. Valtiovarainministeriön tehtävien voidaan arvioida hieman lisääntyvän.

Esityksestä ei itsessään seuraa erilaisia vaikutuksia eri hallinnonaloille. Kaikkia hallinnonaloja lähtökohtaisesti velvoittavat esitetyn lain 2 §:n tavoitteet, valtakunnallisen suunnitelman tavoitteet ja velvollisuus osallistua kyseisen suunnitelman laadintaan ja seuraamiseen. Esityksen mukaan tavoitteita voitaisiin valtakunnallisessa suunnitelmassa asettaa yhteisesti tai niitä voitaisiin asettaa myös hallinnonaloittain, johtuen mm. eri hallinnonalojen huomattavan erilaisista profiileista, suhteesta esimerkiksi työn paikkariippuvuuteen, eikä yhtäläisiä tavoitteita voida kaikilla aloilla yhtäläisesti saavuttaa. Tämän voi arvioida koskevan erityisesti mitattavia tavoitteita, mikäli hallitus sellaisia haluaa asettaa. Eri toimialoilla on niille ominaisia tehtäviin liittyviä piirteitä, jotka vaikuttavat palveluiden saatavuuden järjestämiseen ja toimintojen sijoittumiseen. Nämä piirteet voivat liittyä asiointitarpeen laatuun ja määrään, esimerkiksi siihen edellyttävätkö hallinnonalan palvelut henkilökohtaista käyntiasiointia. Viranomaisten sijoittumisen järjestämiseen voi tietyillä aloilla vaikuttaa toisia vahvemmin muun muassa työnteon tilojen tietoturva ja muut turvallisuusvaatimukset taikka muiden erityistilojen tai laitteiden asettamat vaatimukset. Vaikka esityksen ja erityisesti siihen sisältyvän valtakunnallisen suunnitelman voi arvioida yhtenäistävän eri viranomaisten tavoitteiden asettelua, on esityksen tavoitteen myös se, että perustellut erityispiirteet otetaan vastaisuudessaakin huomioon. Kokonaisvaikutus viranomaisten työ määrään arvioidaan olevan neutraali taikka hieman vähentävän viranomaisten hallinnollista työtaakkaa.

4.2.3 Yhteiskunnalliset ja aluepoliittiset vaikutukset sekä vaikutukset perusoikeuksien toteutumiseen.

Lakiehdotuksella on ohjaava vaikutus niin, että sijoituspäätöksiä tehtäessä tulee ottaa huomioon lain ja sitä täsmentävän valtakunnallisen suunnitelman mukaiset tavoitteet. Esityksen mukaan valtion läsnäolo alueilla perustuu ennen kaikkea palveluiden ja viranomastoiminnan järjestämisen tarpeeseen. Suunnittelun ja päätöksenteon lähtökohdaksi otetaan tarpeet valtion läsnäololle sekä hyödyt, joita sillä voidaan saavuttaa, edistäen koko maan tasapainoista kehittymistä. Hyötyjä tarkastellaan ennen kaikkea kansalaisten, yritysten ja muiden yhteisöjen palvelutarpeeseen vastaamisen sekä valtion toiminnan ja tehtävien tuloksellisen järjestämisen kautta, mutta myös alueiden elinvoimaisuuden, turvallisuuden ja valtiotyönantajan kilpailukyvyn edistämisen

näkökulmista. Konkreettisessa päätöksenteossa voidaan esimerkiksi myös edistää monipaikkaisuutta valtion tehtävien hoidossa, jolla arvioidaan olevan vaikutuksia valtion rekrytointimahdollisuuksiin ja kilpailukykyyn työnantajana sekä mahdollisia rajallisia vaikutuksia väestön sijoittumiseen alueilla. Vaikutusarvio voidaan tehdä vasta kulloinkin valtakunnallista suunnitelmaa laadittaessa, eikä lakiehdotuksella itsessään ei ole välittömiä aluepoliittisia tai yhteiskunnallisia vaikutuksia. Esityksen mukaiset tavoitteet eivät täysin poikkea voimassa olevasta laista, jonka mukaan alueellistamisen tavoitteina on turvata valtion tehtävien tuloksellista hoitamista ja työvoiman saantia valtion tehtäviin, edistää maan tasapainoista alueellista kehitystä sekä tukea työllisyyttä maan eri osissa. Tavoitteena myös voimassa olevassa laissa on, että sijoittamispäätökset perustuvat kaikkia hallinnonaloja koskevaan yhtenäiseen käytäntöön ja kansanvaltaiseen päätöksentekoon. Esityksen voidaan kuitenkin arvioida parantavan mahdollisuuksia laissa säädettyjen tavoitteiden toteuttamiseen ja seuraamiseen. Esitetyn tavoitepykälän velvoite huolehtia palvelutarpeeseen vastaamisesta eri asiain keinoin, eli monikanavaisesti, voidaan arvioida osaltaan vaikuttavan siten, että palveluita koskevassa päätöksenteossa otetaan vastaisuudessaakin huomioon digitaalisten palveluiden edelleen kehittämisen lisäksi myös se, että palveluita kehitetään edelleen myös kansalaisille, joilla ei ole välineitä tai osaamista käyttää digitaalisia palveluja.

Valtakunnallinen suunnitelma laaditaan hallituskausittain, joten sen tarkempi sisältö heijastaa aina kulloisenkin hallituksen tahtotilaa. Esitys yleisesti vahvistaa valtion alueellisen läsnäolon koordinaatiota ja ohjausta ja mahdollistaa halutun politiikan vaikuttavuuden lisäämisen. Esitys mahdollistaa valtion alueellisen läsnäolon ohjaamisen nykyistä strategisemmalla tasolla, ennakoivammin ja pidemmällä aikavälillä. Asiaan liittyvät tavoitteet ja linjaukset tulevat valtioneuvoston koordinaation piiriin ja näin myös kansalaisille näkyvämmäksi.

Ehdotettu laki ja sen tavoitteet liittyvät keskeisesti PL 6 §:n mukaiseen yhdenvertaisuusperiaatteeseen. Hyvän hallinnon periaatteen mukaisesti palvelut tulisi saavuttaa yhdenvertaisesti. Palveluja järjestettäessä ei tehdä eroa sille, onko asiakkaana yksityinen kansalainen, yritys tai yhteisö. Ehdotetun lain tavoitteet, valtakunnallisen suunnittelun ja koordinaation lisääminen sekä kansanvaltaisen päätöksenteon vahvistaminen toimivaltasäännöksessä ovat omiaan edistämään yhdenvertaisuuden ja kielellisten oikeuksien huomioon ottamista valtion toimipaikka- ja palvelurakennetta kehitettäessä. Laissa ei kuitenkaan säädetä näitä koskien mitattavia tavoitteita eikä säädetä suoraan etuja tuovia oikeuksia kansalaisille, yrityksille ja muille yhteisöille.

Kansalaisten aseman ja yhdenvertaisuuden, työllisyyden, aluekehityksen ja yleisen turvallisuuden näkökulmista esityksen mahdollistamat vaikutukset ovat luonteeltaan samankaltaisia kuin taloudellisissa vaikutuksissakin eli pääsääntöisesti epäsuoria. Valtakunnalliseen suunnitelmaan tavoitteita sisällyttämällä voidaan antaa niille suurempi painoarvo sekä ohjata hallintoa kokonaisuutena ja koordinoitusti haluttuja tavoitteita kohti. Valtakunnallisessa valtioneuvoston hyväksymässä suunnitelmassa voidaan asettaa seurattavia tavoitteita valtionhallinnon palveluverkolle ja saada tavoitteille poliittinen tuki.

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. Jo prosessilla itsessään voidaankin nähdä olevan erityisesti pidemmällä aikavälillä positiivisia vaikutuksia yhdenvertaisuuden näkökulmasta. Tiivistyvä ja kokonaisvaltainen koordinointi ja seuranta ehkäisevät valitsevan laskevan käyntiasiointipalvelujen kysynnän oloissa palveluverkkojen fragmentoitumista ja vähittäistä rapautumista sekä näistä aiheutuvia kielteisiä vaikutuksia hallinnon asiakkaille. Valtakunnallinen suunnitelma, jossa otetaan lain mukaan huomioon myös Kansaneläkelaitoksen ja kuntien asiaan liittyvät hankkeet, vahvistaa asiakaspalvelun ja toimitilojen osalta

koko julkisen hallinnon yhteistyötä. Digitaalisille ja käyntiasiointipalveluiden yhteisin tavoittein voidaan muun muassa edistää sitä, että valtion yleiset asiointipalvelut olisivat paremmin asiakkaiden saatavissa. Esityksen voi kauttaaltaan arvioida mahdollistavan palveluiden parantamisen ja varmistavan yhdenvertaisen palveluiden saatavuuden huomioon ottamisen koko maan alueella. Esityksen voidaan arvioida näin välillisesti parantavan ihmisten ja yritysten asemaa.

Työllisyyden osalta vaikutukset voivat olla luonteeltaan suurempia, mutta samalla mittaluokaltaan kokonaisuuden näkökulmasta hyvin vähäisiä. Suunnittelumekanismin piiriin kuuluvan valtionhallinnon henkilöstömäärä on sektorien välisessä vertailussa pieni, maakunnittain tarkasteluna keskimäärin noin 1-3 prosenttia työikäisestä väestöstä. Yksittäisen pienehkön kunnan näkökulmasta työllisyysvaikutukset saattavat olla havaittavia, mutta jo maakuntatasolla mahdolliset vaikutukset hukkuvat muiden vaikuttavien tekijöiden ja suhdannevaihtelun sekaan. Valtakunnan tasolla tarkasteluna vaikutukset eivät työllisyyden ja aluetalouden näkökulmasta ole olleet tehtyjen arviointien ja tutkimusten perusteella yksiselitteisesti positiiviseksi tai negatiiviseksi tulkittavissa (ks. VATT valmisteluraportit 14 – Alueellistamisen taloudelliset vaikutukset ja VATT Working Papers 45 – Regionalization and its effects in Finland). Lain alueiden kehittämisestä ja rakennerahastotoiminnan hallinnoinnista mukaan valtioneuvosto päättää hallituskaudella toteutettavista valtakunnallisista alueiden kehittämisen painopisteistä (aluekehittämispäätös). Aluekehityksen osalta esityksen vaikutukset voivat olla lähinnä kunkin hallituksen aluekehityspäätöksessään määrittelemien painopisteiden toteutumista valtion toimintojen sijoittumisella tukevia. Esityksen mukaisen mallin puitteissa voitaisiin esimerkiksi tarkastella ja asettaa tavoitteita sen suhteen, miten valtion toimintojen tulisi jatkossa sijoittua julkisten ja yksityisten toimijoiden osaamis- ja toimintokeskittymien kokoamiseksi.

Yleisen turvallisuuden näkökulmasta esityksen vaikutukset ovat pitkälti saman luonteisia kuin kansalaisten aseman ja yhdenvertaisuudenkin kohdalla. Valtiokokonaisuuden alueellisen läsnäolon kokonaiskuvan ylläpito ja kehitystavoitteiden säännönmukainen valmistelu niin toimintojen kuin palvelujenkin kautta tarkasteltuna mahdollistaa nykyistä paremmin ennakkollisen reagoinnin toimintaympäristön muutoksiin sekä tietojen valintojen ja päätösten tekemisen asiassa. Valtion alueellisella läsnäololla ylipäänsä ja toimijariippumattomasti on nähty olevan vaikutusta yleiseen turvallisuuden tunteeseen. Esityksen johdosta olisi parantuvan kokonaiskoordinaation ja ennakoivan suunnittelun avulla jatkossa nykyistä paremmat mahdollisuudet varmistua esimerkiksi siitä, että valtion kaikki toiminnot eivät täysin vetäydy miltään alueelta Suomessa ja keskity kohtuuttomassa määrin vain tietyille alueille, mikäli tämä katsotaan hallituksen toimesta tärkeäksi politiikkatavoitteeksi. Esitetyn 2 §:n arvioidaan turvallisuuden vahvistamisen osalta vaikuttavan myös siihen, että myös muilla, kuin varsinaisilla turvallisuushallinnonaloilla kiinnitetään aikaisempaa enemmän huomiota siihen, miten palveluiden saatavuuteen ja yksiköiden ja toimintojen sijoittumiseen liittyviä päätöksiä ja suunnitelmia tehtäessä voidaan ottaa huomioon hallinnonalojen strategisia kokonaisturvallisuuteen liittyvät tehtävät sekä mikä päätösten vaikutus on muun muassa kansalaisten maan eri osissa kokemaa turvallisuuden tunteeseen.

5 Muut toteuttamisvaihtoehdot

5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset

Vaihtoehtona esitetylle sääntelylle voisi olla jättää oikeustila huomattavasti vähäisemmän sääntelyn varaan purkamalla nykyinen sääntely. Tällöin kumottaisiin voimassa oleva alueellistamislainsäädäntö, mutta ei säädettäisi valtion palveluiden saatavuuden järjestämistä, valtion yksiköiden ja toimintojen sijoittamista koskevista yleisistä tavoitteista ja niitä tarkentavasta ja yhteen

kokoavasta valtakunnallisesta suunnitelmasta eikä sitä tukevasta toimielimestä. Ministeriöt ohjaisivat hallinnonalojaan kulloistensikin voimassa olevien valtioneuvoton yhteisten tai ministeriökohtaisten eri strategioiden ja suunnitelmien pohjalta. Ministeriöille ei säädettäisi toimivaltaa tehdä yksiköiden ja toimintojen sijoittumiseen liittyviä päätöksiä, vaan toimivaltuus määräytyisi ainoastaan kussakin erityislaissa. Ministeriöille ei säädettäisi pidättämistoimivaltaa alaisensa hallinnon päätöksiin. Valtion alueellista läsnäoloa ohjaisivat perustuslaki ja hallintolaista tuleva palveluperiaate, eikä muuta valtion palvelujärjestelmään ohjaavaa lainsäädäntöä olisi.

Edellä kuvatussa vaihtoehdossa valtioneuvoston ja ministeriöiden ohjausvalta olisi esitettyä heikompa, eikä lakisääteistä säännönmukaista yhteensovittamismekanismeja olisi. Tämä saattaisi vaikeuttaa yhteisten koko valtionhallintoa koskevien tavoitteiden ja laajempien uudistamishankkeiden edistämistä. Lisäksi vaarana on, että tavoiteltu koko maata koskevan tarkastelun näkökulma ei toteutuisi. Toisaalta viranomais- tai virastotasolla itsenäinen päätösvalta jossain määrin lisääntyisi, mikä saattaa joissain tapauksissa edistää virastokohtaisten ratkaisujen optimointia.

Toinen vaihtoehto voisi olla ehdotetun lainsäädännön laajentaminen kaikkeen julkiseen hallintoon, myös esimerkiksi kuntiin, kirkkohallintoon ja seurakuntiin, korkeakouluihin, mahdollisiin kuntia suurempiin itsehallinnollisiin alueisiin, julkisoikeudellisiin laitoksiin kuten Kansaneläkelaitokseen sekä välilliseen julkishallintoon, jota hoidetaan myös yksityisen oikeushenkilön muodossa. Tämän vaihtoehdon ongelmaksi muodostuisi muun muassa se, että valtioneuvoston ohjausvallan ulottuminen kuntien ja Kansaneläkelaitoksen ja muiden itsenäisten toimijoiden päätösvaltaan niiden sijoittumista ja palvelurakennetta koskevissa päätöksissä olisi perustuslain näkökulmasta hankalaa. Koska esityksen kohteena on nimenomaisesti valtion yksiköiden ja palveluiden järjestelmätason ohjaamisen kehittäminen, ei ole katsottu perustelluksi laajentaa valmistelua kaikkea julkista hallintotoimintaa koskevaksi yleislaiksi. Tiettyjen julkisten tehtävien säätämiseksi muun kuin viranomaisen hoidettavaksi, esimerkiksi ulkoistamalla toiminta yhtiölle, yhdistykselle tai rahastolle, on usein tavoiteltu joustavuutta toiminnan järjestämisessä, vaikka hallinnon yleislait toimintaan soveltuvatkin. Tämän tavoitteen kannalta voi olla ristiriidassa se, että myös välilliselle julkishallinnolle annettaisiin tavoitteita valtioneuvoston suunnitelmassa ja että niiden tekemät sijoittumista tai palvelun saatavuutta koskevat päätökset kuuluisivat suoraan ministeriön päätöksen pidättämisoikeuden piiriin. Tämä ei estä ministeriöitä tai valtioneuvostoa ohjaamasta välillistä julkishallintoa kohti lain mukaisia tavoitteita muilla niiden käytössä jo nykyisin olevilla keinoilla.

5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot

Alueellistaminen, eli valtion työpaikkojen suunnitelmallisen ja tavoitteellisen siirtämisen pääkaupungista tai muista valtionhallinnon vanhoista keskuspaikkakunnista maan muihin osiin, on varsin yleismaailmallinen politiikkatavoite. Vaikutuksiltaan merkittäviä useita tuhansia työntekijöitä koskeneita hankkeita on toimeenpantu 2000-luvun kuluessa ainakin Meksikossa, Etelä-Koreassa, Malesiassa, Norjassa, Tanskassa ja Iso-Britanniassa. Myös Saksassa 1990-luvulla toteutettua liittovaltiotason hallinnon siirtoa Bonniin voidaan pitää muiden tavoitteidensa ohella alueellistamishankkeena. Alueellistamishankkeita ja -ohjelmia on eri maissa toimeenpantu lisäksi jo pidemmän aikaa ja useina vuosikymmeninä ainakin 1900-luvun puolivälistä lähtien. Esimerkiksi Iso-Britanniassa alueellistamishistoria ulottuu aina toiseen maailmansotaan asti jatkuen 2000-luvun alkuun kattaen seuraavat hankkeet: Evacuation Programme (1939), Fleming Review (1967), Hardman Dispersal (1973), The Relocation Programme (1989) sekä The Lyons Review (2004).

Alueellistamispolitiikka ja -periaatteet 2020-luvulla selvityshenkilöhankeen loppuraportissa (Ikonen ja Reina - Valtiovarainministeriön julkaisuja 2019:15) selvitettiin myös keskeisten verkkoimaiden – Ruotsi, Norja, Tanska ja Viro – alueellistamisen ohjausta. Selvityksen perusteella päädytään lopputulokseen, jonka mukaan Suomen alueellistamisprosessi on kansainvälisesti vertailtuna selkeä ja avoin. Selvityksessä todetaan, että esimerkiksi muissa Pohjoismaissa ei ole olemassa lainsäädäntöä valtion toimintojen sijoittamista koskevan toimivallan osalta eikä myöskään Alueellistamisen koordinaatioryhmän kaltaista pysyvää lainsäädäntöön perustuvaa koordinaatio-, seuranta- ja lausuntoelintä, joka käsittelee asioita poikkihallinnollisesti ja koordinoidusti. Ruotsissa, Tanskassa ja Virossa alueellistamispolitiikka perustuu kulloinkin voimassa oleviin ohjelmiin.

Tässä esityksessä kuvaillaan laajimmin Norjan lainsäädäntöä, sillä se on muita maita kattavampaa ja sen vuoksi sen vertaaminen Suomen lainsäädäntöön on mielekästä. Norja on myös alueensa ja väestönsä osalta hyvä vertailukohde. Norjan valtionhallinto on kooltaan kuitenkin Suomen valtionhallintoa selvästi suurempi. Norjassa valtiolla työskentelee noin 166 000 henkeä, kun Suomen vastaava luku on noin 75 000 henkeä. Valtiosektorin painoarvo on siten Norjassa työllisyysvaikutusten ja toiminnan kustannusten näkökulmasta suhteellisesti selvästi merkittävämpi kuin Suomessa. Lähteet: Norja <https://www.ssb.no/statbank/table/12623/table-ViewLayout1/> sekä Suomi: <https://www.tutkihallintoa.fi/valtio/henkilostotiedot/>. Vertailun vuoksi Tanskassa valtion työntekijöiden lukumäärä on 180 000 ja Ruotsissa 265 000.

Norjassa valtion alueellistamispolitiikan tavoitteet sekä arviointimenettelyvaatimukset alueellistettaessa valtion työpaikkoja ja palvelutuotantoa on määritelty Norjan kuninkaan 28.11.2014 vahvistamissa toimintaohjeissa. Alueellistamisprosessi on täsmällisemmin määritelty kuin esimerkiksi Ruotsissa, Tanskassa tai Virossa. Valtion alueellistamispolitiikan tavoitteena on, että valtion työpaikat ja palvelutuotanto jakautuvat siten, että työmarkkinat kehittyvät maan kaikissa osissa, väestölle varmistetaan maan kaikissa osissa valtion palveluiden hyvä saatavuus, uudet ja alueellistettavat valtion toiminnot sijoitetaan pääsääntöisesti Osloon ulkopuolelle ja että kustannustehokkuus ja tehtävien tehokas suorittaminen otetaan huomioon, kun alueellistamisvaihtoehtoja arvioidaan. Kunta- ja uudistusministeriöllä (Kommunal- og moderniseringsdepartementet KMD) on yleisen tason vastuu toimintaohjeiden soveltamisesta ja niistä tiedottamisesta. Kullakin ministeriöllä on yleisen tason vastuu toimintaohjeiden tiedottamisesta asianomaisille alemman tason yksiköille, samoin toimintaohjeiden noudattamisesta. Kunkin ministeriön on ryhdyttävä lopullisiin toimenpiteisiin toimintaohjeiden kattamien alemman tason yksiköiden alueellistamiseksi. Jos alueellistaminen aiheuttaa merkittäviä rakennemuutoksia tai uusien valtionhallinnon yksiköiden perustamista, edellytetään hallituksen päätöstä. Kunkin ministeriön on ilmoitettava toimenpiteiden aloittamisesta omalla vastuualueellaan.

Toimintaohjeet koskevat valtionhallintoa, josta ministeriön oma organisaatio muodostaa kuitenkin poikkeuksen. Toimintaohjeet eivät koske valtion säätiöitä, yrityksiä, osakeyhtiöitä, erityislailla säädettyjä yrityksiä (særlovs-selskap) eivätkä muita valtion omistamia yrityksiä. Toimintaohjeet eivät koske Norjan puolustusvoimien operatiivisia yksiköitä. Alueellistamiselle on asetettu ehdot, jotka koskevat palveluiden läheisyydelle asetettavia vaatimuksia, työtehtävien suorittajille asetettavia osaamisvaatimuksia ja infrastruktuurille sekä muulle työympäristöjen ja viranomaisten läheisyydelle asetettavia vaatimuksia. Paikkakunnista riippuvaiset ja riippumattomat palvelut on erotettava toisistaan sen perusteella, missä määrin palvelut on toteutettava käyttäjien fyysisessä läheisyydessä. Ennen kuin yksikön alueellistamisesta tehdään päätös, yleisökontaktien toistuvuus on dokumentoitava. Mitä enemmän yksikkö on riippuvainen suorasta kontaktista käyttäjiin, sitä lähemmäs käyttäjiä toiminta on alueellistettava. Perustettaessa uusia tai alueellistettaessa valtion yksiköitä on kiinnitettävä huomiota alueellistamiseen aluekeskukseen, joissa yksiköillä on suurimmat mahdollisuudet laajentaa ja monipuolistaa paikallista työ-

paikkatarjontaa. Ehdotus valtion yksiköiden perustamisesta tai siirtämisestä Osloon on poikkeuksellista ja edellyttää aina hallituksen päätöksen. Kunta- ja uudistusministeriö on vastuussa valtion työpaikkojen alueellisen jakautumisen kehittymisen asianmukaisesta raportoinnista hallitukselle ja eduskunnalle.

Ruotsissa yleinen vastuu alueellistamispolitiikasta kuuluu julkisen hallinnon ministerille. Yksittäiset ministerit vastaavat yksittäisiä viranomaisia koskevista alueellistamispäätöksistä. Valtiovarainministeriön julkisen hallinnon osaston valtionhallinnon yksikkö koordinoi alueellistamisprosessia ja tukee ja ohjaa ministeriöitä. Ruotsissa vuosien 2014–2019 hallituksella oli tavoitteenaan turvata valtion läsnäolo koko maassa sijoittamalla valtion virastoja tai niiden osia yhteensä noin 2 000 työpaikan verran Tukholman ulkopuolelle. Alueellistamispäätökset ovat koskeneet noin kahtakymmentä viranomaista. Ruotsissa lähtökohtana on, että uudet valtion virastot sijoitetaan pääkaupunkiseudun ulkopuolelle.

6 Lausuntopalaute

Hallituksen esitysluonnos oli lausuntokierroksella 14.12. – 10.2.2021. Lausuntoja otettiin kuitenkin vastaan 24.2.2021 asti. Esityksestä pyydettiin lausunto useilta eri kokoisilta kunnilta ja Kuntaliitolta, maakuntien liitoilta, Kansaneläkelaitokselta, ylimmiltä lainvalvojilta, useilta valtion keskusvirastoilta ja laitoksilta, kaikilta ministeriöiltä, valtioneuvoston kanslialta, valtiontalous- ja tarkastusvirastolta, aluehallintovirastoilta ja ELY-keskuksilta, työnteekijöiden ja työnantajien keskusjärjestöiltä ja valtion henkilöstöä edustavia pääsopijajärjestöiltä, Suomen yrittäjiltä, Saamelaiskäräjiltä, Saaristoasiain neuvottelukunnalta ja eräiltä vammaisjärjestöiltä.

Lausuntoja saapui 83 kappaletta. Lausunnoista puoltaviksi voidaan katsoa 56 ja vain kaksi voidaan katsoa selvästi kielteiseksi (Senaatti-kiinteistöt ja Metsähallitus). Viidessä lausunnossa ilmoitettiin, ettei ole lausuttavaa. Lopuissa 19 lausunnossa lakiesitystä ei varsinaisesti vastustettu ja sitä myös monelta osalta kannatettiin, (mm. suunnitelmallisuuden ja poikkihallinnollisuuden lisääminen), mutta niissä esitettiin näkemyksiä, joiden toteuttaminen jatkotyössä oli lausuntokierroksella olleen esityksen lähtökohtaisten tavoitteiden kannalta ongelmallista. Useissa näissä, pääsääntöisesti pienten tai keskisuurten kuntien ja eräiden maakuntien liittojen lausunnoissa, joko esitettiin yksittäisten yksiköiden ja toimintojen sijoittamisiin ja lakkauttamisiin perustuvan toimintatavan säilyttämistä lainsäädännössä nykyistä vahvemmin tai pääkaupunkiseutu - muu maa –vertailun säilyttämistä edelleen lain rakenteessa. Viimeksi mainitut muutosesitykset olisivat kuitenkin selkeästi ristiriidassa alueellisen läsnäolon strategian linjausten kanssa.

Yleisesti ottaen lausunnonantajat pitivät ehdotettujen uudistusten tavoitteita ja lähtökohtia kannatettavina. Lain soveltamisala nähtiin muutamaa lausuntoa lukuun ottamatta hyvin rajattuna. Lain tavoitteet pykälä (2§) sai pääsääntöisesti osakseen laajaa kannatusta. Valtakunnallista suunnitelmaa koskeva säännös (3§) nähtiin useimmissa lausunnoissa perusteltuna ja tarpeellisenä, samoin sen laadinnassa tukevaa toimielintä (4 §) pidettiin tarpeellisenä ja useat lausunnonantajat ilmaisivat kiinnostuksensa toimielimen jäsenyyttä kohtaan. Selkeästi suurimmassa osassa lausuntoja myös toimivaltaa koskeva 5 § katsottiin tarpeelliseksi. Lain voimaantuloa pidettiin kannatettavana. Aikaa valmistautua toimeenpanoon pidettiin pääsääntöisesti riittävänä. Muutamassa lausunnossa todettiin, että on erityisen hyvä, että suunnitelma päästään laatimaan jo heti kuluvan hallituskauden aikana.

Digitalisaation merkitystä palveluiden ja valtion läsnäolon sekä tuottavuuden ja tehokkuuden turvaajana painotettiin useissa lausunnoissa. Useissa lausunnoissa painotettiin toisaalta myös käyntiasioinnin tärkeyttä sekä ihmisille että yrityksille. Muutamissa lausunnoissa toivottiin di-

gitaalisten palveluiden aseman selkiyttämistä ja saatavuuden määrittelemistä lain perusteluteksteissä. Lausuntopalautteen johdosta esityksen 2 §:än on lisätty, että palveluntarpeeseen tulee vastata eri asiointin keinoja käyttäen. Tämä lisäys painottaa monikanavaisen palveluiden järjestämisen merkitystä. Lisäksi esityksen säännöskohtaisiin perusteluihin on kuvattu entistä selkeämmin digitaalisten palveluiden kuulumista palvelukokonaisuuteen. Esityksen perusteluteksteissä myös painotetaan digipalveluiden saatavuuden kehittämistarvetta. Oikeusministeriön lausunnon perusteella pykälään lisättäisiin myös, että palvelut tulee järjestää perusoikeudet turvaavalla tavalla

Lain organisatoriseen soveltamisalaan liittyvät vastustavat lausunnot antoivat Senaattikiinteistöt ja Metsähallitus. Lausunnon antajat katsovat, ettei esityksen mukaista laajennusta soveltamisalaan liikelaitosten osalta tulisi tehdä. Liikelaitosmallin perusteena on osakeyhtiömainen päätöksenteko ja hallintomalli sekä tämän mukaisesti rakentuva vastuu liikelaitoksen sitoumuksista. Ylimpänä päätöksentekevänä tahona toimii liikelaitoksen hallitus, jolla on liikelaitoslaista tuleva vastuu toiminnasta ja sen tuloksellisuudesta. Tähän esitetty organisaation hallintoa tai toiminnan muuta järjestämistä koskeva ohjaus istuu huonosti. Erityisesti Metsähallituksella on myös merkittävässä määrin markkinaehtoista liiketoimintaa. Lausuntojen perusteella esitystä muutettiin siten, että valtion liikelaitoksiin ei 5 §:n lisäksi sovelleta myöskään lain 3 §:ä. Lisäksi tehtiin opetus- ja kulttuuriministeriö lausunnon perusteella selventävä tarkennus lain perusteluihin, että esitettyä lakia ei sovelleta valtiosta erilliseen Tieteellisten seurain valtuuskuntaan.

Eräissä lausunnoissa toivottiin, että monipaikkaisuudesta säädettäisiin laissa esitettyä tavoitteellisemmin. Monipaikkainen työnteko esitettiin myös säädettäväksi lain tavoitteeksi (2 §). Eräissä henkilöstöjärjestöjen lausunnoissa viitattiin lisäksi monipaikkaisuuden edistämisen edellyttävän mm. virka- ja työehtosopimusten sekä virkamieslain säännösten muuttamista ja monipaikkaisuuden henkilöstö- ja muiden vaikutusten kuvaamista esityksessä. Lausuntopalautteessa kuvatu mukaisia vaikutusarviointeja taikka muutoksia virkamieslakiin ja muihin lakeihin ei ole tarpeellista eikä perusteltua tässä yhteydessä tehdä. Esityksessä lähdetään siitä, että monipaikkainen työnteko voi olla yksi monista keinoista vaikuttaa lain tavoitteiden toteutumiseen. Esitys ei sisällä eikä siihen ole tarkoitus lisätä velvoitteita monipaikkaisen työnteon järjestämisestä koskien eikä sitä ole laissa määritelty.

Muutamassa lausunnossa esitettiin, että palvelujen saatavuutta ja toimintojen sijoittumista koskevia päätöksiä tehtäessä tulee ottaa huomioon yhteiskuntaa kohtaavat erilaiset häiriö- ja poikkeustilanteet. Lisäksi kaivattiin tarkempaa määrittelyä esityksen perusteluissa mainitulle kokonaisturvallisuuden käsitteelle. Alueellisen varautumisen yhteensovittamisen vastuu on valtioneuvoston ohjesäännön mukaan sisäministeriöllä ja valtioneuvostoa kokonaisturvallisuuden yhteensovittamisessa avustaa Turvallisuuskomitea. Lausuntojen perusteella lain 2 ja 3 §:n perusteluihin on tarkennettu, että valtion palveluiden saatavuutta ja turvallisuuden vahvistamista koskevat velvoitteet edellyttävät, että yksiköiden ja toimintojen sijoittamista koskevien päätöksiä ja suunnitelmia tehtäessä myös varautuminen yhteiskunnan normaaliolojen häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa kuuluu ottaa huomioon. Esityksessä on edelleen selvennetty, että päätöksiä ja suunnitelmia tehtäessä tulee ottaa huomioon, miten ne edistävät valtioneuvoston eri hallinnonalojen strategisia kokonaisturvallisuuteen liittyviä tehtäviä. Lain 4 §:n on lisätty valtion kokonaisturvallisuuden ja varautumisen asiantuntijaelimin kuuleminen valtakunnallista suunnitelmaa tehtäessä.

Valtakunnallisen suunnitelman osalta eräät hallinnonalat, erityisesti puolustushallinto, korosti hallinnonalojen ja virastojen profiilien erilaisuutta. Puolustusministeriön näkökulmasta on tärkeää, että hallinnon alojen erilaisuus ja erityispiirteet tunnustetaan ja otetaan huomioon suunnitelman laadinnassa ja sen tavoitteiden asettamisessa. Eräissä lausunnoissa kaivattiin tarkennusta sille, millä tarkkuudella kohteet kirjataan valtakunnalliseen suunnitelmaan. Tällä on merkitystä

mm. turvallisuuskysymysten osalta. Muutamissa kuntien ja maakuntien liittojen lausunnoissa esitettiin, että valtakunnalliseen suunnitelmaan tulee ottaa mukaan kaikki virastokenttää koskevat muutokset, ei vain erityisen merkityksellisiä, ja että suunnitelman yhdeksi lähtökohdaksi tulisi kirjata, että uudet valtion toiminnot tulisi ensisijaisesti sijoittaa pääkaupunkiseudun ulkopuolelle.

Lausuntopalautteen perusteella vaikuttaa siltä, että valtakunnalliseen suunnitelmaan liittyvät kehittämis ehdotukset liittyvät osittain epätietoisuuteen suunnitelman yksityiskohtaisuudesta, erityisesti yksikköjen tarkan sijoittumisen osalta. Lausuntopalautteen johdosta esityksen 3 §:ä tarkennettiin siten, että suunnitelma on tasoltaan strateginen. Esityksen perusteluissa edelleen täsmennetään sitä, että valtakunnallisessa suunnitelmassa ei tehdä yksittäisiä tapauksia koskevia päätöksiä. Tämä vastaa lausunnoilla olleen esitysluonnoksen perustelutekstejä ja esityksen taustalla olevan valtion alueellisen läsnäolon strategian linjausta. Perusteluissa myös tarkennettiin, että jokaisella toimialalla on niille ominaisia piirteitä esimerkiksi valmiuteen ja turvallisuuteen liittyen, jotka otetaan suunnitelmaa laadittaessa huomioon. Lisäksi selkiytettiin pykälän perusteluissa sellaisten erityisen merkittäviksi katsottavien hankkeiden, jotka olisi todettava valtakunnallisessa suunnitelmassa, määritelmällisiä tunnusmerkkejä.

Eräiden henkilöstöjärjestöjen lausuntojen mukaan lakiluonnoksessa ei selviä, miten ajateltu valtakunnallinen suunnitelma tai 5 §:ssä tarkoitettu vaikutusarviointi käsitellään yhteistoiminnassa ja miten henkilöstön edustus huomioidaan prosessissa. Väärin ymmärrysten välttämiseksi esityksen perusteluissa todetaan entistä selkeämmin, että palveluiden saatavuuteen ja toimintojen sijoittamiseen liittyvät päätökset ja niihin liittyvät tarkat suunnitelmat valmistellaan ja toimeenpannaan edelleen kussakin toimivaltaisessa virastoissa tai ministeriössä ja ne vastaavat edelleen muun muassa yhteistoiminnasta valtion virastoissa ja laitoksissa annetun lain (1233/2013) mukaisista menettelyistä. Esitetty laki ei poissulje muualla laissa säädettyjä ministeriöissä ja virastoissa tehtäviä käsittelyprosesseja, jotka liittyvät viraston toiminnan, organisaation, tehtävien tai palvelutoiminnan muuttamiseen tai kehittämiseen. Toimielimen velvollisuudesta kuulla henkilöstön edustajia valtioneuvoston strategisen tason valtakunnallisen suunnitelman valmistelussa säädetään erikseen ehdotetun lain 4 §:ssä. Esityksen 4 §:ään on lisätty, että toimielin kuulisi valtion henkilöstöä edustavia pääsopijajärjestöjä.

Useat lausunnonantajat näkevät ainakin jonkinlaisena haasteena sen, että hallituskausi on valtakunnalliselle suunnitelmalle lyhyt aika. Tämän vuoksi esityksen 3 §:ä on täydennetty siten, että valtakunnallisen suunnitelman tulee sisältää arvio toimintaympäristön muutoksista seuraavan kahdeksan vuoden aikana. Vaikka suunnitelma laaditaan hallituskauden ajaksi, on perusteltua, että sen tulee antaa pohja myös hallituskautta pidemmälle kehittämiselle.

Eräissä lausunnossa tuotiin esiin epätietoisuus siitä, missä määrin ehdotettua ministeriön 5 §:n 1 momentissa esitettyä pidättämisoikeutta voitaisiin soveltaa. Muutamissa lausunnoissa esitettiin huoli virastojen vaikutusmahdollisuuksista oman toimitilaverkostonsa osalta liittyen joko valtakunnalliseen suunnitelmaan tai 5 §:n toimivaltasäännöksiin. Yksittäisten päätösten vaikutusarviointia koskevan 5 §:n 3 momentin osalta eräiden valtion viranomaisien lausunnoissa nostettiin esiin kysymys suhteellisuusperiaatteen noudattamisesta vaikutusarviointien tekemisessä. Lausuntojen pohjalta lain perusteluissa edelleen selvennetään, että ministeriön yksittäistapauksellista päätösvaltaa ei voida käyttää vastoin muissa laeissa mahdollisesti olevia säännöksiä yksikköjen sijoituspaikoista. Myös päätöksenteon pidättämisoikeutta koskevan säännöksen perusteluja on edelleen selkeytetty. Perusteluissa painotetaan, että yksiköiden ja toimintojen sijoittaminen sekä palveluiden saatavuudesta päättäminen ovat ensi sijassa viraston johtamisasia ja päätösvalan pidättäminen on poikkeus, jota on tarkoitus käyttää lähinnä tilanteissa, joissa on selkeästi vaarana, että viranomaisen ei toiminnassaan toteuta valtioneuvoston päättämään suun-

nitelmaa tai sitä tarkentavia hallinnonalakohtaisia linjauksia. Perusteluissa tuodaan nimenomaisesti esiin, että vaikutusarviointien laadinnassa voidaan käyttää mm. suhteellisuusharkintaa. Yleisesti ottaen arvioidaan, että virastojen vaikutusmahdollisuudet eivät heikkene siten, että esitystä olisi muutettava muutoin. Perusteluissa jo ennen lausuntokierrosta on tuotu esiin, että ministeriön toimivalta ja pidättämisoikeus sisältyvät jo voimassa olevaan lakiin, eikä muutoksen myöskään siksi arvioida juuri kaventavan virastojen johtamisen mahdollisuuksia nykyisestä. Valtakunnallista strategisen tason suunnitelmaa tehtäessä hallinnonalat ovat hyvin ministeriöiden ja isoimpien virastojen kautta edustettuina.

Vaikutusarviointien osalta eräissä lausunnoissa tuotiin esiin arvioita merkittävistä alueellistamisprosessin uudistamisen mahdollistavista kustannussäästöistä ja muista merkittävistä vaikutuksista toimintaan ja talouteen. Henkilöstöjärjestöjen lausunnoissa edellytettiin esitykseen liittäväksi arviointi henkilöstövaikutuksista, erityisesti monipaikkaisen työnteon lisääntymiseen liittyen. Valtiovarainministeriö esitti lausunnossaan, että esityksessä on arvioitu välittömät taloudelliset vaikutukset, mutta olisi hyödyllistä tietää mahdollinen hallinnon säästöpotentiaali, jota esitetyllä kokonaisvaltaisemmalla suunnittelumallilla on mahdollista saavuttaa. Lausuntokierroksen perusteella vaikutusarviointeja tarkennettiin jossain määrin. Lisäksi vaikutusarviointien osalta painotettiin sitä esityksessä omaksuttua lähtökohtaa, että ohjausvaikutus tulee vastaisuudessa perustumaan lainsäädännön mukaisten yleisiä tavoitteita toteuttaviin vaalikauden tai tätä pidemmän aikavälin tarkempiin valtakunnan tason tavoitetiloihin sekä näiden tavoitetilojen toteutumista kuvaaviin seurattavissa ja todennettavissa oleviin mittareihin ja avaintuloksiin. Esitys ei kuitenkaan itsessään aiheuta muutoksia haluttuun politiikkaan, vaan tarjoaa sen toteuttamiseksi uusia mahdollisuuksia. Esityksellä ei ole itsessään muun muassa henkilöstövaikutuksia valtion työntekijöihin, eikä esitys mm. edellytä virkamieslainsäädännön tai virkaehtosopimusten muuttamista. Arviointeja ei lausuntokierroksen pohjalta laajennettu kuvaamaan mahdollisia tulevaisuuden poliittisesta päätöksentäosta johtuvia muutoksia. Valtion palveluita, toimitiloja, monipaikkaisen työn kehittämistä ja virastorakennetta koskevia kehittämislinjauksia valmistellaan omissa hankkeissaan.

Oikeusministeriön laintarkastusyksikkö huomautti, että toimielimen nimestä tulisi säätää laissa. Perustuslain 119 §:n 2 momentin mukaan valtionhallinnon toimielinten yleisistä perusteista on säädettävä lailla, jos niiden tehtäviin kuuluu julkisen vallan käyttöä. Valtionhallinnon toimielinten yleisillä perusteilla tarkoitetaan lähinnä yksikön nimeä, toimialaa sekä pääasiallisia tehtäviä ja toimivaltuuksia. Vaikka ehdotettu toimielin ei käyttäisi julkista valtaa, on asiaa valmisteltaessa katsottu perustelluksi säätää sen perusteista laissa. Näin ollen on myös loogista lisätä säännösehdotukseen toimielimen nimi, kuten laintarkastus ehdotti. Toimielimen nimeksi säädettäisiin Valtion palveluiden saatavuuden ja toimintojen sijoittumisen yhteistyöryhmä.

Esitysehdotus on ollut lausuntokierroksen jälkeen käsiteltävänä lainsäädännön arviointineuvostossa. Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos noudattaa osittain säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjetta. Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksesta käy yleisellä tasolla ilmi nykytila, muutostarve ja tehtävät ehdotukset. Esitysluonnoksen keskeisin kehittämisskohte on arviointineuvoston mukaan se, että esitysluonnoksessa tulisi tarkentaa keskeisten tavoitteiden ja ehdotettavien toimenpiteiden kuvausta. Esitysluonnoksessa tulisi ilmetä selvemmin, miten ehdotettu järjestelmä konkreettisesti eroaisi nykyisestä alueellistamisen toimintamallista. Esitysluonnoksessa tulisi esittää tarkemmin, miten ehdotettu muutos mahdollistaisi nykyistä menettelyä paremmin julkisten menojen säästöt ja valtion palvelujen tehokkuuden parantamisen. Esitysluonnoksessa tulisi kuvata hallinnonalakohtaisia vaikutuksia tarkemmin sekä kuvata tarkemmin, miten ehdotukset vaikuttaisivat kansalaisten asemaan ja yhdenvertaisuuteen, työllisyyteen, aluekehitykseen ja yleiseen turvallisuuteen. Arviointineuvosto suosittelee, että esitysluonnosta korjataan neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.

Lähtökohtaisesti esityksen vaikutusarviot on laadittu siitä näkemyksestä lähtien, että kyseisessä esityksessä säädetään ensisijaisesti uudesta strategisesta suunnitteluvälineestä ja sitä tukevasta toimielimestä. Esitykseen sisältyy yleisiä tavoitteita koskeva säännös, mutta se ei sisällä mitattavia velvoitteita tai tavoitteita. Kyseinen laki ei ole itsessään esimerkiksi valtion palveluverkon tai toimitilojen käytön tehostamista koskeva esitys. Lausunnolla olleessa esityksessä on pidättydytty välittömästi kyseisestä esityksestä seuraavien vaikutusten arviointiin, eikä siinä ole varsinaisesti esitetty tulevia potentiaalisia kehityskulkuja. Potentiaalisia kehityskulkuja voitaisiin edistää myös ilman kyseistä lakiesitystä, muun muassa eri strategioiden ja periaatepäätösten kautta. Esitetyn lain vaikutuksen on katsottu olevan erityisesti siinä, että nykyisin hajallaan eri suunnitelmissa ja strategioissa kaavailtuja kehittämistavoitteita voidaan, kunkin hallituksen linjaamalla tavalla, koota yhteen, tarkentaa niiden tavoitteita ja antaa niille hallituksen kulloinkin haluama painoarvo. Tällä esityksellä itsessään ei kuitenkaan olla esittämässä palveluverkon taikka digitaalisten palveluiden uudistusta, valtion toimitilauudistusta tai vastaavaa.

Edellä todetusta huolimatta arviointineuvoston painavan lausunnon vuoksi esitykseen on lisätty kuvauksia siitä, millaisten vaikutusketjujen seurauksena ehdotettu muutos mahdollistaisi nykyistä menettelyä paremmin säästöt ja tehokkuuden parantamisen. Tämän voi katsoa tuovan osaltaan näkemystä siihen, miksi muutos olisi perusteltua tehdä. Esitysluonnoksessa on samalla näihin ketjuihin liittyen otettu kantaa niiden vaikutuksista yrityksiin ja kansalaisiin sekä arvioitu tiettyjen esimerkkien kautta vaikutuksia valtion menoihin ja valtion palvelujen tehokkuuden paranemiseen liittyen. Vaikutuksia myös tarkastellaan arviointineuvoston suosituksen mukaisesti entistä laajemmin etenkin kansalaisten aseman ja yhdenvertaisuuden, työllisyyden, aluekehityksen ja yleisen turvallisuuden näkökulmista. Tämän lisäksi esitysluonnokseen on lisätty esitystä edeltävän alueellistamisen uudistamisen strategiatyön materiaaleihin pohjautuen tilastotietoja alueatasolla valtion toiminnoista ja sen muutoksesta nykyisen lain voimassaoloaikana sekä sitä miten ehdotettu järjestelmä konkreettisesti eroaisi nykyisestä alueellistamisen toimintamallista. Nykytilan kuvaukseen on myös lisätty arviointineuvoston suosituksesta tietoja asiointipalvelujen ja digitaalisten palvelujen muutoksesta, kuvausta ulkomaisesta lainsäädännöstä sekä selkeytetty tavoitteita kuvaavaa jaksoa siten, että siitä ilmenee jäsennellymin eri asteiset tavoitteet.

Arviointineuvoston suositusta kuvata tarkemmin hallinnonalakohtaisia vaikutuksia, on hankala toteuttaa, eikä esityksessä ole tehty potentiaalisten kehityskulkujen arviointia hallinnonaloittain. Pelkästään koko valtionhallintoa koskevien mahdollisten tai todennäköisten kehityskulkujen kuvaaminen on spekulatiivista. Arviointineuvoston lausunnossa todetaan, että esitysluonnoksessa olisi yleisesti esitetty, että ehdotuksen vaikutukset saattavat vaihdella hallinnonalasta riippuen. Esityksessä ei ole tarkasti ottaen esitetty tällaista vaikutusarviota vaan lähdetty siitä, että uusi esitetty suunnittelumekanismi mahdollistaa hallinnonalojen erityispiirteiden ottamisen huomioon tarkempia tavoitteita suunniteltaessa. Esityksessä on kuitenkin pyritty arviointineuvoston lausunnon jälkeen edelleen tarkentamaan sitä, mitkä tekijät voivat vaikuttaa siihen, että eri hallinnonaloilla voi olla tarkoituksenmukaista asettaa toisistaan eroavia tavoitteita. Arviointineuvoston suositusta arvioida valtion aluehallinnon palvelujen digitalisoinnin vaikutuksia kansalaisille, joilla ei ole välineitä tai osaamista käyttää digitaalisia palveluja, ei ole varsinaisesti tehty. Kyseinen esitys ei sisällä digitaalisten palveluihin liittyviä arvioitavissa olevia tavoitteita. Digitaalisten palveluiden tarjonnasta säädetään laissa digitaalisten palveluiden tarjoamisesta. Esityksessä on kuitenkin aiempaa tarkemmin kuvattu asiaan liittyvää nykytilaa ja tuotu esimerkkien kautta esiin vaikutusketjuja valtion palveluverkon kehittämiseen liittyen, millä on suora vaikutus sellaisten kansalaisten asemaa, joilla ei ole välineitä tai osaamista käyttää digitaalisia palveluja.

7 Säännöskohtaiset perustelut

1 §. Lain tarkoitus ja soveltamisala. Pykälän 1 momentissa säädettäisiin lain tarkoituksesta ja asiallisesta soveltamisalasta. Momentin mukaan laissa säädettäisiin valtion palveluiden saatavuuden järjestämistä sekä valtion yksiköiden ja toimintojen sijoittamista koskevista yleisistä tavoitteista. Tarkoituksena on, että tavoitteet olisi otettava huomioon palvelukanavasta riippumatta eli sekä valtion fyysisiä käyntiasiointipalveluita, puhelinpalveluita että digitaalisia palveluita koskevaa palvelurakennetta järjestettäessä. Tavoitteena on ohjata valtion digitalista ja fyysistä palveluverkkoa vahvemmin kokonaisuutena vastaamaan alueellisen läsnäolon tavoitteisiin. Palveluiden saatavuuden järjestämisellä tarkoitetaan sen yleiskielistä merkitystä, joka palvelusta riippuen voi tarkoittaa palvelupisteiden sijaintia ja etäisyyttä asiakkaista sekä niiden palvelutarjontaa eli fyysistä palveluverkkoa, digitaalisten palveluiden kattavuutta ja helppokäyttöisyyttä, samoin käyntiasiointina tarjottavien, digitaalisten ja puhelimitse tarjottavien palveluiden aukioloa, vasteaikoja, odotusaikoja ja palvelun saatavilla oloa eri kielillä sekä saavutettavassa muodossa. Digitaalisten palveluiden saavutettavuudesta ja saatavuudesta säädetään tarkemmin laissa digitaalisten palvelujen tarjoamisesta (306/2019).

Laissa säädettäisiin tavoitteet myös sellaisten valtion yksiköiden ja toimintojen sijoittumiselle, joissa ei ole tai jotka eivät hoida varsinaisia asiakaspalvelutehtäviä. Sijoittumispaikalla tarkoitetaan fyysistä sijoituspaikkaa eikä jonkin yksikön tai toiminnon organisatorista sijaintia hallintokoneistossa. Momentin mukaan laissa säädettäisiin myös valtion toimintojen sijoittamista ja palveluiden saatavuuden järjestämistä koskevasta suunnittelusta, ohjauksesta ja koordinaatiosta. Vastaavasta monikanavaista palvelurakennetta ja toimintojen sijoittamista koskevasta valtioneuvostotason suunnitelmasta ei ole aikaisemmin säädetty. Lisäksi laissa säädettäisiin toimivallasta tehdä valtion yksiköiden ja toimintojen sijoittamista ja palveluiden saatavuutta koskevia päätöksiä.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin lain organisatorisesta soveltamisalasta. Lakia sovelletaan lähtökohtaisesti valtionhallinnon palvelurakenteiden ja yksiköiden ja toimintojen sijoittumisen ohjaamiseen, eikä sitä ole tarkoitus soveltaa muuhun valtiosta erilliseen julkishallintoon, kuten kuntiin ja kuntayhtymiin, kirkollishallintoon taikka yliopistolaissa tarkoitettuihin yliopistoihin ja ammattikorkeakoululaissa tarkoitettuihin ammattikorkeakouluihin. Soveltamisala kattaisi suuren osan valtionhallinnosta, mutta osa valtionhallintoon kuuluvasta toiminnasta ja muun muassa valtiota lähellä oleva välillinen julkishallinto on rajattu soveltamisalan ulkopuolella. Laki koskisi kokonaisuudessaan valtioneuvoston ohjausvaltaan kuuluvaa valtion keskus-, alue- ja paikallishallintoa, johon kuuluvia toimijoita kutsutaan pääasiallisesti virastoiksi, laitoksiksi ja palvelukeskuksiksi. Näitä toimielimiä yhdistää lisäksi se, että ne eivät mm. varallisuusoikeudellisissa suhteissa ole omia oikeushenkilöitään, vaan osa valtio-oikeushenkilöä. Lakia ei sovellettaisi eduskuntaan ja eduskunnan alaisiin virastoihin, tasavallan presidentin kansliaan eikä Suomen ulkomaanedustustoihin, joiden sijainnista säädetään ulkoasiainhallintolain mukaisesti tasavallan presidentin asetuksella. Lakia ei sovellettaisi valtion kokonaan tai osin omistamiin osakeyhtiöihin tai valtion talousarvion ulkopuolisiin rahastoihin. Lakia ei sovellettaisi julkisoikeudellisiin laitoksiin, säätiöihin ja muihin julkisoikeudellisiin rahastoihin, joita ovat Kansalliskallio, Kansaneläkelaitos, Suomen Pankki, Työterveyslaitos, Suomen Riistakeskus, Suomen Metsäkeskus, Tieteellisten seurain valtuuskunta, Eläketurvakeskus, Suomen itsenäisyyden juhlarahasto Sitra ja Työllisyysrahasto. Soveltamisalan rajaaminen pääasiallisesti valtio keskus-, alue- ja paikallishallintoon vastaa pääpiirteissään valtion yksiköiden ja toimintojen sijoittamista koskevasta toimivallasta annetun lain nykyistä sanamuotoa ja sitä, miten lain soveltamisalaa on käytännössä tulkittu.

Esitettyä lakia sovellettaisiin sen tavoitteiden osalta valtion liikelaitoksiin, joita ovat Senaatti-kiinteistöistä ja Puolustuskiinteistöistä annetussa laissa (1018/2020) säädetty Senaatti-konsernin liikelaitokset ja Metsähallitus. Valtion liikelaitokset eivät ole valtiosta erillisiä oikeushenkilöitä. Valtion liikelaitosten henkilöstö on valtion henkilöstöä (esim. HE 132/2015). Liikelaitoksilla on hallinto- ja palvelutehtäviä. Senaatti-konsernin liikelaitokset ovat nimenomaisesti perustettu valtion organisaatioiden tilatarpeita varten. Liikelaitosten tehtävänä on tuottaa valtion tarpeisiin mm. kiinteistö- ja tilapalveluita sekä huolehtia valtion omistamasta kiinteistövarallisuudesta. Senaatti-konsernin liikelaitokset ovat virastoille välttämätön kumppani yksiköiden ja toimintojen sijoittumista koskeissa asioissa sekä palvelurakenteen järjestämisen kannalta. Liikelaitosmallin perusteena on kuitenkin osakeyhtiömäinen päätöksenteko ja hallintomalli sekä tämän mukaisesti rakentuva vastuu liikelaitoksen sitoumuksista. Ylimpänä päätöksentekevänä tahona toimii liikelaitoksen hallitus, jolla on liikelaitoslaista tuleva vastuu toiminnasta ja sen tuloksellisuudesta. Valtion liikelaitoksiin ei sovellettaisi lain 3 ja 5 §:ää. Niitä ohjaavilla ministeriöillä ei olisi esitettyyn lakiin perustuvaa toimivaltaa tehdä niiden yksikköjen ja toimintojen sijaintia koskevia päätöksiä tai pidättää niille kuuluvaa toimivaltaa, eikä valtakunnallinen suunnitelma koske valtion liikelaitoksia. Lain 2 §:ssä säädetty tavoitteet on kuitenkin otettava myös valtion liikelaitosten toiminnassa huomioon.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin, että lain soveltamisalaan kuuluva viranomainen vastaisi siitä, että palveluiden saatavuus on järjestetty 2 §:ssä säädettyjen tavoitteiden mukaisesti myös sellaisen palvelutehtävän osalta, jonka se on siirtänyt lain soveltamisalaan kuulumattomalle taholle. Palvelutehtävän ulkoistaminen ei poista viranomaisen tämän lain mukaisia vastuita eikä siirrä sitä esitetyn lain soveltamisalan ulkopuolelle, vaikka tehtävän hoitaja ei kuuluisikaan lain soveltamisalaan. Valtion palveluiden saatavuutta koskevia 2 §:n tavoitesäännöksiä sovelletaan myös palvelutehtäviin, jotka lain soveltamisalaan kuuluva valtion viranomainen on siirtänyt lain soveltamisalaan kuulumattomalle toimijalle. Tehtävästä viime kädessä vastaavan valtion viranomaisen on huolehdittava, että myös ulkoistettu palvelutehtävä on järjestetty siten, että se vastaa lainmukaisesti eri asiakasryhmien tarpeeseen, esimerkiksi kielellisten oikeuksien toteutumisesta, ja myös siitä, että palvelua koskeva järjestely toteuttaa 3 §:ssä tarkoitetun suunnitelman tavoitteita. Lisäksi ennen kuin lain soveltamisalaan kuuluva valtion viranomainen tekee palveluiden saatavuuteen liittyviä toimenpiteitä, esimerkiksi järjestää tarjouskilpailun ja tekee asiasta hallintosopimuksen tai hankintasopimuksen, tulee laatia 5 §:ssä tarkoitettu arvio. Lisäksi asianomainen ministeriö voisi 5 §:n mukaisesti pidättää asiassa päätösvallan, mikäli se arvioi ulkoistamisjärjestelyn merkittäväksi.

2 §. Tavoitteet. Pykälän 1 momentissa säädettäisiin tavoitteista, jotka on otettava huomioon valtion palveluiden saatavuutta järjestettäessä ja valtion yksiköitä ja toimintoja sijoittaessa. Palveluiden saatavuuden järjestäminen kattaa teknologiariippumattomasti koko monikanavaisen palvelurakenteen, eli fyysisen palveluverkon lisäksi sähköiset palvelut ja esimerkiksi puhelinpalvelut.

Momentin mukaan valtion tehtävät tulee hoitaa tuloksellisesti. Tuloksellisuus on valtion organisaation tai sen yksikön kokonaistavoitteiden saavuttamista ilmaiseva käsite. Tuloksellisuus muodostuu vaikuttavuudesta, palvelukyvyystä, aikaansaannoskyvyystä sekä tuottavuudesta ja taloudellisuudesta. Keskeisenä edellytyksenä toiminnan tuloksellisuudelle on palveluiden järjestäminen ja toimintojen sijoittaminen siten, että toiminta on mahdollisimman vaikuttavaa ja samalla kuitenkin tuottavaa ja tehokasta. Tuloksellisuuden tavoite valtion palvelu- ja muiden tehtävien järjestämisessä ja toimintoja sijoittaessa on perusedellytys, joka muita laissa säädettyjen tavoitteita edistettäessä tulee ottaa huomioon, eikä muiden tavoitteiden tavoittelu saa olla sen kanssa ristiriidassa.

Momentin mukaan valtion palveluiden saatavuus tulee järjestää ja valtion yksiköt ja toiminnot sijoittaa siten, että ne eri asioinnin keinoja käyttäen vastaavat eri asiakasryhmien palvelutarpeeseen. Tämä edellyttää palvelun järjestämistä digitaalisena palveluna, käyntiasiointipalveluna ja puhelimitse annettuna palveluna siten, että palvelut ovat eri asiakasryhmien saatavissa tarkoituksenmukaisella ja tuloksellisella tavalla. Palveluiden saatavuutta ja yksiköiden ja toimintojen sijoittumista koskevat päätökset tulee tehdä siten, että yhdenvertaisuus, kielelliset oikeudet ja muut perusoikeudet toteutuvat. Vaikka perustuslain säännöksiin ei katsota perustelluksi nimenomaisesti pykäläkohtaisesti viitata sitä alemmassa lainsäädännössä, momentissa kuitenkin säädettäisiin, että palvelut tulee järjestää perusoikeudet turvaavalla tavalla. Tavoitteena on painottaa velvollisuutta ottaa huomioon maan eri osissa olevien ihmisten tosiasialliset mahdollisuudet saada perusoikeuksien toteutumisen kannalta välttämättömiä palveluja. Viittaus perusoikeuksien turvaamiseen asettaa vähimmäisvaatimuksen palveluiden saatavuuden järjestämiselle. Tämän esityksen lisäksi perustuslaki, erityisesti sen 6, 17, 21, 22 ja 122 §, ohjaavat valtion viranomaisten sijoittumiseen ja palveluiden saatavuuteen liittyvää päätöksentekoa ja suunnittelua. Päätöksiä ja suunnitelmia tehtäessä tulee ottaa huomioon, että perusoikeuksien tulee toteutua myös yhteiskuntaa kohtaavissa erilaisissa häiriö- ja poikkeustilanteissa.

Jo voimassa olevan hallinto-oikeudellisen lainsäädännön mukaan hyvään hallintoon ja sen mukaiseen palveluperiaatteeseen kuuluu, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja että viranomaisen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti. Palveluperiaate edellyttää, että asiakkaalle järjestetään asianmukaiset palvelut kustannustehokkaasti ja että palvelut ovat helppokäyttöisiä. Perustuslakivaliokunta on lisäksi korostanut huomion kiinnittämistä maan eri osissa olevien ihmisten yhdenvertaiseen kohteluun ja heidän tosiasiallisiin mahdollisuuksiinsa saada perusoikeuksien toteutumisen kannalta välttämättömiä palveluja. Esitetty 1 momentti toteuttaa osaltaan perustuslain tarkoittamia hyvän hallinnon edellytyksiä ja vahvistaa hallintolain 7 §:ssä jo säädetyn palveluperiaatteen valtion palvelurakennetta koskevan järjestelmätason suunnittelun ja päätöksenteon perustaksi. Kyseiset tavoitteet ovat ensisijaisia valtion palvelurakenteen järjestämisen ja toimintojen sijoittamisen suunnittelussa ja päätöksenteossa. Lainsäädännön ja suunnittelun lähtökohdaksi otetaan koko maan kattavasti valtion läsnäoloon liittyvät tarpeet ja hyödyt.

Laissa ei säädettäisi keinoista ja toimenpiteistä 1 momentissa säädettyihin tavoitteisiin pääsemiseksi, vaan ne jätettäisiin linjattavaksi ehdotetun 3 §:n mukaisessa valtioneuvoston suunnitelmassa sekä muissa mahdollisissa alueelliseen läsnäoloon ja palveluiden saatavuuteen vaikuttavissa valtion kehittämishankkeissa ja strategioissa. Keinoina tehtävien tulokselliseen järjestämiseen voivat olla esimerkiksi valtion alueellisen läsnäolon strategian mukaiset keinot; julkishallinnon yhteiskäyttöisten tilojen lisääminen ja tilojen käytön muu tehostaminen, julkishallinnon yhteistyön ja uusien toimintamallien sekä uusien työskentelytapojen käyttöönottoaminen. Valtion tehtävien tulokselliseen järjestämiseen voidaan arvioida vaikutettavan myös esimerkiksi monipaikkaisen työn edellytyksiä lisäämällä, siltä osin kuin sen arvioidaan tehostavan tilojen käyttöä sekä rekrytointia ja muuta osaamisen ja resurssien nykyistä tehokkaampaa hyödyntämistä maan eri osissa. Parempaa palvelutarpeeseen vastaamista voidaan edistää kehittämällä palveluja ja niiden käytön tukea monikanavaisesti, kehittämällä yhteispalveluita sekä muutoin lisäämällä yhteistyötä muiden julkishallinnon toimijoiden kanssa.

Edellä 1 momentissa säädettyjen ensisijaisten tavoitteiden lisäksi pykälän 2 momentin mukaan päätöksenteon ja suunnittelun tulisi vahvistaa elinvoimaisuutta, turvallisuutta ja valtion kilpailukykyä työnantajana maan eri osissa. Näin ollen palveluiden saatavuuteen ja toimintojen sijoittumiseen liittyviä tavoitteita asetettaessa sekä päätöksiä tehtäessä tulisi arvioida, miten 1 momentissa säädettyjen tavoitteiden varmistamisen lisäksi 2 momentissa säädettyjä tavoitteita voi-

daan parhaiten edistää sekä mahdollisesti myös tehdä 2 momentin tavoitteiden välillä intressipunnintaa. Lisäksi intressipunnintaa tulisi toimintojen sijoittamisesta päätettäessä tehdä eri alueiden välillä.

Elinvoimaisuuden edistämällä tarkoitettaisiin uuden toimeliaisuuden kehittämistä ja edistämistä, johon liittyisi mahdollisuuksia myös yritystoiminnan syntymiseen tai hakeutumiseen alueelle, ei yksittäisten työntekijöiden vaikutuksiin kyseisen alueen työllisyyteen. Elinvoimaisuuden edistämisen tavoitteeseen voidaan vaikuttaa esimerkiksi lisäämällä valtion aktiivista kumppanuuksien rakentamista. Tavoitetta voidaan edistää esimerkiksi vahvistamalla alueellisia osaa-miskeskittymiä sijoittamalla valtion toimintoja yliopistojen tai yliopistokeskusten läheisyyteen.

Valtion palveluiden saatavuutta ja turvallisuuden vahvistamista koskevat velvoitteet edellyttävät, että yksiköiden ja toimintojen sijoittamista koskevien päätöksiä ja suunnitelmia tehtäessä varautuminen yhteiskunnan normaaliolojen häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa otetaan huomioon siten kuin yhteisistä ja yleisistä varautumisen periaatteista kulloinkin on valtioneuvosto linjannut. Nykyisin asiaa linjataan esimerkiksi yhteiskunnan turvallisuus-strategiassa (VN periaatepäätös 2.11.2017). Palveluiden saatavuuteen ja yksiköiden ja toimintojen sijoittumiseen liittyviä päätöksiä ja suunnitelmia tehtäessä tulee ottaa huomioon, miten ne edistävät valtioneuvoston eri hallinnonalojen strategisia kokonaisturvallisuuteen liittyviä tehtäviä. Valtion läsnäolo vaikuttaa myös alueilla koettuun turvallisuuden tunteeseen. Valtion yksiköiden ja toimintojen sekä palveluiden sijoittuminen vaikuttaa toimialakohtaisesti eri tavoin kokonaisturvallisuudesta huolehtimiseen ja tulee ottaa suunnittelussa huomioon myös muilla kuin perinteisesti miellettyillä turvallisuushallinnon aloilla.

Valtion kilpailukykyä työnantajana tulee valtion toimintojen sijoittumista ja palvelurakennetta suunniteltaessa vahvistaa. Valtion tulee voida vastaisuudessaakin turvata riittävä henkilöstöresurssien saatavuus. Osaavan virkakunnan saamiseen voidaan vaikuttaa muun muassa hyvällä ja joustavalla työnantajakuvalla ja mahdollisimman laajalla rekrytointialueella. Näiden edistämiseksi valtio voi esimerkiksi edistää monipaikkaisen työnteon mahdollisuuksia.

3 §. Valtakunnallinen suunnitelma. Pykälän 1 momentissa säädettäisiin, että valtioneuvosto laatii toimikautensa ajaksi suunnitelman 2 §:ssä säädettyjen tavoitteiden toteuttamiseksi. Suunnitelmassa luodaan hallinnonalat ylittävä kokonaiskuva valtion palveluiden saatavuuden sekä yksiköiden ja toimintojen sijoittumisen tilasta ja tavoitellusta kehityksestä. Suunnitelmalla ohjataan lain soveltamisalaan kuuluvia viranomaisia niiden päätöksenteossa ja suunnittelussa. Palveluiden saatavuuden suunnittelu kattaisi teknologiariippumattomasti koko monikanavaisen palvelurakenteen, eli fyysisen palvelupisteverkon lisäksi sähköiset palvelut ja esimerkiksi puhelinpalvelut. Valtioneuvoston ohjesäännön 3 §:n 1 momentin 13 kohdan mukaisesti lakisääteinen valtakunnallinen suunnitelma tulee hyväksyä valtioneuvoston yleisistunnossa. Valtioneuvoston työnjaosta annettujen säännösten mukaisesti valtiovarainministeriö vastaisi suunnitelman käytännön valmistelusta ja esittelystä valtioneuvoston yleisistunnossa.

Suunnitelma koostuisi lain 2 §:ssä säädettyjä tavoitteita tarkentavista tavoitteista ja niitä edistävistä toimenpiteistä. Suunnitelmassa voitaisiin asettaa mitattavia tavoitteita, jotka tulisi mitoitaa toteutuksen aikajänteeseen ja käytössä oleviin resursseihin tai ne voisivat olla suuntaa-antavia valtioneuvoston tahdonilmaisuja. Suunnitelmassa voitaisiin palveluiden läheisyyttä ohjaavien periaatteellisten tavoitteiden lisäksi linjata tarkemmin esimerkiksi palveluiden tavoittelusta etäisyyksistä ja ajallisesta saavutettavuudesta. Suunnitelman tarkemmasta toimeenpanosta vastaisivat asianomaiset ministeriöt. Perustuslain 68 §:n 1 momentin mukaisesti kukin ministeriö vastaa toimialallaan asioiden valmistelusta. Valtioneuvoston suunnitelma ei sisältäisi suoraan velvoittavia hallinnon sisäisiä määräyksiä, mutta siinä asetettuja tavoitteita tulisi edistää hallinnonaloilla virastojen tulossuunnitelmissa ja tehtäessä palvelurakenteita ja yksiköiden ja

toimintojen sijoittamista koskevia päätöksiä. 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 kyseiset linjaukset toimivat pohjana suunnitelman valmistelulle.

Momentissa säädettäisiin, että suunnitelman tulee perustua hallinnonalat ylittävälle kokonaiskuvalle valtion palveluiden tarpeen ja saatavuuden sekä yksikköjen ja toimintojen sijoittumisen tilasta. Suunnitelman tulee perustua tutkittuun tietopohjaan. Vaikka suunnitelma laaditaan hallituskauden ajaksi, sen tulee antaa pohja myös hallituskautta pidemmälle kehittämiselle. Momentissa säädettäisiin, että suunnitelman tulee sisältää arvio toimintaympäristön muutoksista seuraavan kahdeksan vuoden aikana.

Momentissa säädettäisiin myös suunnitelman sisällöstä. Säännös jättäisi valtioneuvostolle harkintavaltaa suunnitelman sisällön laadun ja laajuuden suhteen. Suunnitelmassa asetettaisiin strategisen tason linjauksia yksiköiden ja toimintojen sijoittamiselle sekä strategisia kehittämistavoitteita valtion eri kanavia pitkin tarjottujen palveluiden saatavuudelle. Valtion palveluiden saatavuudelle ja turvallisuuden vahvistamiselle lain 2 §:ssä asetetut tavoitteet edellyttävät, että suunnitelmaa laadittaessa otetaan huomioon varautuminen yhteiskunnan normaaliolojen häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa.

Tavoitteita voitaisiin asettaa yhteisesti tai niitä voitaisiin asettaa myös hallinnonaloittain, johon mm. eri hallinnonalojen huomattavan erilaisista profileista, suhteesta esimerkiksi työn paikkariippuvuuteen. Tarkoituksena on kuitenkin laatia valtioneuvostotason suunnitelma siten yleisellä tasolla, että yksittäisiä palveluita koskevia saatavuus- tai muita kehittämistavoitteita ei ole tarkoitus siinä asettaa, vaan niitä tulee tarvittaessa asettaa ministeriöiden ja virastojen tulossuunnitelmissa. Suunnitelmassa ei ole tarkoituksenmukaista käsitellä yksittäisten virastojen, laitosten tai liikelaitosten toimipisteiden sijaintia. Jokaisella toimialalla on niille ominaisia profiilimaisia piirteitä, esimerkiksi valmiuteen ja turvallisuuteen liittyen, jotka otetaan suunnitelmaa laadittaessa huomioon. Suunnitelmassa ei ole lähtökohtaisesti tarkoitus käsitellä turvakriittisten tai muidenkaan alojen osalta salassa pidettävää aineistoa. Mikäli salassa pidettävän tiedon käsittelyä ei joissain tapauksissa voida välttää, salassapitovelvollisuus koskee kaikkia 4 §:ssä tarkoitettua toimielimen jäseniä.

Suunnitelmaan olisi kuitenkin sisällytettävä tieto 2 §:ssä säädettyjen valtakunnallisten tavoitteiden kannalta erityisen merkityksellisestä uuden yksikön tai toiminnon perustamisesta tai lakauttamisesta sekä merkittävimmistä palveluiden saatavuutta muuttavista hankkeista. Tämä sisältö ohjaava säännös olisi kirjoitettu velvoittavaan muotoon. Merkittävimpien hankkeiden tulisi olla ennakolta ohjaavan ministeriön ja valtioneuvoston tiedossa, jotta ne voivat käyttää 5 §:ssä säädettyä toimivaltaansa ja 2 §:ssä säädettyjen tavoitteiden toteutumisesta voidaan varmistua. Hankkeet ja niiden arvioitu ajankohta todetaan suunnitelmassa, mutta tarkemmat päätökset ja linjaukset valmistellaan hallinnonaloilla. Lisäksi merkittävimmät yksittäiset hankkeet tulisi voida yhteen sovittaa valtionhallinnon rakenteita koskevan muun valmistelun kanssa. Eri-tyisen merkittäviksi voitaisiin katsoa hankkeet, jotka koskevat esimerkiksi kokonaan uuden keskusviraston perustamista, taikka kokonaisvaltainen yhtä tai useampaa viranomasta koskeva palvelu- tai toimitilaverkon uudistaminen.

Momentin mukaan suunnitelman tavoitteilla voisi olla alueellisia painotuksia. Tämä voisi olla perusteltua, mikäli alueellinen yhdenvertaisuus sitä edellyttää. Painotuksia voisi liittyä myös esimerkiksi kielivähemmistöjen palveluiden turvaamiseen.

Pykälän 2 momentin mukaan suunnitelmassa voitaisiin asettaa tavoitteita ja kehittämistoimenpiteitä myös yhteispalvelun, julkishallinnon yhteiskäyttöisten tilojen ja monipaikkaisen työskentelyn järjestämiselle ja vastaavalle palvelurakenteeseen ja toimintojen sijoittamiseen vaikuttavalle kehittämiselle. Tämä edellyttää tiivistyvää yhteistyötä muun julkisen hallinnon kanssa. Erityisesti julkisen hallinnon yhteispalveluista annetussa laissa (223/2007) tarkoitetuilla yhteispalveluilla on suuri merkitys palvelurakenteen kehittämisen ja toimintojen sijoittamisen kannalta ja niihin liittyvien tavoitteiden sisällyttäminen suunnitelmaan saattaa olla tarpeellista. Julkisen hallinnon yhteispalvelun neuvottelukunnan kuulemisesta säädettäisiin 4 pykälässä. Suunnitelmassa mahdollisesti linjattavat valtakunnalliset kehittämistavoitteet voivat käytännössä tarkemmin päätettävällä tarkkuudella liittyä esimerkiksi tarkoituksenmukaisten fyysisten ja sähköisten työtilojen, työvälineiden ja infrastruktuurin järjestämiseen, julkishallinnon yhteiskäyttöisten tilojen lisäämiseen.

Suunnitelma kattaisi kokonaisuudessaan lain soveltamisalaan kuuluvan valtionhallinnon eli valtioneuvoston ja sen ministeriöiden alaisen hallinnon, tietyin 1 §:ssä säädettyin poikkeuksin. Valtioneuvoston ohjaustoimivalta ei ulotu kuntien palvelurakenteisiin eikä Kansaneläkelaitokseen, joka on eduskunnan valvonnan alainen julkisoikeudellinen laitos. Tätä ei ole laissa tarkoitus muuttaa. Momentissa kuitenkin säädettäisiin, että suunnitelmaa laadittaessa otetaan huomioon Kansaneläkelaitoksen, kuntien ja muun julkisen hallinnon, esimerkiksi mahdollisten kuntaa suurempien itsehallinnollisten alueiden, yksikköjen, palveluiden ja muiden toimintojen sijoittumista koskevat suunnitelmat. Muun muassa julkisen hallinnon yhteispalveluista annetun lain mukaiset valtion, kuntien ja Kansaneläkelaitoksen yhteispalvelujärjestelyt vaikuttavat valtion yksiköiden, palveluiden ja muiden toimintojen sijoittumista koskeviin ratkaisuihin sekä palveluiden tarjoamisen mahdollisuuksiin. Tavoitteita voidaan yhteen sovittaa 4 §:ssä tarkoitettussa toimielimessä.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin suunnitelman laatimisesta ja päivittämisestä. Jotta suunnitelma mahdollistaisi pitkäjänteisen kehittämisen ja olisi mahdollisimman vaikuttava, tulisi se yhteen sovittaa julkisen talouden resursseja ohjaavan julkisen talouden suunnitelman kanssa. Valtioneuvoston tulisi seurata ja arvioida suunnitelman toteutumista ja tarkistaa suunnitelmaa tarvittaessa, esimerkiksi valtiontalouden kehyspäästösten yhteydessä, jolloin myös esimerkiksi erityisen merkitykselliset uuden yksikön tai toiminnon perustamisesta tai lakkauttamista koskevat suunnitelmat ja palveluiden saatavuutta koskevat hankkeet voidaan ottaa kokonaisuuden kannalta huomioon. Myös suunnitelman tarkistaminen hyväksyttäisiin valtioneuvoston yleisistunnossa. Tarkemmin suunnitelman valmistelusta ja aikataulusta voitaisiin tarvittaessa säätää valtioneuvoston asetuksella. Suunnitelman sisällöstä ei kuitenkaan voisi antaa asetuksessa tarkempia säännöksiä, jotta valtioneuvoston harkintavaltaa suunnitelman sisällön laadun ja laajuuden suhteen ei tarpeettomasti rajoitettaisi siitä, mitä laissa säädetään.

4 §. *Valtion palveluiden saatavuuden ja toimintojen sijoittumisen yhteistyöryhmä.* Esityksen 4 pykälässä säädettäisiin toimielimestä, jonka tehtävän olisi tukea valtioneuvostoa suunnittelussa, seurannassa ja koordinaatiossa. Toimielimen nimeksi säädettäisiin Valtion palveluiden saatavuuden ja toimintojen sijoittumisen yhteistyöryhmä (myöh. yhteistyöryhmä). Valtiovarainministeriö asettaisi yhteistyöryhmän valtioneuvoston toimikauden ajaksi. Siinä olisivat edustettuina kaikki ministeriöt, Kansaneläkelaitos ja Suomen kuntaliitto sekä valtiovarainministeriön toimielimen asettamispäätöksessä erikseen nimeämät erityyppisillä toimialoilla toimivat merkittävästi asiakaspalvelua tarjoavat viranomaiset tai viranomaiset, joilla on muutoin laaja toimipaikkaverkosto. Yhteistyöryhmässä voisi olla myös valtion liikelaitoksien edustaja. Yhteistyöryhmä ei tekisi palvelurakenteen järjestämiseen tai toimintojen sijoittamiseen liittyviä päätöksiä. Perustuslain 68 §:n 1 momentin mukaan kukin ministeriö vastaa toimialallaan asioiden valmistelusta. Käytännössä yhteistyöryhmän tehtävät tulisivat liittymään valtakunnallisen suunnitelman

telman valmistelun tukemiseen muun muassa kokoamalla ja sovittamalla yhteen hallinnonala-kohtaista suunnittelua ja sovittamalla niitä yhteen hallitusohjelman ja valtioneuvostotasoisten suunnitelmien ja strategioiden kanssa. Yhteistyöryhmä myös seuraisi ja arvioisi suunnitelman edistymistä. Se myös tekisi suunnitelman laatimiseksi ja tarkistamiseksi ehdotuksia. Yhteistyöryhmä tukisi tietopohjan kehittämisessä ja ylläpidossa ja arvioisi tietotarpeita liittyen valtion palvelurakenteen tilaan, palveluiden saatavuuteen ja valtion toimintojen sijoittumiseen. Yhteistyöryhmä toimisi lisäksi yhteistyön, tiedonvaihdon ja koordinaation foorumina.

Yhteistyöryhmän tulisi kuulla ainakin maakuntien liittoja, Valtion yhteispalveluiden neuvottelukuntaa ja muita valtion palveluiden kehittämiseksi perustettuja toimielimiä. Tällainen taho olisi esimerkiksi Digi arkeen -neuvottelukunta, joka on perustettu tukemaan digitaalisten palvelujen kehittämistä niin, että eri väestöryhmät pystyisivät käyttämään yhdenvertaisesti digitalisaation tuomia mahdollisuuksia. Yhteistyöryhmä tulisi kuulla myös alueiden kehittämiseksi perustettuja toimielimiä, jollainen on alueiden uudistumisen neuvottelukunta. Kuuleminen on tarkoitus toteuttaa säännöllisesti, vuorovaikutteisesti ja mahdollisimman tarkoituksenmukaisella tavalla olemassa oleviin ja kehittyviin kuulemisprosesseihin yhdistäen, esimerkiksi pyrkimällä hyödyntämään kehitteillä olevia toimintamalleja, kuten suunniteltuja aluekehittämiskeskusteluja. Kuulemista koskeva säännös ei poissulje alueiden kehittämisestä ja rakennerahastotoiminnan hallinnoinnista annetun lain (7/2014) velvoitteita kuulla kuntaa tai maakuntaa alueen kehittämisen kannalta merkittävistä suunnitelmista ja toimenpiteistä. Kokonaisturvallisuuden huomioon ottamiseksi suunnittelussa, yhteistyöryhmä kuulisi lisäksi valtion kokonaisturvallisuuden ja varautumisen asiantuntijaelimiä, jollainen olisi ainakin puolustusministeriön yhteydessä toimivaa Turvallisuuskomitea ja sen sihteeristö (77/2013). Laissa säädetty kuultavien lista ei ole muut tahot poissulkeva, vaan riippuen muun muassa kulloisenkin suunnitelman sisällöstä ja laajuudesta, yhteistyöryhmä voi kuulla tarpeen mukaan esimerkiksi yksittäisiä virastoja tai muita tarpeellisia tahoja. Yhteistyöryhmä kuulisi myös kuntaa suurempia itsehallinnollisia alueita, kun sellaiset on perustettu. Henkilöstön vaikutusmahdollisuus otetaan huomioon säätämällä, että yhteistyöryhmä kuulee valtion henkilöstöä edustavia pääsopijajärjestöjä.

Yhteistyöryhmän kokoonpanosta ja 1 momenttiin liittyvistä tehtävistä, sisältäen säännöksiä muun muassa menettelyistä kuulemiseen liittyen, voitaisiin tarvittaessa säätää tarkemmin valtioneuvoston asetuksella.

5 §. Toimivalta. Pykälän 1 momentissa säädettäisiin, että toimivalta päättää valtion yksiköiden ja toimintojen sijoittumispaikasta kuuluu asianomaiselle hallinnonala ohjaavalle ministeriölle, ellei muualla laissa toisin säädetä. Sijoittumispaikalla tarkoitetaan fyysisistä sijoituspaikkaa eikä jonkin yksikön tai toiminnon organisatorista sijaintia hallintokoneistossa. Voimassa olevassa laissa valtion yksikköjen ja toimintojen sijoittamisesta koskevasta toimivallasta eli niin sanotussa alueellistamislaissa säädetään ministeriön toimivallasta päättää valtion keskushallinnon yksikköjen ja valtakunnallisesti tai keskitetysti hoidettavien valtion toimintojen sijoittamisesta. Ehdotettu säännös on vastaavan kaltainen, mutta ehdotetussa laissa toimivalta päättää sijainnista ei olisi riippuvainen siitä, onko kyseessä valtakunnallinen tai keskitetysti hoidettava valtion toiminto. Kyseessä on yleissäännöksen luonteinen säännös, jonka tarkoituksena on, ettei valtion yksikköjen ja toimintojen sijainnista olisi välttämätöntä erikseen säätää laissa tai asetuksessa. Säännös olisi toissijainen suhteessa siitä poikkeaviin säännöksiin. Ministeriöiden toimivalta ei käytännössä merkittävästi muutu suhteessa voimassa olevaan lakiin, sillä valtion viranomaiset on nykyään organisoitu toimimaan pääasiallisesti valtakunnallisesti. Valtion hallinnon toimipaikoista ja niiden sijainnista myös säädetään usein niitä koskevassa erityislainsäädännössä. Ministeriön yksittäistapauksellista päätösvaltaa ei voida käyttää vastoin muissa laeissa mahdollisesti olevia säännöksiä yksikköjen sijoituspaikoista. Eduskunta voi yksittäistapauksessa säätää ehdotetun lain systematiikasta poikkeavasti myös sijaintipaikasta. (PeVL 6/2002).

Momentissa säädettäisiin myös, että asianomainen ministeriö voisi pidättää itselleen alaisensa viranomaisen päätösvalan yksikköjen ja toimintojen sijoittumispaikkaa ja yksiköissä annettavan asiakaspalvelun saatavuutta koskevassa asiassa, mikäli ministeriö katsoo päätöksen 2 §:ssä säädettyjen tavoitteiden tai 3 §:ssä tarkoitettun suunnitelman tavoitteiden kannalta merkitykselliseksi. Pidättämisoikeus koskee asiakaspalvelun saatavuuden järjestämistä, eikä sillä voida vaikuttaa edes välillisesti viranomaisen asiakkaana olevien yksilöitä tai yhteisöjä koskeviin päätöksiin. Voimassa olevassa valtion yksikköjen ja toimintojen sijoittamista koskevasta toimivallasta annetussa laissa säädetään ministeriön toimivallasta pidättää itselleen alaisensa virastojen ja laitosten päätösvalta alueellisten ja paikallisten valtion yksikköjen ja toimintojen lakkauttamista tai supistamista koskevissa asioissa, jotka ministeriö katsoo merkittäviksi. Ehdotettu säännös vastaa osin voimassa olevaa alueellistamislain säännöstä, mutta ei olisi rajoittunut valtion alueellisten tai paikallisten yksikköjen tai toimintojen lakkauttamista tai supistamista koskeviin tapauksiin. Ehdotettu säännös sisältäisi lisäksi mahdollisuuden pidättää myös päätöksiä, jotka määrittelevät yksiköissä tarjottavien asiakaspalveluiden saatavuutta. Yksikössä tarjotulla palvelulla tarkoitetaan fyysisessä sijaintipaikassa tarjottua hallinnon asiakkaille suunnattua käyntiasiointipalvelua sekä esimerkiksi yksiköissä paikan päällä annettavaa apua digitaalisten palveluiden käyttämiseen. Päätöksen pidättämistoimivalta ei kuitenkaan sanamuotonsa mukaan koske alaisten virastojen digitalisten palveluiden järjestämistä koskevia päätöksiä. Pidättämistoimivaltaa voitaisiin käytännössä käyttää esimerkiksi tilanteissa, joissa päätetään uusien yksikköjen ja toimintojen sijaintipaikoista tai yksikköjen ja toimintojen lakkauttamista, mutta esimerkiksi myös, kun päätetään toiminnan merkittävästä supistamisesta tai laajentamisesta, palvelutarjonnan sijoittumisesta, palvelutarjonnan laajuudesta tai palveluiden aukioloajoista.

Ministeriön yksittäistapauksellista päätösvaltaa ei voida käyttää vastoin muissa laeissa mahdollisesti olevia säännöksiä yksikköjen sijoituspaikoista. Ministeriön päätöksen pidättämistoimivalta ei siis koske tilanteita, joissa toimipaikkojen sijainnista on säädetty laissa tai lain nojalla asetuksessa. Päätösvalan pidättämistoimivalta koskee tilanteita, jossa päätösvalta on lailla tai asetuksella delegoitu viraston päätettäväksi.

Ministeriöiden oikeus pidättää alaisensa hallinnon päätöksiä yksiköissä annettavan asiakaspalvelun saatavuuden osalta voidaan arvioida selkeyttävän ministeriöiden toimivaltaa asiassa. Ministeriö vastaa perustuslain mukaan alaisensa hallinnon asianmukaisesta toiminnasta ja sillä on toimivalta antaa hallinnon sisäisiä määräyksiä. Lisäksi voimassa olevan virastojen aukiolosta annetun omaperäisasetuksen (332/1994) nojalla ministeriöillä on ollut toimivalta asettaa ehtoja virastojen aukiololle tai kieltää virastoa poikkeamasta asetuksessa määritellystä aukiolosta. Ministeriöllä on siis voimassa olevan lainsäädännön eri säädösten mukaan jo nykyisin toimivaltaa ohjata alaisensa hallinnon palveluiden järjestämistä. Ministeriön toimivallan tarkentaminen esiteyllä tavalla kattamaan sen alaisen hallinnon yksiköiden sijoittumispaikkojen lisäksi yksiköissä järjestettävien palveluiden saatavuus, tukee alueellistamisen uudistamisen strategian linjausta, jonka mukaan valtion läsnäolon alueilla tulee perustua palvelutarpeeseen ja viranomaistoiminnan tehtävien järjestämiseen tuloksellisesti. Esitys selkeyttää ministeriöiden mahdollisuuksia varmistaa alaisensa hallinnon osalta lakisääteisten, valtakunnallisissa suunnitelmissa mahdollisesti tarkentuvien tavoitteiden toteutuminen. Esitys on tarpeellinen koordinaation ja vaikuttavuuden vahvistamisen kannalta ja jopa välttämätöntä laajempien palvelupisteverkkoratkaisujen ohjaamiseksi.

Päätöksentekovallan pidättäminen edellyttää kuitenkin objektiivista asian merkityksellisyyden arviointia. Yksiköiden ja toimintojen sijoittaminen sekä palveluiden saatavuudesta päättäminen on lähtökohtaisesti viraston johtamisasia. Päätöksen pidättämisoikeus on poikkeus, jota on tarkoituksella käytetty lähinnä tilanteissa, joissa on selkeästi vaarana, että viranomainen ei toiminnassaan toteuta valtioneuvoston päättämään suunnitelmaa tai sitä tarkentavia hallinnonalakohtaisia linjauksia tai esimerkiksi laillisuusvalvojien antamia päätöksiä. Päätöksen pidättämisoikeuteen

nähdessä ensisijaisia ohjauskeinoja ovat tulosohjaus ja ministeriön muu hallinnonalaansa kohdistuva ohjaus. Käytännön toiminnan kannalta onkin tärkeää, että ministeriö ja virasto jakavat yhteisen tilannekuvan toiminnan ja palvelujen nykytilanteesta sekä kehittämissuunnista, eikäotto-oikeutta ole syytä juuri käyttää. Ministeriöille säädetty toimivalta takaa osaltaan kansanvaltaisuuden toteutumista päätöksenteossa.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin, nykyisin voimassa olevaa alueellistamislain 3 §:n 3 momenttia vastaavasti, että ministeriössä 1 momentissa tarkoitettut asiat päättää ministeriö. Kuten voimassa olevassa laissa, tätä toimivaltaa ei voisi delegoida virkamiehille ministeriön sisällä työjärjestyksin. Lisäksi momenttiin sisältyisi informatiivinen säännös siitä, että asian siirtämisestä valtioneuvoston yleisistunnon ratkaistavaksi säädetään valtioneuvostosta annetun lain (175/2003) 14 §:ssä. Kyseisen säännöksen mukaan ministeriön päätettäväksi kuuluva asia on yksittäistapauksessa siirrettävä yleisistunnossa ratkaistavaksi, jos sen katsotaan olevan niin laajakantoinen tai periaatteellisesti tärkeä, että se olisi ratkaistava yleisistunnossa. Siirtämisestä päättää yleisistunto pääministerin tai asianomaisen ministerin esityksestä.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin velvollisuudesta arvioida ennen valtion yksikköjen ja toimintojen sijoittamista ja yksikössä annettavan asiakaspalvelun saatavuutta koskevan päätösten tekemistä niiden vaikutukset 2 §:ssä säädettyjen tavoitteiden ja 3 §:ssä tarkoitettun suunnitelman tavoitteiden toteutumisen kannalta. Uusien yksikköjen ja toimintojen sijaintipaikoista tai yksikköjen ja toimintojen lakkauttamisesta, merkittävästä supistamisesta tai laajentamisesta sekä niissä tarjottavien palvelujen saatavuudesta päätettäessä olisi arvioitava, miten päätös edistää toiminnan tuloksellisuutta ja mikä on sen vaikutus eri asiakasryhmien palvelutarpeen kannalta. Lisäksi pitäisi arvioida päätösten mahdolliset vaikutukset alueiden elinvoimaisuuden ja turvallisuuden kannalta sekä miten päätös vaikuttaa valtion kilpailukykyyn työnantajana. Yksiköissä tarjottavien palveluiden tarvetta arvioitaessa tulisi ottaa huomioon esimerkiksi palvelun luonne ja sen kiireellisyys asiakkaan oikeuksien kannalta, etäisyys asiakkaisiin, eri asiakasryhmien erityiset tarpeet yksiköissä paikan päällä tapahtuvalle asioinnille sekä asiakkaiden kielelliset oikeudet. Lisäksi arviossa tulisi ottaa huomioon muun muassa digitaalisten palveluiden saatavuus ja kattavuus suhteessa viranomaisen palvelutehtävien kokonaisuuteen. Momentin mukainen velvoite täydentää osaltaan hyvän hallinnon mukaista palveluperiaatetta, jonka voidaan katsoa edellyttävän palvelutarpeiden arviointia. Tehtävän arviointityön laajuus ja tarkkuus suhteutetaan muun muassa muutoksen kohteena olevien tilojen, toimintojen ja palveluiden lukumäärään, muutoksen asialliseen laajuuteen ja kestoon sekä sen potentiaalsiin henkilöstö- ja asiakasvaikutuksiin sekä palveluiden saatavuuden osalta vaikutuksiin hyvän hallinnon ja perusoikeuksien toteutumisen kannalta.

Momentissa säädettäisiin, että vaikutusarviot olisi pyynnöstä toimitettava valtiovarainministeriölle. Valtiovarainministeriölle on perusteltua säätää mahdollisuus tarpeen mukaan seurata ja osaltaan varmistua vaikutusarviointien asianmukaisesta valmistelusta. Valtiovarainministeriö voi tarvittaessa kommentoida laadittua arviointia ja myös konsultoida asiassa toimivaltaista ministeriötä tai muuta viranomaista. Valtiovarainministeriö ei voi kuitenkaan muuttaa päätöksen sisältöä taikka estää sen toimeenpanoa. Valtiovarainministeriö antaisi myös yleistä ohjeistusta vaikutusten arvioimiseksi. Valtiovarainministeriön tehtäviin ja yleistöimivaltaan kuuluu yleisen valtioneuvoston ohjesäännön ja valtiovarainministeriöstä annetun valtioneuvoston asetuksen nojalla valtionhallintoa koskevan ohjeistuksen antaminen valtionhallinnon ja sen palveluiden rakenteita ja alueellistamista koskevissa asioissa, eikä siitä ole perusteltua laissa erikseen säätää.

6 §. Voimaantulo.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin, että laki tulee voimaan 1 päivänä tammikuuta 2022.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin, että lailla kumottaisiin laki valtion yksikköjen ja toimintojen sijoittamisesta koskevasta toimivallasta (362/2002). Samalla kumoutuu valtioneuvoston asetus valtion yksikköjen ja toimintojen sijoittamisesta koskevasta toimivallasta (567/2002). Säännösten kumoamisen myötä myös Alueellistamisen koordinaatioryhmä lakkaa.

8 Lakia alemman asteinen sääntely

Esitykseen sisältyy asetuksenantovaltuuksia. Esityksen 3 pykälän 3 momentin mukaan valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä suunnitelman valmistelusta ja aikataulusta. Tarkoituksena on mahdollistaa teknisten valmisteluaikojen ja valmisteluvaiheita koskevien säännösten antaminen, jotta suunnitelma saadaan ajallisesti ja asiallisesti yhteen sovitettu julkisen talouden suunnitelman ja mahdollisesti muiden valtioneuvoston suunnitelmien kanssa. Myös julkisen talouden suunnitelman valmistelusta, johon tässä esityksessä tarkoitettu suunnitelman valmistelu tulee yhteen sovittua, säädetään valtioneuvoston asetuksella.

Lisäksi lain 4 pykälässä säädettäisiin Valtion palveluiden saatavuuden ja toimintojen sijoittamisen yhteistyöryhmästä. Lain 4 pykälän 2 momentin mukaan valtioneuvoston asetuksella voitaisiin antaa tarkempia säännöksiä yhteistyöryhmän kokoonpanosta, kuulemismenettelyistä sekä muista 1 momenttiin liittyvistä tehtävistä. Tarkoituksena on mahdollistaa se, että valtioneuvoston asetuksessa voitaisiin tarvittaessa tarkemmin määritellä yhteistyöryhmän kuulemiskäytännöistä ja siitä, mitä tahoja sen tulee kuulla. Lisäksi voi olla tarpeen määritellä tarkemmin niitä tekijöitä, joiden mukaan valtiovarainministeriö päättää yhteistyöryhmään kutsuttavista viranomaisista. Tällaisia tahoja voi syntyä ajan myötä lisää. Valtioneuvoston asetuksella voi olla tarpeen säätää tarkemmin yhteistyöryhmän lakisääteisistä suunnitelman laatimiseen ja seurantaan liittyvistä yhteensovittamistehtävistä. Toimielin ei tekisi hallinnollisia päätöksiä. Näitä asetuksessa säädettäviä tehtäviä olisivat ainakin suunnitelman valmistelussa tukeminen kokoomalla ja sovittamalla yhteen hallinnonalakohtaista suunnittelua, valtakunnallisen suunnitelman edistymisen seuraaminen ja arviointi, ehdotuksien tekeminen suunnitelman laatimiseksi ja tarkistamiseksi, tukeminen tiedon keräämisessä ja tietopohjan ylläpitämisessä. Yhteistyöryhmä toimii myös muutoin yhteistyön, tiedonvaihdon ja koordinaation foorumina.

9 Voimaantulo

Ehdotetaan, että laki tulee voimaan 1.1.2022.

10 Toimeenpano ja seuranta

Mahdollisimman pian esityksen hyväksymisen jälkeen ryhdytään valmistelemaan esityksen mukaista valtakunnallista suunnitelmaa ja suunnitteluprosessia sekä uuden toimielimen, Valtion palveluiden saatavuuden ja toimintojen sijoittumisen yhteistyöryhmän, työn käynnistämistä. Suunnitelman on tarkoitus luoda hallinnonalat ylittävä kokonaiskuva valtion palvelurakenteen ja toimintojen sijoittumisen tilasta ja tavoitellusta kehityksestä. Suunnitelma valmisteltaisiin poikkihallinnollisessa ministeriöiden ja virastojen välisessä yhteistyössä ja käsiteltäisiin valtioneuvostossa. Suunnitelma olisi saatettava voimaan kevään 2022 aikana. Arvio uuden lain ja valtakunnallisen suunnitelman toimivuudesta olisi perusteltua laatia noin kahden vuoden kuluttua siitä, kun suunnitelma on ensimmäisen kerran tehty hallituskauden vaihtumisen jälkeen.

11 Suhde muihin esityksiin

Esitys liittyy vuoden 2022 talousarvioon. Lain voimaantulon ensimmäisenä vuonna tarvitaan lisäresursseja uuden lainsäädännön edellyttämän ensimmäisen suunnitelman mukaiseen määrittely- ja valmistelutyöhön. Tätä varten valtiotalouden kehykseen 2022-2025 on vuodelle 2022 esitetty kertaluonteista 100 000 euron lisäystä valtiovarainministeriön pääluokan momentille 28.40.03 palvelurakenteiden ja valtion hallintorakenteiden kehittäminen.

12 Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki valtion palveluiden saatavuuden ja toimintojen sijoittamisen perusteista. Lailla kumottaisiin voimassa oleva laki valtion yksikköjen ja toimintojen sijoittamista koskevasta toimivallasta (362/2002).

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi yleisistä tavoitteista (2§), jotka olisi otettava huomioon valtion palveluiden saatavuutta järjestettäessä ja valtion yksiköitä ja toimintoja sijoittaessa. Palveluiden saatavuuden järjestäminen kattaisi teknologiariippumattomasti koko monikanavaisen palvelurakenteen, eli fyysisen palveluverkon lisäksi sähköiset palvelut ja esimerkiksi puhelinpalvelut. Valtion palveluiden saatavuus tulisi järjestää sekä yksiköt ja toiminnot sijoittaa siten, että valtion tehtävät hoidetaan tuloksellisesti ja palvelujen saatavuus vastaa eri asiakasryhmien palvelutarpeeseen. Valtion palveluiden saatavuutta ja yksiköiden ja toimintojen sijoittamista koskevien päätösten ja suunnitelmien tulee lisäksi vahvistaa elinvoimaisuutta, turvallisuutta ja valtion kilpailukykyä työnantajana maan eri osissa.

Lain 2 §:ssä säädettäisiin, että palvelut tulee järjestää perusoikeudet turvaavalla tavalla. Tavoitteena on painottaa velvollisuutta ottaa huomioon maan eri osissa olevien ihmisten tosiasialliset mahdollisuudet saada perusoikeuksien toteutumisen kannalta välttämättömiä palveluja. Perustuslakivaliokunta on korostanut huomion kiinnittämistä maan eri osissa olevien ihmisten yhdenvertaiseen kohteluun ja heidän tosiasiallisiin mahdollisuuksiinsa saada perusoikeuksien toteutumisen kannalta välttämättömiä palveluja (PeVL 37/2006 vp s. 2–3).

Ehdotettu laki ja sen tavoitteet liittyvät keskeisesti PL 6 §:n mukaiseen yhdenvertaisuusperiaatteeseen. Palveluja järjestettäessä ei tehdä eroa sille, onko asiakkaana yksityinen kansalainen, yritys tai yhteisö. Hyvän hallinnon periaatteen mukaisesti palvelut tulisi saavuttaa yhdenvertaisesti. Tämä tarkoittaa sitä, että ketään ei ilman hyväksyttävää perustetta aseteta eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Samalla turvataan jokaisen oikeus asiassaan käyttää tuomioistuimessa ja muussa viranomaisessa omaa kieltään, suomea tai ruotsia, sekä saada toimituskirjansa tällä kielellä siten kuin laissa erikseen säädetään (perustuslain 17 §). Hyvän hallinnon takeisiin kuuluu myös asioinnin tukeminen myös muilla kuin kansalliskielillä ja kotimaisilla saamen kielillä. Ehdotetun lain tavoitteet, valtakunnallisen suunnittelun ja koordinaation lisääminen sekä kansanvaltaisen päätöksenteon vahvistaminen toimivaltapykälässä ovat omiaan edistämään yhdenvertaisuuden ja kielellisten oikeuksien edistämistä valtion toimipaikka- ja palvelurakennetta kehitettäessä.

Lisäksi perustuslaissa on muita säännöksiä, jotka on otettava yksiköitä ja palveluita sijoitettaessa ja palveluiden saatavuutta järjestettäessä huomioon. Perustuslain 21 §:ssä säädetään oikeusturvasta ja hyvän hallinnon takeista. Sen mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheutonta viivytystä. Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Perustuslain 122 §:n mukaan hallintoa järjestettäessä tulee pyrkiä yhteensopiviin aluejaotuksiin, joissa turvataan suomen- ja ruotsinkielisen väestön mahdollisuudet saada palveluja omalla kielellään samanlaisten

perusteiden mukaan. Mainitut perustuslain säännökset ohjaavat valtion viranomaisten sijoittamiseen ja palveluiden saatavuuteen liittyvää päätöksentekoa ja suunnittelua. Perustuslain säännöksiin ei kuitenkaan katsota perustelluksi nimenomaisesti viitata sitä alemmassa lainsäädännössä. Niihin kuitenkin viitataan lain 2 §:n perusteluissa. Ehdotettu laki ja sen tavoitteet ovat sopusoinnussa mainittujen perustuslain kohtien kanssa.

Esityksen 5 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi valtion yksikköjen ja toimintojen sijoittamista koskevasta toimivallasta. Tällainen toimivalta kuuluu pykälän 1 momentin mukaan asianomaiselle ministeriölle, jossa 2 momentin mukaan päätöksen tekee ministeri, jollei asiaa siirretä valtioneuvoston yleisistunnolle. Perustuslain 119 §:n 2 momentin nojalla valtionhallinnon toimielinten yleisistä perusteista on säädettävä lailla, jos niiden tehtäviin kuuluu julkisen vallan käyttöä. Valtionhallinnon yksiköistä voidaan muutoin tämän perustuslainkohdan mukaan säätää asetuksella. Yleisillä perusteilla tarkoitetaan lähinnä yksikön nimeä, toimialaa sekä pääasiallisia tehtäviä ja toimivaltuuksia (HE 1/1998 vp, s. 174/II). Valtion yksiköiden sijoituspaikasta ei perustuslain mukaan tarvitse säätää lailla. Tämän johdosta perustuslakivaliokunta on katsonut, että perustuslain 119 §:n 2 momentin säännösten tarkoituksena ei ole ollut pidättää valtionhallinnon yksiköitä koskevia ratkaisuja yksinomaan säädösmuodossa eli lailla tai asetuksella tehtäviksi. Niitä voidaan tehdä myös hallintopäätöksin (PevL 6/2002). Ministeriö voi siis tehdä sijoittumisesta päätöksen. Perustuslaki tai voimassa oleva lainsäädäntö ei aseta lailla säätämisen vaatimuksia viranomaisen toiminnan sijoittamista koskeville ratkaisuille silloin, kun sijoittamiskysymykseen ei liity viranomaisen tehtäviä tai toimivaltuuksia koskevia ratkaisuja. Koska perustuslain 119 §:n 2 momentin mukaan julkista valtaa käyttävien valtion virastojen ja laitosten toiminnan perusteista tulee säätää lailla, olisi johdonmukaista säännellä kuten nykyisin myös muiden valtion hallinnon toimintojen ja yksikköjen sijoittamista koskevasta toimivallasta lain tasolla. Muita kuin julkista valtaa käyttäviä valtion yksiköitä ja toimintoja koskien ei ole estettä vastaavaan lainsäädäntöön sijoittamistoimivallan sääntelyyn, vaikka niiden toiminnan perusteista muutoin voitaisiin perustuslain mukaan säätää asetuksella. Näin ollen sijoittamisesta voitaisiin esityksen mukaan päättää hallintopäätöksellä, riippumatta siitä, onko kyseessä julkista valtaa käyttävä valtion viranomaisen yksikkö.

Esityksen 5 pykälän 2 momentissa ehdotettu toimivaltajärjestely vastaisi ministeriön osalta perustuslain 68 §:n 2 momentin vaatimusta siitä, että keskeisten ministeriölle kuuluvien asioiden ratkaiseminen ministeriössä kuuluu ministerille.

Lisäksi 5 §:n 1 momentin mukaan asianomainen ministeriö voisi pidättää itselleen alaisensa viranomaisen päätösvallan yksikköjen ja toimintojen sijoittumispaikkaa ja yksiköissä annettavan asiakaspalvelun saatavuutta koskevassa asiassa, mikäli ministeriö katsoo päätöksen 2 §:ssä säädettyjen tavoitteiden tai 3 §:ssä tarkoitetun suunnitelman tavoitteiden kannalta merkitykselliseksi. Perustuslain 68 §:n 1 momentin mukaan kukin ministeriö vastaa toimialallaan valtioneuvostolle kuuluvien asioiden valmistelusta ja hallinnon asianmukaisesta toiminnasta. Hallinnon asianmukaisesta toiminnasta vastaaminen kattaa perustuslain esitöiden mukaan myös ministeriön alaistaan hallintoa koskevan ohjauksen ja valvonnan, jota kautta ministeriöhallinnolle tyyppinen parlamentaarinen luonne ulottuu myös alemmille hallinnon tasoille (HE 1/1998 vp, s. 119). Ministeriöiden oikeus pidättää päätettäväkseen alaisen hallinnon toimipaikka- ja palvelurakenteen yleiseen järjestämiseen liittyviä lain tavoitteiden kannalta merkittäviä ratkaisuja, voidaan katsoa olevan sopusoinnussa perustuslain kanssa.

Sijoittamis päätöksen tekemistä ja muuta esitetyn lain soveltamista koskevat myös eräät muut perustuslaista johtuvat rajoitukset. Perustuslain 3 §:n mukaan tuomiovaltaa käyttävät riippumattomat tuomioistuimet. Perustuslain 21 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsiteltyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva

päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Tuomioistuinverkkoa koskevassa päätöksenteossa tulee aina ottaa huomioon perustuslain suojaama tuomioistuinten riippumattomuus. Tuomioistuinten sijainnista säädetään erikseen tuomioistuinlaissa (2016/673) ja sen nojalla säädettyissä asetuksissa, joten esityksen 5 §:n mukainen ministeriön toimivalta tehdä tai pidättää päätösvalta koskien yksikköjen tai toimintojen sijoittamista ei sovellu tuomioistuihin. Esityksellä ei rajoiteta tuomioistuinten riippumattomuutta.

Esityksen 3 §:ssä säädettäisiin valtakunnallisesta suunnitelmasta. Valtioneuvosto laatisi toimikautensa ajaksi suunnitelman 2 §:ssä säädettyjen tavoitteiden toteuttamiseksi. Suunnitelma sisältäisi yhteisiä tai hallinnonalakohtaisia kehittämistavoitteita palveluiden saatavuudelle sekä yksiköiden ja toimintojen sijoittumiselle ja sen olisi sisällytettävä tieto 2 §:ssä säädettyjen tavoitteiden kannalta erityisen merkityksellisestä uuden yksikön tai toiminnon perustamisesta tai lakkauttamisesta sekä merkittävimmistä palveluiden saatavuutta muuttavista hankkeista. Perustuslain 68 §:n 1 momentin mukaan kukin ministeriö vastaa toimialallaan valtioneuvostolle kuuluvien asioiden valmistelusta ja hallinnon asianmukaisesta toiminnasta. Hallinnolla tarkoitetaan ministeriön toimialaan kuuluvien julkisten hallintotehtävien hoitamista. Ministeriöiden toimialoista ja asioiden jaosta niiden kesken sekä valtioneuvoston muusta järjestysmuodosta säädetään valtioneuvostosta annetussa laissa (175/2003) ja valtioneuvoston ohjesäännössä (262/2003). Valtioneuvostosta annetun lain 2 §:n 2 momentin mukaan ministeriöt toimivat tarpeen mukaan yhteistyössä asioiden valmistelussa. Yhteistyön järjestämisestä vastaa se ministeriö, jonka toimialalle asia pääosaltaan kuuluu. Valtioneuvoston suunnitelma ei sisältäisi suoraan velvoittavia hallinnon sisäisiä määräyksiä, mutta siinä asetettuja tavoitteita tulisi edistää hallinnonaloilla virastojen tulossuunnitelmissa ja tehtäessä palvelurakenteita ja yksiköiden ja toimintojen sijoittamista koskevia päätöksiä. Suunnitelman tavoitteet valmisteltaisiin asianomaisissa ministeriöissä ja ne yhteen sovitettaisiin valtiovarainministeriössä, joka myös vastaisi asian esitlemisestä valtioneuvoston yleisistunnossa. Tukena tässä valmistelussa toimisi toimielin, Valtion palveluiden saatavuuden ja toimintojen sijoittamisen yhteistyöryhmä, jossa muun muassa kaikki ministeriöt olivat edustettuina. Valtakunnallinen suunnitelma ei estä kutakin ministeriötä huolehtimasta alaisensa hallinnon toiminnasta ja ohjaamasta sitä. Esitys ei ole ongelmallinen valtioneuvoston ja ministeriön tehtäviä koskevien perustuslain säännösten näkökulmasta. Ehdotettua lakia ei sen 1 §:n mukaan sovelleta valtioneuvoston lisäksi ylimpään valtionjohtoon eli eduskuntaan ja sen alaisiin virastoihin, esimerkiksi eduskunnan oikeusasiamiehen kansliaan, eikä tasavallan presidentin kansliaan.

Perustuslain 68 §:n 3 momentin mukaan ministeriöiden toimialasta ja asioiden jaosta niiden kesken sekä valtioneuvoston muusta järjestysmuodosta säädetään lailla tai valtioneuvoston antamalla asetuksella. Alueellistamisen käsitteen poistuessa ja korvautuessa koko maan kattavalla palveluiden saatavuutta ja yksikköjen ja toimintojen sijoittamista koskevalla suunnitelulla ja sen koordinaatiolla, saattaa kuitenkin olla perusteltua tehdä teknisiä tarkennuksia perustuslaissa tarkoitettuihin valtioneuvoston asetuksiin, mm. valtioneuvoston ohjesääntöön.

Perustuslain 84 §:n 4 momentin mukaan valtion liikelaitosten toiminnan ja talouden yleisistä perusteista säädetään lailla. Liikelaitoksia koskevia tuloarvioita ja määrärahoja otetaan talousarvioon vain siltä osin kuin lailla säädetään. Eduskunta hyväksyy talousarvion käsittelyn yhteydessä liikelaitosten keskeiset palvelutavoitteet ja muut toimintatavoitteet. Esityksen mukaan lakia sovelletaan 3 ja 5 §:ä lukuun ottamatta valtion liikelaitoksiin. Perustuslain etusijasta johtuen eduskunnan hyväksymät tavoitteet ovat ensisijaisia tämän lain 2 §:ssä säädettyihin tavoitteisiin nähden.

Esitykseen ei sisälly kunnallisen tai muun alueellisen itsehallinnon (PL 121§) taikka Kansaneläkelaitoksen itsenäiseen asemaan vaikuttavia säännöksiä. Esityksen 3 §:n mukaan kyseisten tahojen toimipiste ja palveluverkkoa koskevat suunnitelmat otetaan valtioneuvoston laatiman

valtakunnallisen suunnitelman valmistelussa huomioon, mutta esitykseen ei sisälly valtioneuvoston ohjaus tai muita toimivaltuuksia niitä koskien.

Perustuslain 80 §:n mukaan tasavallan presidentti, valtioneuvosto ja ministeriö voivat antaa asetuksia tässä perustuslaissa tai muussa laissa säädetyn valtuuden nojalla. Lailla on kuitenkin säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan. Delegointisäännösten tulee lisäksi olla tarkkarajaisia. Esitykseen sisältyy asetuksenantovaltuuksia. Esityksen 3 §:n 3 momentin mukaan valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä valtakunnallisen suunnitelman valmistelusta ja aikataulusta. Toimivalta antaa asetus on rajattu teknistyyppeihin valmisteluajoja ja valmisteluvaiheita koskevien säännösten antamiseen, jotta suunnitelma saadaan ajallisesti ja asiallisesti yhteen sovitettu muun muassa julkisen talouden suunnitelman ja mahdollisesti muiden valtioneuvoston suunnitelmien kanssa. Esityksen 4 §:n 1 momentin mukaan 3 pykälässä tarkoitetun suunnittelun ja seurannan yhteensovittamisen tueksi valtiovarainministeriö asettaisi valtioneuvoston toimikaudeksi toimielimen, Valtion palveluiden saatavuuden ja toimintojen sijoittumisen yhteistyöryhmä, jossa ovat edustettuina ministeriöt, Kansaneläkelaitos ja Suomen kunталиitto sekä eräät valtion viranomiset, joilla on laaja toimipaikkaverkosto tai jotka hoitavat laajasti asiakaspalvelutehtäviä. Yhteistyöryhmä kuulee maakuntien liittoja ja kuntaa suurempia itsehallinnollisia alueita, Valtion yhteispalveluiden neuvottelukuntaa ja muita valtion palveluiden ja alueiden kehittämiseksi perustettuja toimielimiä. Esityksen 4 pykälän 2 momentin mukaan valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä yhteistyöryhmän kokoonpanosta ja tarkemmista tehtävistä. Asetuksenantovaltuus olisi rajattu vain 1 momentissa säädettyjen tehtävien tarkentamiseen. Kokoonpanosta säädetään jo pykälän 1 momentissa melko tarkasti, mutta asetuksella voisi tarkentaa sitä, millä lakia tarkentavilla perusteilla valtion viranomaisia toimielimeen nimetään. Molemmat säännökset asetuksenantovaltuuksista ovat tarkkarajaiset. Asetuksella voi vain täsmentää laissa säädettyä. Ne ovat myös asialliselta merkitykseltään asetuksen tasolle kuuluvia asioiden käsittelyn käytäntöjä linjaavia säännöksiä, joita voi olla tarpeen muuttaa aika ajoin. Yhteistyöryhmä ei käytä julkista valtaa, vaan ehdotetun lain mukaan avustaa valtionhallintoa koskevassa suunnittelussa.

Esityksen tavoitteet ja niiden edistämiseksi ehdotettu valtakunnallinen hallinnonalarajat ylittävä suunnitelmallisuuden ja koordinaation vahvistaminen sekä ministeriöiden toimivaltuuksien täsmentäminen ovat omiaan edistämään perustuslain, erityisesti sen 6, 17, 21, 22 ja 122 §:n toteutumista valtion hallinnon osalta. Tällä voidaan arvioida olevan myönteisiä välillisiä vaikutuksia myös laajemmin julkisen hallinnon palveluverkon ja palvelurakenteen suunnitteluun.

Edellä mainituilla perusteilla lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä.

Ponsi

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Lakiehdotus

Laki

valtion palveluiden saatavuuden ja toimintojen sijoittamisen perusteista

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 §

Lain tarkoitus ja soveltamisala

Tässä laissa säädetään valtion palveluiden saatavuuden järjestämisestä sekä valtion yksikköjen ja toimintojen sijoittamista koskevista yleisistä tavoitteista, niitä koskevasta valtakunnallisesta suunnittelusta ja yhteensovittamisesta sekä päätöksenteosta.

Tätä lakia ei sovelleta 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. Sen 3 ja 5 §:ää ei sovelleta valtion liikelaitoksiin.

Tämän lain soveltamisalaan kuuluva viranomainen vastaa siitä, että palveluiden saatavuus on järjestetty 2 §:ssä säädettyjen tavoitteiden mukaisesti myös sellaisen palvelutehtävän osalta, jonka se on siirtänyt lain soveltamisalaan kuulumattomalle taholle.

2 §

Tavoitteet

Valtion palveluiden saatavuus tulee järjestää sekä yksiköt ja toiminnot sijoittaa siten, että koko maan kattavasti valtion tehtävät hoidetaan tuloksellisesti ja palvelun saatavuus vastaa eri asiainnoinninkin keinoja käyttäen eri asiakasryhmien palvelutarpeeseen perusoikeudet turvaavalla tavalla.

Valtion palveluiden saatavuutta ja yksiköiden ja toimintojen sijoittamista koskevien päätösten ja suunnitelmien tulee lisäksi vahvistaa elinvoimaisuutta, turvallisuutta ja valtion kilpailukykyä työnantajana maan eri osissa.

3 §

Valtakunnallinen suunnitelma

Valtioneuvosto laatii toimikautensa ajaksi suunnitelman 2 §:ssä säädettyjen tavoitteiden toteuttamiseksi. Suunnitelma perustuu hallinnonalarajat ylittävälle kokonaiskuvalle valtion palveluiden tarpeen ja saatavuuden sekä yksikköjen ja toimintojen sijoittumisen tilasta. Suunnitelma sisältää valtionhallinnon yhteisiä tai hallinnonalaakohtaisia strategisen tason linjauksia yksiköiden ja toimintojen sijoittamiselle sekä strategisia kehittämistavoitteita palveluiden saatavuudelle ja toiminnan tuloksellisuudelle. Suunnitelma sisältää arvion toimintaympäristön kehittymisestä suunnitelman laadintaa seuraavan kahdeksan vuoden aikana. Suunnitelmaan on sisällytettävä tieto 2 §:ssä säädettyjen tavoitteiden kannalta erityisen merkityksellisestä uuden yksi-

kön tai toiminnon perustamisesta tai lakkauttamisesta sekä merkittävimmistä palveluiden saatavuutta muuttavista hankkeista. Suunnitelmassa voi olla valtakunnallisia tai alueellisia painoituksia.

Suunnitelma voi sisältää tavoitteita yhteisten palveluiden ja tilojen taikka monipaikkaisen työskentelyn järjestämiselle ja vastaavalle palvelurakenteeseen ja toimintojen sijoittamiseen vaikuttavalle kehittämiselle. Suunnitelmaa laadittaessa otetaan huomioon Kansaneläkelaitoksen, kuntien ja muun julkisen hallinnon yksikköjen, palveluiden ja muiden toimintojen sijoittumista koskevat suunnitelmat.

Suunnitelma sovitetaan yhteen julkisen talouden suunnitelman kanssa. Valtioneuvosto seuraa ja arvioi suunnitelman toteutumista ja tarkistaa suunnitelman tarvittaessa. Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä suunnitelman valmistelusta ja aikataulusta.

4 §

Valtion palveluiden saatavuuden ja toimintojen sijoittumisen yhteistyöryhmä

Edellä 3 §:ssä tarkoitetun suunnittelun ja seurannan yhteensovittamisen tueksi valtiovarainministeriö asettaa valtioneuvoston toimikaudeksi Valtion palveluiden saatavuuden ja toimintojen sijoittumisen yhteistyöryhmän (*yhteistyöryhmä*), jossa ovat edustettuina ministeriöt, Kansaneläkelaitos ja Suomen kuntaliitto sekä sellaiset valtion viranomaiset ja valtion liikelaitokset, joilla on laaja toimipaikkaverkosto tai jotka hoitavat laajasti asiakaspalvelutehtäviä. Yhteistyöryhmä kuulee ainakin maakuntien liittoja, Valtion yhteispalveluiden neuvottelukuntaa ja muita valtion palveluiden ja alueiden kehittämiseksi perustettuja toimielimiä, valtion kokonaisturvallisuuden ja varautumisen asiantuntijaelimiä sekä valtion henkilöstöä edustavia pääsopijajärjestöjä.

Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä yhteistyöryhmän kokoonpanosta ja tarkemmista tehtävistä.

5 §

Toimivalta

Toimivalta päättää valtion yksikköjen ja toimintojen sijoittumispaikasta kuuluu asianomaiselle ministeriölle, jollei muualla laissa toisin säädetä. Asianomainen ministeriö voi pidättää itselleen alaisensa viranomaisen päätösvallan yksikköjen ja toimintojen sijoittumispaikkaa ja yksiköissä annettavan asiakaspalvelun saatavuutta koskevassa asiassa, jos ministeriö katsoo päätöksen 2 §:ssä säädettyjen tavoitteiden tai 3 §:ssä tarkoitetun suunnitelman tavoitteiden kannalta merkityksellisiksi.

Ministeriössä 1 momentissa tarkoitetun asian ratkaisee ministeri. Asian siirtämisestä valtioneuvoston yleisistunnon ratkaistavaksi säädetään valtioneuvostosta annetun lain (175/2003) 14 §:ssä.

Ennen valtion yksikköjen ja toimintojen sijoittamista ja yksikössä annettavan asiakaspalvelun saatavuutta koskevan päätöksen tekemistä, tulee arvioida sen vaikutukset 2 §:ssä säädettyjen tavoitteiden ja 3 §:ssä tarkoitetun suunnitelman tavoitteiden toteutumisen kannalta. Vaikutusarviointi tulee pyynnöstä toimittaa valtiovarainministeriölle.

6 §

Voimaantulo

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

HE 62/2021 vp

Tällä lailla kumotaan valtion yksikköjen ja toimintojen sijoittamista koskevasta toimivallasta annettu laki (362/2002).

Helsingissä 22.4.2021

Pääministeri

Sanna Marin

Kuntaministeri Sirpa Paatero