



Lainsäädännön arviointineuvosto

Lausunto Dnro: VN/7363/2021-VNK-2

9.4.2021

Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto valtiovarainministeriölle luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi valtion palveluiden saatavuuden ja toimintojen sijoittamisen perusteista

Esitysluonnoksessa kuvataan tiiviisti esityksen tausta, nykytila, perustelut, esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset. Lakiehdotusluonnoksen vaikutukset on kuvattu suppeasti.

Esitysluonnoksen keskeisimmät kehittämiskohteet ovat:

- i) Esitysluonnoksessa tulisi tarkentaa keskeisten tavoitteiden ja ehdotettavien toimenpiteiden kuvausta. Esitysluonnoksessa tulisi ilmetä selvemmin, miten ehdotettu järjestelmä konkreettisesti eroaisi nykyisestä alueellistamisen toimintamallista.
- ii) Esitysluonnoksessa tulisi esittää tarkemmin, miten ehdotettu muutos mahdollistaisi nykyistä menettelyä paremmin julkisten menojen säästöt ja valtion palvelujen tehokkuuden parantamisen.
- iii) Esitysluonnoksessa todetaan yleisesti, että ehdotuksen vaikutukset saattavat vaihdella hallinnonalasta riippuen. Hallinnonalakohtaisia vaikutuksia tulisi kuvata tarkemmin.
- iv) Arviointineuvosto suosittelee, että esitysluonnoksessa esitetään tarkemmin, miten ehdotukset vaikuttaisivat kansalaisten asemaan ja yhdenvertaisuuteen, työllisyyteen, aluekehitykseen ja yleiseen turvallisuuteen.

Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos noudattaa osittain säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjetta. Arviointineuvosto suosittelee, että esitysluonnosta korjataan neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.

1 Hallituksen esitysluonnoksen keskeinen sisältö¹

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki valtion palveluiden saatavuuden sekä yksiköiden ja toimintojen sijoittamisen perusteista, jolla kumottaisiin voimassa oleva laki valtion yksiköiden ja toimintojen sijoittamisesta koskevasta toimivallasta (362/2002). Laissa säädettäisiin valtion palveluiden saatavuuden järjestämisestä sekä valtion yksiköiden ja toimintojen sijoittamista koskevista yleisistä tavoitteista ja niistä koskevasta valtakunnallisesta suunnittelusta ja koordinaatiosta. Laissa säädettäisiin valtakunnallisesta suunnitelmasta, jolla luodaan hallinnonalarajat ylittävä kokonaiskuva valtion palveluiden saatavuuden ja yksiköiden ja toimintojen sijoittumisen tilasta sekä tavoitellusta kehityk-

¹ Tässä esitettävä kuvaus on suora lainaus esitysluonnoksen "esityksen pääasiallinen sisältö"-jaksosta.

sestä ja ohjataan lain soveltamisalaan kuuluvia valtion viranomaisia niille kuuluvassa päätöksenteossa. Laissa säädettäisiin myös toimivalasta tehdä valtion yksikköjen ja toimintojen sijoittamista koskevia päätöksiä ja selkeytettäisiin ministeriöiden ohjaustoimivaltaa valtion palveluiden saatavuuteen liittyen. Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2022.

2 Arvio hallituksen esitysluonnoksesta ja vaikutusarvioinneista

2.1 Yleiset huomiot

Esitysluonnoksen mukaan alueellistamislainsäädännön uudistuksen taustalla on 24.4.2020 valmistunut valtion alueellisen läsnäolon uusi strategia. Tehostettua koordinaatiota varten perustettaisiin uusi valtiovarainministeriön toimielin ja samalla lakkautettaisiin nykyinen Alueellistamisen koordinaatio-ryhmä (AKR). Kuten AKR:llä, myös uudella toimielimellä olisi lähinnä lausunnonantajan rooli, ja varsinainen toimivalta säilyisi ministeriöllä. Keskeinen strateginen dokumentti olisi valtion alueellisen läsnäolon valtakunnallinen suunnitelma, jonka valmistelusta vastaisi valtiovarainministeriö.

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksesta käy yleisellä tasolla ilmi nykytila, muutostarve ja tehtävät ehdotukset.

Esitysluonnoksen nykytilan kuvauksessa esitetään määrällisiä tietoja valtion henkilöstön, asiointipisteiden ja käyntiasioinnin muutoksesta koko maan tasolla.

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa tulisi esittää tilastotietoja myös aluetasolla valtion toiminnoista ja sen muutoksesta nykyisen lain voimassaoloaikana. Kuvauksesta tulisi ilmetä esimerkiksi taulukkomuodossa asiointipalvelujen ja digitaalisten palvelujen muutos.²

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksen tavoitteita kuvaavaa jaksoa tulisi vielä muokata siten, että siitä ilmenisivät jäsenllymmän eri asteiset tavoitteet. Nykyisellään esitysluonnoksen tavoitteet-osa on luettelomainen, jolloin ulkopuolisen lukijan on vaikeata erottaa keskeisimpiä tavoitteita vähäisemmiksi katsottavista tavoitteista.

Arviointineuvosto pitää myönteisenä, että esitysluonnoksessa kuvataan kansainvälisiä käytäntöjä. Kuvauksessa tulisi kuitenkin esittää myös perusteet, miksi esitysluonnoksessa on päädytty esittämään tilanne juuri näistä maista. Alueellistamista koskevista toimista olisi muitakin maaesimerkkejä, esimerkiksi Iso-Britannia, josta on olemassa myös verraten paljon tutkimusta alueellistamisen vaikutuksista³.

² Pursiainen (2013): "Alueellistamisen taloudelliset vaikutukset", sisältää kuvauksen alueellistamistoimenpiteistä vuosina 2001-2010, VATT Valmisteluraportit 14/2013, <https://vatt.fi/documents/2956369/3012257/v14.pdf/003344dc-6421-4137-abc4-83089e614ae6/v14.pdf.pdf>

³ Viimeisin Iso-Britanniassa tehty alueellistamisuudistus perustui vuonna 2004 julkaistuun niin sanottuun Lyons-raporttiin: <https://www.gov.uk/government/publications/lyons-review>. Poliitiikan tuloksia on myöhemmin arvioitu, ks. esim. Faggio (2015): Relocation of Public Sector Workers: Evaluating a Place-based Policy, http://eprints.lse.ac.uk/58530/1/_lse.ac.uk_storage_LIBRARY_Secondary_libfile_shared_repository_Content_SERC%20discussion%20papers_2014_sercdp0155%20updated.pdf.

2.2 Taloudelliset vaikutukset

Esityksen arvioidaan aiheuttavan kertaluonteisen 100 000 euron suuruisen menolisäyksen vuonna 2022. Menosta todetaan ainoastaan, että ne olisivat kehittämismenoja. Esityksellä ei arvioida olevan muita välittömiä taloudellisia vaikutuksia.

Esitysluonnoksessa todetaan myös, että lain mukaisen toiminnan kohteena olevaan toimintojen sijoittamiseen ja palveluiden tarjontaan suoraan liittyvät tilakustannukset ovat nykyisin yli 750 miljoonaa euroa. Esitysluonnoksen mukaan pienikin muutos valtion toiminnan tai tilankäytön tehostumisessa voi potentiaalisesti johtaa suuriin euromääräisiin säästöihin, mutta vaikutukset riippuvat tulevaisuudessa tehtävistä päätöksistä. Esitysluonnoksessa ei esitetä arviota lain säästöpotentiaalista, koska lakiesityksen mukaan esityksen mahdollistavan luonteen takia säästövaikutuksia olisi vaikeata arvioida.

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa tulisi kuvata tarkemmin, millaisen vaikutusketjun seurauksena ehdotettu muutos mahdollistaisi nykyistä menettelyä paremmin säästöt ja tehokkuuden parantamisen. Lakiesitysluonnoksessa tulisi esittää säästöpotentiaalista vähintään suunta-antava arvio. Myöskertaluonteisen menolisäyksen taustalla olevista tekijöistä tulisi esittää tarkempi kuvaus.

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa tulisi ottaa kantaa ehdotusten vaikutuksista yrityksille ja kansalaisille aiheutuviin kustannuksiin.

2.3 Viranomaisvaikutukset

Esitysluonnoksessa todetaan, että valtion viranomaisten tehtävät eivät lakiesityksen vuoksi kasvaisi, mutta viranomaisten väliset toimivaltasäännökset tarkentuisivat. Valtiovarainministeriön työmäärän arvioidaan hieman kasvavan.

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa tulisi eritellä tarkemmin vaikutukset viranomaisiin. Tarkastelussa tulisi huomioida vaikutukset viranomaisten keskinäisiin suhteisiin, viranomaisten tehtäviin ja menettelytapoihin, henkilöstöön ja organisaatioon sekä hallinnollisiin menettelyihin.

2.5 Yhteiskunnalliset vaikutukset

Esitysluonnoksessa todetaan, että esitysluonnoksella ei olisi suoria yhteiskunnallisia vaikutuksia. Esitysluonnoksessa arvioidaan yleisesti, että esitys vahvistaisi valtion alueellisen läsnäolon koordinaatiota ja ohjausta ja mahdollistaisi halutun politiikan vaikuttavuuden lisäämisen.

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnokseen tulisi lisätä kuvauksia lakiehdotuksen epäsuorista vaikutuksista. Arviointineuvosto suosittelee, että vaikutuksia tarkasteltaisiin suunta-antavasti etenkin kansalaisten aseman ja yhdenvertaisuuden, työllisyyden, aluekehityksen ja yleisen turvallisuuden näkökulmista. Vaikutusarvioissa voitaisiin keskittyä todennäköisimpiin vaikutusketjuihin.

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa tulisi arvioida valtion aluehallinnon palvelujen digitalisoinnin vaikutuksia kansalaisille, joilla ei ole välineitä tai osaamista käyttää digitaalisia palveluja.

Arviointineuvosto suosittelee, että esitysluonnoksessa arvioidaan myös uudistuksen positiivisia perusoikeusvaikutuksia eri kansalaisryhmille.

3 Muut asiat

Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto on annettu luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi valtion palveluiden saatavuuden ja toimintojen sijoittamisen perusteista, jonka valtiovarainministeriö toimitti arviointineuvoston käyttöön sähköpostitse 12.3.2021. Lausunto on julkinen.

Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos noudattaa osittain säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjetta. Arviointineuvosto suosittelee, että esitysluonnosta korjataan neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.

Helsingissä 9. huhtikuuta 2021

Leila Kostiainen

Lainsäädännön arviointineuvoston puheenjohtaja

Antti Moisio

Arviointineuvos, arviointineuvoston sihteeri