

Valtiovarainministeriö  
hallitusneuvos Janne Öberg  
neuvotteleva virkamies Mikko Saarinen

Lausunto on valmisteltu lausuntopalvelu.fi:ssä

Viite: Lausuntopyyntöne 16.12.2020 VN/22443/2020

## Lausunto

Valtiovarainministeriö on pyytänyt Terveiden ja hyvinvoinnin laitokselta (THL) lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi valtion palveluiden saatavuuden ja toimintojen sijoittamisen perusteista. THL:lla on toimipisteitä Helsingissä, Kuopiossa, Oulussa, Tampereella ja Turussa. THL:n alaiset virastot Vankiterveydenhuollon yksikkö, valtion mielisairaalat ja valtion lastensuojeluyksiköt tuottavat niin ikään palveluita usealla paikkakunnalla.

### 1 § lain tarkoitus ja soveltamisala

Lakiesitys täsmentää valtion palveluiden järjestämisen prioriteetiksi koko maata kattavat sähköiset asiointipalvelut, joita tukevat muu monikanavainen asiakaspalvelu mukaan lukien käyntiasioinnin palvelut. THL tuo esiin, että digitalisaation suhteen lain tarkoituksena on merkittävä nykytilanteen kehittäminen, vaikka nykytilanteessakin valtion laitoksissa ja virastoissa vain noin 30 % elinkeinonharjoittajille tarkoitetuista asiointipalveluista täyttää nyky-lainsäädännön tason.<sup>1</sup> Tämä herättää huolen siitä, onko lakiesityksen taloudelliset vaikutukset arvioitu esityksessä realistisesti.

Palveluiden tuottaminen kasvokkain tai digitaalisesti vaikuttaa palvelupisteen sijainnin valitsemiseen taikka sen laajuuteen. Kansalaisten ja yritysten digitaidot ovat vaihtelevia ja tukemistehtävä voi ainakin alussa olla kuormittavampi kuin fyysisessä palvelussa. Esimerkiksi Vankiterveydenhuollon yksikkö voisi tulevaisuudessa tuottaa enenevästi erikoispalveluita digitaalisesti, mutta niiden vastaanottaminen ja käyttäminen vaatii myös valmiuksia ja tiloja. Myös viranomaiselle pitäisi olla tarjolla keskitetty tapa hallita monikanavaista asiointia. Tietoa esimerkiksi siitä, mitkä ratkaisut valtiolla ovat suositeltavia, miksi, miten ne saadaan toimimaan käytettävissä olevien järjestelmien kanssa ja keneltä saa apua.

*Digitalisaatiolle asetettuja tavoitteita ei voida saavuttaa jos muutoksen edellyttämiä resursseja ei ole.*

### 2 § tavoitteet:

Lainsäädännön ensisijainen tavoite on kannatettava; kyse on tehtävien hoitamisesta mahdollisimman tehokkaasti. On kuitenkin huomioitava, että palvelutarve ja (viranomaistoiminnan) tehtävien täyttäminen tuloksellisesti eivät ole aina samansuuntaisia. Palveluiden tuottamista ei voida välttämättä tehdä tuloksellisesti, jos palvelua tarjotaan useissa paikoissa. Tämän seurauksena alueellinen läsnäolo johtaa tilanteeseen jossa kaikki alueet eivät ole samanarvoisessa tilanteessa.

<sup>1</sup> Valtiovarainministeriön raportti palvelulupauksista 3.12.2020, YritysDigi-hanke, Digitalisaation edistämisen ohjelma.

Toisen tavoitteen suhteen nostetaan kysymys siitä, voiko erityisesti elinvoimaisuusperusteeseen tukeutuva sijoittaminen johtaa liiaksi kunnallispoliittisiin ratkaisuihin.

Tavoitteet sinänsä tukevat pitkän aikavälin kehitystä. Tavoitteet on kehoitettu huomioimaan suhteessa valtion palveluiden saatavuuteen ja päätöksenteossa painotetaan vaikutusarviointia. Olisi samanarvoisen tärkeää varmistua myös siitä, että vaikutusarvioinnin edellyttäminen ei lisää kankeutta päätöksentekoprosessiin. Tavoitteen toteutumiseksi arviointi pitäisi pystyä tekemään mahdollisimman ketterästi ja kevyesti ilman raskaita operatiivisia toimia esimerkiksi silloin, kun palveluntuottajia olisi vain yksi, ja toiminnan tuloksellisuuden kannalta olisi vain vähän mahdollisuuksia järjestää toimintaa alueellisesti. Arvioinnissa tavoitteiden toteutumista tarkastellaan esitettyjen toimenpiteiden ja resurssien suhteen. Jotta arviointi on tarkoituksenmukaista, tavoitteet pitää olla kussakin tapauksessa selkeästi esitettynä.

Tavoitteiden kannalta on huomioitava virastojen erilaiset toimintaolosuhteet. THL:ssa joidenkin yksiköiden sijoittelun logistisilla ratkaisuilla sekä yleisemminkin laitoksen osaamiskeskittymillä on enemmän vaikutusta kuin asiakaspalvelunäkökulmalla. THL:n alaiset virastot taas tekevät asiakaspalvelutyötä; toiminta perustuu asiakkaille tarjottavaan palveluun. Toiminnoissa on kyse palvelun tai hoidon piiriin sijoitetuista asiakkaista, ei niinkään palveluista, joita asiakkaat olisivat omaehtoisesti oikeutettuja käyttämään.

THL:n alaisten virastojen osalta sijoittumiseen vaikuttavat esimerkiksi väestön jakautuminen ja keskittyminen valtakunnallisesti. Ne määrittelevät myös asiakasvirtoja. Myös kielellisellä tasa-arvolla on jonkin verran vaikutusta. THL:n alaisten virastojen kaltaisten, valtakunnallisten ja hajautettujen toimijoiden kohdalla erityisesti henkilökunnan saatavuus vaikuttaa suuresti sekä viraston tuottamien palveluiden saatavuuteen ja myös laatuun. Vankiterveydenhuollon yksikön osalta on lisäksi huomattava se erityispiirre, että sen toimintojen sijoittuminen määräytyy RISEn toimipaikkojen sijoittumisen perusteella. Vankiterveydenhuollon toimialalla sijoittelu ja tulevaisuuden investoinnit (esimerkiksi uusi vankisairaala) edellyttävät siten erityisesti ministeriötason yhtenäisiä ja konsultoivia suunnitteluprosesseja. Yhteiseen suunnitteluun vaikuttavat paitsi turvallisuustekijät ja henkilökunnan saatavuus myös asiakkaiden eli vankien liikkuminen sairaalaan. Sijoittelua koskevan lain tavoitteet ja soveltaminen tulisi olla ennustettavaa ja selkeää.

### **3 § valtakunnallinen suunnitelma:**

Hallituskausittain laadittavalla valtakunnallisella suunnitelmalla voidaan muodostaa hallinnonalat ylittävä kokonaiskuva valtion palvelurakenteen, palveluiden saatavuuden ja toimintojen sijoittumisen tilasta, tavoitteista ja kehittämisestä digitalisten ja fyysisten palveluiden yhteensovittamiseksi. Kun puhutaan merkittävistä palveluinvestoinneista, olisi hyvä tukea myös yli hallituskausien jatkuvaa kehitystä. Alueellisen läsnäolon koordinaatiota ja ohjausta voi vahvistaa kannustamalla poikkihallinnolliseen alueelliseen verkostoitumiseen

Jotta esitetyn lain tarkoitusta voitaisiin toteuttaa, pitkäjänteisen valtion palvelujen suunnittelun tueksi olisi jatkuvasti tunnistettava tarjottujen palvelujen kokonaisuus. Näyttäisi siltä, että suunnitelman laatimiseen vaadittavien eri ministeriöiden hallinnonalaisten viranomaisten resurssien (henkilötyövuosien) tarvetta ei olisi esityksessä huomioitu tai määritelty, vaikka se oletettavasti on merkittävä.

#### **4 § toimielin:**

Suunnitelma toimielimen kokoonpanosta jättää huomioimatta asiakasosallisuuden merkityksen palveluiden kehittämisessä. Jotta koko maan kattava suunnittelu, seuranta ja koordinaatiotyö toteutuisi asiakaslähtöisesti ja kustannusvaikuttavasti, tulisi toimielimen jäseneksi kutsua myös kansalaisyhteiskunnan edustajia. Ehdotetusta kokoonpanosta puuttuu lisäksi kokonaan valtion toimitiloista vastaavan Senaatti-kiinteistöjen edustus. Senaatti-kiinteistöillä on keskeinen rooli valtion kiinteistö- ja toimipaikkaverkoston toimialalla.

Kokoonpanossa olisi hyvä olla myös sellaisia valtion laitoksia tai viranomaisia joilla on hyvin erilaisia asiakaspalvelutehtäviä, kuten esimerkiksi laboratorioden näytechallinta, jossa asiointipalveluja on näytteen fyysisen olomuodon vuoksi mahdoton kokonaan digitalisoida.

Yleisemmin tuodaan vielä esiin kysymys siitä, miten toimielimen ja asianosaisen ministeriön työnjako/valtuudet määrittyvät käytännössä; toimielimestä ei tulisi muodostua liian määräävää toimijaa.

#### **5 § toimivalta**

Toimivallan säilyttäminen asianosaisilla ministeriöllä voidaan nähdä vahvistavan ministeriön toimivaltuuksia suhteessa alaiseensa hallintoon. Päätöksenteko voi johtaa kehitykseen, joka mahdollistaisi aidosti monipaikkaisen ja paikkariippumattoman työnteon. Lakiesityksessä on potentiaalia lisätä valtion kilpailukykyä työnantajana.

On huolehdittava siitä, että sijoittaminen ei toimintojen keskittämisen seurauksena johda substanssiasiantuntijuuden ja tietotaidon kaventumiseen tai alueellisen ymmärryksen köyhtymiseen. Alueellisen sijoittumisen kriteerit, päätösten aikajänne, sijoituspäätösten taustatekijöiden analyysi ja sijoituspäätösten vaikutusten arviointi on ennen päätöksentekoa toteutettava läpinäkyvästi ja selkeästi. Lisäksi sijoitteluun vaikuttavat vaatimukset maankäytön suunnittelulle (esim. vankiloiden kohdalla) on määriteltävä selkeästi.

Erityisesti tutkimus-, kehittämis- ja asiantuntijalaitosten tulee säilyttää asemansa puolueettomana tutkimuslaitoksena. Substanssilaitoksen asiantuntijoilla on paras kompetenssi vastata yhteiskunnan toimijoiden ja eri asiakasryhmien palvelutarpeiden taholta tuleviin tietotarpeisiin laadukkaasti sekä ymmärrys kehittää sellaisia oikea-aikaisia tietotuotannon palveluita, joilla on vaikuttavuutta. Tämä autonomia varmistaa parhaiten myös tutkimuslaitosten lakisäätöiden tavoitteiden toteutumisen.

#### **6 § lain voimaantulo:**

Lain voimaantumisen aikataulutusta olisi hyvä tarkastella Sote-uudistuksen lakien voimaantulon kanssa yhdessä. On hyvä, että lakiesitys edistää nykyistä vahvempaa palvelurakenteen ohjaamista ja pyrkii pitkäjänteisempään toimintamalliin, joka pohjautuu valtioneuvostotasoiseen poikkihallinnolliseen suunnitteluun, ohjaukseen ja seurantaan. Velvollisuus laatia valtakunnallinen hallinnonalat ylittävä suunnitelma hallituskausittain tavoitellusta kehityksestä ohjaa ministeriöitä ja virastoja niiden päätöksenteossa ja suunnittelussa kokonaisvaltaiseen näkökulmaan, jossa palveluiden integroituminen mahdollistuu (vrt. Sote-uudistuksen palveluiden yhteensovittaminen).

Kun suunnitelma kattaa teknologiariippumattomasti koko monikanavaisen palvelurakennekokonaisuuden, se mahdollistaa digitalisten ja fyysisten palveluiden muodostaman kokonaisuuden entistä vaikuttavamman yhteensovittamisen.

**Lausunnon pääasiallinen sisältö ja mahdolliset muut kommentit**

Lakiesitys tukee pidemmän aikavälin suunnittelua. Lakiesitys mahdollistaa kokonaisvaltaisemman päätöksenteon kun prosessiin osallistetaan ministeriötason lisäksi toimijoita eri yhteiskunnan osa-alueilta.

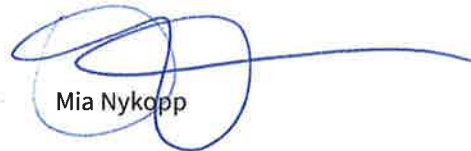
Eriyistä tarkastelua tulisi kohdistaa lakiesityksen edellyttämään resursointiin ja kustannusvaikutukseen. Lain tarkoituksena on kehittää asiointipalveluja tilanteessa, jossa nykyiselläänkin on jo haasteita vastata lainsäädännön tavoitteisiin. Hajautettu toiminta ei ole kustannustehokasta.

Olisi huolehdittava, että esitetyt muutokset eivät lisäisi viranomaisten työmäärää aiheettomasti.

Pääjohtaja

  
Markku Tervahauta

Hallinto- ja talousjohtaja

  
Mia Nykopp