VALTIOVARAINMINISTERIÖ

LAUSUNTO
2.10.2018 HE 123/2018 vp

Valtionhallinnon kehittämisosasto
Ylijohtaja Juha Sarkio

Julkisen hallinnon tieto- ja viestintätekninen osasto
ICT-johtaja, ylijohtaja Anna-Maija Karjalainen

Eduskunnan hallintovaliokunnalle, kokous 3.10.2018

Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2019

Hallintovaliokunta on pyytänyt valtiovarainministeriöltä kirjallista asiantuntijalausuntoa teemalla pääsopijajärjestöt valtiolla - valtion henkilöstöpolitiikka, valtion hallinto ja hallinnon kehittäminen, ICT, toimitilat ja niiden käytettävyys työn tekemisen kannalta.

Valtion henkilöstöpolitiikka, pääsopijajärjestöt

Valtion budjettitalouden virastoissa työskenteli vuoden 2017 lopussa n. 73 000 henkilöä, joka on 2,8 % työllisestä työvoimasta. Edellisestä vuodesta henkilöstön määrä kasvoi 0,3 % eli noin 200 henkilöllä. Vuonna 2017 valtion palveluksessa oli noin 13 000 henkilöä vähemmän kuin vuonna 2010. Yli puolet (54,4 %) valtion henkilöstöstä työskentelee sisä-, puolustus- ja valtiovarainministeriöiden hallinnonaloilla, joilla on useita suuria virastoja (poliisitoimi, Rajavartiolaitos, Puolustusvoimat, Verohallinto, Tulli sekä Valtion tieto- ja viestintätekniikkakeskus Valtori). Valtion henkilöstön työvoimakustannukset vuonna 2017 olivat 4,2 miljardia euroa.

Valtion sopimus- ja työnantajapolitiikka on osa valtion henkilöstöpolitiikkaa ja työnantajatoimintaa. Valtion sopimus- ja työnantajapolitiikka sisältää näiden politiikkalohkojen strategisen suuntaamisen ja johtamisen valtion kokonaisjohtamisen osana. Tavoitteena on taata virastojen tuloksellinen toiminta ja kilpailukyky.

Valtiovarainministeriö/Valtion työmarkkinalaitos (VTML) on yksi valtakunnallisista työmarkkinoiden keskusjärjestöistä. Valtion keskustason yhdistetyn virka- ja työehtosopimuksen tekevät VM/VTML ja pääsopijajärjestöt, Julkisalan koulutettujen neuvottelujärjestö JUKO ry, Palkansaajajärjestö Pardia sekä Julkisten ja hyvinvointialojen liitto JHL. Sopimukset koskevat yleensä koko valtion budjettitalouden piirissä olevaa henkilöstöä eli valtion budjettitalouden yksiköitä; ministeriöitä sekä muita valtion eri hallinnonaloilla toimivia virastoja ja laitoksia.

Virka- ja työehtosopimus tulee voimaan, kun valtioneuvosto on sen hyväksynyt. Kun sopimuksesta aiheutuu lisämenoja, alistetaan se eduskunnan valtiovarainvaliokunnan hyväksyttäväksi. Valtion sopimuksella sovitaan valtion työmarkkinaratkaisun kustannuspuite. Sopimukseen sisältyvät määräykset koko valtionhallintoa koskevista sopimuksenvaraisista palvelussuhteen ehdoista ja niiden kehittämisestä samoin kuin mahdolliset neuvottelu- ja tarkastelulausekkeet.

Valtiovarainministeriö
Snellmaninkatu 1 A, Helsinki
PL 28, 00023 Valtioneuvosto
www.vm.fi

Puh 0295 16001 (vaihde)
Faksi 09 160 33123
valtiovarainministerio@vm.fi
Y-tunnus 0245439-9

Valtion työmarkkinalaitos valtiovarainministeriön osana neuvottelee pääosin keskitetysti valtion virka- ja työehtosopimukset poikkeuksena virastokohtaisia palkkausjärjestelmiä koskevat tarkentavat virka-ehtosopimukset sekä puolustushallinnon ja Rajavartiolaitoksen omat työaikasopimukset.

Johtamisen kehittäminen

Valtionhallinnon johtamisen kehittämisessä keskeistä on vahvistaa hallinnonalojen rajat ylittävää, tietoon perustuvaa johtamista ja toimeenpanoa sekä henkilöstön liikkuvuutta valtionhallinnossa. Tärkeänä osana johtamisen kehittämistä edistetään tietojohtamista Valtiokonttorin ja konsernitoimijoiden vetämänä #tietokiri-hankkeen neljässä kokonaisuudessa: analysointi- ja raportointipalvelut, tiedolla johtamisen kulttuurin vahvistaminen, tiedolla johtamisen ekosysteemi ja muutosedellytysten luonti. Virastojen tueksi luodaan tietojohtamisen malli.

Hallinnon rakenteiden kehittäminen

Valtionhallinnon rakenteiden kehittämisessä painottuu vuonna 2019 maakunta- ja soteuudistuksen ja siihen kytkeytyvien muiden organisaatiouudistusten valmistelu. Yhtenä osana uudistusta valtion lupa-, ohjaus- ja valvontatehtäviä on tarkoitus koota 1.1.2021 alkaen nykyisistä aluehallintovirastoista, ELY-keskuksista, KEHA-keskuksesta, Valvirasta ja pieneltä osin myös Maatalousyrittäjien eläkelaitos Melasta perustettavaan Valtion lupa- ja valvontavirastoon (Luova). Samalla aluehallintovirastot, ELY-keskukset ja Valvira lakkautetaan. Valtion lupa- ja valvontaviraston toimeenpanohankkeen kustannuksiin esitetään talousarviossa alue- ja paikallishallinnon tukitoimet –momentille (28.40.03) 1 180 000 euron lisäystä, josta 590 000 euroa on uutta lisämäärärahaa edelliseen kehyspäätökseen verrattuna.

Vuonna 2019 valmistellaan myös nykyisten yhdeksän maistraatin, Itä-Suomen aluehallintovirastossa toimivan maistraattien ohjaus- ja kehittämisyksikön ja Väestörekisterikeskuksen tehtävien yhdistämistä 1.1.2020 alkaen uudeksi valtakunnalliseksi kokonaisuudeksi Väestörekisterikeskukseen. Väestörekisterikeskuksen nimi esitetään muutettavaksi uudistuksen yhteydessä Digi- ja väestötietovirastoksi. Hallituksen esitys on tavoitteena antaa eduskunnalle syysistuntokaudella 2018. Digi- ja väestötietoviraston toimeenpanohankkeen kustannuksiin esitetään talousarviossa yhteensä 1 885 000 euron lisämäärärahaa, joista maistraattien toimintamenomomentille (28.40.02) 580 000 euroa ja Väestörekisterikeskuksen toimintamenomomentille (28.30.03) 1 305 000 euroa. Lisämäärärahaa vastaavan suuruinen vähennys tehdään Digi- ja väestötietoviraston toimintamenoihin vuosina 2020—2023.

Toimitilat

Valtion toimitilastrategian tavoitteena on tilat, jotka tukevat tuloksellista toimintaa. Tilojen kehittämisellä edistetään parempia työsuorituksia ja parannetaan kustannustehokkuutta. Langattomat puhelimet, kannettavat tietokoneet ja tabletit ovat työvälineinä valtiolla laajasti käytössä. Sähköisten välineiden hyödyntäminen mahdollistaa toimitilaratkaisuna monitilatoimiston, jossa on tiloja sekä ryhmätyöskentelylle ja kokouksille että hiljaisia vetäytymistiloja keskittymistä vaativalle työlle. Monitilassa työskentelypaikka valitaan kulloisenkin työtehtävän mukaan.

Valtion tilamääristä vain vajaa neljännes on toimistotilaa, mutta valtion henkilöstöstä valtaosa, lähes 80 %, työskentelee toimistoissa. Monitilassa heistä työskentelee joka neljäs. Valtion toimistotilatehokkuus on parantunut vuodesta 2015 noin kahdella neliömetrillä/henkilötyövuosi ja on tällä hetkellä 22,2 m^2/htv.

Siirryttäessä monitilaan tilojen suunnitteluun on tärkeää panostaa. Erityisesti hyvin toteutettu akustiikka, säädettävät ja ergonomisiksi suunnitellut työpisteet sekä esteettömyyden vaatimukset tulee huomi-

oida asianmukaisesti. Toimintaympäristö niin yksityisellä sektorilla kuin valtiohallinnossakin on jatkuvassa muutoksessa, mistä johtuen tilojen tulee olla teknisesti muuntojoustavia, jotta tilojen käyttötarkoitusta voidaan muuttaa tarpeen mukaan.

Monitilaan siirryttäessä toteutetaan työympäristön kehittämishanke, jossa henkilöstö osallistuu tilojen, työtapojen ja pelisääntöjen suunnitteluun. Uudet työnteon tavat ja tilaratkaisut vaativat toimiakseen uusia pelisääntöjä. Esimerkiksi Työ 2.0 on verkostomaisesti toimiva hanke, joka levittää työkaluja, käytännön malleja ja vinkkejä valtionhallinnon työ- ja toimintatapojen uudistamiseen. Uudelleentarkastelun ja kehittämisen kohteena ovat johtaminen, toimintatavat, osaaminen, työympäristöt sekä uuden teknologian hyödyntäminen.

Valtioneuvoston noin 4 200 virkamiehestä noin 2 200 työskentelee monitilassa. Ministeriöistä sisäministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö sekä ympäristöministeriö ovat siirtyneet kokonaan ja liikenne- ja viestintäministeriö pääosin monitilatoimistoon. Oikeusministeriön, maa- ja metsätalousministeriön, valtiovarainministeriön sekä marraskuun alusta myös ulkoministeriön henkilöstöstä noin puolet työskentelee monitilassa. Merikasarmin perusparantaminen mahdollistaa koko ulkoministeriön henkilöstön sijoittumisen yhteen perusparannettuun monitilakohteeseen vuoden 2021 aikana.

Valtioneuvoston toimitilakustannukset kokonaisuutena ja henkilötyövuodelle laskettuna ovat pienentyneet vuodesta 2015. Hyvin suunniteltu monitila, jossa on riittävästi hiljaisen työn alueita ja vetäytymistiloja on vastannut myös mm. vaativan lainsäädäntötyön vaatimuksiin. Työympäristön kehittämishankkeissa virastot ja Senaatti-kiinteistöt seuraavat yhteistyössä ennen ja jälkeen -mittauksin tilojen toimivuutta.

Vuokrajärjestelmä

Talouspoliittinen ministerivaliokunta on puoltanut vuoden 2019 aikana toteutettavia vuokrajärjestelmän toimivuutta parantavia uudistuksia. Senaatti-kiinteistöt vastaa jatkossa valtion suljetuilla alueilla sijaitsevien tarpeettomien rakennusten purkukustannuksista ja poistoaikojen porrasteisuutta laajennetaan huomioimaan nykyistä paremmin tilojen erityispiirteet, minkä johdosta Puolustusvoimien maapeitteisten räjähdeainevarastojen poistoaikoja pidennetään. Vuokrasopimuksien jäännösarvovastuu kohdistetaan aiempaa isompiin investointeihin. Lisäksi ministerivaliokunta linjasi, että valtion oman pääoman tuottotavoitetta vuosina 2020-2023 alennetaan vastaamaan valtion vieraan pääoman korkokustannusta neljän vuoden keskiarvona. Tämä tarkoittaa noin 30 milj. euron vähennystä vuokriin, toimintamenoihin ja Senaatti-kiinteistöjen tuloutustavoitteeseen (vaikutuksiltaan ns. budjettineutraali).

Asiakasnäkökulmaa Senaatti-kiinteistöjen toiminnassa vahvistetaan sen hallitusta nimettäessä vuodelle 2019. Lisäksi valtiovarainministeriö asettaa työryhmän tarkastelemaan vuokrajärjestelmää ja siihen liittyviä toimintatapoja, erityisesti peruskorjauksen ja perusparannuksen määrittelyn yhtenäistä käytäntöä. Työryhmän työn tulokset valmistuvat helmikuussa 2019.

Sisäisillä vuokrilla pyritään varmistamaan valtion kokonaisuuden näkökulmasta järkevä tilankäyttö ja toiminnalliset tilat sekä estämään korjausvelan syntyminen. Vuokrajärjestelmää uudistettiin vuonna 2016. Tuolloin keskeiset muutokset olivat siirtyminen omakustannusperusteisuuteen, vuokrasopimusten lyhyempi kesto sekä kaikkien tilojen vuokraaminen Senaatti-kiinteistöjen kautta. Valtion kiinteistöjen omistuksen ja kunnossapidon keskittämisellä ja sisäisten vuokrien järjestelmällä tavoitellaan kiinteistökustannusten tekemistä läpinäkyviksi ja tarvittavien kiinteistöinvestointien mahdollistamista.

Julkisen hallinnon digitalisaatio ja ICT

Julkisen hallinnon ICT:n yhteisiin ohjaus- ja kehittämistehtäviin osoitettuja määrärahoja ehdotetaan koottavaksi momentille 28.70.01 aiemman useamman momentin sijaan ja tehtäviä on osittain siirretty valtiovarainministeriöstä toteutettavaksi virastotasolla. Momentille 28.70.01 ehdotetaan 4,7 milj. euron määrärahaa vuodelle 2019.

Tavoitteena on turvata laadukkaat ja saavutettavat digitaaliset palvelut jokaiselle ja ohjata tulevaisuustyön kautta Suomea kohti ennakointikykyistä digitaalista yhteiskuntaa. Digitalisaatio tuo kansalaiset ja yritykset julkisten palveluiden kehityksen keskiöön ja varmistaa entistä paremmat ja luotettavammat palveluketjut eri elämäntapahtumia varten. Vuoden 2019 talousarviossa huomioidaan myös ne, joilla on haasteita käyttää sähköisiä palveluja. Väestörekisterikeskuksen toimintamenoihin momentille 28.30.03 ehdotetaan 200 000 euron määrärahaa saavutettavuusdirektiivin mukaiseen neuvontaan ja 300 000 euron määrärahaa digituen järjestämisen koordinointiin. Saavutettavuusdirektiivin kansallisiin valvonta- ja raportointitehtäviin ehdotetaan 250 000 euron määrärahaa Aluehallintoviraston toimintamenoihin momentille 28.40.01. Vuonna 2019 Väestörekisterikeskuksessa jatketaan Valtiokonttorissa aloitettua virastoille ja laitoksille suunnattua digitalisaatiohankkeiden läpiviennin tukea mm. palvelumuotoilun avulla.

Kustannustehokas ja jouheva palveluketju vaatii kykyä siirtää ja vaihtaa tietoa sujuvasti eri viranomaisten välillä. Tämä varmistetaan mahdollistamalla tietojen sujuva hyödyntäminen ja edistämällä yhteentoimivuutta. Tavoitetilaa tuetaan mm. laadittavalla Eettistä tietopolitiikkaa tekoälyn aikakaudella - selonteolla ja sen toimeenpanolla. Tiedonhallinnan lainsäädäntö uudistetaan ja sen mukaisten vaatimuksien toimeenpanoa viranomaisissa ohjataan ja tuetaan. Vuonna 2019 selvitetään tekoälyn hyödyntämisen mahdollisuuksia julkisen hallinnon palveluissa.

Digitaalisen toiminnan edellytys on turvallinen digitaalinen ympäristö. Välineitä digitaalisen turvallisuuden tehostamiseen ovat mm. tietoturvasääntelyn uudistaminen sekä tietoturvaohjeitten selkeyttäminen. Palveluiden toimintavarmuutta taataan laatimalla pilvi- ja tietoliikennelinjaukset sekä kehittämällä mobiilia viranomaisviestintää. Valtiovarainministeriön johdolla laaditaan julkisen hallinnon digitaalisen turvallisuuden kehittämisohjelma vuosille 2018—2021. Kehittämisohjelmalla varmistetaan, että julkishallinnon digitaaliset palvelut toimivat ja että niihin luotetaan. Laadittavaan digitaalisen turvallisuuden kehittämisohjelmaan on valittu kolme painoaluetta, jotka ovat johtaminen ja riskienhallinta, osaava henkilöstö sekä uudet toimintatavat ja palveluiden turvallisuus. Ohjelman tarvitsemat määrärahat sisältyvät momentille 28.70.01 ehdotettuun määrärahaan.

Digitalisaatiohankkeiden uudistettu ohjaus- ja vaikuttavuusmalli otetaan käyttöön. Tavoitteena on parantaa hankkeiden onnistumisen edellytyksiä ja lisätä hankkeilla ja investoinneilla saavutettavia vaikuttavuushyötyjä ja taloudellisia hyötyjä. Keskeisiä hallinnonala- ja virastokohtaisia ICT-hankkeita, joilla kehitetään organisaatioita, prosesseja, palveluja ja tietotekniikkaa, tuetaan momentilta 28.70.20. Vuonna 2019 ehdotetaan määrärahasiirtoja mm. eläinten terveydenhallintahankkeeseen ja tulliselvitysjärjestelmien kokonaisuudistukseen.

Vuoden 2019 talousarvioesityksessä on momentille 28.90.32 Valtionavustus kuntien kannustinjärjestelmiin ehdotetaan 30 milj. euroa. Määräraha on tarkoitettu valtionavustusten maksamiseen kunnille ja kuntayhtymille digitalisaatiota edistäviin hankkeisiin. Tarkoitus on kannustaa kuntia toteuttamaan sellaisia digitalisaatiohankkeita, joiden avulla on mahdollista saavuttaa kustannussäästöjä. Vuonna 2019 kannustintukea kohdistettaisiin etenkin kunnan henkilöstö- ja taloushallinnon digitalisointiin. Tavoitteena on edistää digitalisaatioon liittyvien valtakunnallisten strategisten tavoitteiden toteuttamista kuntalähtöisesti sekä kannustaa kuntia yhteistyöhön.

Momentille 28.70.05 ehdotetaan 211,015 milj. euron määrärahaa maakunta- ja sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen valmisteluun. Määrärahalla mahdollistetaan maakuntien perustamisen ja sote-uudistuksen valmistelun jatkuminen maakunnissa suunnitellusti ja työhön tullut vuoden lisäaika hyödyntäen. Näin mahdollistetaan se, että maakunnat aloittavat toimintakykyisinä ja tehtävien sujuva siirto maakunnille varmistuu.

Määrärahaa käytetään valtionavustusten maksamiseen maakuntien väliaikaisten valmisteluelinten perustamiseen ja toimintaan sekä maakuntien toimintaan. Määrärahaa käytetään maakuntien tietohallinnon valmisteluun ja perustamiseen, maakuntien ICT-järjestelmien ja -infrastruktuurin muutosten toteuttamiseen ja hankintaan sekä maakuntien ICT-palvelukeskuksen valmisteluun ja yhteisiin investointeihin sekä valtakunnalliseen toimeenpanoon erityisesti toimialasidonnaisten järjestelmien tarpeen mukaiseen konsolidointiin sekä toimialariippumattomien järjestelmien osalta siirtymiseen kohti yhtä järjestelmää per tehtäväala ja valtakunnallisiin ratkaisuihin liittymiseen.

Digimuutosohjelman osuus määrärahasta on 98,15 milj. euroa. Määrärahaa käytetään uudistuksesta johtuvien ICT:n ja tietojärjestelmien muutosten suunnitteluun ja toteuttamiseen maakunnissa sekä uudistuksesta johtuvien ministeriöiden, valtion virastojen ja sote-viranomaisten tuottamien kansallisten tietojärjestelmäpalveluiden muutosten suunnitteluun ja toteuttamiseen. Lisäksi määrärahaa käytetään maakuntien ICT-palvelukeskuksen toteuttamaan maakuntien yhteisten palveluiden valmisteluun sekä valtakunnalliseen toimeenpanon ohjaukseen ja tukitoimiin. Tavoitteena on, että määrärahalla varmistetaan uudistuksen edellyttämien välttämättömien ICT:n muutosten ja yhteisten palveluiden valmistelun jatkuminen, jotta maakunnat voivat aloittaa toimintansa 1.1.2021.