BO (Teema 1)
JulkICT (Teema 2)
VKO (Teema 2)

Eduskunnan hallintovaliokunta

Viite: Hallintovaliokunta tiistai 28.04.2020 klo 12:00 / VNS 1/2020 vp / Asiantuntijapyyntö

Valtiovarainministeriön lausunto hallintovaliokunnalle

Hallintovaliokunta on pyytänyt vuosien 2021-2024 julkisen talouden suunnitelman (VNS 1/2020 vp) käsittelyyn liittyen valtiovarainministeriön budjettiosastolta (teema 1) sekä valtionhallinnon kehittämisosastolta ja julkisen hallinnon tieto- ja viestintätekniseltä osastolta (teema 2) lausuntoa virastojen ja laitosten toimintaan osoitettavien määrärahojen budjetointimenettelyistä. Valtiovarainministeriö toteaa lausuntonaan seuraavaa:

1 Teema 1 (Budjettiosasto)

Hallintovaliokunta on pyytänyt kirjallista selvitystä siitä, miten lasketaan JTS- ja talousarviomenot (millaiseen laskentaan, erittelyyn -kuten htv-menot, toimitilamenot, ICT –menot, varuste- ja kalustomenot sekä muut menot - ja mihin tietoihin perustuu kehys ja budjetointi; kuinka otetaan huomioon htv-kustannukset, toimitilakustannukset, niiden nousu ja miltä osin niitä maksetaan toimintamenoista; kuinka otetaan huomioon ICT kustannukset, niiden nousu ja miltä osin niitä katetaan toimintamenoista; kuinka otetaan huomioon varusteiden ja kaluston hankintamenot ja muut niihin liittyvät muut menot kustannustason nousu mukaan lukien).

1.1 Valtion virastojen ja laitosten toimintaan tarkoitettujen määrärahojen budjetointia koskevat säännökset ja määräykset, erityisesti toimintamenot

Valtion talousarvion menojen ryhmittelystä säädetään valtion talousarviosta annetun lain (423/1988) 6 §:ssä ja valtion talousarviosta annetun asetuksen (1243/1992) 5 §:ssä. Viimeksi mainitun mukaan menot jaetaan talousarviossa kulutusmenoihin, siirtomenoihin, sijoitusmenoihin ja muihin menoihin. Hallintovaliokunnan selvityspyyntö kohdistuu virastojen ja laitosten omaan toimintaan tarkoitettuihin määrärahoihin. Näitä ovat erityisesti virastojen ja laitosten toimintamenot (momentit 01 – 14) ja muut kulutusmenot (momentit 15 – 29). Lisäksi valtion oman toiminnan menoja sisältyy sijoitusmenomomenteille (momentit 70 – 89), erityisesti reaalisijoitusmenomomenteille (momentit 70 – 79), jolle budjetoidaan sellaiset investoinnit, joita ei ole budjetoitu virastojen ja laitosten toimintamenomomenteille.

Yksityiskohtaiset kehyksen ja budjetin valmistelua koskevat säännöt sisältyvät valtiovarainministeriön 23.3.2011 antamaan määräykseen (TM 1101) toiminta- ja taloussuunnittelusta sekä kehys- ja talousarvioehdotusten laadinnasta (jäljempänä *laadintamääräys*)[1].
Yleisesti ottaen voidaan todeta, että kehysehdotus koostuu peruslaskelmasta ja kehittämisehdotuksista. Peruslaskelma laaditaan edellisen kehyspäätöksen pohjalta ja siihen sisällytettävät muutokset kohdennetaan seuraaviin kategorioihin:

- Eduskunnan tekemät pysyvät muutokset
- Muut hallituksen sopimukset, päätökset ja sitovat kannanotot
- Automaattiset tekijät (mm. väestömäärästä, ikärakenteesta, työttömien määrästä, korkotasosta aiheutuvat muutokset)
- Tekniset siirrot ja rakennekorjaukset
- Hinta- ja kustannustasotarkistukset

Peruslaskelman lisäksi voi laskelmaan tehdä kehittämisehdotuksia, jotka eivät kuulu mihinkään yllämainittuun kategoriaan. Kehysehdotukseen sisällytetyt muutokset suhteessa peruslaskelmaan eritellään yksityiskohtaisesti ja perustellaan. Talousarvioesitys laaditaan noudattaen valtioneuvoston kehyspäätöksen yhteydessä tehtyjä ratkaisuja.

Laadintamääräyksen kohdan 7.17.4 mukaan jokainen toimintamenomäärärahaehdotus tulee perustella liitelaskelmalla (liite III-9), josta käy ilmi edellisen vuoden, kuluvan vuoden ja talousarvioehdotusvuoden toteutuneet tai arvioidut henkilöstökulut, toimitilavuokrakulut, palvelujen ostokulut ja muut kulut sekä toimintamenomomentille budjetoidut investoinnit samoin kuin seuraavalle vuodelle siirtyneen tai siirtyväksi arvioidun toimintamenomäärärahan määrä. Määrärahan mitoituksessa otetaan huomioon myös maksullisen toiminnan tuotot ja muut tuotot osana momentin kokonaisuutta. Laskelma on tarkoitettu hyödyntämään ministeriöissä ja valtiovarainministeriössä tapahtuvaa talousarviovalmistelua ja antamaan kokonaiskuvan asianomaisen viraston tai laitoksen toimintamenomäärärahan sisäisen kulurakenteen ja siirtomäärärahasta seuraavalle vuodelle siirtyvän määrän arvioidusta kehityksestä. Budjettivalmistelussa tietoa arvioidaan yhdessä muiden tietojen kanssa kokonaisuutena.

1.2 Valtion virastojen ja laitosten toimintaan tarkoitettujen määrärahojen budjetointikäytännöt, erityisesti toimintamenot

Toimintamenot

Palkkauskulut

Palkkauskuluihin liittyvät muutokset otetaan huomioon valtion valtionhallinnon kehittämisosaston laskelmien mukaisesti. Laskelmissa otetaan huomioon tehtyjen työ- ja virkaehtosopimusratkaisujen vaikutukset.

Vuokrakulut, ict-palvelujen ja muiden palvelujen ostokulut sekä muut kulut

Vuokrakulujen, ict-palvelujen ja muiden palvelujen ostokulujen sekä muiden kulujen kustannusten arvioitua nousua ei automaattisesti budjetoida toiminta-

[1] https://vm.fi/documents/10623/307577/Valtiovarainministeri%C3%B6n+m%C3%A4%C3%A4r%C3%A4ys+toiminta-+ja+taloussuunnittelusta+sek%C3%A4+kehys-+ja+talousarvioehdotusten+laadinnasta/65420e1c-a059-4374-86f7-8ca5d612b360/Valtiovarainministeri%C3%B6n+m%C3%A4%C3%A4r%C3%A4ys+toiminta-+ja+taloussuunnittelusta+sek%C3%A4+kehys-+ja+talousarvioehdotusten+laadinnasta.pdf

menomomenteille lisäyksenä, vaan esitetyt kustannusten nousut otetaan huomioon osana momentin määrärahatarpeen kokonaisarviointia. Kokonaisarvioinnissa otetaan mm. yleinen virastojen tuottavuuskehitys ja niille asetetut tavoitteet, virastojen ja laitosten toimitilastrategiassa asetettujen tilatehokkuustavoitteiden saavuttaminen, tiedonhallintalain (906/2019; ja aiemmin tietohallintalain 634/2011) mukainen lausunto ehdotetusta ict-hankinnasta ja sitä koskevasta lisämäärärahaesityksestä, hyväksytyt ja hylätyt lisämäärärahaesitykset, mahdolliset keskitetyt toimintamenoja koskevat säästötoimenpiteet, siirtyvät määrärahat ja yleinen kustannuskehitys.

Investoinnit

Toimintamenomomenteille ja muille kulutusmonomomenteille voidaan budjetoida myös investointeja, mikäli niitä ei lueta sijoitusmenoihin. Kulutusmenomomenteille budjetoidut investoinnit ovat luonteeltaan pienempiä ja lyhytikäisempiä kuin sijoitusmenoihin budjetoidut investoinnit. Myös nämä investoinnit esitetään budjettiehdotuksen em. liitteessä III-9 sekä perustellaan tarvittavin investointi- ja muilla laskelmilla sekä muilla perusteluilla.[2]

Toimintamenomäärärahan mitoituksessa huomioon otettavat muutokset

Budjettivalmistelussa edellä mainittujen arvioiden perusteella esitettäväksi tehtävät määrärahalisäykset tai -vähennykset esitetään momentin selvitysosan taulukossa.

Sijoitusmenot

Reaalisijoitusmomenteille 70-79 budjetoidaan sellaiset suuremmat investoinnit, joita ei budjetoida virastojen ja laitosten toimintamenomomenteille tai muille kulutusmenomomenteille. Merkittävien investointihankkeiden tiedot esitetään mahdollisuuksien mukaan taulukon muodossa ja esittämisessä käytetään hyväksi laadintamääräyksen liitteen III–5 Investointihankkeet -lomaketta tai vastaavaa esittämistapaa. Investointien budjetoinnissa ja arvioinnissa hyödynnetään perinteisten investointilaskelmien lisäksi yhteiskuntataloudellisia laskentamenetelmiä.

1.3 Budjettilaeista aiheutuvat menomuutokset

Edellä kohdassa 1.2 kuvatun lisäksi määrärahan lisäyksenä ja vähennyksenä otetaan huomioon budjettilaeista (perustuslain (731/1999) 83 § 2 momentti) aiheutuvat muutokset.

[2] Valtiovarainministeriö on ohjeistanut vuokrauksen käyttämisestä käyttöomaisuuden hankinnassa tarvittaessa ostamisen sijasta erillisellä kirjeellä TM0201.

2 Teema 2

2.1 VM/Valtionhallinnon kehittämisosasto

Valtion virka- ja työehtosopimus

Valtion virka- ja työehtosopimus sopimuskaudelle 2020-2022 on allekirjoitettu 8.4.2020. Eduskunnan käsittelyssä oleva v.2021-2024 JTS ei vielä sisällä sopimusratkaisun vaikutuksia budjettitalouden menoihin (virastojen palkkausmenot tai muut työvoimakustannusten muutokset). Valtion sopimusratkaisusta vuosille 2020-2022 aiheutuvat lisäykset on tarkoitus esittää virastojen toimintamenomomenteille vuoden 2020 neljännestä lisätalousarviosta alkaen. Ne tulevat siis sisältymään seuraavaan, vuosia 2022-2025 koskevaan julkisen talouden suunnitelmaan ja valtiontalouden kehyspäätökseen.

Talous- ja henkilöstöhallinto

Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon tuottavuutta parannetaan jatkamalla tehtävien vapaaehtoista keskittämistä Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskukseen Palkeisiin sekä kehittämällä toimintatapoja ja valtionhallinnon yhteisiä talous- ja henkilöstöhallinnon tietojärjestelmiä. Kieku-järjestelmää uusitaan alkuvuodesta 2020 valmistuvan järjestelmäarkkitehtuurin kehittämissuunnitelman mukaisesti. Valtion yhteisten talous- ja henkilöstöhallinnon järjestelmien uusimisen lisärahoitustarpeisiin varataan v. 2021—2023 yhteensä 12 milj. euroa.

Ministeriöt, virastot ja laitokset jatkavat talous- ja henkilöstöhallinnon tuottavuuskehitystä tukevien muutosten toteuttamista ja Palkeiden tarjoamien palveluiden käytön lisäämistä. Talous- ja henkilöstöhallinnon toimintatapoja tehostetaan ottamalla käyttöön uusia palveluja sekä automatisoimalla jo olemassa olevia Palkeiden palveluja. Tuotantoprosessien kehittämistä ja automatisointia jatketaan mm. ohjelmistorobotiikan käyttöä laajentamalla. Kaikissa valtion virastoissa ja laitoksissa käyttöönotetun Handi-ratkaisun hyödyt realisoidaan tehostamalla tilauksesta-maksuun -prosessia.

Valtion henkilöstöhallintoa kehitetään HR-toimintojen kehittämishankkeessa valtiovarainministeriön ja Palkeiden yhteistyönä. Hankkeen tavoitteena on valtion HR-toimintojen tehostaminen 304 henkilötyövuodella vuoteen 2029 mennessä (JTS-tavoite).

Valtion hankintojen kehittäminen

Hankinta-Suomi -ohjelmassa laadittava kansallinen julkisten hankintojen strategia ohjaa valtion hankintojen kehittämistä. Strategia ja toimeenpanosuunnitelma valmistuvat alkusyksystä 2020. Kehittämistoimia suunnataan aiempaa laajemmin kattamaan kaikki julkisen sektorin hankinnat. Valtion hankinnoissa toteutetaan strategiassa määriteltyjä tavoitteita valtiovarainministeriön johdolla yhteistyössä keskeisten toimijoiden ja Hansel Oy:n kanssa.

Valtion toimitilainvestoinnit

Valtion tiloissa tavoitellaan sisäolosuhdeongelmien nollatoleranssia. Senaatti-kiinteistöjen investoinneissa keskitytään erityisesti sisäolosuhteisiin tehtäviin panostuksiin. Senaatti-kiinteistöjen investointivaltuuden tasosta linjataan vuoden 2021 talousarvioesityksen valmistelun yhteydessä.

Tilojen yhteiskäyttöisyyttä ja mm. valtion hiilineutraalisuustavoitetta tuetaan valtion kiinteistö- ja toimitilastrategioiden päivittämisellä. Senaatti-kiinteistöjen omakustannusperusteinen vuokrajärjestelmä ulotetaan kehyskaudella virastotasolle siten, että virastojen toimitiloista aiheutuvat kustannukset ja vuokrat vastaavat nykyistä paremmin toisiaan.

Aiemmalla hallituskaudella päätettyä valtionhallinnon tilankäytön tehostamisen ohjelmaa jatketaan suunnitelmien mukaisesti vuoteen 2029 asti tavoitteena 150 milj. euron kokonaissäästö.

Digitalisaation ja tuottavuuden vaikutukset valtionhallinnon toimintamenoihin

Valtion toiminnan digitalisaation ja tuottavuuden kehittämiseen perustuen valtion kaikkia toimintamenoja on vähennetty vuodesta 2020 alkaen 0,5 % vuosittain perustuen hallinnonalakohtaisiin toimintamenoihin vähennettynä toimitilamenoilla. Oikeusministeriön, sisäministeriön ja puolustusministeriön hallinnonaloja sekä Tullin toimintamenoja koskee 0,3 % tavoite. Valtion toimintamenojen vähennys nousee 18 milj. eurosta v. 2020 73 milj. euroon v. 2023. Vähennyksiä ei jatketa vuoden 2023 jälkeen.

Henkilöstömenojen budjetoinnista

Valtiovarainministeriön työjärjestyksen (966/2005) 7 §:n mukaan valtionhallinnon kehittämisosasto valmistelee muun muassa asiat, jotka koskevat valtion talousarvioesitystä henkilöstömenojen osalta. Osasto kommentoi henkilöstömääriä ja -menoja koskevia esityksiä budjettiosaston käyttöön. Tässä työssä arvioidaan ministeriöiden esityksiä muun muassa organisaatioiden palkkatasoja ja muiden henkilöstömenoja koskevien ministeriön osaston tietojen avulla. Lisäksi osasto tuottaa ministeriöiden käyttöön esimerkiksi valtion sopimusratkaisuista valtion budjettitalouden virastojen toimimenomomenteille aiheutuvat vuosittaiset muutosmäärät.

2.2 VM/ Julkisen hallinnon tieto- ja viestintätekninen osasto (JulkICT)

Julkisen hallinnon digitalisaatio ja ICT

Julkisen hallinnon ICT:n yhteisiin ohjaus- ja kehittämistehtäviin osoitettuja määrärahoja on koottu pääosin momentille 28.70.01 Julkisen hallinnon ICT:n ohjaus ja kehittäminen, smr 3 v. Momentin peruslaskelman mukainen vuosittainen määrärahataso on 3,7 milj. euroa. Aiemman kehyspäätöksen mukaisesti vuosille 2021 ja 2022 sisältyy yhteensä 8 milj. euron lisämääräraha digitalisaation edistämiseen ja vuosien 2021-2024 JTS:ssä yhteensä 4 milj. euron lisämääräraha digitaaliseen identiteettiin.

Määrärahalla toteutetaan pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelman mukaisia digitalisaation edistämisen hankkeita. Sähköisen tunnistautumisen julkisen hallinnon sähköisiin asiointipalveluihin tulee olla koko väestön saatavilla yhdenvertaisesti. Digitaalinen identiteetti -hankkeessa toteutetaan kaikille Suomessa asuville ja asioiville helppokäyttöinen ja saavutettava tunnistusratkaisu ja henkilötunnuksen omaaville uusi fyysiseen asiointiin tarkoitettu henkilöllisyysasiakirja eli ns. mobiilihenkilökortti. Tavoitteena on, että tunnistautumisen käyttökustannukset laskevat verrattuna tällä hetkellä markkinoilta hankittaviin ratkaisuihin ja sähköisen asioinnin käytön piiriin saadaan kattavammin käyttäjiä.

Kansallisessa tekoälyohjelma AuroraAI:ssa arjesta ja liiketoiminnasta tehdään sujuvampaa ja ennakointikykyisempää AuroraAI-verkon avulla tietoturvallisesti ja eettisesti kestävällä tavalla. Ohjelmassa luodaan toimintamalli, joka saattaa palveluiden tarvitsijat sekä niiden tarjoajat tekoälyn avulla entistä sujuvammin yhteen. AuroraAI-kokonaisuuden muodostaa toimintamalli, verkko ja osaamisen ja kyvykkyyksien kehittämisohjelma. Ohjelmaa pilotoidaan elämäntapahtumien kautta, joiksi on alustavasti suunniteltu seuraavia: syrjäytymisen estäminen, ulkomaalaisen kiinnittyminen yhteiskuntaan ja työelämässä pysyminen. Digitalisaation edistämisohjelman tavoitteena on, että laadukkaat digitaaliset julkiset palvelut ovat kansalaisten ja yritysten saatavilla vuoteen 2023 mennessä ja elinkeinotoimintaa harjoittavat asioivat jatkossa viranomaispalveluissa ensisijaisesti digitaalisessa palvelukanavassa. Digitukea tarjotaan koko maassa kansalaisille ja yrityksille helpottamaan asiointia.

Tiedon hyödyntämisen ja avaamisen hankkeen toimenpiteillä syvennetään tietopolitiikan johtamista ja julkisen tiedon avoimuudesta tehdään koko tietopolitiikan kantava periaate. Hankkeessa jatketaan tietovarantojen avaamista, parannetaan tiedon uudelleenkäyttöä ja yhteentoimivuutta ja toimeenpannaan avoimen datan (PSI) direktiivin vaatimuksia. Tavoitteena on, että julkisten tietovarantojen hyödyntäminen lisääntyy ja tehostuu, tiedon tuottajien toimintaprosessit virtaviivaistuvat ja tiedon käyttäjien palvelukokemus paranee.

Digitaalisen toiminnan edellytys on turvallinen digitaalinen ympäristö ja se, että kansalaiset, yritykset ja yhteisöt voivat luottaa julkisen hallinnon palveluihin. Digitaalista turvallisuutta tehostetaan mm. toimeenpanemalla 4/2020 annettua valtioneuvoston periaatepäätöstä digitaalisesta turvallisuudesta, riskiarvioon perustuvien toimintamallien vahvistamisella, virkamiesten ja kansalaisten osaamisen kehittämisellä sekä digitaalisen turvallisuuden säädösvalmistelulla ja kansainvälisellä yhteistyöllä.

Momentin 28.70.40 Turvallisuusviranomaisten viestintäverkot, smr 3 v määrärahaa saa käyttää viranomaisradioverkon ja laajakaistaisen viranomaisviestintäpalvelun ylläpidon ja kehittämisen edellyttämän hintatuen ja alijäämätuen maksamiseen Suomen Erillisverkot Oy:lle tai sen tytäryhtiölle. Julkisen talouden suunnitelmassa vuosille 2021-2024 momentille on varattu vuodelle 2021 8,1 milj. euroa, vuodelle 2022 8,1 milj. euroa, vuodelle 2023 19,8 milj. euroa ja vuodelle 2024 34,7 milj. euroa. Peruslaskelman mukaisella 8,1 milj. euron hinta- ja alijäämätuella tarkoitus on mahdollistaa viranomaisten käyttämän viranomaisradioverkkopalvelun (VIRVE) palvelujen käyttäjien liittymä- ja palvelumaksujen pysyminen vakaana ja ennustettavana. Momentin määrärahalla toteutetaan vuonna 2019 käynnistettyä VIRVE 2.0-hanketta, jossa nykyinen VIRVE-palvelu korvataan uudella viranomaisten aikakriittisen viestinnän mahdollistavalla laajakaistaisella viestintäpalveluratkaisulla. Kehittämishankkeen tavoitteena on korvata nykyinen VIRVE-palvelu viranomaiskäytössä kokonaisuudessaan vuoteen 2026 mennessä. Asiakasmaksujen ja nykyisen keskitetyn rahoituksen lisäksi tarvittava lisämääräraha vuosina 2023-2030 on yhteensä n. 74 milj. euroa. Vuonna 2023 määrärahassa on huomioitu aiemman kehyspäätöksen mukainen 5 milj. euron kertaluontoinen määräraha uuden palvelun käyttöönottoihin.

Digitaalisia järjestelmiä kehitetään yhteistyössä kumppanimaiden mm. Pohjoismaiden ja Viron kanssa. Julkisen talouden suunnitelmaan sisältyy aiemman kehyspäätöksen mukaisesti momentti 28.01.66 Kansainvälisten järjestöjen jäsenmaksut ja rahoitusosuudet, smr 3 v ja 1 milj. euron vuosittainen määräraha Viron valtion kanssa perustetun yhdistyksen jäsenmaksuun. Yhdistys vastaa kansallisen palveluväylän pohjana olevan X-Road -ratkaisun kehittämisestä ja ylläpidosta.

Momenteille 28.20.09 ja 28.20.10 sisältyvät aiemman kehyspäätöksen mukaisesti Valtion tieto- ja viestintätekniikkakeskus Valtorin toimintamenoihin 5 milj. euron ja investointimenoihin 15 milj. euron vuosittaiset määrärahat.

Valtiovarainministeriö on selvittänyt Valtion tieto- ja viestintätekniikkakeskus Valtorin tuloksellisuutta. Tuloksellisuusarvioinnissa on tullut esiin haasteita muun muassa korkeammasta kustannustasosta suhteessa markkinoilta hankittaviin palveluihin, asiakaslähtöisyyden toteutumisessa ja tuottavuuden kehityksessä. Tähän liittyen on käynnistetty kehittämisohjelma. Valtiovarainministeriö ohjaa Valtion tieto- ja viestintätekniikkakeskus Valtoria toteuttamaan tunnistetut tuloksellisuuden ja tuottavuuden kehittämistoimenpiteet vuosina 2020-2022. Lisäksi jatketaan yhteisen palvelutuotannon tarpeiden, tavoitetilan ja mahdollisuuksien selvittämistä ja toimenpiteiden suunnittelua.