25.10.2022

Valtiovarainministeriön vastaukset ympäristövaliokunnan kysymyksiin asiassa HE 140/2022 vp

VM:n lausunnossa todetaan seuraavaa:

Vuosien 2020–2022 talousarvioihin ja vuoden 2023 talousarvioesitykseen sisältyy yhteensä 19,9 miljoonaa euroa rakennetun ympäristön tietojärjestelmän investointikustannuksiin talousarviomomentille 35.20.04. Tietojärjestelmän ylläpitokustannukset eivät tässä vaiheessa sisälly julkisen talouden suunnitelmaan, vaan ylläpitokustannuksista linjataan tulevan julkisen talouden suunnitelman valmistelun yhteydessä. Valtiovarainministeriö pitää tältä osin tärkeänä, että mikäli rakennetun ympäristön tietojärjestelmän ansiosta eräiltä virastoilta säästyy kustannuksia, tulisi nuo säästöt käyttää ylläpitokustannusten osittaiseen kattamiseen.

Tältä osin toivotaan vielä VM:n perusteltua näkemystä siihen, riittääkö vuosille 2020- 2023 varattu rahoitus kattamaan koko tietojärjestelmän investointikustannukset. Toisin sanoen onko järjestelmän kehittämiseen ja käyttöönottoon varattu riittävästi rahoitusta vai tulevatko kustannukset ylittämään yllä mainitun vajaan 20 miljoonan euron määrärahan. Jos ylittävät, mikä on todennäköinen lisämäärärahan tarve. Samalla toivotaan selvitystä siihen, minkä suuruisista ylläpitokustannuksista voidaan puhua vuositasolla.

Toinen kysymys koskee kuntien järjestelmä- ja prosessimuutosten kustannusarviota. VM:n lausunnossa todetaan:

Esityksen mukaan tarkoituksena on, että valtion talousarviosta korvataan kunnille ja maakuntien liitoille uudistuksen aiheuttamat kustannukset. Valtiovarainministeriö painottaa huolehtimaan rahoitusperiaatteen mukaisesti siitä, että uusien lainsäädännössä säädettävien tehtävien tai tehtävämuutosten osalta toteutukseen varataan täysimääräinen valtion rahoitus.

Vuoden 2023 talousarvioesitykseen ja vuosia 2023–2026 koskevaan julkisen talouden suunnitelmaan sisältyy yhteensä 3 miljoonaa euroa (sisältäen käsittelytehtävät) kohdennettavaksi kunnille ja maakuntien liitoille uusien digivelvoitteiden aiheuttamien muutoskustannusten korvaamiseen. Talousarvioesityksen määrärahamomentin (35.20.35) mukaan avustuksia myönnettäisiin enintään 60 000 euroa kuntaa tai 10 000 euroa maakunnan liittoa kohden.

Hallituksen esityksen mukaan esitystä on käsitelty KUTHANEK:ssa. Mikä on VM:n näkemys tietojärjestelmän käyttöönoton aiheuttamista kustannuksista kunnille ja miten rahoitusperiaate voidaan toteuttaa.

Valtiovarainministeriön kirjalliset kommentit

Valtiovarainministeriö tuo esiin, että sillä ei ole käytettävissä itsenäisiä laskelmia tai arvioita hankkeen kustannuksista tai säästöistä. Tarkentavaa tietoa voidaan tältä osin antaa lähinnä sen perusteella, mitä ympäristöministeriö ja Suomen ympäristökeskus SYKE ovat esittäneet hallituksen esityksessä, talousarvio- ja kehyssuunnittelussa sekä julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain (906/2019) mukaisessa lausuntomenettelyssä.

SYKE on pyytänyt valtiovarainministeriöltä tiedonhallintalain 9 §:ssä säädetyn mukaista lausuntoa Rakennetun ympäristön tietojärjestelmä –hankkeesta (RYTJ) ja ministeriön lausunto (VN/26383/2021, 26.11.2021) on perustunut viraston tiedonhallintalain 5 §:n 3 momentin ja 8 §:n 1 momentin mukaisesti tekemään omaan arvioon suunnittelemansa muutoksen tiedonhallintaan kohdistuvista vaikutuksista. Arvioinnissa viraston on tullut arvioida myös muutoksen taloudellisia vaikutuksia. Tietojen ajantasaisuuden osalta on kuitenkin huomattava, että lausuntomenettely on painottunut syksylle 2021.

Tietojärjestelmän investointikustannukset on arvioitu alun perin hallitusohjelman laatimisvaiheessa ympäristöministeriössä. Talousarviota ja julkisen talouden suunnitelmaa koskevissa menettelyissä on myönnetty ympäristöministeriölle kaikki sen pyytämät investointikustannuksiin liittyvät määrärahat, jotka liittyvät hankkeen ensimmäiseen vaiheeseen.

Investointikustannukset vastaavat suuruusluokaltaan ympäristöministeriön tiedonhallintalain mukaisessa lausuntomenettelyssä esittämiä arvioita ja Hankesalkkupalvelun sisältämiä tietoja. Syksyllä 2021 lausuntomenettelyssä Suomen ympäristökeskukselta saadun kustannus-hyötyanalyysin mukaan Suomen ympäristökeskukselle arvioitiin muodostuvan kehittämiskustannuksia vuosille 2021–2024 yhteensä noin 14 miljoonaa euroa. Muille valtion virastoille (MML, DVV) kehittämiskustannuksia arvioitiin muodostuvan 450 000 euroa. Lisäksi esitettiin arvio kuntien (vuosina 2022–2027 yht. 3,2 miljoonaa euroa), ympäristöministeriön (tukipalvelut kunnille vuosina 2022–2024 yht. 3 miljoonaa euroa) sekä maakuntien (vuosina 2022–2025 yht. 900 000 euroa) osalta. Julkisen hallinnon kehittämiskustannusten arvioitiin siten olevan yhteensä 21,69 miljoonaa euroa. Hankesalkkupalvelussa kehityskustannusten kokonaismääräksi ympäristöministeriö ja SYKE ovat tällä hetkellä raportoineet 19,6 miljoonaa.

Valtiovarainministeriöllä ei ole tietoa siitä, että mainitut määrärahat eivät riittäisi hankkeen ensimmäisen vaiheen toteuttamiseen.

Valtiovarainministeriö tuo kuitenkin esiin, että investointikustannusten riittävyyttä arvioitaessa on mahdollisesti huomioitava myös järjestelmäkehityksen ja hankinnan vaihe. Järjestelmän hankinta käynnistettiin 2.4.2022 julkaistulla hankintailmoituksella. Siinä on esitetty hankinnan arvoksi arvio 7,5 m €. Näin ollen ulkoiselta toimittajalta hankittava osuus järjestelmän rakentamisesta olisi noin 38% koko hankkeen kustannuksista. Tämä arvio on ollut tarjoajien tiedossa, kun hankintaa on tehty neuvottelumenettelyllä, joten voidaan olettaa, etteivät tarjoukset tule tätä rajaa ylittämään. Mikäli on mahdollista, että kustannusarviot muuttuvat tai tarkentuvat vielä järjestelmäkehityksen edetessä, voisi tällä olla vaikutusta myös tarvittaviin investointikustannuksiin. Valtiovarainministeriö ei kuitenkaan käytettävissä olevan tiedon pohjalta osaa ottaa kantaa tällaisen vaikutuksen mahdollisuuteen tai todennäköisyyteen.

*Hankkeesta on tehty kehittävä arviointi, jonka raportin luvussa 7 on monipuolisesti arvioitu myös tietojärjestelmäosuutta. (*https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/cf9e2af1-05b9-4a5a-93f6-aaa3efbd7a77/7a31dd8d-9c50-4a49-9d20-071f2e8cc6aa/MUISTIO_20220603091503.PDF*) Myös siinä on todettu, että tarkkoja arvioita ei voida tehdä, mutta korostettu aikataulun aiheuttamaa riskiä. Arvioinnissa todetaan lisäksi, että hanke kykenisi hankkimaan lisää rahoitusta, mikäli rahoituspohja ei olisi riittävä tavoitteiden saavuttamiseksi. Valtiovarainministeriö korostaa, että mahdolliset lisärahoitustarpeet tullaan käsittelemään osana normaalia julkisen talouden suunnitelmaa ja talousarviota koskevien menettelyjä, eikä sitoumuksia tai päätöksiä jatkorahoituksesta ole tehty.*

Ympäristöministeriön tiedonhallintalain mukaisessa lausuntomenettelyssä antamien tietojen perusteella järjestelmän ylläpitokustannukset vaihtelevat vuosittain 1,8 ja 2,2 miljoonan euron välillä vuodesta 2024 alkaen. Valtiovarainministeriöllä ei ole ollut toistaiseksi mahdollisuutta arvioida kustannuksia tarkemmin. Ylläpitokustannusten osalta on kuitenkin erityisen tärkeää huomata, että järjestelmäkehityksen ja hankinnan vaihe saattaa vaikuttaa arvioiden kehittymiseen.

Tiedonhallintalain mukaisessa lausuntomenettelyssä kunnille ja maakunnille on arvioitu muodostuvan kehittämismenoja tietojen tuottamisesta RYTJ:än. Lisäksi arvioinnissa on tunnistettu ympäristöministeriön menot koskien kunnille tarjottavia tukipalveluita. Arviointitiedon nojalla on kuitenkin tuolloin jäänyt epäselvyyttä siihen, mitä tiedon tuottajille arvioidut kustannukset kattavat. Esityksen mukaiset velvoitteet tulevat aiheuttamaan laajoja muutostarpeita kuntien ohjelmistoihin, rekistereihin ja rajapintoihin sekä tietotuotannon ja päätöksenteon prosesseihin. Valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan esityksen aiheuttamien

kuntavaikutusten kokonaisuudesta ei ole tehty sellaista selvitystä, jonka perusteella valtiovarainministeriöllä olisi mahdollisuutta arvioida tietojärjestelmän käyttöönoton aiheuttamia kokonaiskustannuksia kunnille. Valtiovarainministeriö pitää tärkeänä, että ympäristöministeriö seuraa toimeenpanovaiheessa lainsäädännön vaikutuksia erilaisessa digivalmiudessa olevissa kunnissa, ja huolehtii uusien lainsäädännössä säädettävien tehtävien tai tehtävämuutosten osalta kustannusten korvaamisesta täysimääräisesti rahoitusperiaatteen mukaisesti.

Suomen ympäristökeskus on 28.3.2022 annetussa selvityksessään todennut, että tietojärjestelmän määrittelyn valmistumisen myötä on todettu, että tiettyjä osia kokonaisuudesta ei ehditä toteuttaa ensimmäisessä vaiheessa ja järjestelmän jatkokehityksestä tullaan tarpeen mukaan tekemään uusi muutosvaikutusten arviointi ja lausuntopyyntö VM:lle. Valtiovarainministeriö ei osaa ottaa kantaa siihen, voisiko mahdollisilla seuraavilla kehitysvaiheilla olla vaikutusta myös investointi- tai ylläpitokustannuksiin.