



23.11.2010

Hallinnon kehittämisosasto

Hallinnon kehittämisosaston lausuntopyyntö 26.10.2010

BO lausunto Julkisen hallinnon IT-palvelukeskuksesta

Hallinnon kehittämisosasto on pyytänyt 26.10.2010 päivätyllä lausuntopyynnöllä budjettiosastolta lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi Julkisen hallinnon IT-palvelukeskuksesta.

Lakiehdotuksessa ehdotetaan perustettavaksi Julkisen hallinnon IT-palvelukeskus, jonka tehtävänä olisi tarjota julkiselle hallinnolle yhteisiä tieto- ja viestintätekniisiä palveluja ja järjestelmiä sekä mm. näitä koskevia kehittämistoimenpiteitä ja neuvontaa. Se olisi myös julkisista hankinnoista annetussa laissa tarkoitettu yksikkö, jolla olisi yksinoikeus tarjota edellä mainittuja palveluja valtakunnallisesti julkisessa hallinnossa. Palvelukeskus olisi oikeudelliselta muodoltaan julkisoikeudellinen laitos, joka noudattaisi toiminnassaan liiketaloudellisia periaatteita. Sen tarkoitus ei olisi tuottaa voittoa. Sen toimintaa ohjaisivat ja valvoisivat yhdessä valtio, kunnat ja Kansaneläkelaitos. Palvelukeskus kuuluisi valtiovarainministeriön toimialalle.

Lausuntonaan budjettiosasto toteaa seuraavaa:

Julkisen hallinnon IT-palvelukeskuksen perustaminen, kuten muukin julkisen hallinnon tietohallinnon organisoinnin kehittäminen, tulee kytkeä osaksi julkisen hallinnon tietohallinnon kehittämisen kokonaistavoitteita ja -arkkitehtuuria. Kokonaisuutta ja tavoiteltua lopputulosta kuvaavaa mallia tai suunnitelmaa ei ole vielä valmisteltu. Lakiluonnoksen mukaisen palvelukeskuksen asema ja rooli julkisen hallinnon tietohallinnon toimintaympäristössä on vielä riittämättömästi hahmoteltu.

Budjettiosasto toteaa, että julkisen hallinnon IT-palvelukeskusta koskevan hallituksen esityksen antamista on tarpeen myöhentää siihen saakka kunnes julkisen hallinnon tietohallinnon kokonaisvaltaisesta järjestämisestä on laadittu suunnitelma, joka on vietävissä hallituksen käsiteltäväksi. Yksittäisen, koko julkiselle hallinnolle yhteisen toimijan pe-



rustamisen tulee tapahtua vasta siinä vaiheessa, kun sille on olemassa selvästi osoitettu rooli ja asema julkisen hallinnon tietohallinnon kokonaisuudessa. Nyt tällaista ei ole esitetty tai esitykseen sisällytetty.

Kokonaissuunnitelman valmistelun osalta budjettiosasto viittaa hallituksen neuvottelussa vuoden 2011 täydentävästä talousarvioesityksestä tehtyihin johtopäätöksiin (suunnitelma julkishallinnon IT-hallinnon kokonaisuvaltaisesta järjestämisestä laadittaisiin kehyspäätökseen mennessä).

Valtio- ja kuntasektorilla on jo perustettuina useita palvelukeskustyyppisiä tietohallinnon palvelukeskusorganisaatioita. Lisäksi on olemassa valtion ja kuntien itsenäisten organisaatioiden omaa sisäistä palvelutuotantoa. Perustettavaksi esitetyn Julkisen hallinnon IT-palvelukeskuksen rooli näiden palveluntuottajien rinnalla jää täsmentymättä ja voi muodostaa päällekkäistä toimintaa. Päällekkäisyyksien muodostumisen estämiseksi on tarve edelleen selkeyttää uuden toimijan ja nykyisten toimijoiden rooleja. Perustettavaksi ehdotetun palvelukeskuksen palveluiden ollessa maksullisia on syytä perusteellisemmin hahmotella, millaisia palveluja nämä tulevat korvaamaan ja miten asiakkaat maksullisen palvelun käyttöön siirtyisivät (varsinkin jos rinnalla on vanhaa omaa palvelutuotantoa tai markkinoilta hankittavaa palvelua).

Lakiesityksen luonnoksen taustalla oleva tarve julkisen hallinnon tietohallinnon toimintatapojen yhtenäistämiseksi on kannatettava. Asian keskeisyyden ja laajan merkityksen vuoksi valmistelu on kuitenkin syytä tehdä huolella ja siihen on varattava riittävästi aikaa. Tavoite, että lakiehdotus annettaisiin eduskunnalle jo syysistuntokauden 2010 aikana, ei ole tästä syystä realistinen.

Lakiesityksen yksityiskohtiin liittyen budjettiosasto tuo jo tässä yhteydessä esille eräitä seikkoja, jotka ehdottomasti vaativat jatkovalmistelussa tehtävää täsmentämistä.

Esityksessä on todettu, että Julkisen hallinnon IT-palvelukeskus tarjoaisi palvelujaan valtakunnallisesti yksinoikeudella julkisessa hallinnossa. Ilmeisesti tavoitteena on tätä kautta lisätä julkisen sektorin tietojärjestelmien yhteentoimivuutta, mikä sinällään on kannatettava tavoite. Tätä tavoitetta ei kuitenkaan tule toteuttaa perustamalla kaupallista yksinoikeutta(=palvelumonopolia) ja sitä myötä rajaamaan valtion ja kuntien yksiköiden mahdollisuuksia hyödyntää kaupallisia markkinoita ja muita ICT-palveluntuottajia. Tällä voi olla ei toivottuja vaikutuksia ICT-palvelusektorin kehittymisedellytyksiin ja kilpailutilanteeseen. Budjettiosasto toteaa, että julkisen hallinnon yhteentoimivuuden varmistaminen tulee ensisijaisesti tapahtua muulla tavalla kuin rakentamalla yksinoikeuden kaltaisia palvelumonopoleja. Valtion ja kuntien tietojärjestelmien yhteentoimivuuden varmistaminen on mahdollista toteuttaa substanssilainsäädännön kautta asetettavin velvoittein (esim. muuttamalla tarpeellisella tavalla kuntalakia).

Esityksessä ei ole selvitetty, onko esitetyn kaltaista yksinoikeutta edes mahdollista muun lainsäädännön vuoksi toteuttaa, ja mitä se käytännös-

sä merkitsisi tai edellyttäisi. Palvelukeskus toimisi lakiluonnoksessa todettujen tehtävien perusteella selkeästi kilpailuilla markkinoilla, jolloin lähtökohtaisesti esityksen kaltainen valtakunnallinen yksinoikeus rajaisi merkittävästi perustuslaissa turvattua elinkeinovapautta. Tältä osin lakiehdotus voi myös olla ristiriidassa perustuslain kanssa, eikä elinkeinovapauteen liittyviä vaikutuksia ole käsitelty esityksessä. Yksinoikeuden tarpeellisuus jää perustelematta ja epäselväksi, eikä asiaa ole kirjattu edes pykäläehdotukseen. Vastaavalla tavalla yksinoikeuden soveltuvuus kansallisen ja EU:n kilpailulainsäädännön vaatimuksiin on jätetty käsittelemättä esitysluonnoksessa. Budjettiosasto toteaa, että luonnos vaatii tältä osin selkeästi jatkovalmistelua.

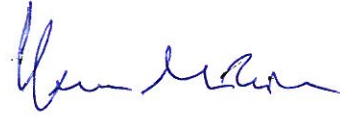
Esityksen taloudellisten vaikutusten arviointi on puutteellista. Esityksen mukaan palvelukeskuksen käynnistysvaiheessa pääoman tarpeeksi on arvioitu 2,5 miljoonaa euroa. Perustelujen mukaan valtio, kunnat ja Kansaneläkelaitos sijoittaisivat palvelukeskukseen edellä mainitun pääoman, josta muodostuisi palvelukeskuksen toiminnan käynnistyessä sen peruspääoma. Perustelujen mukaan lähtökohtana on, että valtion ja kuntien rahoitusosuus olisi yhtä suuri. Kansaneläkelaitoksen rahoitusosuutta ei täsmennetä.

Budjettiosasto edellyttää, että valtion ja kuntien välisestä rahoitusperiaatteesta pidetään kiinni. Mikäli ratkaisuja ei jatkovalmistelussa löydy, palautetaan kuntien valtionosuuksien mitoituksessa vuoden 2011 TAE:ssa varattu summa valtionosuuksiin. Mikäli ratkaisu löytyy, on kuntien valtionosuuksista myös vuodesta 2012 eteenpäin siirrettävä kuntien rahoitusosuutta vastaava summa palvelukeskuksen rahoittamiseen.

Esityksen mukaan valtio vastaisi palvelukeskuksen toiminnan kolmen ensimmäisen kokonaisen kalenterivuoden aikana sen sitoumuksista. Perusteluissa valtion vastuun suuruus on merkitty X:llä. Budjettiosasto edellyttää, että jatkovalmistelussa valtion vastuun suuruus on euromääräisesti selkeästi rajattu.

Perustelujen mukaan tarkoituksena olisi, että palvelukeskus kykenisi kattamaan kustannukset palveluiden myynnistä saatavilla tuloilla. Budjettiosaston käsityksen mukaan tähän liittyy monia epävarmuustekijöitä. Aiempien kokemusten valossa on hyvin haasteellista kehittää hallinnon palvelukeskuksen tuotteista niin houkuttelevia, että niille löytyisi alkuvaiheessa laajasti vapaaehtoisia ostajia. Jotta päättäminen olisi ylipäänsä mahdollista, on valtiolle ja kunnille palvelukeskuksen perustamisesta ja toiminnasta aiheutuvien kokonaismenojen suuruus ja ajoittuminen kehyskaudella 2012 – 2015 arvioitava täsmällisesti.

Lopuksi budjettiosasto kiinnittää hallinnon kehittämisosaston huomiota siihen, että lausuttavana oleva lakiesityksen luonnos liittyy monelta osin ministeriön kuntaosaston tehtäväkenttään. Budjettiosasto pitääkin tärkeänä, että myös kuntaosastolta saadaan lausunto lakiesityksen luonnoksesta. Budjettiosasto toimittaa tästä syystä kuntaosastolle tiedoksi antamansa lausunnon.



Osastopäällikkö, budjettipäällikkö

Hannu Mäkinen



Neuvotteleva virkamies

Tomi Hytönen

Tiedoksi

Kuntaosasto