

Luo / Muokkaa

Lähetä

Lausunnonantajat

Yhteenveto

Ehdotus hallituksen esitykseksi laiksi hallinnon yhteisistä sähköisen asiain tukipalveluista (VM140:06/2013)

Lausunnonantajan saate

Lausunnonantajia: 1

Voit kirjoittaa lausunnon tähän. Lausuntopalautteen arvioinnin ja asian mahdollisen jatkovalmistelun helpottamiseksi lausunnossa pyydetään noudattamaan hallituksen esityksen otsikointia ja jäsentelyä. Lisäksi pyydetään mahdollisuuksien mukaan arvioimaan kaavailtujen lainmuutosten vaikutuksia.

Palkansaajajärjestö Pardia ry,
Edunvalvontaosasto, Lehtonen
Jarmo

8.1.2016

PALKANSAAJAJÄRJESTÖ PARDIA RY:N LAUSUNTO EHDOTUKSESTA HALLITUKSEN ESITYKSEKSI LAIKSI HALLINNON YHTEISISTÄ SÄHKÖISEN ASIOINNIN TUKIPALVELUISTA

Valtiovarainministeriö on pyytänyt 25.11.2015 (VM140:00/2013 2446/03.01.00/2015) lausuntoa hallituksen esityksen luonnoksesta laiksi hallinnon yhteisten sähköisen asiain tukipalveluista. Lisäksi ollaan muuttamassa valtion yhteisten tieto- ja viestintäteknisten palvelujen järjestämisestä annettua lakia. Palvelutuotanto keskitettäisiin pääsääntöisesti Väestökisterikeskukseen, minkä johdosta Väestökisterikeskukseen palkattaisiin henkilöstöä huolehtimaan palvelujen jatkuvasta tuotannosta. Lisäksi mahdollisia henkilöstövaikutuksia tulee mm. Valtiokonttoriin, valtiovarainministeriöön, Verohallintoon, Valtoriin ja KEHA-keskukseen.

Pardia ja sen ao. jäsenjärjestöt ovat tutustuneet lakiluonnokseen ja esittelymuistioon ja toteavat lausuntonaan seuraavaa:

1. Yleistä

Hallituksen esityksellä on tärkeä osa hallinnon digitaalisten palvelujen käyttöönoton laajentamisessa. Ilmeisen selvää on, että viranomaisten erillisyyksiperiaatteeseen perustuvaa lainsäädäntöä on uudistettava, jotta hallinnon sähköistä palvelutuotantoa voidaan asiakaslähtöisesti kehittää.

Hallinnon yhteisiä sähköisiä asiain tukipalvelujen koskevien voimassaolevien ja uusien säädösten kokoaminen yhteen lakiin on perusteltua.

Eri palveluntuottajien vastuiden ja palvelujen toiminnallisuuden kuvaaminen laintasolla selkiyttää tilannetta. Samalla aika-ajoin suunnittelu- ja valmisteluasiakirjoissa esillä ollut ajatus uuden tietoviraston perustamisesta saanee päätöksen.

Hallituksen esityksen perusteella palvelujen ohjaus- ja koordinaatiovastuu on valtiovarainministeriöllä (JulkICT-toiminto). Yritysten palvelunäkymän sisällön osalta vastuu on jaettu työ- ja elinkeinoministeriön kanssa. On erinomaista, ettei palvelujen ohjaamiseen luoda erillisiä, raskaita rakenteita (sivu 20).

Jatkuva palvelutuotanto ollaan pääosin keskittämässä Väestörekisterikeskukselle (VRK), jonne kootaan tarvittavat resurssit. Linjaus on luonteva, koska virasto on varmennepalvelujen ja turvallisen tietojenkäsittelyn asiantuntija Suomessa. Virastolla on jo vuodesta 2014 ollut Kansallisen palveluarkkitehtuurin toteuttamisohjelman (KaPA-ohjelma) toteuttamisvastuu.

VRK:n työnjako muiden toimijoiden kanssa vaikuttaa perustellulta. Valtiokonttorille on jäämässä vastuu maksamisen kokoamis- ja hallinnoinnista ja loppukäyttäjien tuki Kansalaisneuvonnan palvelujen kautta. Valtion tieto- ja viestintätekniikkakeskuksella (Valtori) olisi edelleen vastuu teknisestä ympäristöstä.

Yhteisiä sähköisen asioinnin tukipalveluja on tarkoitus tarjota laajasti myös yksityiseen toimintaan. On selvää, että yhtenäinen rajapinta viranomaisten ja yksityisten yhteisöjen tietojärjestelmien välille tarvitaan, kun julkishallinnon järjestämis- ja rahoitusvastuulla olevia palveluja ostetaan yhä laajemmin yksityisiltä palveluntuottajilta. Yhteinen palvelualusta on aivan välttämätön sektorirajat ylittävien, asiakaslähtöisten palvelujen syntymiselle. Hallituksen esitys lähtee ajatuksesta, että kaikille avoin palvelualusta tarjoaa uusia liiketoimintamahdollisuuksia yrityksille. Pidämme Suomessa itsestään selvänä kulutuksen, työnteon ja pääomien verottamista. Verojen lisäksi kerätään lukematon määrä veroluonteisia maksuja (perinteisten) palvelujen saamisesta/käytöstä. Miksi uusi teknologia, infrastruktuuri ja palvelut jäävät kokonaan tarkastelun ulkopuolelle? Onko perusteltua antaa rakennettu/rakennettava infrastruktuuri täysin maksutta yksityisen sektorin käyttöön?

Valtio ja kunnat veloitetaan ottamaan lakisääteisesti sähköisen asioinnin tukipalvelut käyttöön. Kunnille käyttövelvollisuudesta aiheutuvat kustannukset on tarkoitus korvata valtion varoista. Koska mahdolliset säästöt syntyvät käyttäjäorganisaatioille viiveellä, on palvelujen käyttöönottoaiheen mahdolliset lisäkustannukset kompensoitava myös valtion viranomaisille.

Henkilöstön asemaa on tarkasteltu osin epätasaisesti. Tähän asiaan palataan yksityiskohtaisemmin henkilöstövaikutusten arviointiin ja henkilöstön siirtymäsääntöön liittyvissä huomioissa.

2. Hallituksen esityksen yleisperustelut

Nykytila

Yleisperusteluissa on laajasti tarkasteltu lainsäädännön nykytilaa. Uuden lainsäädännön tarpeellisuutta voidaan perustella ja kokonaiskuva täydentää lisäämällä esim. nykytilan arviointiin (luku 2.3) tilastotietoja hallinnon sähköisen asioinnin nykyisestä volyymistä ja käytettävissä olevien palvelujen määrästä.

Kansainvälinen vertailu on keskeneräinen. Lopulliseen versioon olisi mielenkiintoista saada faktaa saavutetuista hyödyistä, eikä yksinomaan kuvausta viranomaisten säädöstason vastuunjaosta.

EU:n digitaalisten sisämarkkinoiden strategian toteuttamiseen liittyviä lainsäädäntöehdotuksia

odotetaan vuosien 2015 ja 2016 aikana. Asetus sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisiin transaktioihin liittyvistä luottamuspalveluista sisämarkkinoilla (eIDAS-asetus) edellyttää, että vuonna 2018 on oltava mahdollisuus käyttää nykyisen infrastruktuurin palvelujen rinnalle mitä tahansa vastaavan tasoista tai vahvempaa sähköistä tunnistusvälinettä, joka on julkaistu komission luettelossa. Lisäksi yleinen tietosuoja-asetus on mahdollisesti tulossa sovellettavaksi vuoden 2018 alusta. Pysyäkseen digitaalisen kehityksen mukana Suomen on hyvä uudistaa omaa lainsäädäntöään etupainotteisesti. Esityksen taloudellisten vaikutusten arvioinnissa ei kerrota yksityisellisesti aiheutuuko tunnistusvälineiden määrän lisääntymisestä uusia (pysyviä tai kertaluonteisia) kustannuksia. Arvioinnissa viitataan yleisesti tunnistepalvelujen tapahtumamaksuihin ja käyttöpalveluihin liittyvien kustannusten kasvuun (0,5 milj. euroa 2019) ja kerrotaan tunnistepalvelujen tarjoajille maksettavien maksujen olevan VRK:n kustannuksista arviolta 5 milj. euroa (sivu 14).

Esityksen vaikutukset

KaPA-ohjelmakauden ja erillisrahoituksen päätyttyä on jatkuvat palvelut tarkoitus rahoittaa keskitetysti valtion talousarviosta. Näin halutaan varmistaa palvelujen laaja käyttö ja maksimoida hyödyt. Jatkuvan palvelun kustannuksiin tarvittavat varat on tarkoitus siirtää valtion talousarvion eri momenteilta niin, ettei palvelusta aiheudu lisämäärärahatarpeita. Siirtoja on tulossa sekä palvelujen nykyisten tuottajien että suurimpien käyttäjien momenteilta.

Talousarviovaikutuksia käsitellään hyvin teknisluonteisesti. Mikäli vanhat merkit paikkansa pitävät, tulevat yllättävien kustannusten maksumiehinä olemaan viime kädessä valtion virastot. Uudet menot rahoitetaan hallitusohjelman linjauksen mukaan hallinnonalojen sisäisin uudelleenkohdennuksin.

Taloudellisia hyötyjä ja vaikutuksia viranomaisten toimintaan arvioidaan yhtä myönteiseen sävyyn kuin ylipäänsä uuden tekniikan mahdollisuuksia on tapana maalailta. Tekstissä tunnustetaan, että säästöjen suuruus riippuu täysin siitä miten laajasti organisaatiot ottavat palvelut käyttöön. Säästöjen suuruuden arviointi perustuu parhaimmillaankin "melko varmoihin" oletuksiin. Täsmällisempiä lukuja on pystytty esittämään vain Kansaneläkelaitoksen osalta. Selvää on, että taloudellisten vaikutusten arviointia on täsmennettävä, jotta palvelujen käytön laajentumisen ja säästöjen syntymisen aikajänteestä ei anneta ruusuista kuvaa (esim. paperipostin katoaminen kokonaan vuoteen 2020 mennessä).

Käyttäjäorganisaatioiden vastuulla olisivat palveluväylään liittymisen ja omien tietojärjestelmien soveltamisen kustannukset. Vaikka uusi tunnistuspalvelu on julkishallinnon organisaatioille maksuton, saattaa omien järjestelmien kehittämisestä ja integroinnista aiheutua kustannuksia. Lisäksi viranomaiset tekevät edelleen itse palvelukuvaukset palvelutietovarantoon. Kuvausten tekeminen olisi ohjaavalla tai valvovalla viranomaisella, jos palveluntuottaja on muu kuin viranomaistaho.

Kunnallisille viranomaisille tukipalvelujen käytöstä aiheutuvat kustannukset luvataan korvata valtion varoista. Hieman epäselväksi jää korvaako valtio vain kuntien lakisääteisten tehtävien hoitoon liittyvät käyttöpalvelut vai myös kuntien muita tehtäviä hoidettaessa syntyvät kulut. Kuten edellä on jo todettu, on valtion viranomaisille aiheutuvat lisäkustannukset kompensoitava vastaavalla tavalla.

Esityksen mukaan palvelut (pl. tunnistepalvelut yrityksiltä) olisivat kaikille käyttäjille maksuttomia. Yksityisille käyttäjäorganisaatioille tulisi vastaavia kustannuksia kuin viranomaisille palveluihin liittymisestä. Näitä kuluja ei korvattaisi valtion varoista. Ymmärrämme hyvin kuinka tärkeää sektorirajat ylittävien digitaalisten palvelujen synnyttämiselle yhteisen palvelualustan laaja käyttö

on. Ilmaisia palveluja ei kuitenkaan ole. Olemme edellä tuoneet esille ajatuksen, että ennen kuin hallituksen esitys annetaan, pohditaan yksityisten yritysten/yhteisöjen palvelujen käytön hinnoittelua niissä tilanteissa, joissa käyttö ei perustu julkisen hallinto- ja palvelutehtävän hoitoon.

Henkilöstösiirtoja arvioidaan aiheutuvan noin 20. Siirtojen lisäksi VRK:lle on tulossa noin 30 uutta tehtävää ja valtiovarainministeriöön ohjaukseen kaksi tehtävää. Valtorista siirtyy työsuhteista henkilöstöä virkasuhteeseen. KEHA-keskuksesta, Valtiokonttorista ja Verohallinnosta on siirtymässä virkasuhteista henkilöstöä. Hallituksen esityksen perusteluihin on kirjattava periaate, että siirtyvä henkilöstö voi jatkaa halutessaan tehtävien hoitamista nykyisillä virka- ja työskentelypaikkakunnillaan. VRK:n toimii jo nykyisellään hajautetusti (Helsingin lisäksi yksikkö Kokkolassa).

Siirtymäsäännöksessä on tehtävien siirroille asetettu takaraja. Tehtävä- ja henkilöstösiirtojen toteuttamisen ajankohta täsmentyy myöhemmin. Korostamme, että valmistelun on tapahduttava hyvässä yhteistoiminnassa siirtyviä tehtäviä hoitavan henkilöstön kanssa.

KaPA-ohjelman hankeorganisaation henkilöstömäärä on suhteellisen suuri. Uusia tehtäviä VRK:ssa pysyvästi täytettäessä on huolehdittava, ettei määräaikaisten asemaan liittyviä periaatteita loukata, mutta samalla mahdollistetaan tehtävä- ja urakehitys VRK:n koko henkilöstölle.

Uusilla tehtävillä on vaikutuksensa laajemmin VRK:n organisointiin. Muutoksissa ja mahdollisissa tehtäväjärjestelyissä on noudatettava virasto- ja yksilötason yhteistoiminnan periaatteita tinkimättömästi.

3. Yksityiskohtaiset perustelut

5§ Tukipalvelujen käyttö ja 21§ Tukipalvelujen kustannukset

Pykälien osalta olisi edelleen pohdittava onko palveluväylän käyttö kaikissa tilanteissa täysin maksutonta yksityisille yrityksille ja yhteisöille.

24§ Henkilöstöä koskeva siirtymäsäännös

Työsuhteisten osalta katsotaan palvelussuhteen palvelussuhde-etuuksien määräytymisen kannalta jatkuneen valtiolla yhdenjaksoisena. Pykälän yksityiskohtaisissa perusteluissa mainitaan mm. kertyneiden lomien siirtyminen ja lomarahat. Perusteluosaa on tarpeen täsmentää mm. palkkaturvan osalta.

Virkasuhteisen siirtyvän henkilöstön aseman osalta viitataan virkamieslain 2 lukuun. Säännökseen on tarpeen täsmentää konkreettiset pykälät, joita siirrossa sovelletaan.

Palkansaajajärjestö Pardia ry.

Harri Sirén
neuvottelujohtaja

Jarmo Lehtonen
asiamies

