

Asia: 1689/03.01.01/2019

Lausuntopyyntö valtioneuvoston asetukseksi lausuntomenettelystä tiedonhallinnan muutosta koskevista asioista

1 § Valtiovarainministeriön lausuntoa edellyttävä tiedonhallinnan muutos

Arvio pykälästä ja sen perusteluista

Pykälän ensimmäisessä momentissa perustellaan arvioinnin toimittamista valtiovarainministeriölle, kun arvioidulla muutoksella on taloudellisia tai toiminnallisia vaikutuksia. Pykälän toinen momentti rajautuu kohdissa 1-3 kuitenkin taloudellisiin kriteereihin eivätkä toiminnalliset muutokset ole kriteeristöissä yhtä selkeästi esillä kuin ensimmäisessä momentissa. Sama huomio koskee kolmannen momentin kustannussidonnaisuutta. Tämä voi johtaa samanlaiseen epäselvyyteen kuin asetuksen yksityiskohtaisissa perusteluissa (sivu 2 viimeinen kappale) on todettu tietohallintolain mukaisen lausuntomenettelyn osalta syntyneen.

Miten ymmärrettävänä pidätte tiedonhallinnan muutoksen määrittelyä?

Määrittelyä pidetään sellaisenaan riittävän ymmärrettävänä.

Mihin kaipaisitte lisäselvyyttä esimerkiksi ohjeiden muodossa?

Vaikutusten arvioinnin aikajanaa voisi selkeyttää osaltaan lisäohjein, kuinka pitkän ajan osalta esim. muutokseen liittyvät palvelutuotannonkustannukset tulisi arvioida ja kuinka pitkällä ajalla ja kuinka laajan sidosryhmävaikutuksen osalta toiminnallisten muutosten olennaisuus tulee arvioida.

2 § Lausuntopyyntö ja sen sisältö

Arvio pykälästä ja sen perusteluista

Pykälää pidetään sellaisenaan ymmärrettävänä ja selkeästi perusteltuna.

3 § Lausuntopyynnön ajankohta

Arvio pykälästä ja sen perusteluista

Pykälää pidetään sellaisenaan ymmärrettävänä ja selkeästi perusteltuna, joskin 1. momentin 3 kohdan osalta määrärahan määrittely on hieman epäselvä, koskisiko se esimerkiksi kaikkea toimintamäärärahan puitteissa tehtävää asetuksen 1 § mukaista toimintaa.

Millaisia edellytyksiä virastollanne on toimittaa tiedot pykälässä esitettyjen kolmen vaihtoehdon mukaisesti? Voitte vastauksessanne tarkastella asiaa sekä aikataulun että toimintatapamuutosten näkökulmasta.

Lausuntopyyntö ajankohta kaksi kuukautta ennen pykälän 1. momentin kohtien 1 ja 2 mainitsemia vuosikellon mukaan tehtäviä vaikuttaa hyvän suunnittelun avulla toteutettavissa olevalta. Nopeasti vaihtuvassa toimintaympäristössä suunnittelun pitkä kaari voi kuitenkin aiheuttaa käytännön haasteita. Esimerkkinä viraston esitys koskien vuoden 2021 TAE-rahoitusta jätetään jo huhtikuussa 2020, jolloin lausuntopyyntö tulisi tehdä viimeistään helmikuussa, lausuntopyyntömateriaalin koostamisen viedessä mahdollisesti viikkoja tulisi sen valmistelu aloittaa jo 2019. JTS valmistelussa sykli on huomattavasti vielä edellistä esimerkkiä pidempi, esimerkkinä virasto jätti vuoden 2021-2024 JTS-esityksenä ministeriölle lokakuussa 2019 ja varsinainen budjettikehyys vahvistuu vasta huhtikuussa 2020. Tällöin (lausuntopyyntö 2kk ennen lokakuuta) lausuntopyyntömateriaali olisi käytännössä valmisteltava ennen kesälomakautta. Tämä asettaa vaatimuksia myös tulosohjaajan suuntaan, jotta tarvittavissa oleva suunniteluinformaatio on riittävän ajoissa ja riittävän tarkasti määriteltynä lausunnonpyytäjän käytettävissä.

Kohdan 3 osalta menettely tarkkaan sovellettuna voi aiheuttaa toiminnallista hitautta, jos se tulkitaan siten, että määrärahan käyttöä edeltäisi aina kahden kuukauden lausuntoaika. Menettelyn aikarajat voivat osoittautua haasteelliseksi erityisesti kohdan 3 osalta tilanteissa, joissa vaaditaan nopeaa reagointia esimerkiksi sidosryhmävaatimusten (yhteishankkeet, poliittinen ohjaus) toteuttamiseksi.

Kuinka selkeänä pidätte pykälän momenttia kaksi, jossa kuvataan velvollisuutta pyytää lausuntoa uudelleen, kun lausunnon kohde on olennaisesti muuttunut?

Muutoksen olennaisuuden tulkinnanvaraisuus on osoittautunut käytännössä haasteeksi. On epäselvää, koskisiko tämä esimerkiksi jo lausunnon ollen hankkeen uudelleenjärjestelyä, jos tehtäviä ryhmitellään ajallisesti hankkeen puitteissa pykälän kustannuskynnyksen ylittävästi tai sidosryhmävaikutusten aikataulua muuttavaksi.

4 § Lausuntoa varten pyydettävä lisäselvitys

Arvio pykälästä ja sen perusteluista

Pykälää pidetään sellaisenaan ymmärrettävänä ja selkeäsi perusteltuna.

5 § Selvitys toimenpiteistä

Arvio pykälästä ja sen perusteluista

Pykälää pidetään sellaisenaan ymmärrettävänä ja selkeäsi perusteltuna.

Muutoksen taloudelliset vaikutukset

Miten arvioitte taloudellisten vaikutusten arvioinnin tietosisältöä suhteessa olemassa oleviin viraston tai hallinnonalan hankesuunnittelun toimintamalleihin?

Taloudellisten vaikutusten arvioinnin tietosisältö vaikuttaa kokonaisuutena hyvin perustellulta ja mukaillee jo käytössä olevia toimintamalleja. Käytössä olevien toimintamallien osalta kustannusarviointi koko valtionhallinnon ja muun julkisen hallinnon osalta on osoittautunut haastavaksi laajavaikutteisissa hankkeissa, kuten henkilötunnuksen uudistamiseen tähtäävä työ. Sellaisissa hankkeissa, joissa tavoitellaan ensisijaisesti laadullisia hyötyjä (esim. yhdenvertaisuus, osallisuus) tulisi ohjeistaa selkeästi tuleeko taloudellisia hyötyjä arvioida ja jos taloudellisen hyödyn arviointia edelleen vaaditaan, tulisi laadullisten hyötyjen arviointiin tarjota tulosten arvottamisen työkaluja. Lisäksi käytännössä on noussut tapauksia, joissa muutoshankkeen toteuttava virasto ei itsenäisesti pysty arvioimaan sidosryhmävaikutusten taloudellisia vaikutuksia. Vaikeasti arvioitavia ovat esimerkiksi kustannusvaikutukset sellaisissa sidosryhmien tietojärjestelmissä, jotka ovat elinkaarensa loppuvaiheessa ja joudutaan laajamittaisesti uudistamaan hankkeen mahdollistamiseksi.

Haluatteko esittää muutoksia taloudellisten vaikutusten arvioinnin tietosisältöön?

Tietosisältö on sellaisenaan riittävän laaja, joskin asiakas- ja yhteiskunnallinen näkökulma kohtaa voidaan pitää monitulkintaisena ja se kaipaisi tarkempaa ohjeistusta. Hyödyksi voisi olla esimerkiksi arviointi joidenkin yleisten periaatteiden mukaisuudesta (esimerkiksi julkisen palvelun digitalisoinnin periaatteet tai EIF-periaatteet).

Muuta huomioitavaa

Miten monta lausuntokohdetta tai -pyyntöä arvioitte ajoittuvan TAE 2021 -valmistelun yhteyteen? Mitä ne olisivat?

Virastolla on useita erillismäärärahan käytön kautta (3§ 1. mom. 3. kohta) suunnittelussa olevia hankkeita, jotka ajoittuisivat ajallisesti TAE 2021 -valmistelun yhteyteen (mm. hallitusohjelman toimeenpanoon liittyen).

TAE 2021-valmistelun osalta tilanne tarkentuu JTS 2021-2024 päätösten selvittyä. Riippuen JTS-prosessin tuloksesta, joitakin kielteisiä päätöksiä saaneita esityksiä saatetaan uudelleen valmistella TAE 2021 ehdotukseen. JTS-prosessin tulos selviää kuitenkin virastolle varsin myöhään (maaliskuussa) ja TAE-esitysten lausuntopyynnöt tulisi lähettää jo hyvissä ajoin (helmikuussa).

TAE 2021 osalta ei osata tällä hetkellä tunnistaa kohteita, vaan tunnistetut kehityshankkeet ennakoidaan toteutuvan em. muiden erillismäärärahojen käytön kautta.

Mitä toiminnallisia muutoksia lausuntomenettelyn pääasiallinen toteutus JTS- ja TAE-prosessien yhteydessä virastossanne aiheuttaa? Esimerkiksi muutokset hanke- ja projektihallinnan ohjeisiin sekä toiminnan ja talouden suunnitteluohjeisiin.

Toiminnalliset muutokset liittyvät lähinnä määrämuotoisen dokumentaation aikataulutettuun tuottamiseen osana JTS- ja TAE-prosessia siten, että projektihallinnan suunnittelutyön tulee kytkeytyä aikaisempaa vahvemmin lausuntomenettelyn kautta JTS- ja TAE-ehdotusten valmisteluun.

Tämä vaatii aiempaa vahvempaa ennakkointia ja myös uutta lisäselvitykseen liittyvää työtä arvioidaan syntyvän.

Viraston suuri hankekokonaisuus ja merkittävät ennakkointivaatimuksen huomioiden herää kysymys, voidaanko kokonaisuus toteuttaa kattavasti ilman kustannusvaikutusten (esim. lausuntomenettelyn vaatima henkilötyö) syntymistä.

Yleiset kommentit asetusluonnoksesta

Asetusluonnosta voidaan pitää hyvin perusteltuna. Yleisenä huomiona nousee mahdolliset uusien suunnittelu- ja arviointitehtävien vaatimat resurssitarpeet. Näiden osalta työmäärä voi kasvaa niin suureksi, että sitä ei voida toteuttaa asetuksen perustelumistion kohdan 2 mukaisesti ilman taloudellisia- tai henkilöstövaikutuksia. Lisäksi Väestörekisterikeskuksen tuottamaan hankesalkun hallintapalveluun kohdistuvat muutostarpeet eivät ole valmisteluaineistossa riittävän selkeästi eriteltyjä kustannusvaikutusten arvioimiseksi. Liitemateriaalin mukaan esitetty menettelyn käyttöönotosta jo alkuvuodesta 2020 vaikuttaa viraston näkökulmasta aikaiselta huomioiden, ettei tarkentavaa materiaali ole vielä julkaistu.

Tukiainen Teemu
Väestörekisterikeskus

Pitkänen Mikko
Väestörekisterikeskus