



18.6.2020

Liikenne- ja viestintäministeriö

Liikenne- ja viestintäministeriön lausuntopyyntö: Digitaaliset keinot koronaviruskriisin jälkihoidossa -työryhmän väliraportti

Valtiovarainministeriön lausunto Digitaaliset keinot koronaviruskriisin jälkihoidossa -työryhmän väliraportista

Liikenne- ja viestintäministeriö on pyytänyt valtiovarainministeriöltä lausuntoa Digitaaliset keinot koronaviruskriisin jälkihoidossa -työryhmän väliraporttiin. Valtiovarainministeriö esittää lausuntonsa seuraavassa.

1 Yleisesti

Valtiovarainministeriö pitää raportin tarkoituksen ja hyödynnettävyyden kannalta tärkeänä, että ehdotetuista toimenpiteistä näkyisi selvästi, mitkä toimenpiteistä ovat jo toteutusvaiheessa ja mitkä ovat mahdollisesti kokonaan uusia. Esimerkiksi toimenpide-ehdotuksen 34 toimeenpano on jo menossa avoimen datan direktiivin kansallisessa toimeenpanohankkeessa. Ottaen huomioon että työryhmän asettamispäätöksen mukaan työryhmän tavoitteeksi on asetettu tehdä arvio koronaviruskriisin aikaansaamista digitalisaation tukeutuvista uusista toimintamalleista ja laatia suunnitelma toimenpiteistä, joilla hyvät käytännöt vakiinnutetaan osaksi normaaliolojen toimintaa, tulisi toimenpide-ehdotuksissa ja niitä koskevassa analyysissä tuoda esille, mikä vaikutus epidemialla on ollut sille, että ehdotettavaa toimenpidettä pidetään tärkeänä. Lisäksi olisi hyvä tuoda selkeästi esille, jos ehdotetaan jotain muutoksia jo meneillään oleviin digitalisaation edistämisen toimenpiteisiin. Jos raportin yhtenä tarkoituksena on korostaa meneillään olevien digitalisaation edistämisen toimenpiteiden tärkeyttä, tämäkin olisi hyvä tuoda selkeästi esille. Myös tältä osin olisi hyvä esittää analyysi siitä, miltä osin epidemia on korostanut toimenpiteen tärkeyttä.

Valtiovarainministeriö myös huomauttaa, että valtiovarainministeriön esittämät toimenpide-ehdotukset liittyvät nimenomaisesti epidemian vaikutuksiin. Kaikkia meneillään olevia ja suunniteltuja digitalisaation edistämiseen liittyviä kehittämistoimenpiteitä ei ministeriö ole työryhmätyössä listannut.

Valtioneuvoston kanslian asettaman Exit- ja jälleenrakennustyöryhmän 2. vaiheen raportissa koronakriisin hallinta on jaettu kolmeen vaiheeseen: ylläpito-vaihe, jälkihoitovaihe sekä jälleenrakennusvaihe. Digitaaliset keinot koronaviruskriisin jälkihoidossa -työryhmän raportissa tuodaan esille, että selvitys täydentää jälkihoidon tilannekuvaa, kriisinaikaisia vaikutuksia ja jälkihoidon keinovalikoimaa digitalisaatiokehityksen osalta. Valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan jälkihoidon lisäksi raportissa ehdotettu keinovalikoima vaikuttaa koh-

distuvan suuressa määrin jälleenrakennusvaiheeseen. Onkin tärkeää, että digitalisaation hyödyt ja mahdollisuudet nähdään osaksi sekä jälkihoitoa että pidemmän aikavälin jälleenrakennustyöstä.

Jälkihoitovaiheessa, johon sisältyy haittojen korjaus, luottamuksen vahvistus, talouden elvytys ja toisen aallon estäminen, digitalisaation edistämistoimilla voidaan jouduttaa kriisistä toipumista ja lisätä pysyvästi Suomen digitaalista toimintakykyä, hyvinvointia ja talouskasvua. Puolestaan jälleenrakennusvaiheessa tavoitteena on turvata Suomen pitkän aikavälin tavoite sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävästä yhteiskunnan rakentamisesta. Jälleenrakennuksessa esimerkiksi julkisen hallinnon tuottavuuden parantamisen osalta yksi keino on digitalisaation ja uuden teknologian määrätietoinen hyödyntäminen sekä automaation lisääminen. Julkisen talouden tasapainottamisen näkökulmasta julkisen hallinnon tuottavuustoimet eivät kuitenkaan sovellu lyhyen aikavälin sopeutustoimiksi, koska monien julkisen hallinnon tuottavuutta nostavien hankkeiden vaikutukset näkyvät vasta pidemmällä aikavälillä.

Digitalisaation perustuvien toimintamallien omaksumisessa keskeistä on edellytysten luominen muutokselle. Julkishallinnon osalta on keskeistä aikaansaada toiminnassa systeeminen muutos, jossa muutoksella tarkoitetaan monen asian, kuten ajattelutavan, toimintamallien ja rakenteiden, laaja-alaista ja samanaikaisesti tapahtuvaa muutosta. Jotta epidemian johdosta mahdollisesti hyvin liikkeelle lähtenyt muutos etenisi mahdollisimman joutuisasti ja poikkeuksellisen ajan hyvät kokemukset jatkuisivat myös ns. normaalina aikana, tarvitaan vahvaa panostusta uudelleen ajatteluun sekä hallinnolliset ja sektorirajat ylittävään yhteistyöhön.

Muutos toisistaan irrallisista toimijoista kohti yhdessä tekemisen rakenteita ja toimintamalleja ei tapahdu itsestään. Onnistunut muutos edellyttää huomattavaa panostusta ihmisiin ja toimintakulttuuriin. Hallinnon eri toimijoiden välistä yhteistyötä pitää johtaa eli johtamisen painopistettä tulee siirtää yksittäisten asioiden ja toimijoiden johtamisesta laajempien kokonaisuuksien ja yhteistyön johtamiseen. Hallinnon toimintakulttuuria tulee kehittää muutokselle ja uusille toimintatavoille avoimeksi, ts. tulee olla sallittua kokeilla, epäonnistua ja oppia. Lisäksi tulee pystyä tarkastelemaan epidemian johdosta muuttunutta toimintaympäristöä ja tarvittaessa muuttamaan ja mukauttamaan ennen epidemiaa tehtyjä päätöksiä siten, että ne edistävät parhaalla mahdollisella tavalla hallitusohjelman tavoittoa sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävästä yhteiskunnan rakentamisesta pitkällä aikavälillä.

2 Väliraportti

Kappaleessa 3.1 käsitellään teknologiaa digitalisaation perustana. Valtiovarainministeriö tuo esille, että teknologian eli välineiden lisäksi tiedon saatavuus ja laatu on keskeisessä roolissa digitalisaation edellytysten luomisessa.

Paikka- ja aikariippumattoman arjen mahdollistaminen kansalaisille tarkoittaa, että myös julkinen hallinto toimii paikka- ja aikariippumattomasti. Se, mikä kansalaisille ja yhteiskunnan muille toimijoille näkyy alueellisena läsnäolona ja palvelujen saavutettavuutena, toteutuu virkamiehille monipaikkaisen ja paikkariippumattoman työnteon mahdollisuutena. Näitä mahdollisuuksia tulee lisätä ja häivyttää työnteon paikkasidonnaisuutta käsitteenä taka-alalle aina kun se on mahdollista. On kuitenkin myös muistettava, että pelkästään valtionhallinnon henkilöstöstä noin 50 % työskentelee tehtävissä, lähinnä ns. turvasektorilla (24/7 työssä) jossa etätö ei sovellu samalla tavalla kuin perinteisissä hallintotehtävissä. Tässä yhteydessä on tärkeää korostaa myös sitä, että harkintavalta siitä, missä tehtävissä etätöitä voidaan soveltaa, tulee olla virastoilla ja

toiminnasta vastuullisella johdolla. Paikkariippumaton työnteke vaatii myös etäjohtamisen ja itseohjautuvuuden taitojen kehittämistä. Julkishallinnon toimitukset ja modernit tietotekniset ratkaisut ovat edellytys sille, että digitalisaation ajan virkamiehet voi toimia parhaalla mahdollisella tavalla kansalaisten ja koko yhteiskunnan hyväksi.

Valtiovarainministeriö ehdottaa seuraavaa muokkausta raporttiin sivulle 20-21 Julkinen hallinto -alaotsikon alla olevaan ensimmäiseen kappaleeseen koskien kuntien päätöksenteon toimintamalleja: "Niin ikään kuntien hallinnossa ja päätöksenteossa on siirrytty nopeasti kuntalain (410/2015) mahdollistamiin sähköisiin toimintamalleihin myös sellaisissa kunnissa, joissa sähköinen päätöksenteko ei ennen koronavirusepidemiaa ollut käytössä. Sähköisiin päätöksentekotapoihin siirtymistä helpottamaan valmisteltiin väliaikainen kuntalain muutos, joka tuli voimaan 1.5.2020. Väliaikaisen lain nojalla kunnassa ja kuntayhtymässä voidaan siirtyä sähköisiin päätöksentekotapoihin hallituksen päätöksellä riippumatta siitä, mitä asiasta on hallintosäännössä määrätty. Muutoksen johdosta valtuustoja ei ole tarvinnut kutsua koronavirusepidemian aikana erikseen koolle varsinaisiin kokouksiin päättämään sähköisten päätöksentekotapojen käyttöönoton edellyttämistä tarpeellisista hallintosäännön määräyksistä. Muutos on mahdollistanut sähköiseen kokouksympäristöön siirtymisen nopealla aikataululla kunnan ja kuntayhtymän kaikkien toimielinten, myös valtuustojen, osalta. Väliaikaisella lailla on lisäksi joustavoitettu sähköisen kokouksen edellytyksiä säättämällä uudesta kokousmuodosta, joka ei edellytä, että kokouksessa läsnä olevien välillä tulisi olla kokouksen ajan keskeytyksetön näkö- ja äänilyhteys."

Lisäksi ehdotetaan, että sivulla 21 toisen kappaleen viimeinen virke korvattaisiin seuraavalla tekstillä: "Kunnissa on kehitetty uusia tapoja etänä järjestettävään kuntalais- ja yleisötilaisuuksiin ja toteutettu esimerkiksi konsertteja ja museotilaisuuksia etänä. Myös muutoin valmisteltuja isoja hankkeita, kuten osallistuvan budjetoinnin käynnistämistä, on toteutettu etänä."

3 Toimenpide-ehdotukset

Toimenpide-ehdotuksella 1 on valtionhallinnon osalta yhteys alueellistamisen strategian (22.4.2020) toteuttamiseen siten, että valtio on joustava ja mahdollistava työnantaja sekä suunnannäyttäjä, joka luo monipaikkaisia ja paikkariippumattomia työnteon mahdollisuuksia.

Valtiovarainministeriö toteaa toimenpide-ehdotuksen 6 osalta, että arvonlisäverotuksessa sovellettavista verokannoista on säädetty jäsenvaltioita sitovasti yhteisestä arvonlisäverojärjestelmästä annetussa neuvoston direktiivissä 2006/112/EY. Jäsenvaltioiden tulee soveltaa vähintään 15 prosentin yleistä arvonlisäverokantaa ja niiden sallitaan soveltaa yhtä tai kahta vähintään viiden prosentin alennettua verokantaa tiettyihin tavaroihin ja palveluihin. Tavarat ja palvelut, joihin jäsenvaltiot voivat soveltaa alennettua verokantaa, on lueteltu direktiivin liitteessä III. Alennettuja verokantoja ei saa soveltaa sähköisesti suoritettaviin palveluihin, lukuun ottamatta liitteessä III olevan 6 kohdan soveltamisalaan kuuluvia sähköisiä kirjojen, sanomalehtien ja aikakauslehtien luovutuksia.

Palvelun myyntiin sovellettava arvonlisäverokanta määräytyy myytävän palvelun sisällön perusteella. Voimassa olevan verotuskäytännön mukaan esimerkiksi reaaliaikainen ohjattu ryhmäliikuntatunti, jolle osallistutaan internet-yhteyden välityksellä esimerkiksi kotoa tai kuntosalin tiloista, voi kuulua liikuntapalveluihin sovellettavan alennetun 10 prosentin verokannan soveltamisalaa, jos

muut alennetun verokannan soveltamisen edellytykset täytyvät. Jos kyseessä on tallenteen katseluoikeuden myynti, on kyse sähköisen palvelun myynnistä, josta suoritetaan arvonlisäveroa yleisen verokannan mukaan. Alennetun verokannan soveltaminen Suomessa myytyihin sähköisesti luovutettaviin palveluihin vaatisi muutoksen arvonlisäverodirektiiviin. Euroopan komissio antoi tammikuussa 2018 ehdotuksen arvonlisäverodirektiivin muuttamisesta arvonlisäverokantojen osalta. Toteutuessaan direktiiviehdotus laajentaisi jäsenvaltioiden alennettujen verokantojen käyttömahdollisuutta.

Valtiovarainministeriö huomauttaa toimenpide-ehdotukseen 9 sisältyvän kotitalousvähennyksen laajentamisehdotuksen osalta, että kotitalousvähennyksestä on jo useampi vuosi sitten laajennettu siten, että vähennyksen piiriin kuuluu yleisten vähennysedellytysten täytyessä ”tieto- ja viestintäteknikan laitteiden, ohjelmistojen, tietoturvan ja tietoliikenneyhteyksien asennus-, kunnossapito- ja opastustyö”. Mainitut työt kuuluvat siten jo vähennyksen piiriin, kun työt tehdään verovelvollisen kotona tai piha-alueella. Näin ollen laajentamista koskeva kirjaus on aiheeton.

Toimenpide-ehdotusta 10 valtiovarainministeriö pitää epäselvänä ja sekavana. Jo voimassaolevan lainsäädännön perusteella tietojärjestelmien kehittämisessä tulee huomioida oletusarvoinen ja sisäänrakennettu tietosuojat. Toimenpide-ehdotuksessa on myös esitetty, että lainsäädännössä asetettaisiin julkisen hallinnon avoimen datan hyödyntämiselle reunaehdot tietojen yhdistämisestä mahdollisesti aiheutuvien tietoturva- ja tietosuojariskien minimoimiseksi. Valtiovarainministeriön asettamassa Tiedon hyödyntämisen ja avaamisen hankkeessa edistetään tätä näkökulmaa ohjeistuksen avulla. Informaatio-ohjauksen arvioidaan olevan tarkoituksenmukaisempi ja tehokkaampi ohjauskeino suhteessa lainsäädäntöön. Toimenpide-ehdotuksessa ei tule esitetyllä tavalla sitoa avoimien tietoaisteistojen yhdistämisen ohjausta lainsäädännön valmisteluun.

Toimenpide-ehdotuksessa 11 vastuuorganisaatioiden osalta valtiovarainministeriö huomauttaa, että Valtion tieto- ja viestintäteknikkakeskus Valtori tuottaa yhteisiä tieto- ja viestintäteknisiä palveluja lähtökohtaisesti valtionhallinnolle, ei koko julkiselle sektorille. Tämä tulee huomioida toimenpide-ehdotuksessa.

Toimenpide-ehdotuksen 18 osalta valtiovarainministeriö pitää parempana seuraavaa muotoilua: ”Luodaan yrittäjille ja elinkeinonharjoittajille digituen toimintamallia hyödyntäen alueelliset digitukiverkostot, joiden kautta he saavat perustason tukea digitaalisten välineiden ja ohjelmistojen käyttöön sekä vahvistetaan digituen saatavuutta Suomessa digitukiverkoston kautta osana VM:n digitalisaation edistämishjelmaa. Tuetaan järjestöjä kansalaisten digitaalisten valmiuksien kasvattamiseksi.”

Toimenpide-ehdotuksessa 21 ei ole erityistä syytä, miksi puheentunnistus pitäisi kohdentaa ainoastaan erityisryhmille. Valtiovarainministeriö ehdottaa seuraavaa muotoilua toimenpide-ehdotukselle: ”Huolehditaan digitaalisten palvelujen saatavuudesta ja saavutettavuudesta. Lisätään puheentunnistuksen käyttöä, ja tehdään kansainvälistä yhteistyötä monikielisten palveluiden mahdollistamiseksi.” Lisäksi valtiovarainministeriö huomauttaa, että toimenpiteen ensimmäinen virke koskee koko julkista hallintoa siltä osin, kuin tarjotaan digitaalisia palveluja. Myös valtiovarainministeriön käynnistämässä Digitalisaation edistämishjelmissä on toimenpiteitä tähän liittyen. Niin ikään yhteispalveluverkon kehittämisen voi nähdä myös digipalveluiden saatavuuden ja saavutettavuuden kehittämisenä, koska siellä neuvontaa saavat myös ne, jotka eivät itsekseen taikka edes digitaalisesti avustettuina kykene käyttämään digipalveluita.

Toimenpide-ehdotus 25 sisältää asioita, joiden edistämisestä vastaa valtiovarainministeriö ja Digi- ja väestötietovirasto. Esimerkiksi valtiovarainministeriön asettamassa Digitalisaation edistämisen ohjelmassa edistetään julkisten digitaalisten palvelujen saatavuutta ja kartoitetaan sähköiseen asiointiin liittyviä lainsäädännön

ongelmia. Puolestaan Digi- ja väestötietovirasto vastaa yhteisen sähköisen asiainnin tukipalvelun, Suomi.fi-valtuudet tuottamisesta ja kehittämisestä. Oikeusministeriön vastuulla on yleisen sähköisen asiainnin menettelytapaa koskevan lainsäädännön kehittäminen viranomaistoiminnassa. Toimialakohtainen sähköisten palveluiden ja puolesta-asiainnin kehittäminen taas kuuluu kullekin ministeriölle ja ministeriön hallinnonalan virastolle.

Valtiovarainministeriö ehdottaa lisättäväksi toimenpide-ehdotukseen 26 seuraavaa virkettä: ”Digitaalisen asiainnin seurauksena käyntiasiointimäärät vähentyvät merkittävästi, minkä johdosta myös käyntiasioinnissa siirrytään viranomaisten yhteisiin asiakaspalvelupisteisiin.”

Toimenpide-ehdotuksessa 27 tulee olla vastuutahona mainittuna myös työ- ja elinkeinoministeriö.

Toimenpide-ehdotusta 31 tulee täsmentää seuraavasti: Nopeutetaan sähköisen kuitin ja verkkolaskun käyttöönottoa hallitusohjelman mukaisesti osana reaaliaikataloutta edistämällä sähköisen kuitin standardointi- ja pelisääntötyötä, edistämällä käyttöönottoa markkinaehtoisesti ja pk-yritysten erilaiset tarpeet huomioiden. Laaditaan sähköisen kuitin ja verkkolaskun käyttöönottoon tiekartta vuosikymmenen ajalle.

Toimenpide-ehdotuksessa 35 tulee tutkimustiedon sijaan käyttää yleisemmin ”tieto”-termiä, sillä hyödyntämisen edistämistarpeet liittyvät myös muuhun tietoon kuin tutkimustietoon.

Valtiovarainministeriö huomauttaa toimenpide-ehdotuksesta 36, että hallitusohjelman toimintasuunnitelman mukaisesti valtiovarainministeriö vastaa tietopolitiikan johtamisen syventämisestä. Valtiovarainministeriö ei pidä Digitaaliset keinot koronaviruskriisin hoidossa -työryhmää tarkoituksenmukaisena orgaanina suunnittelemaan valtion johtamis- ja ohjausjärjestelmiä. Valtiovarainministeriö katsoo, että toimenpide-ehdotus tulee muotoilla seuraavasti: ”Hallitusohjelman mukaisesti syvennetään tietopolitiikan johtamista ministeriöiden yhteistyöllä sekä vahvistetaan kansallista koordinaatiota hyödyntämällä sidosryhmiä ja verkostoja. (VM, LVM muut ministeriöt, sidosryhmät).”

Valtiosihteeri kansliapäällikkönä

Martti Hetemäki

Ylijohtaja, ICT-johtaja

Anna-Maija Karjalainen

Jakelu Liikenne, ja viestintäministeriö

Tiedoksi VKO/VM, VO/VM, KAO/VM