



593 § Lausunto hallituksen esitysluonnoksesta
laiksi Julkisen hallinnon IT-
palvelukeskuksesta, **liite**

25.11.2010

Dno OUKA: 5015 /015/2010

**Keskushallinto, vs. tietohallintojohtaja Juhani Heikka,
p. 044 703 1627, kirjoittaa 22.11.2010:**

Tausta: Laki Julkisen hallinnon IT-palvelukeskuksesta

Valtiovarainministeriön Hallinnon kehittämisosasto on valmistellut esitystä laiksi Julkisen hallinnon IT-palvelukeskuksesta. Lakiesityksessä säädetään Julkisen hallinnon IT-palvelukeskuksen perustamisesta, jonka olisi toteutuessaan tarkoitus olla julkisoikeudellinen laitos, joka noudattaisi toiminnassaan liiketaloudellisia periaatteita.

IT-palvelukeskuksen toiminta-ajatuksena olisi edistää julkisen hallinnon sähköistä asiointia, tietohallinnon kehittämistä sekä julkishallinnon tietovarantojen käyttöä. Lisäksi palvelukeskuksen tehtäviksi on yksinoikeudella määritelty tarjota julkiselle hallinnolle 1) yhteisiä tieto- ja viestintätekniisiä (TVT) palveluita 2) TVT-palveluita ja -järjestelmiä koskevia kehittämistoimenpiteitä ja -menetelmiä ja 3) sekä edellä mainittujen kokonaisuuksien käyttöönottoa koskevia tuki-, neuvonta- ja asiantuntijapalveluita.

Lakiehdotus on tarkoitus antaa eduskunnalle syysistuntokauden 2010 aikana.

Lausuntopyyntö

Valtiovarainministeriö on varannut julkishallinnon tahoille tilaisuuden antaa lausuntonsa edellä kuvatusta lakiluonnoksesta (VM38:01/2009). Oulun kaupunki on vastaanottanut lausuntopyynnön 26.10.2010. Valtiovarainministeriön antama jatkettu määräaika lausunnon jättämiselle on perjantai 26.11.2010.

Oulun kaupunki on lausunnossaan kiinnittänyt huomioita lakiesityksessä oleviin epäkohtiin koskien palvelukeskuksen toimintaa, sen palveluihin sitoutumista ja rahoittamista. Erityisesti esitettyyn rahoitusmalliin, jossa palvelukeskuksen kulut on tarkoitus kattaa osin kuntien valtionosuuksilla, liittyy kuntatoimijoiden näkökulmasta useita ongelmia. Lisäksi tässä muutostilanteessa, jossa on syntynyt uusia toimijoita tulisi ensisijaisesti keskittyä määrittelemään nykyisten toimijoiden roolit ja niiden väliset rajapinnat mieluummin



kuin perustaa lisää toimijoita jo ennestään selkeyttämättömään TVT-toimintakenttään.

Tämän lausunnon lisäksi Oulun kaupunki on osallistunut Suomen Kuntaliiton koostaman lausunnon tekemiseen yhdessä muiden kuntien ja kaupunkien kanssa (liite).

Oulun kaupungin, tietohallinnon, vs. tietohallintojohtaja Juhani Heikan lausunto 23.11.2010 luonnoksesta hallituksen esityksestä laiksi julkisen hallinnon IT-palvelukeskuksesta:

Lausuntopyyntö (VM38:01/2009)

Valtiovarainministeriön (VM) Hallinnon kehittämisosasto on valmistellut esitystä laiksi Julkisen hallinnon IT-palvelukeskuksesta. Lakiehdotus on tarkoitus antaa eduskunnalle syysistuntokauden 2010 aikana.

VM on varannut julkishallinnon tahoille tilaisuuden antaa lausuntonsa lakiluonnoksesta. Oulun kaupunki on vastaanottanut lausuntopyynnön 26.10.2010. VM:n antama jatkettu määräaika lausunnon jättämiselle on 26.11.2010. Tämän lausunnon lisäksi Oulun kaupunki on osallistunut Suomen Kuntaliiton koostaman lausunnon tekemiseen yhdessä muiden kuntien ja kaupunkien kanssa.

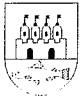
Kommentit Lakiesitykseen

Lakiehdotuksen valmistelu

Lakiehdotus on valmisteltu nopealla aikataululla ja siinä esitetyt näkemykset eivät riittävällä tavalla huomioi kuntasektorin todellisia tarpeita nykytilanteen ongelmien ratkaisemiseksi. Oulun kaupungilla ei ole ollut mahdollisuutta osallistua lain valmisteluun.

Lakiehdotuksen tavoitteet ja toimijoiden roolitukset

Osa lakiesityksen tavoitteista on hyviä ja kannatettavia kuten yhteentoimivuuden ja kokonaisarkkitehtuurityön edistäminen ja tietovarantojen/perusrekisterien nykyistä tehokkaampi hyödyntäminen. Oulun kaupunki kyseenalaistaa ongelmien ratkeamisen uuden toimijan lakiperustaisella luomisella. Ennen uusien toimijoiden perustamista täytyy selkeyttää roolit jo olemassa olevien toimijoiden kesken ("VIP", "KPK ICT", "KuntaIT", ministeriöt, virastot ja kunnat, jne.) ja selvittää niiden mahdollisuudet tarjota julkisen hallinnon tarvitsemia ICT-palveluita. Uuden toimijan perustamista tärkeämpää on määritellä nykyisten toimijoiden väliset rajapinnat, suhteet ja muodostaa tarvittavat ohjausmekanismit. Kuntien näkökulmasta osallistumismahdollisuudet ohjaukseen jäivät nykyesityksessä epäselviksi.



Toimijan rahoittaminen ja sitoutuminen sen toimintamalleihin

Tällä hetkellä laissa määritellyn uuden toimijan (JIP) liiketoimintaperuste ja sitoutuminen sen palveluihin on epäselvä. Toiminnan rahoittaminen kuntien valtionosuuksien kautta ei vaikuta kuntien näkökulmasta järkevältä tilanteessa, jossa merkittävä joukko kuntatoimijoita rahoittaa jo toista vastaavaa toimijaa ("KPK ICT").

Yhteenveto

Oulun kaupunki yhtyy Suomen Kuntaliiton lausunnon (3265/10/2010) havaintoihin ja vaatii, että lakiesitys tulee valmistella uudelleen. Oulun kaupunki pitää ehdotettua IT-palvelukeskuksen perustamista tässä muutostilanteessa tarpeelltomana.

A-liite; Suomen Kuntaliiton lausunto

Päätösehdotus, kaupunginjohtaja Pennanen:

Kaupunginhallitus antaa hallituksen esitysluonnoksesta Julkisen hallinnon IT-palvelukeskuksesta tietohallinnon valmisteleman lausunnon.

Kaupunginhallituksen päätös 23.11.2010 § 593:

Päätösehdotus hyväksyttiin.

Valtiovarainministeriö
Hallinnon kehittämisosasto

Lausuntopyyntö VM038:01/2009

Suomen Kuntaliiton lausunto luonnoksesta hallituksen esityksestä laiksi Julkisen hallinnon IT-palvelukeskuksesta

1. Tausta

Valtionvarainministeriö on virkatyönä valmistellut luonnoksen hallituksen esitykseksi laiksi Julkisen hallinnon IT-palvelukeskuksesta. Valtionvarainministeriö asetti 30.10.2009 hankkeen valmistelemaan asiaa. Nyt lausunnolla oleva esitys ei ole asetetun ryhmän ehdotus, eikä hanke ole saanut omaa loppuraporttiaan valmiiksi. Hankkeen tavoitteena oli, että valtio ja kunnat perustaisivat yhden yhteisen IT-palvelukeskusorganisaation yhteistyössä SITRA:n ja Suomen Kuntaliiton kanssa. Valmistelussa yhdistettäisiin Sitran KPK-hankkeen ja SADE-ohjelman tavoitteet yhden yhteisen organisaation toteutettavaksi, ja valmistelu toteutetaan KPK ICT-hankkeen ja SADE-ohjelman yhteistyönä.

Syyskuussa 2010 perustettiin kuntien ja Sitran KPK-hankkeen valmistelun pohjalta uusi kuntien omistama palvelukeskus. Tätä ei valtionvarainministeriön valmistelussa ole lainkaan huomioitu vaan yhteisen organisaation valmistelua on jatkettu muuttuneista olosuhteista välittämättä valtionvarainministeriön virkatyönä. Myöskään suhdetta JUHTA:an, josta mahdollisesti tulee uuden lain myötä lakisääteinen toimija julkishallinnon tietohallinnon kehittämisessä ei ole pohdittu.

2. Sade-ohjelman tarpeet

Emme näe, että palvelukeskuksen perustamisella on kiire SADE-ohjelman tuotoksena mahdollisesti syntyvien palvelukokonaisuuksien ylläpitoon. Ensimmäiset palvelukokonaisuudet toteutetaan aikaisintaan 2012. On myös selvittämättä mitä hyötyä näiden palveluiden keskittämisellä yhteen palvelukeskukseen saavutetaan.

3. Kuntien palaute

Suomen Kuntaliitto teki suomenkielisille ja kaksikielisille kunnille ja kuntayhtymille kyselyn liittyen lakiesitykseen. Kyselyyn saimme yli 100 vastausta. Enemmistö vastanneista ei pitänyt uuden palvelukeskuksen perustamista tarpeellisena.

Vastanneista lähes 80 prosenttia oli sitä mieltä, että tärkein kehittämiskohde on julkishallinnon yhteiset rajapintamäärittelyt. Rajapintojen määrittelyn tekemiseen on jhs-suosituksilla luotu edellytyksiä ja tähän tuleekin vastausten perusteella panostaa. Työ on kuitenkin luonteeltaan enemmän viranomaistoimintaa eikä sitä voida toteuttaa liiketaloudellisesti kannattavana toimintana. Vastanneista yli 40 prosenttia piti julkishallinnon yhteistä tietoarkkitehtuuria tärkeänä kehittämiskohteena. Myös tämän tehtävän hoitaminen on luonteeltaan viranomaistoimintaa eikä sitä voi toteuttaa liiketaloudellisin perustein.

Vetuman kaltaiset yhteiset palvelukomponentit koettiin tarpeellisiksi. Vastauksissa tosin ihmeteltiin eikö niiden tarjoaminen voida toteuttaa nykykäytännön mukaisesti VIP:n toimesta.

Ehdoton enemmistö vastusti valtionosuuksien käyttämistä palvelukeskuksen perustamiseen. Vain kymmenen sadasta vastanneesta piti sitä hyväksyttävänä vaihtoehtona.

Yli puolet vastanneista piti yhteisiä sähköisen asioinnin palveluita luontevana kehittämiskohteena. Näkemykset siitä, missä nämä palvelut tuotetaan, vaihteli suuresti. Eniten huolta kannettiin siitä, että uusi toimija saattaa sotkea kuntien vastikään perustaman KPK ICT Oy:n toimintaa, sillä se lie-
nee luonnollinen paikka kuntien yhteisille sähköisen asioinnin palveluille.

4. Organisointi ja lakitekniset ongelmakohdat.

IT palvelukeskuksen tyypeistä organisaatiota voidaan perustella tietojärjestelmäarkkitehtuurien jalkauttamisen ja järjestelmien yhteen toimivuuden turvaamisella. Mainitut asiat ovat erittäin monimutkaisia. IT-palvelujen tuottajien ja tilaajina toimivien julkisen hallinnon organisaatioiden väliin voi olla tarpeen luoda organisaatio, joka ”tulkitsee” järjestelmien toimivuutta uudessa julkisen hallinnon tietohallinnon sääntelyjärjestelmässä. Esimerkiksi yhteentoimivuuskriteereiden tulkintaa voi olla vaikea jättää pelkästään tilaajien ja palveluiden tuottajien riskille.

Palvelukeskukselle ehdotettu hallintorakenne on Kuntaliiton näkökulmasta hyväksyttävä. Ylintä päätösvaltaa käyttävässä valtuuskunnassa olisi 17 jäsentä, joista vähintään 8 määrättäisiin Kuntaliiton esittämistä henkilöistä. Emme kannata esitetyn kaltaisen liiketaloudellisin perustein toimivan organisaation perustamista, mutta pidämme esitetyn kaltaista hallintomallia julkishallinnon tietohallinnon yhteisten asioiden käsittelyyn hyväksyttävänä.

Lakiehdotuksen keskeiset ongelmat liittyvät IT-palvelukeskuksen toimialan ja tehtävien laajuuteen (tarjoaa julkiselle hallinnolle yhteisiä tieto- ja viestintätekniisiä ratkaisuja ja palveluja). Tämä viittaa siihen, että palvelukeskus voisi tuottaa julkiselle hallinnolle myös palveluja, joissa on lukuisia markkinaehtoisia palvelun tuottajia.

Lain voimaantulosäännöksen mukaan valtio ottaa kolmen ensimmäisen vuoden aikana vastatakseen ne palvelukeskuksen sitoumukset, joista palvelukeskus ei kykene omilla varoilla vastaamaan. Ehdotetuilla tehtäväkuvilla tämä muodostaa ilmeisesti sellaisen valtiontuen, joka pitää ilmoittaa komissiolle. Aikaisempien kokemusten perusteella (esim. Kuntien Takauskeskus) voidaan olettaa, että komissio kiinnittää omassa arviossaan huomiota erityisesti tuen kohteena olevan toiminnan määrittelyyn. Tuettavan toiminnan tulee olla määritelty tarkkarajaisesti ja perusteiden tuelle tulee olla selkeät. Tässä mielessä palvelukeskuksen toimialan ja tehtävien väljä määrittely voi muodostua ongelmaksi. Jos palvelukeskus perustetaan, tulisi sen tehtävät selkeästi rajata tietojärjestelmäarkkitehtuurin ja yhteen toimivuuden turvaamiseen, eli siihen, että tilaajina toimivat julkisen hallinnon or-

ganisaatiot ja markkinaehtoiset palveluntuottajat voivat luottaa siihen, että järjestelmät täyttävät sääntelyjärjestelmän asettamat vaatimukset.

Perustettaessa IT palvelukeskus, sen hinnoitteluperusteet tulisi määritellä avoimesti. Palveluiden hinnoitteluperusteista tulisi säätää laissa.

Palvelukeskus olisi hankintalain 12 §:ssä tarkoitettu yksikkö, jonka tehtävän olisi tuottaa ehdotetun lain 3 §:ssä tarkoitettuja palveluja yksinoikeudella. Esimerkiksi kunnilla ja muilla käyttäjillä ei kuitenkaan olisi velvoitetta ostaa mainittuja palveluja, joten kyse on tosiasiaassa pikemminkin sidosyksikkösuhteeseen verrattavasta suoraan hankintaperusteesta säätämisestä. Ehdotettu säännös olisi poikkeus hankintalainsäädännön pääsäännöstä. Kuten jo edellä on todettu, poikkeus edellyttää tarkkara-jaisuutta tehtävän määrittelyssä.

5. Kuntaliiton kanta

Edellä mainitun perusteella Suomen Kuntaliitto katsoo, että nyt lausuntokierroksella olevan hallituksen esityksen valmistelu tulisi keskeyttää tai valmistelua jatkaa uudelta pohjalta. Valmistelussa tulee avoimesti punnita eri vaihtoehtoja kuten esim. valtion tietoarkkitehtuurin kehittämistyön yhteydessä ja myös valtiontalouden tarkastusviraston kannanotoissa esittämä ajatus tietovirastosta, joka ottaisi vastuulleen perustietovarantojen hallinnan, rajapinnat, palvelut ja samalla myös suuren osan JHS-työn vetämisestä. Lausunnolla olevaan esitykseen verrattuna tämä ratkaisisi todellisen ongelman, auttaisi rakentamaan sähköisiä palveluita, helpottaisi julkisen tiedon kulkua niin hallinnon sisällä kuin antaisi mahdollisuuden julkisen tiedon käytölle yksityisten palvelujen kehittämiseksi ja lisäksi voitaisiin osin rahoittaa purkamalla rakenteita muualta.

SUOMEN KUNTALIITTO

Kari Nenonen
varatoimitusjohtaja,

Heikki Lunnas
tietoyhteiskunta-asiain päällikkö

Hyvärinen Liisa VM

Lähettäjä: Mikkola Maarit [Maarit.Mikkola@ouka.fi]

Lähetetty: 25. marraskuuta 2010 13:04

Vastaanottaja: Valtiovarainministerio VM; Heikka Juhani; Turunen Ilkka VM

Aihe: Oulun kaupunginhallituksen päätös 23.11.2010 § 593; Lausunto hallituksen esitysluonnoksesta laiksi Julkisen hallinnon IT-palvelukeskuksesta, liite

Liitteet: epjBF.doc; Kuntaliiton lausunto.pdf

<<epjBF.doc>> <<Kuntaliiton lausunto.pdf>>

terveisin

Maarit Mikkola

palveluasiantuntija

Oulun Konttori

Hallintopalvelut

Torikatu 10 A

PL 27, 90015 OULUN KAUPUNKI

Puh. 044 7030621

faksi (08) 5584 0709

maarit.mikkola@ouka.fi