

Valtiovarainministeriö
Hallinnon kehittämisosasto
PL 28
00023 Valtioneuvosto

Lausuntopyyntönnö VM038:01/2009

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

Tausta

Valtiovarainministeriö on virkатыönä valmistellut luonnoksen hallituksen esitykseksi laiksi Julkisen hallinnon IT-palvelukeskuksesta. Valtiovarainministeriö 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 valtiovarainministeriön valmistelussa ole lainkaan huomioitu vaan yhteisen organisaation valmistelua on jatkettu muuttuneista olosuhteista välittämättä valtiovarainministeriön virkатыönä. Myöskään suhdetta JUHTA:an, josta mahdollisesti tulee uuden lain myötä lakisääteinen toimija julkishallinnon tietohallinnon kehittämisessä ei ole pohdittu.

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.

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 tarpeellisenä.

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 pa-

nostaa. Työ on kuitenkin luonteeltaan enemmän viranomaistoimintaa eikä sitä voida toteuttaa liiketaloudellisesti kannattavana toimintana. Vastanneista yli 40 prosenttia piti julkishallinnon yhteistä tietoaarkkitehtuuria 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 lienee luonnollinen paikka kuntien yhteisille sähköisen asioinnin palveluille.

Organisointi ja lakitekniset ongelmakohdat.

IT palvelukeskuksen tyyppistä 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 tulkin-
taa 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 tehtävänkuvilla 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.

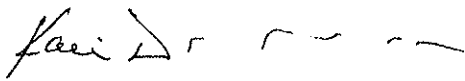
Perustettaessa IT palvelukeskus, sen hinnoitteluperusteet tulisi määritellä avoimesti. Palveluiden hinnoitteluperusteista tulisi säätää laissa.

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 suorahankintaperusteesta säätämisestä. Ehdotettu säännös olisi poikkeus hankintalainsäädännön pääsäännöstä. Kuten jo edellä on todettu, poikkeus edellyttää tarkkarajaisuutta tehtävän määrittelyssä.

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 kehittämisessä ja lisäksi voitaisiin osin rahoittaa purkamalla rakenteita muualta.

SUOMEN KUNTALIITTO



Kari Nenonen
varatoimitusjohtaja



Arto Sulonen
lakiasian johtaja