



14.03.2016

Valtiovarainministeriö
PL 28
00023 VALTIONEUVOSTO

Viite VM066:00/2015

Asia **Sähköisten viranomaisaineistojen arkistoinnin ja säilyttämisen palvelukokonaisuus**

Valtiovarainministeriö on pyytänyt lausuntoa sähköisten viranomaisaineistojen arkistoinnin ja säilyttämisen palvelukokonaisuudesta (SAPA). Opetus- ja kulttuuriministeriö esittää lausuntonaan seuraavaa.

Yleisiä näkökohtia

Ministeriö pitää SAPA-hankkeen yleistä tavoitetta kannatettavana – julkinen hallinto tarvitsee luotettavan palvelun digitaalisen aineiston arkistointiin. On myös oletettavaa, että verrattuna analogiseen arkistointiin on tällaisella palvelulla mahdollista saavuttaa tuntuvia säästöjä ja toiminnallisia hyötyjä julkisessa hallinnossa.

Ei kuitenkaan vaikuta täysin selvältä, mitä ongelmaa työryhmä on ehdotuksellaan pyrkinyt ratkaisemaan. Yhtäältä tavoitteena näyttää olevan yksinkertaisesti Valtionarkiston alas ajetun VAPA-palvelun korvaaminen kevyellä, jo olemassa olevaa KDK-PAS-ratkaisua hyödyntävällä mallilla. Tältä osin työryhmän ehdotus on johdonmukainen ja pääpiirteissään kannatettava. Toisaalta esitetyn kokonaisratkaisun laajuus ja palvelun monipuolisuus viittaavat siihen, että taustalla on muitakin ratkaistavia ongelmia, mutta näitä ei ole selkeästi esitetty, analysoitu ja priorisoitu. Myöskään ei ole selvitetty ajattelun palvelun suhdetta muihin meneillään oleviin hankkeisiin, jotka koskevat erilaisten julkisten tietoaaineistojen säilyttämistä, arkistointia, löydettävyyttä ja operatiivista käsitteilyä. Tämä jossain määrin epäselvä lähtökohta heijastuu ehdotukseen kolmesta skenaariosta niin, että kokonaisuus ei vaikuta täysin ehjältä, johdonmukaiselta ja loppuun asti ajatellulta.

Hankkeen laajuus

Ehdotus perustuu varsin optimiseen näkymään palvelun rakentamisen sekä jatkuvan kehittämisen ja ylläpidon rahoituksesta. Tosiasia kuitenkin on, että kaikilla asiaan liittyvillä tahoilla on lähivuosina vain erittäin rajallisesti resursseja suunnattaviksi digitaalisen arkistoinnin kehittämiseen. Esitetyt skenaariot ovat ensimmäistä lukuun ottamatta ver-

rattain massiivisia ja todennäköisesti kalliita, ja niihin ajateltuja palveluja tulisikin muotoilla uudelleen olennaisesti kevyemmällä mallilla ilman päällekkäisiä ja rinnakkaisia tallennuspalveluja. Voisi olla syytä arvioida mahdollisuuksia vaihteistaa myös I skenaariota siten, että hankkeen kaikkein tärkeimpien tavoitteiden kannalta päästäisiin konkreettisiin, vaikkakin rajallisempiin hyötyihin suunniteltua pienemmillä kustannuksilla ja riittävän nopeasti. Kaiken kaikkiaan tavoitteena tulisi olla kevyin mahdollinen toimintamalli ensisijaisten tavoiteltavien hyötyjen kannalta.

SAPA-palvelun kevyeksi ajateltu integraatiokerroksen luonne ei näytä ehdotuksessa ja arkkitehtuurisuunnitelmassa toteutuvan II ja III skenaarioissa. Sen sijaan palveluun on ladattu runsaasti odotuksia ja ominaisuuksia niin, että siitä on muodostumassa järeä ja työläästi ylläpidettävä kokonaisuus. Tämä kasvattaa myös epäonnistumiseen liittyviä riskejä. Mitä suurempi ja kattavampi hanke on, sitä suuremmat euromääräiset ja toiminnalliset riskit liittyvät siihen, että palvelun rakentaminen osoittautuu odotettua työläemmäksi ja hitaammaksi.

Tästä syystä työryhmän olisi hyvä esimerkiksi arvioida, voitaisiinko II skenaario toteuttaa ilman PAS-palvelun rinnalle tai päälle rakennettavaa SAPA:n ”omaa” säilytysratkaisua. Eikö tehtävää voisi hoitaa tarpeen mukaan edelleen kehitetyllä PAS-palvelulla? Pitkään määräaikaisesti säilytettävää aineistoahan koskevat käytännössä samanlaiset säilyttämiskäytännön vaatimukset kuin pysyvästi säilytettävääkin.

Työryhmän tulisi myös arvioida edellytykset ST III -aineiston vastaanotolle jo I skenaarion mukaisessa toteutuksessa. PAS-mallihan on mahdollista auditoida sille suojaustasolle, jota pidetään tarkoituksenmukaisena. Lisäksi voitaisiin selvittää PAS-teknologian ja palvelutuotannon käyttöä ilman, että puhutaan samasta fyysisestä tietovarannosta kuin I skenaariossa.

Vaihtoehdot, kustannukset ja hyödyt

Ehdotuksessa ei esitetä uskottavaa kustannusten ja hyötyjen analyysia, mikä tekstissä toki suoraan todetaankin. Aiempiin arkkitehtuuriltaan, kattavuudeltaan ja teknologialtaan toisenlaisiin ratkaisuihin liittyvien analyysien pohjalta ei ilman lisäselvityksiä ole mahdollista arvioida nyt tehtyä ehdotusta. Tässä mielessä työryhmän ehdotukseen sisältyy avoimia kysymyksiä.

Ehdotetulle palvelumallille ei ole myöskään esitetty vaihtoehtoja, joita olisi arvioitu suhteessa hyötyihin ja kustannuksiin. Lisäksi olisi ollut aiheellista eritellä tarkemmin, millaisia puutteita nykyisissä digitaalisen säilyttämisen ja arkistoinnin käytännöissä on. Erityisesti kun on tiedossa, että aiempi hanke samantapaisen palvelun toteuttamiseksi (VAPA) ei ole onnistunut suunnitellulla tavalla, olisi ollut tärkeätä huolellisesti selvittää ja kuvata siitä saadut kokemukset. Miksi palvelu ei ole toteutunut? Ovatko ongelmat olleet prosessilähtöisiä vai teknisiä? Millaisin perustein ehdotetulla SAPA-palvelulla on paremmat edellytykset onnistua? Miten vältetään aiemmat virheet?

Ohjausmalli

Työryhmä on tehnyt ehdotuksia SAPA-palvelun omistajuudesta, arkistolaitoksen lakisääteisten tehtävien muutoksista sekä eri ministeriöiden ohjausroolista suhteessa ajateltuun palveluun. Ehdotukset ja niiden perustelut ovat kuitenkin jääneet varsin ylimalkai-

siksi.

Ehdotukseen sisältyy ajatus erityisen neuvottelukunnan perustamisesta ohjaamaan ja koordinoimaan sähköistä säilyttämistä. Tätä ei kuitenkaan perustella riittävästi. Tarvitaanko tällaiselle palvelulle erillinen neuvottelukunta? Millaisia olisivat neuvottelukunnan lisäarvoa tuottavat tehtävät, kun samaan aikaan ajatellaan, että toimintaa ohjaa kaksi eri ministeriötä, ja lisäksi taustalla toimii vielä julkisen hallinnon tietohallinnon neuvottelukunta (JUHTA)? Ehdotus sisältää itse asiassa myös ajatuksen erillisestä asiakasneuvottelukunnasta. Työryhmän ehdotukset ohjausmallin suhteen eivät ole omiaan lisäämään selkeyttä asiakokonaisuuteen. Sekavahko ohjaus- ja hallintamalli on pikemminkin riski ajatellulle palvelulle.

Koska toisaalla on meneillään julkisen hallinnon tiedonhallinnan yleislain ja Kansallisarkistoa koskevan lain valmistelu, voisi olla perusteltua jättää tässä yhteydessä käsittelemättä SAPA-palvelun omistajuutta ja ohjausmallia sekä laajemminkin julkisen hallinnon asianhallinnan ohjaustehtävää koskevat kysymykset. Työryhmä voisi jatkotyössä paneutua pelkästään palvelukonseptin huolelliseen analyysiin, vaihtoehtojen etujen ja haittojen vertailuun ja uskottavan kustannus/hyöty-analyysin laatimiseen. Opetus- ja kulttuuriministeriö katsookin, että julkisen hallinnon asianhallintaan ja arkistointiin liittyvien toimijoiden ohjaustehtävät ja roolit tulisi selvittää erikseen sen jälkeen, kun palvelumallin kehittäminen on riittävän pitkällä. Palvelumallin ja sen edellyttämien järjestelmäratkaisujen kuvaaminen on mahdollista tehdä näistä riippumatta.

Toiminnan rahoitus

Työryhmä ei ole juurikaan paneutunut palvelun eri rahoitusvaihtoehtoihin, vaan peruspalvelut (I skenaario) ehdotetaan rahoitettaviksi valtion budjetista. Tämä merkitsisi huomattavan pysyvän lisärahoituksen osoittamista palvelun ajatellulle omistajalle. Ehdotus perustunee ajatukseen viranomaisille säädettävästä palvelujen käyttövelvoitteesta pysyvästi säilytettävän aineiston osalta. Käyttövelvoite olisi kuitenkin mahdollista yhdistää asiakasmaksuihin perustuvaan rahoitukseen ja palvelujen kilpailutukseen. Tämä edellyttäisi, että suuria kustannuksia synnyttävät palvelukomponentit ovat kilpailutettuja, ja vain kevyt välittäjä- ja integraatiopalvelu tuotetaan viranomaistoimintana. Tämä ei nyt ehdotuksessa toteudu. Koska palvelun merkittäväksi hyödyksi lasketaan vaihtoehtoiskustannusten jääminen pois asiakasorganisaatioilta, voisi olla luontevaa rahoittaa palvelu juuri noilla säästöillä vaihtoehtoiskustannuksissa. Tämä edellyttäisi käytännössä asiakasmaksuja. Ilman tällaista mallia on riskinä, että palvelun järjestäminen vain lisää julkisen talouden menoja.

KDK-PAS

Työryhmän ehdotuksen mukaan OKM:n ohjauksessa kehitetty KDK-PAS toimisi ensimmäisessä vaiheessa varsinaisena säilytyspalvelun toteutuksena, jolloin SAPA olisi käytännössä monipuolinen rajapinta PAS-palveluun. Ministeriö pitää tätä hyvänä lähtökohtana. Ehdotuksen tekstistä ei kuitenkaan käy selvästi ilmi, puhutaanko PAS-palvelusta konkreettisena olemassa olevana palveluna ja tietovarantona nykyisine tuotanto- ja hallintamalleineen vai teknologiakonseptina.

On myös huomattava, että tällä hetkellä KDK-PAS on luonteeltaan ennen muuta hanke, jota hallinnoi laaja muistiorganisaatioiden konsortio. On kyseenalaista, voiko kansallista

sähköisen arkistoinnin pitkäjänteistä ratkaisua rakentaa tällaiselle perustalle. Ennen kuin PAS-ratkaisusta voidaan puhua SAPA:n käyttämänä palveluna, olisi sillä oltava selkeä omistajuus sekä palvelutuotannon kannalta uskottava hallinta-, ohjaus- ja rahoitusmalli. Nämä kysymykset tulisi siis ratkaista.

Yhteenveto ja arvio

SAPA-työryhmän ehdotuksessa on lukuisia hyviä ideoita, ja esitetty I skenaario on pääpiirteissään erittäin hyvin onnistunut. Kokonaisuutena ehdotus on kuitenkin vielä keskeneräinen, eikä sen perusteella ei ole mahdollista tehdä johtopäätöksiä kustannusvaikutuksista ja vaikutuksista julkiseen talouteen.

Opetus- ja kulttuuriministeriö katsookin, että työryhmän ehdotus ei ole sellaisinaan toteutuskelpoinen, vaan edellyttää vielä kehittämistä. Tavoitteita tulee täsmentää ja priorisoida, mallia kokonaisuudessaan tulee keventää, I skenaarion vaiheistusta tulee selvittää, toteutuksen vaihtoehdot, kustannukset ja hyödyt tulee analysoida ja palvelun rahoitusvaihtoehdot tulee kuvata ja arvioida.

Ministeriön näkemyksen mukaan SAPA-palvelumallin valmistelua on mahdollista jatkaa tehdyn ehdotuksen pohjalta. Palvelukokonaisuuden sisällöstä ja toimeenpanosta voidaan kuitenkin tehdä päätöksiä vasta lisäselvityksen jälkeen. Jatkotyö tulisi toteuttaa nopealla aikataululla.

Kansliapäällikkö

Anita Lehikoinen

Erityisasiantuntija

Kalervo Koskimies

Tiedoksi

Ammatillisen koulutuksen osasto
Korkeakoulu- ja tiedepolitiikan osasto
Kulttuuri- ja taidepolitiikan osasto
Nuoriso- ja liikuntapolitiikan osasto
Yleissivistävän koulutuksen ja varhaiskasvatuksen osasto
Hallintoyksikkö
Talousyksikkö
Viestintäyksikkö
Kansliapäällikön esikunta