



20.10.2005

VALTION IT -JOHTORYHMÄ

Osallistujat

Turunen, Juhani	alivaltiosihteeri	valtiovarainministeriö	Puheenjohtaja
Volanen, Risto	valtiosihteeri	valtioneuvoston kanslia	paikalla kohdat neljä ja viisi
Viljanen, Ritva	kansliapäällikkö	sisäasiainministeriö	paikalla alkaen-kohdasta viisi
Haukirauma, Heikki	tietohallintojohtaja	työministeriö	
Linna, Markku	kansliapäällikkö	opetusministeriö	
Hautojärvi, Sirkka	kansliapäällikkö	ympäristöministeriö	
Soini, Kristiina	johtaja	Ilmatieteen laitos	
Koli, Markku	osastopäällikkö	Pääesikunta	
Karjalainen, Jorma	ylivohtaja	valtiovarainministeriö	
Honka, Leena	valtion IT -johtaja	valtiovarainministeriö	
Joustie, Heikki	finanssineuvos	valtiovarainministeriö	asiantuntija
Rissanen Olli-Pekka	erityisasiantuntija	valtiovarainministeriö	asiantuntija
Terho Arja	neuvotteleva virkamies	valtiovarainministeriö	sihteeri

Aika Tiistaina 18.10. klo 8.30
Paikka Valtioneuvoston linna, nh EURO

1 Kokouksen avaus

Puheenjohtaja avasi kokouksen ja totesi, että esityslistalla on paljon tärkeitä asioita.

2 Edellisen kokouksen pöytäkirjan hyväksyminen

Edellisen kokouksen pöytäkirja hyväksyttiin.

Pöytäkirja löytyy HARE:sta osoitteesta:

http://www.hare.vn.fi/upload/Asiakirjat/10073/80027_ValIT2005pk6_Liitteinen.pdf

3 Valtion yhteisen IT -toiminnan kehittämisen tilanne, Leena Honka

Leena Honka esitteli valtion yhteisen IT- toiminnan kehittämisen tilannetta liitteenä olevan tilaneraportin mukaisesti.

Todettiin, että seuraavassa johtoryhmässä käsitellään sähköisen asioinnin strategia ja talousohjaushanketta

4 Valtion tietohallintolaki, lausunnot, Heikki Joustie

Heikki Joustie esitteli liitteenä olevaa lausuntoyhteenvetoa muistiosta ”Valtion tietohallinnon yhteentoimivuuden ja yhtenäisyyden edellyttävä toimivalta”.

Lausunnot muistiosta olivat enemmänkin pohdiskelevia kuin kantaa ottavia osin siksi, että edellisessä IT-johtoryhmän kokouksessa poistettiin muistiosta pykäläluonnokset.

Yleisesti ottaen lausunnoissa pidettiin ohjausta tärkeänä. Lainsäädännön tarpeellisuutta kyseenalaistettiin jonkin verran ja vielä enemmän sitä, onko valtiovarainministeriö oikea taho ohjaamaan.

id

Lainsäädäntöä tarvitaan perustuslaista valitsevan tiukan tulkinnan vuoksi. Tulkinnan mukaan valtioneuvoston toimivalta kohdistuu pelkästään ministeriöihin ja ministeriöllä on puolestaan vahva ohjausvalta omaan hallinnonalaansa. Mikäli halutaan ohjata jotakin resurssia kaikilla hallinnonaloilla, on tämän tulkinnan mukaisesti oltava varsin tarkka ja yksilöivä lainsäädäntö.

Lausunnot problematisoivat sen, mihin toimivaltaa on tarkoitus käyttää. Nyt on tarkoitus lähteä tukevalta pohjalta eli talous- ja henkilöstöhallinnon tietojärjestelmistä. Tähän mennessä KIEKU-hankkeessa ei ole vielä ollut erityistä lainsäätämisen tarvetta. On kuitenkin joitakin hallinnonaloja, jotka eivät ole lähteneet KIEKU-hankkeeseen mukaan. Nämä hallinnonalat eivät ole vielä tiedostaneet yhteentoimivuuden merkitystä. Tarkoitus on nyt aloittaa yhteentoimivuuden rakentaminen talous- ja henkilöstöhallinnon osa-alueista ja laajentaa myöhemmin uusille alueille.

Lausunnoissa on joitakin pohdintoja, jotka liittyvät tulosohjaukseen. Epäillään, että ollaan palauttamassa resurssikohtaiseen ohjaukseen. Tulosohjauksessa on kuitenkin tiettyjä reunaehtoja, esimerkiksi konserniohjauksen tarve. Tämä ei ole ristiriidassa tulosohjauksen kanssa. Monilla hallinnonaloilla varmaankin iloitaan yhteisistä, yhteentoimivista ratkaisuksista.

Joustie totesi, että joulukuun mennessä on tulossa lakiluonnos johtoryhmän arvioitavaksi.

Keskustelu:

Puheenjohtaja totesi johtoryhmässä pohditun aiemmin, että tulisiko ensin saada strategia valmiiksi ennen kuin lainsäädäntöä tehdään. Tuolloin päätettiin kuitenkin, että edetään molemmissa rinnakkain. Lain esittely on helpompaa, kun saadaan strategia valmiiksi.

Joustien esittämää etenemistapaa kannatettiin, sillä taloushallinnossa on jo paljon myönteistä meillä ja sitä kautta pallo on helppo saada liikkeelle.

Todettiin, että strategiasta on löydettävissä ne osa-alueet, joiden tulisi sisältyä lainsäädäntöön. Turvallisuusnäkökohdan mukaan ottaminen on tärkeää. Verkottamisen ja alueellistamisen näkökulma tulee myös huomioida. Pohdiskelevia lausuntoja pidettiin tässä vaiheessa hyvinä.

Palkkausjärjestelmän uusiminen on aiheuttanut tarvetta uuden järjestelmän mukaisen tietojärjestelmän kehittämiselle ja käyttöönotolle.

Sähköisenä tulleet lausunnot löytyvät HARE:sta osoitteesta:

http://www.hare.vn.fi/mAsiakirjojenSelailu.asp?h_iid=10067&tVNo=4&sTyp=Selaus

5 Yhteiset IT- palvelut, lausunnot, Olli-Pekka Rissanen

Olli-Pekka Rissanen esitteli yhteisten IT- palvelujen lausuntokierroksen liitteenä olevaa lausuntoyhteenvetöä luonnosta.

Yleislinja lausunnoissa on se, että muistion linjaukset ovat oikeansuuntaisia, mutta ne vaativat vielä hienosäätöä.

Henkilöstön asema on noussut lausunnoissa vahvasti esille. Tätä ei raportissa käsitelty. IT- peruspalveluita on tuottamassa hallinnossa noin 2000 henkilöä, ja muutokset tulevat vaikuttamaan heidän tehtäviinsä. Tätä kysymystä on lähiaikoina pohdittava ja pidettävä mielessä strategiaa toimeenpantaessa.

Hankintojen roolia korostettiin lausunnoissa ja pidettiin niitä merkittävänä yhtenäistävänä tekijänä. Edellisessä kokouksessa esillä ollut tietoliikennehankinta on edennyt niin, että tietoliikenteeseen ei välttämättä tule yhtä toimittajaa, sillä hankinnat ovat aina yksittäisiä: kaapeli ostetaan tiettyyn kiinteistöön ja syrjemmällä kaapelin hinta saattaa nousta yhden toimittajan toimittamana todella kalliiksi. Puheliikennettä on tarjolla kaikilta toimittajilta kaikkialla maassa, joten se on helppo tehdä yhdeltä operaattorilta. Valtion hankinnoilla on iso vaikutus koko markkinoihin. Yhteistyöhön Hanselin kanssa on panostettava.

Talousarviolakiin on kaavailtu VM:lle yleistöimivaltaa hankinnoissa. Mikäli tämä menee eteenpäin, on VM:llä lisää mahdollisuuksia ohjata IT-ratkaisuja. Julkisuuslaki antaa tietohallintolain lisäksi toimivaltaa.

Keskittäminen on tietoturvan kannalta sekä riski että mahdollisuus.

Tiettyjen hallinnonalojen erityispiirteet korostuivat erityisesti opetusministeriön ja ulkoministeriön lausunnoissa. Kuitenkin esimerkiksi yliopistojen lausunnot vaihtelevat kovasti keskenään.

Raportissa IT- palvelukeskusmalli sai eniten kritiikkiä. Mallit arvioitiin sekaviksi. Esille nousi kuitenkin monta hyödyllistä näkökulmaa siitä, millaisia ongelmia palvelukeskusten rakentaminen saattaa aiheuttaa.

Valtiontalouden tarkastusvirasto varoittaa sopimusviidakosta ja hankalan mallin aiheuttamasta hankalasta tarkastettavuudesta.

Ryhmä keskittyy jatkossa miettimään miten yhteisiä palveluita ryhmitellään kokonaisuuksiksi ja mitkä ovat ensimmäiset yhteiset palvelut

Keskustelu:

Puheenjohtaja toivoi, että mahdollisimman nopeasti ryhdyttäisiin keskustelemaan konkreettisista askelista.

Keskusteltiin yhteisten palvelujen kehittämisestä hallinnonalakohtaisesti ja erilaisissa virastojen muodostamissa klustereissa. Todettiin hallinnonalakohtaisten ratkaisujen olevan luontevia erityissovellusten osalta ja mahdollisia yhteisten palvelujen välivaiheita. Klustereiden todettiin vaativan runsasta organisointia ja sopimusviidakkoa.

Yhteisten palvelujen osalta ehdotettiin myös aloitettavan talous- ja henkilöstöhallinnon palveluita, jotka ovat helpommin yhtenäistettävissä. Todettiin myös, että valtionhallinnon palvelujen osalta tulee välttää mono- ja oligopolien syntymistä.

Sähköisinä tulleet lausunnot löytyvät HARE:sta osoitteesta:

http://www.hare.vn.fi/mAsiakirjojenSelailu.asp?h_iID=10068&tVNo=4&sTyp=Selaus

6 Valtionhallinnon IT- strategiatyö, Arja Terho

Arja Terho esitteli valtionhallinnon IT- strategiatyön etenemistä ja valtionhallinnon IT- toimintaa tavoitetilassa. Tavoitetilan käsittely jäi kesken ja sitä jatketaan seuraavassa kokouksessa 21.11., jossa se on kokouksen pääaihe.

Keskustelu:

Ehdotettiin visiota kehitettävän tavoitteellisemmaksi ja todettiin, että se vaatii vielä johtoryhmän työstämistä. Pohjaksi seuraavaa kokousta varten otetaan johtoryhmässä ehdotettu visio: ”Valtion IT- toiminta on edelläkävijä yhteiskunnallisessa vaikuttavuudessa, yhteistoimintakyvyssä ja taloudellisessa tehokkuudessa.”

Tavoitetilaan toivottiin lisättävän kuvaus portaittaisesta etenemisestä.

Tavoitetilassa esitettyä hallinnon yhteistä sähköistä palvelukokonaisuutta pidettiin tärkeänä ja siinä toivottiin erityisesti korostettavan:

- yhtenäistä tietoturvaa
- kansalaisen suostumuksen käsittelyä tietojen yhteiskäytön mahdollistamiseksi
- hyvän hallinnon vaatimuksia: saapumiskuitaukset, tieto asian käsittelyn tilasta, jne.
- tuki- ja neuvontapalvelut

Perustietovarantojen käytön hinnoittelun hallinnon sisällä ja kaupalliseen käyttöön todettiin olevan merkittävän kysymyksen ja vaativan päätöksiä strategiatyön ulkopuolella. Hallinnon tietoluovutusten hinnoittelua työstetään valtioministeriössä Heikki Joustien vetämässä ryhmässä. Tietojen hinnoittelua kaupalliseen käyttöön voisi olla hyvä käsitellä osana tietoyhteiskuntaohjelmaa.

Yleisesti todettiin strategian alkuosan olevan jo varsin kypsän. Kohtaa 3.3 IT- toiminnan kehitysnäkymistä toivottiin stilisoitavan ja lyhennettävän.

7 Seuraavat kokoukset

- Maanantaina 21.11. klo 13

8 Kokouksen päättäminen

Puheenjohtaja päätti kokouksen ja kiitti osallistujia

Jakelu: Osallistujat

Valtioneuvoston hankerekisteri HARE



VALTION IT-TOIMINNAN UUDISTAMISEN TILANNERAPORTTI 18.10.2005

Valtion IT-toiminnan organisaatio

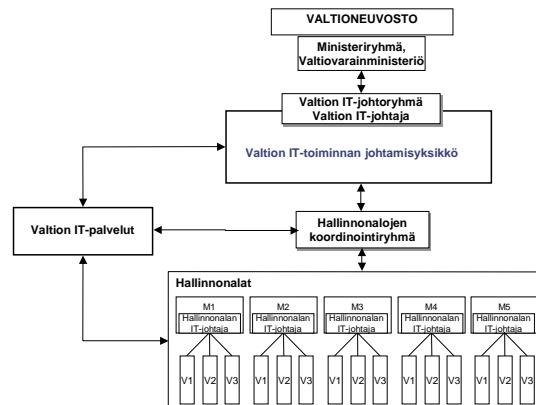
Valtion IT-johtoryhmä pitää 7. kokouksensa 18.10.2005. Johtoryhmän määräaika loppuu vuonna 2005. Useimmat jäsenet ovat jo antaneet suostumuksensa jatkaa työtään johtoryhmässä myös vuonna 2006.

Valtion IT-koordinointiryhmän kolmas kokous oli 24.8.2005.

Hallinnonalojen sisäinen koordinointi on kunkin hallinnonalan vastuulla. Työn organisointitilannetta käydään läpi seuraavassa IT-koordinointiryhmän kokouksessa.



Valtion IT-toiminnan johtamis- ja organisaatiomalli



VALTIOVARAINMINISTERIO

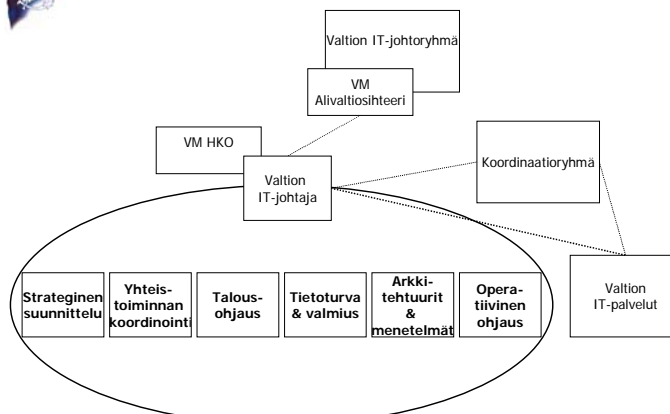
6

Valtion IT-toiminnan johtamisyksikkö

Valtion IT-toiminnan johtamisyksikössä toimii tällä hetkellä 11 henkilöä (ml. 1 jaettu henkilö, lakimies ja 2 sihteerä). Arkkitehtuureista ja menetelmistä vastaavaa henkilöä on haettu lehti-ilmoituksella. Hakemuksia tuli yli 30. Joukosta löytyi 3 erittäin pätevää ehdokasta. Valinta tehdään viikon 42 aikana.



Valtion IT-toiminnan johtamisyksikkö



ASTRA – julkisen hallinnon sähköisen asioinnin strategia ja kehittämissuunnitelma

ASTRA-työryhmän on asettanut ministeri Wideroos 27.6.2004. Työryhmän loppuraportti luovutetaan ministeri Wideroosille 27.10. Raportista ei ole pyydetty lausuntoja hallinnonaloilta.

Työryhmän tehtävänä on ollut koko julkisen hallinnon sähköisten asiointipalvelujen kehittäminen. Työryhmässä ja sen ohjausryhmässä on ollut mukana sekä valtionhallinnon että kuntasektorin edustajia.

Raportin ehdotukset ja toimintalinjaukset on pääsääntöisesti otettu huomioon IT-strategiassa. Raporttia esitellään seuraavassa valtion IT-johtoryhmän kokouksessa.

Työryhmän vetäjänä on ollut Seppo Kurkinen (VM).

ValtiIT; yhteiset IT-palvelut -osahanke

Työryhmän väliraportista pyydettiin lausuntoja 15.9. mennessä. Lausuntoja tuli syyskuun loppupuolella. Lausuntoyhteenveto esitellään valtion IT-johtoryhmän kokouksessa 18.10. Työryhmä jatkaa työtään ja pyrkii saamaan ehdotuksensa valmiiksi loka – marraskuun aikana. Aikataulu on tärkeä, koska IT-strategian tulisi valmistua vuoden 2005 aikana. Työn painopiste jatkossa on erityisesti IT-peruspalvelujen täsmentämisessä (esim. työasemat, tietoliikenne).

Osahankkeen vetäjänä toimii O-P Rissanen (VM).

ValtiIT; lainsäädäntö -osahanke

Tietohallintolain valmisteluun liittyvään muistioon pyydettiin lausuntoja hallinnonaloilta 15.9. mennessä. Vastauksia tuli syyskuun loppupuolella. Yhteenveto esitellään valtion IT-johtoryhmän kokouksessa 18.10. Tavoitteena on valmistella hallituksen esitys tämän vuoden puolella. Esitykseen tulisi saada lausunnot helmikuussa, jotta lakiehdotus saataisiin eduskuntaan kevätistuntokauden aikana.

Osahankkeen vetäjänä toimii Heikki Joustie (VM).

ValtiIT; talousohjaus -osahanke

IT-toiminnan talousohjaukseen liittyvä työryhmä on kokoontunut tähän mennessä 3 kertaa. Yhteenveto talousohjauksen peruseräpäätteistä on valmistumassa. Tavoitteena on alkuvaiheessa saada IT-investoinnit näkymään TTS:issä ja budjeteissa, IT-hankesalkun tiedot kerätyksi sekä kustannusseuranta toimimaan. Pyrkimyksenä on saada vuoden 2007 budjettia varten ohjeistus tehdyksi alkuvuonna 2006.

Osahankkeen vetäjänä toimii Helena Tarkka (VM).

Uudistuksesta tiedottaminen

Tiedotusta on hoidettu usean eri kanavan kautta sekä valtionhallinnon sisällä että sen ulkopuolisille tahoille.

Valtion IT-vastuuhenkilöille on pidetty kaksi yhteistä tilaisuutta ja kolmas on 26.10.

IT-yrityksille on tarkoitus pitää tiedotustilaisuus marras-joulukuun vaihteessa.

IT-strategia ja toimintasuunnitelma –2010

IT-strategian kehitystyö on alkanut elokuun alussa lomien jälkeen. Työ on edennyt aikataulun mukaisesti. IT-strategia toimintasuunnitelmiseen tulisi saada valmiiksi joulukuun aikana, jotta siihen liittyvät päätökset voidaan tehdä ja lausunnot pyytää alkuvuonna 2006. Aikataulu asettaa vaatimuksia myös muille työryhmille.

IT-strategiasta on valmistunut ensimmäinen versio osa-alueista: toimintaympäristön muutokset, nykytila, SWOT-analyysi, tavoitteet IT-toiminnan kehittämiseksi, kriittiset menestystekijät, mittarit ja valtion IT-toiminnan tavoitetila. Työstä puuttuvat vielä toimintaperiaatteet ja –suunnitelma.

Työtä on tehty ns. pienryhmässä ja hallinnonalojen koordinaatioryhmässä Arja Terhon vetämänä. Lisäksi sitä on käsitelty useasti valtion IT-johtoryhmässä. Suunnitteilla on myös käsitellä IT-strategiaa 2-3 ryhmässä, johon tulisi mukaan virastojen ja ministeriöiden muutakin IT-henkilöstöä.

Lausuntoyhteenveto muistiosta valtionhallinnon tietohallinnon yhteentoimivuuden ja yhtenäisyyden edellyttävä toimivalta

Valtiovarainministeriö pyysi ministeriöitä, eduskuntaa, Kansaneläkelaitosta, Valtiontalouden tarkastusvirastoa ja Hansel Oy:tä antamaan lausuntonsa otsikossa mainitusta muistiosta erityisesti valtionhallinnon yhtenäistämistä koskevan toimivallan osalta. Lausunnonantajia pyydettiin lisäksi arvioimaan sitä, onko valtionhallinnon tietohallinnon yhtenäistäminen saavutettavissa muistiosta ehdotetuilla toimenpiteillä sekä sitä, mitä muita vaikutuksia uudistuksella on valtionhallinnossa, sidosryhmien toiminnassa ja tietotekniikkamarkkinoilla. Ministeriöitä pyydetään myös kokoamaan hallinnonalan virastojen lausunnot sekä koordinoimaan hallinnonalan lausunnon valmistelu.

Valtiovarainministeriö on saanut pyydetty lausunnot lukuun ottamatta oikeusministeriön, työministeriön ja Kansaneläkelaitoksen lausuntoja. Opetusministeriö ja valtiovarainministeriö ovat liittäneet lausuntoihinsa hallinnonalan virastojen ml. yliopistojen lausunnot. Valtioneuvoston kanslian lausunnon liitteenä on hallituksen tietoyhteiskuntaohjelman lausunto

Lausuntoyhteenvetoon on otettu lain valmistelun kannalta oleelliset kannanotot. Sähköisessä muodossa toimitetut lausunnot ovat luettavissa Haressa, osoitteessa http://www.hare.vn.fi/mAsiakirjojenSelailu.asp?h_iID=10067&tVNo=4&sTyp=Selaus

Yleiset kannanotot

Useat lausunnonantajat katsovat, että muistio on niin yleinen ja että koska siihen ei liity säädösehdotuksia, etteivät voi lausua ohjaustoimivallasta ja sen sisällöstä sekä mahdollisista vaikutuksista. Useat toteavat myös, että IT-toiminnan ohjaus ei saa muuttaa hallinnonalojen ja virastojen toimivalta- ja vastuusuhteita ja tulosoajasta eikä ohjaus saa vaikeuttaa ydintoimintojen hoitamista. Lausunnonantajat korostavat virastojen ydintoimintojen ja tukitoimintojen keskinäistä riippuvuutta.

Useat lausunnonantajat korostavat sitä, että ValtIt-ohjauksessa tulee lähteä liikkeelle toiminnoista ja laajalti käytössä olevista tietojärjestelmistä, jotta saataisiin kokemuksia jatkotyötä varten. Myös yhteiset palvelut tulisi määritellä alkuvaiheessa. Eräät lausunnonantajat näkevät ValtIt:n kehittämisen prosessina, joka tapahtuu uusien palvelujen kehittämällä ja jossa ohjaus tapahtuu yhteisten palvelujen tuotannon kautta.

Lausunnonantajat esittävät useita kommentteja muistion muihin, kuin säädösehdotuksiin ja sen sisältöä ja vaikutuksia koskeviin kohtiin kuten tavoitetilan kuvaukseen sekä niihin keinoihin, joita käyttämällä pyritään saavuttamaan tavoitetila. Useat lausunnonantajat kiinnittävät huomiota koulutuksen merkitykseen tavoitteiden saavuttamisessa. Lausunnonantajat korostavat myös uudistuksen edellyttämiä voimavaroja ja sitä, että myös ministeriöiden voimavarat ja osaaminen tulee varmistaa.

Lisäksi lausunnonantajat kiinnittävät huomiota käytettäviin käsitteisiin ja tarpeeseen niiden systemaattiseen määrittelyyn ja synonyymien korvaaminen täsmällisillä käsitteillä. Merkittävässä asemassa asian konkretisoimiseksi lausuntojen mukaan on valmisteilla oleva valtion IT-toimintojen strategia tai muut mahdollisimman konkreettiset toimenpideohjelmat. Vasta niiden perusteella lausunnonantajilla olisi mahdollista arvioida toimenpiteitä, niiden tarkoituksenmukaisuutta sekä niillä tavoiteltavia vaikutuksia ja mahdollisia sivuvaikutuksia.

Useat lausunnonantajat katsovat, että tuottavuuden parantamisen ohella tavoitteena tulee olla hallinnon palvelujen parantaminen.

Lain tasoisen ohjauksen tarkoituksenmukaisuutta ja lain sovellutusala koskevat kannanotot

Valtioneuvoston kanslia toteaa, että tarve koko valtion tietohallintoa koskevalle normi- sekä resurssiohjauksella on olemassa.

Hallituksen tietoyhteiskuntaohjelma viittaa KuntaTIME:en ja edellyttää, että sen ehdotukset otetaan huomioon lainvalmistelussa.

Ulkoasiainministeriö esittää, että valtiovarainministeriön toimivaltaa ei tulisi ulottaa koskemaan ministeriön omaa verkkoa ja tietoliikenneyhteyksiä, sillä ne ovat osa ministeriön ydintoimintaa. Ministeriö on valmis noudattamaan konsernitason määräyksiä ja suosituksia soveltuvin osin. Ministeriö katsoo lisäksi, että VNOS:n 17 §:n toimialasäännös takaa jo nyt riittävän kattavan toimivallan valtiovarainministeriölle tietohallinnon ohjauksessa.

Sisäasianministeriö toteaa, että palvelukeskusten ohjausmalli on keskeisesti riippuvainen niiden organisointitavasta ja tehtävistä. Tämän vuoksi sisäasianministeriö katsoo, että valtion tietohallinnon yhteisten palvelujen koordinointiin liittyvään ohjaustoimivaltaan on ennenaikaista ottaa kantaa yksityiskohtaisemmin, ennen kuin palvelujen tuottamista koskevat tarkemmat toimintalinjat on määritelty. Organisaatio- ja tehtävätason ratkaisuilla on myös keskeinen vaikutus valtiovarainministeriön käytännön tason ohjausroolin muodostumisessa jatkossa. Tämän johdosta ohjaustoimivaltaan liittyvän erityislainsäädännön valmistelua ei tule sisäasianministeriön näkemyksen mukaan pitää tässä vaiheessa ensisijaisena toimenpiteenä. Sisäasianministeriö viittaa lisäksi KuntaTIME – hankkeen loppuraportissa otettuun kantaan, jonka mukaan koko julkista hallintoa on voitava tarkastella yhtenä kokonaisuutena yhteisten IT- palveluiden osalta. Tämän johdosta myös valtion tietohallinnon kehittämisessä tulee ottaa huomioon mahdollisimman aikaisessa vaiheessa koko julkisen hallinnon näkökulma. Kyseinen seikka tulisi ottaa huomioon myös lainsäädännön valmistelussa. Lisäksi ministeriö toteaa, että valtion ja kuntien välinen tietohallinto kuuluu sisäasianministeriön toimialaan. Kuntien IT-toiminnan koordinoimiseksi ja tietohallintoyhteistyön edistämiseksi Julkisen hallinnon tietohallinnon neuvottelukunnan (JUHTA) rooliin onkin tarkoitus valmistella sisäasianministeriön johdolla tarvittavia muutoksia vuoden 2005 loppuun mennessä. Käytännössä tämä tarkoittaisi KuntaIt-hankkeen vastuuttamista sisäasiainhallinnolle, mikä pitäisi sisällään muun muassa JUHTAn toiminnan edelleen kehittämisen.

Puolustusministeriö toteaa, että ohjausmalli edellyttää lainsäädännön kehittämistä, mutta että suunnittelun tässä vaiheessa on mahdotonta ottaa kantaa siihen, kuinka sy-

välle toiminnan ohjausta voidaan keskittää ja miten ohjausvaltuuksia muodostaa. Ministeriö toteaa edelleen, että lainsäädännön valmistelussa tulisi ottaa huomioon varautuminen (esim. ValmL 40 §). Ministeriö esittää lisäksi, että valtion IT-johdolle tulee antaa täysmääräiset vastuut, jotka tulee kantaa niin normaali- kuin poikkeusaikoinakin. Mikäli nämä vastuut annetaan, joudutaan tarkastelemaan myös voimassaolevia ministeriöiden, virastojen ja laitosten vastuita. Toisaalta ministeriö katsoo, että normaalioloissa, erityistilanteissa ja poikkeusoloissa valtion IT-toimintaan liittyvät vastuut on pidettävä muuttumattomina. ValtIT:n toimivaltuuksia koskevan lainsäädännön valmistelussa tulee ottaa huomioon kaikki IT-toiminnan ohjaukseen liittyvät vastuut yhteistoiminnassa muun muassa valmius-, hankinta- ja kilpailulainsäädännöstä vastaavien kanssa.

Puolustusministeriö toteaa edelleen, että yhteisten IT-palvelujen kehittämistä ja sitä tukevaa lainsäädäntöä tulee käsitellä toisiinsa liittyvänä kokonaisuutena. Valtion IT:n periaatteiden, ohjausmallin ja tuotantorakenteiden määrätietoinen ja nopea uudistaminen on puolustushallinnon kannalta keskeisen tärkeää. Uudistus luo edellytykset hallinnonalalla keskittyä oman ydintoiminnan vaatiman tietohallinnon ja -tekniikan kehittämiseen omin voimin ja yhteistoiminnassa muiden turvallisuusviranomaisten kanssa. Ministeriö esittää useita näkökohtia ja rajauksia siihen, miten yhteisiä palveluja tulisi kehittää ja tuottaa.

Valtiovarainministeriön ja hallinnonalan virastojen näkemyksen mukaan ennen toimivallan ja sen varmistavan lainsäädännön luonnostelua pitäisi laatia, käsitellä ja vahvistaa työohjelma, jonka puitteissa ja jonka tavoitteisiin tähdäten valtuuksia käytetään. Valtion IT -strategia voisi olla tämä työohjelma. Ohjelman tulisi olla riittävän konkreettinen, realistinen ja uskottava näkymä siitä, millä tavoin uudentyyppisen valtiotasoisen keskitetyn tietohallintotoiminnan ja -palvelujen järjestäminen suunnitellaan aikaansaattavan. Toimivaltaa luovaa lainsäädäntöä tarvitaan niin ohjaustoiminnasta, kuin yhteisen rakenteen konkreettisen perustamisen edellyttämien hankintojen toteuttamisesta. Avaintoimintona yhteisen rakenteen muodostamiselle ovat laaditut toimintalinjaukset ja niitä toteuttavat hankinnat. Hallinnonalan lausuntojen mukaan esitetyt asioita on edelleen kehitettävä ja tarkennettava huomioiden virastojen toimialueiden erillaisuus ja tulosohtaus. Tässä vaiheessa muistiossa esitetyt toimenpiteet eivät ole valmiit lainsäädäntöön vietäväksi.

Opetusministeriön näkemyksen mukaan tietohallintolain tarpeellisuus tulisi harkita vasta sen jälkeen, kun valtion IT-strategia on laadittu. IT-toiminnan tarpeet ja lain mahdollinen soveltamisalue määrittyvät strategian myötä. Vasta tällöin riittävät perustiedot lain valmistelun aloittamiselle ovat olemassa. Ministeriön näkemyksen mukaan IT-toiminnassa on edetty hyvään suuntaan käyttäen hyväksi lakia lievempiä ohjauksen muotoja. Opetusministeriö pitää tätä kehitystä edelleen kannatettavimpana. Tietohallinnon menestyksekkääseen toteuttamiseen tarvitaan toimijoiden sitoutumista ja se saavutetaan parhaiten yhteistyöllä, hyvillä esimerkeillä ja toimivilla ratkaisuilla, joissa on riittävä joustovara kunkin tarpeisiin. Tarvetta järeämmät keinot johtavat helposti huonoon lopputulokseen ja toimijoiden sitoutumisen alenemiseen.

Ministeriö toteaa edelleen, että hallinnonalalla yliopistoilla on erityisasema toimintavapautensa ja itsehallintonsa perusteella. Perustuslain 16 §:n 3 momentissa säädetään, että tieteen, taiteen ja ylimmän opetuksen vapaus on turvattu. Perustuslain 123 §:n mukaan yliopistoilla on itsehallinto sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään. Näi-

den säännösten merkitystä ei ole muistiossa otettu huomioon. (Helsingin yliopiston lausunnon liitteenä on professori Olli Mäenpään yliopistojen itsehallinnollista asemaa valottava muistio.) Jos päädytään siihen, että valtiovarainministeriö valtuutetaan lailla sitovasti ohjaamaan valtionhallinnon tietohallintoa keskitetysti asetuksilla ja määräyksillä, opetusministeriön käsityksen mukaan yliopistot tulee jättää keskitetyn säätämisen määräysvallan ulkopuolelle. Lakiehdotus, jonka mukaan valtioneuvosto, valtiovarainministeriö tai muu ministeriö valtuutettaisiin antamaan säännöksiä tai määräyksiä, jotka voisivat johtaa yliopistojen tutkimus- ja opetusmenetelmien rajoittamiseen, ja jonka nojalla yliopistoille voitaisiin antaa hallinnollisia määräyksiä, edellyttäisi lainsäätämisenjärjestyksen selvittämistä perustuslain säännösten pohjalta. Lisäksi arkistolaitoksen normiohjaus tulee ottaa huomioon jatkotyössä.

Maa- ja metsätalousministeriö katsoo, että vapaaehtoisuuteen perustuvalla yhteistyöllä saavutetaan merkittävää kehitystä, mutta tietotekniikan tarjoamiin mahdollisuuksiin nähden ei kuitenkaan riittävän nopeasti, tehokkaasti ja taloudellisesti.

Liikenne- ja viestintäministeriö yhtyy valtiovarainministeriön näkemykseen valtionhallinnon tietohallintoa koskevien sitovien normien tarpeellisuudesta, jos muutoin asetettuja tavoitteita ei kyetä saavuttamaan. Norminannossa on kiinnitettävä erityistä huomiota konserniohjauksen ja muun ohjauksen välisen vastuunjaon selkeyteen ja mahdollisten keskitettyjen hankintojen markkinavaikutusten arviointiin. Lisäksi voisi olla ensiarvoista säädöksiin varmistaa eri hallinnonalojen oman tietohallinto-osaamisen hyödyntäminen konserniohjauksen suunnittelussa ja toteuttamisessa. Normiohjaukseen tulee liittää jatkuva vaikutusten seuranta, jonka pohjalta tarvittavat muutokset on toteutettava ilman aiheetonta viivytystä.

Kauppa- ja teollisuusministeriö suhtautuu varauksellisesti erillisen lainsäädännön kehittämiseen. Nykyinen ministeriöiden välinen toimivaltajako antaa valtiovarainministeriölle mahdollisuuden ohjata valtion tietohallinnon kehittämistä osana hallinnon kehittämisen kokonaisuutta. Tietohallinto yhtenä – tosin keskeisenä – tuki- ja kehittämisvälineenä ei ole ministeriön käsityksen mukaan lainsäädännön kaltaisen menettelytavan kohteena mielekäs. Ministeriön kanta IT-toimintoihin liittyvään erillislainsäädäntöön on varauksellinen; virastokohtaisesti tietotekniikan lähtökohta on aina sen ydintoimintojen tukeminen, ei tekninen eikä hallinnollinen – myös tietohallinnon tuottavuustoimenpiteiden tulee tukea ydintoimintojen tuottavuuden lisääntymistä

Sosiaali- ja terveysministeriö toteaa, että tietohallinto on varsinaista toimintaa tukeva toiminto, jolla voidaan myös tukea hallinnon kehittämistä. Tämän vuoksi sitä ei tulisi liikaa ohjata ulkoapäin erillään muusta toiminnasta vaan tietohallinnon tulisi olla osa toiminnan johtamista ja kehittämistä. Tietohallinnon osuus valtion menoista ja henkilöstöstä on suhteellisen pieni. Tietohallinnon rooli on ennen kaikkea mahdollistaja. Edellä olevan perusteella tietohallintoa varten ei syytä rakentaa liian raskasta ohjausmekanismia. Ministeriö katsoo, että hallinnonalan virastojen välinen tietohallinnon koordinointi ei ole riittävää ja että riittävää toimivaltaa ei ole katsottu olevan kenelläkään. Tämän vuoksi tietohallintoa koskevan lain säätäminen tuntuu perustelulta.

Ympäristöministeriö pitää tärkeänä, että valtion tietohallinnon ohjausta uudistetaan myös lainsäädännön keinoin, koska nykyiset toimintamallit ovat osin vanhentuneita eivätkä enää vastaa nykyisiä vaatimuksia. IT- toimintaa koskevaa toimivaltaa määrit-

telemään tarvitaan nykytilannetta selventävä laki, jossa eri osapuolten toimivalta, velvollisuudet ja tehtävät on ilmaistu.

Eduskunta pitää ValtIT-hanketta tavoiteltavana. Vaikka eduskunta ei muistiossa esitetyn määritelmän mukaan kuulukaan valtionhallinnon tietohallintokäsitteen piiriin, suhtautuu eduskunnan tietohallinto erittäin positiivisesti esitettyihin ohjauskeinoihin. Eduskunnan tietohallinnon strategioissa ja myös käytännön toiminnassa on periaatteena ollut käyttää ja hyödyntää valtionhallinnon yleisiä ratkaisuja esimerkiksi tietotekni- sen ympäristön yhtenäistämässä, hankintatoimessa ja palvelutuotannon järjestämi- sessä. Eduskunta on omalta osaltaan myös pyrkinyt edistämään yhteisten standardien käyttöä laajemminkin kuin vain omassa toiminnassaan. Vapaaehtoinen yhteistyö on monessa kohden tuottanut hyviä tuloksia, mutta sitovilla määräyksillä ja ohjauksella on oma tilansa.

Valtiontalouden tarkastusvirastolle ei ole huomautettavaa asetettuun tavoitteeseen ja sen saavuttamiseksi edellytettyihin toimenpiteisiin. Tarkastusviraston tekemät tietojär- jestelmiä ja tietohallintoon kuuluvia hankintoja koskevat tarkastukset tukevat muisti- ossa esitettyjä näkemyksiä, joiden mukaan yhtenäistämällä tietojärjestelmiä ja tietohallinnon infrastruktuuria, keskittämällä yhteisiä tietopalveluita sekä parantamalla tie- tojärjestelmien yhteen toimivuutta voidaan välttää päällekkäisyyksiä, saavuttaa säästö- jä sekä tehostaa toimintaa. Virasto suhtautuu kuitenkin varauksellisesti siihen, että yleisesti lain tasolla säädettäisiin keskitetystä toimivallasta ja ohjauksesta. Tarkastusvi- raston mukaan on tarvetta keskitettyyn määräyksenantovaltaan mm. tietoturvan osalta, mutta se tulisi hoitaa asianomaisen lainsäädännön yhteydessä. Mikäli yleisellä tasolla päätettäisiin lisätä valtiovarainministeriön määräyksenantovaltaa, tulisi tarkastusviras- ton mukaan vielä tarkemmin selvittää asioita, joita toimivallan delegoiminen koskisi, ja toimivallan laajuutta, vastuukysymyksiä sekä muutoksen aiheuttamia hallinnollisia menettelyitä. Samalla tulisi selvittää, miten annettuja määräyksiä on tarkoitus valvoa ja millaisia sanktioita tai muita seuraamuksia määräysten vastaisesta toiminnasta ai- heutuu. Tarkastusvirasto toteaa edelleen, että valtioneuvostolla on jo nykyisellään kei- noja keskitetyn ohjauksen tehostamiseksi, mutta niitä ei ole käytetty hyväksi. Muun muassa IT-toiminnan talousohjausta tehostamalla voidaan edesauttaa yhtenäisyyden ja yhteisten järjestelmien lisääntymistä ja sitä tulee tehdä riippumatta lainsäädäntöhank- keen etenemisestä, kuten muistiossakin on todettu. Toisaalta virastot ja laitokset ovat sidoksissa nykyjärjestelmiin voimassa olevien sopimusten nojalla useiksi vuosiksi. Kehittämällä järjestelmiä ja arkkitehtuuriratkaisuja keskitetyillä määrärahoilla lisätään virastojen ja laitosten halukkuutta liittyä niiden käyttäjiksi. Supistamalla toiminta- menomäärärahoja erityisesti IT-investointien osalta ja keskittämällä niitä valtiova- rainministeriön pääluokkaan, pakotetaan virastot ainakin isompien järjestelmähankin- tojen osalta keskitettyihin ratkaisuihin. Nykyiset taloushallinnon järjestelmät mahdol- listavat ohjauksessa ja talousarviovalmistelussa tarvittavien tietojen saannin varojen käytöstä, mikäli tällaista tietoa halutaan kehys- ja talousarviovalmistelussa käyttää hy- väksi.

Hansel Oy toteaa toimivansa valtion yhteishankintayksikkönä ja hankintatoimen osaamiskeskuksena. Hankintatoimella voidaan verrattain nopeasti saada aikaan mer- kittäviä tuottavuushyötyjä. Hankintatoimen avulla voidaan myös yhtenäistää valtion tietohallinnon ratkaisuja ja menetelmiä. Yhtiö ilmoittaa tukevansa lainsäädäntöä siinä laajuudessa kuin ValtIt:n toiminta sitä edellyttää.

Valmisteltavan lain sisältö

Ohjaus

Ministeriöiden lain sisältöä koskevat näkemykset ovat monelta osin yhden suuntaisia. Lausunnoissa korostetaan, sitä että muistiossa ei riittävän yksityiskohtaisesti kuvata niitä tilanteita, joissa yhtenäistämistä ja/tai yhteentoimivuutta tavoitellaan. Lausunnonantajat näkevät muistiossa myös keskenään ristiriitaisia yksityiskohtia. Lain sisällön osalta esitettiin seuraavia havaintoja:

Kaavailtua ohjausmallia ja siihen ajateltua talousohjausta pidetään ristiriitaisena tulosohtauksen kanssa. Useat lausunnonantajat korostavat hallinnonalojen itsenäistä toimivaltaa ja vastuuta sekä erityisesti sitä, että niiden ydintehtävien hoitamiseen liittyvää toimivaltaa ei tulisi rajoittaa. Toisaalta todetaan, että ydintoiminnan alueen määrittäminen on hankalaa ja siihen ei ole yksiselitteistä vastausta. IT on kiinteä osa virastojen ydintoimintaa. Sen vuoksi valtion IT-toiminnan ohjauksessa ei ole mahdollista siirtyä muistiossa esitettyyn ohjausmalliin ilman, että samalla muutetaan laajemmin hallinnonalojen ohjausmallia. Konsernitoimivallan tulee olla selkeästi rajattu, jotta tulosohtaukseen ja -vastuuseen ei puututa tarpeettomasti. Lisäksi tulosohtauksen ja toiminnan sujuvuuden näkökulmasta on tärkeää täsmentää noudatettavaa toimintamallia ja rajata monia yksityiskohtia, erityisesti päätöksenteon ja toimeenpanon vastuiden osalta.

Toimivallan keskittämisen katsotaan voivan koskea ainoastaan niitä tietohallinnon osa-alueita, jotka ovat eri valtionhallinnon toimijoille yhteisiä ja samalla tavalla käytettyjä kuten yhteiset prosessit, palvelut, järjestelmät ja rajapinnat. Myös hallinnonalojen ja virastojen erilaisuutta, heterogeenista kokonaisuutta, ja tästä johtuvia erilaisia ohjaustarpeita korostetaan.

Toisaalta eräät lausunnonantajat toteavat, että IT-toiminnan koordinaatio on paikallaan ja se vaatii toteutuakseen myös tarvittavat ryhmät. Ryhmien toiminnassa on pidettävä ensisijaisena niiden tuottamaa lisäarvoa toiminnalle siten, että myös käytännön tietohallintotoiminta voidaan pitää aktiivisena pelkäämättä hallintotyön ylikorostuneisuutta.

Useat hallinnonalat katsovat, että tutkimustoiminnan tietohallintoa ei tulisi ohjata. Opetusministeriö viittaa tämän lisäksi yliopistojen autonomiseen asemaan.

Ohjattavat kohteet

Useat lausunnonantajat katsovat, että yhteentoimivuus ja yhtenäisyys tulee määritellä riittävällä tarkkuudella sekä erotella niiden sisältö Lausunnonantajilla on myös eriäviä näkemyksiä siitä, mitä yhteentoimivuus koskisi ja toisaalta mitä yhtenäisyys koskisi. Useat lausunnonantajat katsovat, että ohjaustoimivalta voisi koskea esimerkiksi yhteisten palvelujen tuottamista, talous- ja henkilöstöhallintoa taikka ”perustietotekniikkaa”. Lausunnonantajat tekevät runsaasti konkreettisia ehdotuksia siitä, mitä esimerkiksi yhteentoimivuuden takaaminen edellyttää ja mitä tulisi yhtenäistää. Ehdotukset ovat jossain määrin keskenään ristiriitaisia.

Esitetään erilaisten yhteisten perustietohallintoon liittyvien palveluiden kuten mm. arkistointitoiminnan, palkanlaskennan, taloushallinnon, työajanseurannan ja vastaavien järjestelmien kehittämistä. Toisaalta esitetään erityisesti tieto- ja järjestelmäarkkitehtuurien ja menetelmien alueella tapahtuvaa ohjausta. Katsotaan myös, että tietohallinnon infrastruktuuria ja toimintatapoja olisi syytä yhtenäistää. Esitetään myös, että yhteisten palveluiden tuottaminen tulisi eriyttää ydintoimintojen palveluiden tuottamisesta, määritellä tarkemmin mitkä organisaatiot, esimerkiksi nykyiset palvelukeskukset taikka mahdollisesti perustettavat uudet palvelukeskukset, jotka tuottaisivat kyseisiä palveluja.

Esitetään myös näkemyksiä, että työasemien ja muun infrastruktuurin yhtenäistäminen olisi perusteltua tiettyyn asteeseen saakka. Täydellistä yhtenäistämistä ei tulisi pääsemään ilman että virastojen toiminta alkaa kärsiä. Tavoitteena ei pidetä niinkään yhtenäistämistä vaan yhteentoimivuuden lisäämistä. Koska eri virastojen välillä on merkittäviä eroja toimintatapojen, arkkitehtuurien ja käytettävien tietojärjestelmien välillä, tämän vuoksi yhtenäistäminen tulisi tehdä hyvin suunnitelmallisesti ja pitkäjänteisesti. Ehdotetaan muun muassa, että valtion tietohallinnon ohjauksen uudistustyön ensimmäisiksi konkreettisiksi tavoitteiksi tulee asettaa toiminnan kehittämisen lähtökohdista etenevä yhteisiä tai yhteistoiminnallisia asiointipalveluja tukevien selkeiden standardien määrittelemine ja sitä kautta tapahtuva palveluiden laadukas rakentaminen.

Eräät hallinnonalat korostavat kansainvälistä näkökulmaa. Erityisesti EU:n direktiivit, standardit ja hallinnon organisaatioiden yhteistoiminta asettaa vaatimuksia kansalliselle tietohallinnon ohjaukselle mm. teknisten standardien ja määräysten osalta. Hallinnonalan tietotuotanto on usein siinä määrin kansainvälisten säädösten ja suositusten säätelemään, ettei kaavaillun laajuinen toimivallan keskittäminen voi koskea kuin vähäistä osaa tietohallintoa.

Maa- ja metsätalousministeriö katsoo, että ohjaustoimivallan määrittelyssä ja soveltamisessa tulee erityisesti huolehtia. 1) Yleisen toimivallan ja sen käytön tulee koskea vain niitä asioita, jotka ovat valtionhallinnon IT-toiminnassa ja tietotekniikan soveltamisessa aidosti yhteisiä tai laajaa, toiminnaltaan yhtenäistä kokonaisuutta koskevia. Yleisen toimivallan, ministeriöiden toimivallan sekä virastojen ja laitosten toimivallan tulee sovittua ristiriidattomasti toisiaan vahvistavaksi kokonaisuudeksi. Ohjausta, johtamista, suunnittelua ja erilaisuutta tarvitaan myös IT-toiminnoissa hallinnon kaikilla tasoilla. 2) Toimivaltasäädöksen tulee varmistaa valtion yhteisen IT-toiminnan avoimuus, yhteisyys ja kontrolloitavuus. 3) Yleiseen toimivaltaan perustuvan valtion yhteisen IT-toiminnan tulee olla tehokas ja sillä tulee olla käytössään riittävät voimavarat.

Muita kommentteja

Eräät lausunnonantajat katsovat, että laissa tulisi määritellä hallinnonalojen oman tietohallinnon yhtenäisestä ohjausvelvollisuudesta ja -menettelystä, jotta myös näiden rooli tulisi selväksi. Ympäristöministeriön näkemyksen mukaan asetuksia ei pitäisi rajoittaa koskemaan vain muistiossa mainittuja tietohallintoa koskevia yhtenäistämistoimenpiteitä ja standardeja. Asetuksilla olisi pystyttävä myös ohjaamaan valtionhallinnon tietohallintoa toiminnan kehittämisen mahdollistajana vaikka kysymys ei olisi yhtenäistämisestä.

Hallituksen tietoyhteiskuntaohjelma toteaa, että TIME-työryhmän keskeisenä lähtökohtana oli, että valtion normaalista hallinnonalakohtaisesta johtamisesta poiketen valtion tietohallintoa johdetaan valtion IT-toiminnan johtamisyksiköstä käsin. Lakitekstissä tuleekin selvästi osoittaa, että valtion tietohallinnon ohjauksesta vastaa valtion IT-toiminnan johtamisyksikkö, mutta sen sijoituspaikasta ja organisaatiosta tulisi säätää asetuksella.

Uudistuksen vaikutukset

Opetusministeriö korostaa tietohallinnon tuottavuuden todentamiseksi tarvittavan tutkimuksen, mittarien ja tunnuslukujen tärkeyttä sekä tarvetta riittävän ja luotettavan numeraalisen tietopohjan tarvetta tietohallinnon tuloksellisuuden arvioimiseksi sekä yleisesti riittävän perustiedon hankkimista. IT-toiminnasta tulisi teettää tutkimus lähtötilanteen arvioimiseksi ja riittävän tietoperustan synnyttämiseksi, jotta kyetään arviomaan ja suuntaamaan tietohallinnon uudistamista sekä seuraamaan kehitystä.

Uudistuksen vaikutukset valtionhallinnossa

Yleisesti katsotaan, että yhtenäistämistoimenpiteillä olisi mahdollista pienentää IT-palveluiden kokonaiskustannuksia. Pitkällä aikavälillä säästöjä on saatavissa. Lyhyellä aikavälillä muutos edellyttää resursseja niin valtionhallinto-, hallinnonala- kuin virastotasollakin. Useat lausunnonantajat korostavat, että tehtyjä investointeja ei ole syytä romuttaa yhtenäistämisen nimissä.

Korostetaan erityisesti sitä, että valtion tietotekniikkatoimijoita ei tule suojata vaan niiden tulee olla avoimessa kilpailutilanteessa markkinoilla.

Erityisesti säästöjä oletetaan muodostuvan tietotekniikkahankinnoissa ja niiden ylläpitokustannuksissa. Toisaalta riippuvuus muutamasta toimittajasta voisi pitkällä tähtäyksellä vääristää kilpailua ja nostaa kustannuksia. Arvellaan myös, että merkittäviä säästöjä ei saada puuttumatta substanssitoiminnan rakenteisiin.

Onnistuessaan ValtIT-hanke tulee tehostamaan valtionhallinnon IT-toimintaa ja helpottamaan eri hallinnonalojen välistä yhteistyötä sekä valtionhallinnon ja sidosryhmien välisiä prosesseja. Halutut vaikutukset eivät kuitenkaan synny pelkillä IT-uudistuksilla. Vaikutukset toteutuvat vasta kun tietotekniikan käytön hyödyntäminen sovitetaan entistä paremmin yhteen toiminnan kehittämisen kanssa.

Tiedeyhteisöä lähellä olevat ministeriöt korostavat liiallisin yhtenäistämisen ja standardoinnin ei tavoiteltavia vaikutuksia tutkimus- ja kehittämistoiminnassa ja innovaatioiden syntymisessä.

Uudistuksen vaikutukset sidosryhmissä

Uhkana nähdään, että valtion tietohallinnon yhtenäistäminen saattaisi ainakin tietyissä tilanteissa lisätä etäisyyttä palvelua tarjoavan viranomaisen sekä sen sidosryhmien välillä. Viimeksi mainittu voisi koskea erityisesti tilanteita, joissa toiminnallisen viranomaisen ja sen sidosryhmien välissä toimisi muun kuin kyseisen viranomaisen hallinnoimia keskitettyjä palveluntarjoajia.

Kansalaisille valtionhallinnon tietohallintoa koskevan uudistuksen pitäisi näkyä yhtenäisenä, sähköisenä valtionhallintona, jonka toimintatapa ja -malli on yleisesti tunnettu ja jonka tuottamia palveluita osataan laajasti käyttää.

Yrityksille ja kunnille uudistuksen mukana voisi syntyä hyötyjä sähköisen asioinnin ja tiedon siirron kautta. Sähköisillä välineillä olisi kyettävä entistä nopeampaan ja parempaan asiakaspalveluun.

Pitkällä aikavälillä voisi olla mahdollista rakentaa yhteisiä julkishallinnon järjestelmiä ja palveluita yhdessä kuntasektorin kanssa.

Useat lausunnonantajat korostavat uudistuksen mahdollisia markkinavaikutuksia, hankintojen liiallista keskittymistä, riippuvuutta muutamasta toimijasta, monopolistista kehitystä ja jopa EU-kilpailulainsäädännön tavoitteiden vastaista kehitystä. Vaarana myös nähdään se, että hyvin keskitetty hankintatoimi saattaa pudottaa tietotekniikkamarkkinoilta paljon pk-yrityksiä, jotka voivat edullisesti ja laadukkaasti toimittaa palveluita pienemmille yksiköille, mutta eivät edes kykene osallistumaan puitesopimuskilpailutuksiin.

Uudistukset riskit

Useat lausunnonantajat korostavat hankkeen mahdollisia riskejä ja tarvetta kartoittaa ja analysoida ne. Laaja yhtenäinen kokonaisuus voi olla hyvin haavoittuva ja nykymaailmassa vieläpä kohtuullisen houkuttelevan hyökkäyskohde. Myös liian kattava tai nopea yhtenäistämistavoite voi aiheuttaa erityisesti suurissa organisaatioissa järjestelmien linkaaren ennenaikaisen katkaisemisen, investointien takaisinmaksuajan keskeyttämisen sekä korkeat uuden ratkaisun kustannukset.

Myös meneillään olevien ja/tai suunniteltavana olevien hankkeiden pysähtymistä tai hidastumista pidetään riskinä. Myös laajaa ohjaustoimivaltaa sinänsä pidetään riskinä. Katsotaan, että oikeiden menettelytapojen tai standardien valinta vaatii korkeatasoista ammattitaitoa. Pitäytymällä maailmanlaajuisesti käytetyissä, yleisesti hyväksytyissä standardeissa voidaan välttää suurimmat ohjeistukseen liittyvät riskit. Siirtyminen kohti keskitetympää tietohallintoa edellyttää tarkkaa etukäteissuunnittelua, ohjeistusta ja riittävää tiedotusta.



LAUSUNTOYHTEENVETO LAUSUNNOISTA KOSKIEN YHTEISIÄ IT-PALVELUITA

Viite: Valtiovarainministeriö, lausuntopyyntö 22.6.2005 (VM101:03/2004)

Tässä yhteenvedossa on keskitytty lähinnä ministeriöiden esittämiin lausuntoihin. Niiden perusteella linjataan tulevaa työtä. Opetusministeriön ja valtiovarainministeriön lausuntoihin oli liitetty niiden hallinnonalan lausunnot. Näihin lausuntoihin sisältyy runsaasti hyviä ehdotuksia ja kehittämisideoita. Ne kerätään yhteen jatkotyöskentelyn tueksi. Lausuntojen antajat on lueteltu liitteessä. Ministeriöistä vain oikeusministeriöltä ei saatu lausuntoa.

LAUSUNTOJEN PÄÄLINJAT

Lausuntoja pyydettiin muistiosta Valtionhallinnon yhteiset IT-palvelut. Muistio koostui kolmesta osasta. Ensimmäinen osa rakentui selvityksestä ja sen pohjalta tehdystä analyysistä valtionhallinnon tietohallinnon ohjausjärjestelmien nykytilasta. Toisessa osassa pohdittiin, mitkä voisivat olla ensimmäisen vaiheen yhteisiä palveluita. Kolmannessa osassa hahmoteltiin IT-palvelukeskuksia ja niiden toimintamallia.

Lausunnoissa suhtauduttiin pääsääntöisesti hyvin positiivisesti ajatukseen yhteisistä palveluista ja nähtiin muistion linjaavan niitä oikeaan suuntaan, mutta samaan aikaan toivottiin tarkempaa analyysiä ja esitettiin varauksia esimerkiksi osallistumisesta palveluiden käyttöön. Voidaan katsoa, että muistio voi toimia jatkotyön pohjana, mutta sitä tulee tarkentaa miltei kaikilta osin. Lausuntoja laadittaessa oli kysymyksiin selvästi paneuduttu ja lausunnoista saadaan tukea jatkotyöskentelylle.

ANALYYSI HALLINTOMALLISTA

Lausunnoissa pääsääntöisesti kiitettiin ensimmäisen osan analyysiä. Sitä toivottiin syvennettävänä sekä laajennettavan ja todettiin sen kohderyhmän rajallisuus. Kohderyhmänä oli tietohallintojohto. Kokonaiskuvan kannalta olisi ollut erittäin hyödyllistä haastatella myös ministeriöiden ja virastojen yleisjohtoa, mutta se ei ollut aikataulun ja käytössä olleiden resurssien puitteissa mahdollista. Samoin analyysin syventäminen ja laajentaminen eivät olleet mahdollisia.

ENSIMMÄISET YHTEISET PALVELUT

Toisen osion hahmotelmia ensimmäisen vaiheen yhteisistä IT-palveluista ei kiistetty, mutta niitä kohtaan esitettiin erilaisia varauksia. Yleinen linja oli, että ehdotetut palvelut ovat juuri niitä, joista tulee aloittaa, mutta ennen toteutusta ne tulee huolellisesti arvioida. Muistiassa esitetty malli kunkin palvelun osalta tehtävästä esitutkimuksesta ja sen perusteella käynnistettävästä projektista sai varauksettoman kannatuksen.

Palveluiden luokittelua kohtaan esitettiin kritiikkiä, mutta konkreettisia ehdotuksia uudeksi luokituksiksi tai nykyisen korjaamiseksi ei juurikaan tehty. Luokittelu nähtiin haastavana. Sen tilalle tai rinnalle esitettiin toisen tyyppistä analyysiä. Puolustusministeriö ehdotti lausunnossaan palvelustrategian vahvistamista. Samansuuntaisia, mutta hivenen eri sanoin kuvailtuja, ehdotuksia oli myös muissa lausunnoissa. Palvelut tulevat olemaan keskeinen osa työn alla olevaa IT-strategiaa.

Hankintojen merkittävää roolia korostettiin useissa lausunnoissa. Nähtiin hyvin hoidettujen hankintojen ja hyvän hankintastrategian ohjaavan voimakkaasti kehitystä kohti keskistetympää ja kustannustehokkaampaa toimintamallia. Yhteistyötä Hanselin kanssa korostettiin useissa lausunnoissa. Hanselin roolin nähtiin olevan myös osin vasta muodostumassa. Ajatukseseen, että IT-palveluyksikkö toimisi myös yhteishankintayksikkönä, suhtauduttiin epäillen. Valtiovarainministeriö budjettiosasto suhtautui siihen hyvin kielteisesti.

Lausuntokierroksen jälkeisessä keskustelussa on korostettu voimakkaasti, että yhteisten palvelujen rakentamisessa pitäisi yhtenä vaihtoehtona olla palvelujen rakentaminen hallinnonaloittain tai tietyn tehtäväalueen (klusterin) ympärille. Jälkimmäisestä on esimerkkinä käytetty turvallisuussektoria ja yliopistoja. Lausunnoissa tämä näkökanta on esillä, muttei niin voimakkaasti kuin keskustelussa.

Henkilöstön asema korostui useissa lausunnoissa enemmän kuin siihen oli puututtu varsinaisessa muistiossa. Perustietotekniikan parissa valtionhallinnossa työskentelee noin 2000 henkilöä. Lausunnoissa korostettiin, että päätöksenteossa tulee ottaa huomioon henkilöstövaikutukset. Esimerkiksi palvelujen keskittäminen palvelukeskuksiin tai laajamittainen ulkoistaminen tulisivat voimakkaasti vaikuttamaan näiden henkilöiden asemaan.

Lausunnoissa myös nähtiin, että henkilöstön osaaminen ei ehkä tällä hetkellä vastaa esitettyjä tarpeita. Nähtiin, että osaamisen kehittäminen on hidas prosessi. Epäiltiin myös voiko valtionhallinto täysipainoisesti kilpailla henkilökunnasta, jonka osaamisen tulee olla laaja-alaisempaa ja vaativampaa. Jos palveluja keskittäisiin tai ulkoistettaisiin, keskittyisivät tietohallinto-henkilöstön tehtävät projektien hallintaan, hankintoihin ja yhä enemmän varsinaisen toiminnan tukemiseen tarvittaviin järjestelmiin.

Lausunnoissa korostettiin yhteistyön merkitystä. Korostettiin, että palvelujen suunnittelussa tulee olla mukana aina hallinnonalojen edustajia.

Muistiossa esitettiin, että jokaisessa projektissa tehdään myös riskianalyysi. Tätä kannatettiin selvästi. Lausunnoissa korostettiin myös tietoturvan ja varautumisen näkökulmia. Ne onkin syytä ottaa huomioon, koska palvelujen keskittämisessä voidaan nähdä sekä tietoturvaa edistäviä että vaarantavia piirteitä. Sama koskee osin varautumista.

Oman hallinnonalansa toiminnan erityispiirteitä korostettiin erityisesti ulkoministeriön ja opetusministeriön lausunnoissa. Niissä nähtiin, että niiden toimintaedellytyksensä kaventuisivat merkittävästi tai jopa vaarantuisivat, jos ne joutuisivat käyttämään samoja palveluita kuin muu hallinto.

Muissakin lausunnoissa korostettiin, että virastoilla tulee olla perustelluista syistä mahdollisuus poiketa tehdyistä ratkaisuista. Nähtiin myös, että EU:n suunnalta tulevat menettelytavat, ohjeet ja määräykset voivat olla ristiriidassa kansallisten käytäntöjen kanssa, jolloin viimeksi mainituista on syytä poiketa.

IT-PALVELUKESKUKSET

Muistion kolmannessa osassa oli hahmoteltu IT-palvelukeskusten toimintamallia. Tämä osa sai osakseen erityisen paljon kritiikkiä. Sitä pidettiin hyvin keskeneräisenä. Pelättiin myös, että malli sisältää liikaa toimijoita ja siitä muodostuu liian sekava. Kritiikki on varmasti oikean suuntaista, koska muistiossa esitetyt mallit olivat hyvin alustavia eikä niitä ollut ajateltukaan sellaisinaan toteutettavaksi, vaan keskustelunavauksena.

Työministeriön lausunnossa pohdittiin myös mahdollista ristiriitaa virkavelvollisuuksien ja hyvin lähellä kaupallisia intressejä olevan toiminnan välillä. Samaa ongelmaa pohdittiin muissakin lausunnoissa, mutta organisaation tasolla. Nähtiin ongelmalliseksi toimimisen samaan aikaan vapaasti kilpailluilla markkinoilla ja in-house yksikkönä. Epäiltiin myös tällaisen yksikön mahdollisuutta investoida.

Lausunnoissa nostettiin esiin myös kysymys hankintojen keskittämisen vaikutuksesta alan markkinoihin. Valtio on yksi suurimpia hankkijoita Suomessa. Alan yrityksiä edustavien järjestöjen suunnalta on viestitetty huolestuneisuutta pienten yritysten asemasta. Näiltä ei tässä vaiheessa pyydetty erikseen lausuntoja, mutta heidänkin kanssaan lienee syytä keskustella ja kuunnella näkökantoja.

Lausunnoissa esitettiin myös, että kaavavaltumalli toisi mukaan suuren joukon erilaisia sopimuksia. Valtiontalouden tarkastusviraston lausunnossa käytettiin esimerkkinä maksuliikennettä, jossa on yhteensä noin 5000 erilaista sopimusta. Arveltiin myös, ettei valtionhallinnosta löydy osaamista tällaisen sopimusviidakon pyörittämiseen.

Lausunnoissa oli ongelmaa lähestytty useista näkökulmista, niitä käytetään pohdittaessa palvelukeskusten asemaa ja toimintamallia.

ERITYISKYSYMYKSIÄ

Eduskunnan ja Valtiontalouden tarkastusviraston lausunnoissa korostettiin tarkastettavuuden näkökulmaa. Liian monimutkaisen mallin pelättiin johtavan myös tarkastamisen kannalta hankalaan tilanteeseen.

LIITE

Luettelo lausunnonantajista