

Asia: VM120:00/2017

Lausuntopyyntö luonnoksesta valtioneuvoston asetukseksi maakuntien tieto- ja viestintätekniisten palvelujen valtakunnallisen palvelukeskuksen tehtävistä ja käyttövelvoitteen piiriin kuuluvista palveluista

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

ESITYSLUONNOS VALTIONEUVOSTON ASETUKSEKSI MAAKUNTIEN TIETO- JA VIESTINTÄTEKNISTEN PALVELUJEN VALTAKUNNALLISEN PALVELUKESKUKSEN TEHTÄVISTÄ JA KÄYTTÖVELVOITTEEN PIIRIIN KUULUVISTA PALVELUISTA

ETELÄ-KARJALAN MAAKUNTA- JA SOTE-VALMISTELUN LAUSUNTO

Yleistä

Maakunnille ollaan säätämässä itsehallintoa, mutta tukipalveluiden ohjaus on luonnoksen mukaisena liian tiukasti säädelty ICT-palveluissa. Valtakunnallisesti tulee määritellä ensisijaisesti palvelut ja prosessit, joita itsehallinnollisissa maakunnissa tulee tarjota.

Uudistuksen kansallisessa ohjauksessa on ollut vaikeaa erottaa tavoitteita ja keinoja. Maakunnat ovat toistuvasti uudistusta koskevilla lausunnoillaan pyytäneet yhteisiä konkreettisia tavoitteita, mutta lainsäädännössä on keskitytty vahvemmin rakenteiden ohjaamiseen. Haluamme olla tavoittelemassa laadukkaita ja tehokkaita palveluja yhteistyössä palvelukeskus Viman kanssa tavoitemäärittelyjen ohjauksessa yhteistyötämme.

Palvelukeskuksen palveluvalikoiman määrittely on epäselvä

Asetusluonnos on rakenteeltaan selkeä, mutta erityisesti asetuksen olennaisin pykälä (3§), jossa kuvataan palvelukeskuksen järjestämät ja ylläpitämät palvelut, jättää liian paljon tulkinnan varaan. Tämä tuottaa ongelmia maakunnille, koska muissa pykälissä (5, 6 ja 7§) todetaan, että maakunnan tulee käyttää palveluja, jotka määrittävät palvelukeskuksen toimintaa koskeissa sopimuksissa. Lisäksi käyttövelvoitteesta poikkeaminen on turhan rajattua. Esimerkkejä epäselvistä tehtäväkirjauksista ovat yhteiset järjestäjän työkalut tai johtamisen järjestelmäpalvelut.

§3 sanamuodossa kiinnittää lisäksi huomiota järjestäminen ja ylläpitäminen, joiden ero on olennainen juuri maakuntien nykyisen tuotannon ja tuottajien kannalta. On tärkeää tietää, mitä Vimana tuottaa itse ja mitä se järjestää. Tämä ei käy ilmi lakiluonnoksesta.

Asetuksen pohjalta palvelukeskus (Vimana) voi tulkita palvelukokonaisuuksia ja määritellä siten todellisen palvelutuotannon, jonka käyttöön maakunnat on sidottu ja joista ne voivat poiketa vain poikkeustapauksissa. Sitoutuminen on siten ennalta määrätty tarkemmin tuntemattomaan palveluun, koska Viman palvelurepertuaari ei tällä hetkellä kata § 3 kuvausta. Maakuntien on turvatakseen palvelutuotantonsa jatkuvuuden valmistauduttava osaan asioista itsenäisesti, tietämättä lopullista käyttövelvoitteen sisältöä, mikä lisää maakunnan taloudellista ja toiminnallista riskiä. On tiedossa, että tietojärjestelmämuutoksen hinta muodostuu järjestelmämuutoksesta sekä käyttäjien koulutuksesta ja oppimisprosessista. Turhia muutuskustannuksia tulee minimoida myös maakunnissa.

Etelä-Karjalan palvelukeskus (Saimaan talous ja tieto eli Saita Oy) on toiminut jo 10 vuotta tarjoten palveluja maakunnan kunnille ja kuntayhtymille. Erityisen huolestuttavaa on, että esitetty asetuksen 3 § listaus palveluista voidaan laajasti katsottuna kattavan kaikki nykyisen Etelä-Karjalan palvelukeskuksen (Saita) palvelut.

Palvelukeskuksen palvelujen käytön rajaamisessa tulee huomioida nykyiset yhteistyörakenteet ja tarkoituksenmukainen etenemisprosessi

Lain perusteluissa sanotaan s.2, että palvelukeskusasetus tarvitaan, koska vapaaehtoisuus ei ole johtanut laajaan yhteistyöhön maakunnissa. Tämä on virheellinen käsitys. Sote-palveluissa on tehty yhteisiä rakenteita ja ratkaisuja ICT-palveluissa (esim. 2M-IT) jo vuosia ja yllä kuvasimme Etelä-Karjalan Saita Oy:n historiaa. Hetli Oy:n perustamisen yhteydessä maakunnissa on lisäksi laajasti koottu tuottajakumppaneita, jotka ovat myös laajentaneet omistuspohjaansa ja siten myös kattavuutta maakunnissa. Tähän saakka ratkaisut ovat olleet itsehallinnollisten kuntien ratkaisuja ja koska itsehallinnollisia maakuntia ei ole vielä olemassa, on arvio maakuntien roolista ennenaikainen.

Etelä-Karjala, Etelä-Savo ja Pohjois-Karjala ovat yhdistämässä talous-, henkilöstöhallinto- ja ict-palvelut yhteiseen palvelukeskukseen (Meita Oy) 1.1.2019 alkaen. Asetusluonnoksesta ei selviä, mitkä tehtävät ovat maakuntien yhteisen palvelukeskuksen vastuulla jatkossa, mikä aiheuttaa epävarmuutta. Samaan aikaan kehittämis-, yhteensovitus- ja tehostusprosessit Meitan osalta ovat käynnissä, eikä niiden toteutumista pidä vaarantaa. Lisäksi in house- sisters -aseman avulla tulee turvata palvelun jatkuminen kriittisessä maakunnan perustamis- ja rakentamisvaiheessa. Inhouse sisters- määritelmä tuleekin sisällyttää suoraan lainsäädäntöön tai vähintään käsittelyssä olevaan asetustekstiin perustelutekstiin. Näin varmistetaan julkisen hallinnon ICT-palveluiden tuottamisen jatkuvuus sekä kokonaistaloudellisuus ja tehokkuus.

Esitetty asetus käyttövelvoitteineen voi hajottaa tulevan maakunnan ja kuntien yhteiseen massaan mm. hankinnoissa perustuneen palvelukeskusyhteistyön, mikäli käyttövelvoite on liian tiukka ja yhteisomistuksessa olevat yhtiöt eivät voi toimia palvelujen tuottajina in house- asemassa myös jatkossa. Kunnille tämä voi tarkoittaa kalliimpia palveluja ja yhteisomistuksessa oleville palvelukeskuksille turhia kustannuksia, joita voi syntyä kuntien ja maakuntien palvelujen totalitäärisestä erottamisesta mm. tietojärjestelmiä, konesaleja ja fyysisesti paikallisesti toimitettavia tukipalveluita kuten työasemien asennus- ja tukipalveluita myöten. Esimerkiksi Microsoft-sopimusten eriyttäminen ICT-ympäristöinä ja järjestelminä tulee nostamaan kustannuksia molemmille osapuolille eli sekä kunnille että maakunnalle.

Asetuksessa (§6) todetaan seuraavasti: ”Palvelukeskuksen tehtävä on ilmoittaa valtiovarainministeriölle toimenpiteistä, joihin se ryhtyy tämän asetuksen 3 ja 4 §:n tarkoittamien yhteisten tieto- ja viestintätekniisten palveluiden ja yhteisten integraatiopalveluiden osalta järjestämisen ja ylläpitämisen tilanteessa, jossa maakunta ja maakuntakonsernin tytäryhteisö on ilmoittanut palvelukeskukselle, että se ei käytä palvelua.”. Tämän tyyppinen määritelmä asetustekstissä heikentää selkeästi maakuntien asemaa itsenäisenä juridisena toimijana, jonka inhouse -aseman täyttäviä tekijöitä on kuvattu muualla asetuksessa tai sen perusteluosiossa. Tämän tyyppinen epämääräinen lause asetustekstissä kääntää ohjausmallin pääläelleen ja heikentää maakuntien itsenäistä juridista asemaa sekä maakunnan ja Palvelukeskuksen välistä inhouse -asetelmaa.

Perusteluosiossa on todettu seuraavasti: ”Maakuntalain 126 § mukaisesti valtakunnalliset palvelukeskukset voisivat perustaa kuntien, valtion ja maakuntien yhteisiä tukipalveluyksiköitä toiminnan synergiahyötyjen saamiseksi. ICT-palvelukeskuksen tytäryhtiönä voisi toimia yhteisyritys esimerkiksi maakunnan ja useamman kunnan yhteisiä ICT-palvelujen toteuttamista varten. Tytäryritys toimisi omistajiensa ja määräysvallan käyttäjien sidosyksikkönä.”. Tämä on hyvä tarkennus, joka osaltaan mahdollistaa ICT-palvelukeskuksen ja kuntatoimijoiden omistamien yhtiöiden välisen yhteistoiminnan. Tämä määritelmä täytyy kuitenkin nostaa asetustekstiin. Lisäksi määritelmä ICT-palvelukeskuksen tytäryhtiönä toimisesta ei ole tarkoituksen mukainen ja monimutkaistaa yhteistoimintaa merkittävästi. Yhteistoiminnallisen inhouse-aseman saavuttaminen on mahdollista osakkuusyhtiö-määritelmän kautta. Tässäkin tilanteessa maakuntien toimintaa ohjataan maakuntalailla ja tämän asetuksen teksteillä. Lisävarmistusta ei tarvita tytäryhtiö- aseman kautta koskien valtiohallinnon ja kuntatoimijoiden sekä maakuntien yhteistä ICT-palvelutuotantoa.

Palvelukeskus on tarpeen, mutta siirtymäaika ja palvelurajaukset on suunniteltava yhdessä maakuntien kanssa

Lain perusteluissa on vahva yhdenmukaistamisen ja suuruuden ekonomian usko, mutta matka valtakunnalliseen tuotannon ekonomiaan vaatii kuitenkin rahoitusta ja aikaa, joten etenemispolku tulee suunnitella taiten. Maakunnat eivät voi yhdenmukaistaa rakenteitaan lyhyessä ajassa vaarantamatta palveluja tai kuormittamatta henkilöstöä. Myöskään toiminnan tehokkuutta ei tule vaarantaa liian nopealla ja kertaluontoisella yhdenmukaistamisprosessilla, johon palvelutuottajillakaan ei tule riittämään resurssia kaikkiin maakuntiin.

Asetukseen liittyen esitetään lisäksi maakuntien voimaanspanolakiin kirjauksia, joiden mukaan ICT-sopimukset ja omaisuus (sopimukset, lisenssit) siirtyvät Vimaan omaisuudeksi. Sopimusten tai omaisuuden siirrot eivät tässä tapauksessa ole automaattisia ja helppoja prosesseja. Maakunnan kokonaistaloudellisuutta ja tarvetta voi parhaiten arvioida maakunta itse, joten omaisuuden ja vastuun siirtyminen ensisijaisen rahoitus- ja tuotantovastuussa olevan yksikön ulkopuolelle on suuri riski. Myös toisella sopimuskumppanilla on oikeutensa, joten sopimusten pakkosiirroista voi syntyä muutuskustannuksia, joihin tulee varautua. Sopimusten siirron tulee liittyä puhtaasti Vimaan järjestämiin palveluihin. Muilta osin sopimuksen siirtäminen luo vaan yhden turhan, käytännöstä irrallaan olevan ja kustannuksia aiheuttavan välikerroksen.

Integraatiopalvelut eli palvelukeskuksen rooli maakuntien sekä valtion eri toimijoiden ja tietojärjestelmien yhdistämisessä on erittäin tärkeä ja toivottu. Palvelukeskus on looginen toimija mm. kansallisten palveluväyläratkaisujen osalta. Yhteishankintayksikkö sekä kokonaiskoordinaatiota tarvitaan, mutta paikalliselle joustavuudelle on syytä jättää tilaa erityisesti alkuvaiheessa, kun yhteisiin rakenteisiin siirrytään myös maakuntatasolla. Yhteishankintayksikkönä toimiminen ei saa sulkea pois yhteistyön ja – hankinnan mahdollisuutta kuntien kanssa.

ICT-palvelukeskuksen (Vimana) rooli tulee määritellä selkeämmin suhteessa muihin palvelukeskuksiin, kehitysyhtiöihin tai palveluita mahdollisesti maakuntien valtiohallinnolta siirtyviin tietojärjestelmiin tuottaviin virastoihin (nykyinen KEHA-keskus). Mikä on esimerkiksi Vimaan ja KEHA-keskuksen välinen vastuunjako, roolitus ja ohjausmekaniikka. Tulevat maakunnat ovat juridisesti itsenäisiä toimijoita, joiden tulee kyetä ohjamaan omaa ja alihankkijoiden toimintaa suoraan.

Etelä-Karjalassa yhteiset maakunnan talous-, henkilöstöhallinnon ja ICT-palvelut syntyivät vapaaehtoisesti kunkin kunnan tarpeet ja sopimusmaailma huomioiden. Yli 300 kunnan ja kuntayhtymien mallista 18 maakuntaan keskittäminen on suuri harppaus. Todellisuudessa nykyisten palvelukeskusten määrä tulee olemaan vielä pienempi maakuntien keskinäisen yhteistyön vuoksi.

Palvelukeskukselle tulee asettaa velvoitteeksi vastata palveluitaan koskien niiden turvallisuus-, valmius-, varautumis- ja jatkuvuusvaatimusten toteutumisesta normaalioloissa ja niiden häiriötilanteissa sekä poikkeusoloissa. Luonnoksessa jäävät epäselväksi palvelukeskuksen palveluiden tuottajien rooli ja vaatimukset. Käytettävien alihankintaketjujen osalta järjestäjän tulee varmistua, että palveluiden tuottamisessa toteutuvat yllä kuvatut turvallisuus-, valmius-, varautumis-, ja jatkuvuusvaatimukset kokonaisuutena. Palvelukeskuksen tuottamien palveluiden hallinnan, ohjauksen ja valvonnan tulee säilyä palveluntuottajalla niin, että palveluiden turvallisuus tai palvelutuotannon jatkuvuus eivät vaarannu.

Valtorin TUVE-yksikön lakisääteinen tehtävä on lain mukaisesti yksinoikeudella yhdistää turvallisuusverkon palvelut käyttäjien muihin tieto- ja viestintätekniisiin palveluihin ja vastata tämän palvelukokonaisuuden välittämisestä ja tarjoamisesta käyttäjille. Maakuntien palvelukeskuksen tehtäväksi tulee määritellä, että palvelukeskuksen tulee yhteistyössä Valtorin TUVE-yksikön kanssa mahdollistaa maakuntien palvelukeskuksen itsensä tuottamien ja järjestämien palveluiden käyttö sekä maakuntien omien tietojärjestelmäpalveluiden käyttö turvallisuusverkon käyttöympäristöstä. Palveluiden käytön mahdollistamisen turvallisuusverkosta käsin tulee toteuttaa turvallisuuden ja varautumisen vaatimukset, mutta erityisesti myös käytettävyyttä.

Muistioloonnoksen viittauksessa 3§ 4 momenttiin todetaan yhteisten viestintä- ja työskentelyympäristöt toteutettavan pilvipalveluna. Valtionvarainministeriön lausuntopyynnössä "Julkisen hallinnon linjaukset tiedon sijainnista ja hallinnasta" (Dnro VM/276/00.01.00.01/2018), joka käsittelee kyseisten pilvipalveluratkaisujen hankintaa sekä näissä säilytettävän tiedon laatua ja suojaustasovaatimuksia, on lausunnoissa kiinnitetty yleisesti huomiota luonnoksessa esiintyviin vastuukysymyksiin sekä tietoturvallisuuteen. Mikäli maakuntien ensisijainen tietojen säilytys- ja käsittely-ympäristö toteutetaan suunnitelmien mukaisesti Office365-alustalla, sijaitsevat tiedon säilyttämisen palvelimet Itävallassa, Alankomaissa ja Irlannissa. Pilvipalveluratkaisun tulee olla toteutettu siten, että julkisen hallinnon sekä asetuksen käyttövelvoitteen parissa olevien yhteisöjen tietojen saatavuus myös häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa on varmistettu. Tämä tukee yhteiskunnan toiminnan jatkuvuutta kyberturvallisuuden kannalta sekä valmiuslainsäädännön mukaista varautumista. Maakuntien jatkuvuuden hallinnan näkökulmasta tulee tarkastella onko palveluiden ja tietojen sijoittamiselle tarpeen antaa säädoastasolla velvoitteita tarkemmin.

Pelastustoimi on Turvallisuusverkkolain (10/2015) pykälissä 2 ja 3 mainitun käyttövelvoitteen alainen toimiala kuten muistion viimeisessä kappaleessa mainitaan. Pelastuslaitosten osalta käyttövelvoite on tullut voimaan vuonna 2015, jonka mukaisesti pelastuslaitokset ovat aloittaneet palveluiden käyttöönoton toteuttamisen yhteistyössä Valtorin kanssa. Toimialan tarve maakunnan työasemien, tietoliikenne- ja palvelinsaliratkaisuiden osalta tulee pienenemään. Pelastuslaitoksilla on tarve käyttää maakunnan toimialariippumattomia hallinnollisia tietojärjestelmiä turvallisuusverkon päätelaitteilta. Samoin valtakunnallisten pelastustoimen toimialasidonnaisista tietojärjestelmistä on tarve rakentaa integraatorajapinnat maakuntien hallinnollisiin järjestelmiin. Maakuntien

palvelukeskuksen tehtäväksi tulee säätää tämän integraatorajapinnan toteuttaminen, että toimialasidonnaisten palveluiden toteuttaminen mahdollistuu tarkoituksenmukaisella tavalla.

Yhteenveto

Kannatamme palvelukeskuksen perustamista, koska tarve yhteisille ratkaisuille ja linjauksille on ilmeinen. Esitetty asetus on kuitenkin maakunnille liian ehdoton ja sisältää suuria kustannus- sekä palveluriskejä kertaluontoisesti toteutettuna. Lisäksi tulkintamahdollisuudet haittaavat tulevaa toimeenpanoa.

Väljemmin toteutettuna ICT-palvelukeskusyhteistyöllä olisi paljon mahdollisuuksia. Lausuntomme mukaan ehdoton käyttövelvoite epämääräisesti määriteltäviin ICT-palveluihin tulee poistaa. Maakunnilla tulee olla mahdollisuus tehokkaaseen ja taloudelliseen etenemiseen kohti yhdenmukaisia ratkaisuja hyvässä yhteistyössä palvelukeskuksen ja muiden maakuntien kanssa. ICT-sopimusten ja ICT-omaisuuden siirtoja maakunnilta palvelukeskukselle tulee toteuttaa vain tarpeellisin eli palvelukeskukselle siirtyvien palveluiden osalta.

Pelastustoimen ja varautumisen näkökulmat tulee ottaa huomioon palvelukeskuksen toiminnassa.

Laihanen Anna-Leena
Etelä-Karjalan liitto - Muutosjohtaja Aija Tuimala, Etelä-Karjalan maakunta-
ja sote-valmistelu