



03.12.2014

Valtiovarainministeriö
PL 28
00023 VALTIONEUVOSTO

Viite VM014:00/2014

Asia **Valtioneuvoston hanketiedon esiselvitysraportin luonnos**

Valtiovarainministeriö on 19.11.2014 pyytänyt lausuntoa valtioneuvoston hanketiedon esiselvitysraportin luonnoksesta. Opetus- ja kulttuuriministeriö esittää asiasta lausuntoon seuraavaa.

Yleistä

Hanketietopalvelulla voi olla tärkeä tehtävä hallituksen avoimen hallinnon ja tiedon kehittämistä koskevien poliittisten tavoitteiden toteuttamisessa. palvelun uudistamisesta laadittu esiselvitys on seikkaperäinen ja laaja sisältäen prosessikuvaukset muun muassa hallitusohjelman toteuttamisesta, säädösvalmistelusta, hanketoiminnasta, toimielinten asettamisesta sekä päätösten toimeenpanon valmistelusta. Selvityksen laajuus on ilmeisesti johtanut aikapulaan, mikä näkyy keskeneräiseltä vaikuttavan muistion laadussa. Näin laaja prosessityö ei ehkä olisi ollut tarpeenkaan tässä vaiheessa. Kuten jäljempänä todetaan, olisi sen sijaan voitu analysoida perusteellisemmin järjestelmän luonnetta, käyttötarkoitusta ja asemaa valtioneuvoston viestinnän kokonaisuuden kannalta sekä toteutuksen vaiheistukseen liittyviä näkökohtia. Tämä olisi saattanut tuottaa selvitykseen jossain määrin erilaisia näkemyksiä ja painotuksia.

Varsinainen kohdearkkitehtuurikuvaus on laadittu suositusten mukaisesti. Ministeriöllä ei ole tässä yhteydessä olennaista huomautettavaa kuvauksesta muilta osin kuin jäljempänä käsiteltyyn toiminnallisuuksien rajaukseen ja priorisointiin liittyen. Selvitys korostaa aivan oikein yleisinä arkkitehtuuriperiaatteina komponenttilähtöisyyttä ja hallittua integraatoratkaisua. Suunniteltu järjestelmä näyttäisi myös sijoittuvan luontevasti valtion yhteiseen järjestelmäarkkitehtuuriin. Sen on tarkoitus käyttää esimerkiksi yhteistä julkaisualustaa, yhteistä integraatoratkaisua ja lausuntopalvelua. Kokonaisuus ei kuitenkaan vaikuta aivan loppuun asti harkitulta. Esimerkiksi lausuntopalvelun integraatiolle annetaan selvityksessä korkea prioriteetti. Lausuntopalvelussa ei kuitenkaan ole asiakirjahallinnon edellyttämiä toimintoja, joten lausunnot eivät näin menetellen tulisi lainkaan kirjatuiksi ja arkistoiduiksi.

Tausta

Selvityksessä olisi voitu analysoida tarkemmin hanketietojärjestelmän nykyistä käyttöä. Mitkä tahot tietoa hakevat ja mitä tietoa erityisesti? Mihin tietoa käytetään ja miten?

Raportti ei sisällä tietoa käytön luonteesta, käyttöprofiileista, käyttäjien taustoista tai muista seikoista, jotka valaisisivat käyttötarvetta syvällisemmin. Tähän liittyen voi myös kysyä, olisiko ollut hyödyllistä ottaa selvityksen laadintaan mukaan esimerkiksi tiedotusvälineiden edustajia ja valtioneuvoston piirissä toimivia viestinnän ammattilaisia. Median ja yleisemmin viestintäkenttänään ajatellaan olevan keskeinen palvelun käyttäjäryhmä. Menettely olisi voinut vaikuttaa järjestelmän luonteeseen ja toiminnallisuuden määrittelyyn.

Nykyisen hanketietojärjestelmän keskeisinä ongelmina on mainittu huono tiedon löytyvyys ja jatkohyödynnettävyys, tietojen ja käyttötapojen epäyhtenäisyys sekä tiedon toistuminen ministeriöiden muissa järjestelmissä. Esiselvitys ei valaise ongelmia ja niiden syitä tarkemmin, eikä se esitä myöskään uskottavaa ratkaisua ainakaan kaikkiin näistä ongelmista. Se ei esimerkiksi sisällä kuvausta siitä, millä tavoin tässä yhteydessä varmistettaisiin hanketietojärjestelmän käytön osalta yhtenäinen toiminta valtioneuvoston piirissä. Se ei liioin selosta, millä tavoin varmistettaisiin tiedon löytyvyys nykyistä paremmin.

Selvityksen liitteiksi on tosin laadittu kuvaukset hallitusohjelman prosessista, hankehallinnan prosessista, säädösvalmisteluprosessista sekä yleisestä päätösten toimeenpanoprosessista valtioneuvostossa. Kuvausten olemassaolo ei kuitenkaan synnytä yhdenmukaisuutta. Ongelmana lienee laajempi johtamiskäytäntöjen erilaisuus tai horjuvuus valtioneuvoston piirissä. Yleensä selkeät ja yhdenmukaiset johtamisjärjestelmät tuottavat myös selkeitä ja yhdenmukaisia operatiivisia prosesseja.

Selvitys ei myöskään varsinaisesti kerro, miten uusi järjestelmä vähentäisi tiedon talentamista useampaan kuin yhteen paikkaan. Tavoitteen toteutuminen edellyttää tietoa koostavan ja esittävän hanketietojärjestelmän lisäksi valtioneuvostossa yhtenäisiä ja nykyaikaisia taustajärjestelmiä, jotka kykenevät integroitumaan hanketietojärjestelmään ja toisiinsa sekä näiden taustalla olevaa yhtenäistä metatietoa, kuten tehtävuokituksia, tilipuitteita ja projektitunnuksia. Suurimmaksi osaksi nämä puuttuvat vielä, vaikka kehittämisen suunta onkin oikea.

Rajaukset ja järjestelmän luonne

Rajaukset operatiivisempien järjestelmien suuntaan vaikuttavat onnistuneilta. Tämä onkin ehkä tärkein edellytys järjestelmähankkeen onnistumiselle. Olennaisia ovat erityisesti rajaukset suhteessa asianhallintaan, hankesalkun hallintaan ja projektinhallintaan. Toteutuksen kokonaisaikataulu 2015—2017 voisi olla tältä pohjalta realistinen. Kyseessä on koostava järjestelmäpalvelu, jossa tietoa ei lähtökohtaisesti tuoteta, vaan joka vastaanottaa tietoa muista järjestelmistä ja julkaisee sen. Tämä on oikea periaate, ja sen toteuttaminen edellyttää hyvin määriteltyjä ja toimivia rajapintoja, joiden merkitys tuleekin muistiossa hyvin esille.

Suunniteltu uusi hanketietopalvelu on tietosisällöltään selvästi nykyistä ratkaisua laajempi. Julkaistavat kohteet eivät ole vain hankkeita ja toimielimiä, vaan myös eritasoisia ohjelmia, strategioita ja linjauksia. Valtioneuvoston tiedottamisen kannalta tämä vaikuttaa perustellulta: toimintaa koskevaa ajankohtaista tietoa ei ole tarkoituksenmukaista hajottaa eri verkkosivuille. Myös tiedon käyttäjän kannalta ratkaisu voi olla samasta syystä perusteltu. Laaja tietosisältö voisikin nykyistä ratkaisua paremmin tukea valtioneuvoston ja muiden julkisen hallinnon organisaatioiden strategista viestintää. Tämä tavoite on hyvä. ”Hanketietopalvelu” on järjestelmälle itse asiassa jossain määrin harhaan johtava nimitys.

Kuitenkin ylätasoon kohteiden (esim. eritasoiset ohjelmat) osalta myös ylläpidon on ajateltu tapahtuvan juuri tässä järjestelmässä. Tähän liittyy ohjelmien ja niihin kytkeytyvien hankkeiden mahdollisesti hyvinkin monikerroksisen hierarkian ja keskinäisten riippuvuuksien rakenne. Riskinä on nyt, että tämän verrattain pienen kohdejoukon (esim. hallitusohjelma ja sen päivitykset, politiikkaohjelmat) sofistikoituun ylläpidettävyyteen ja esittämiseen kiinnitetään runsaasti huomiota, mistä saattaa aiheutua saavutettaviin hyötyihin nähden kohtuuttomia kustannuksia ja ajanhukkaa.

On aihetta kysyä, onko esimerkiksi hallitusohjelman seuranta ja toteutumisen viestintä luontevinta ja kustannustehokkainta järjestää juuri tällä menetelmällä. Jos järjestelmä olisi käytössä 10 vuotta, ehdittäisiin tuona aikana kirjata järjestelmään ehkä kaksi hallitusohjelmaa. Onko tarkoituksenmukaista ja taloudellisesti järkevää kehittää pitkälle viritettyä seurannan ja havainnollistamisen mekanisme kahta tapausta varten, ja onko hallitusohjelman ja politiikkaohjelmien viestintä tosiaan parhaiten hoidettavissa näin? Vaikka strategisen viestinnän tukeminen on tavoitteena hyvä, saattaisikin olla järkevää vielä arvioida kriittisesti järjestelmän tietosisältöä sekä toiminnallisen ja viestinnällisen ytimen luonnetta.

Kustannukset ja vaiheistus

Muistiossa esitetty kustannus-hyötyanalyysi ei ole täysin vakuuttava. Muistion sivulla 39 esitetyn kaavion perusteella voisi päätyä myös tulkintaan, että järjestelmän tuottamat euromääräiset kokonaishyödyt eivät likimainkaan kata järjestelmän kokonaiskustannuksia esitetyllä kahdeksan vuoden käyttöajalla. Hallitseva kustannustekijä on luonnollisesti järjestelmän hankkiminen vuosina 2015–16. Tätä tekijää onkin syytä tarkastella kriittisesti.

Riskinä on, että järjestelmäprojektille asetetut laajat odotukset ja sen mukaisesti toiminnallisuuden olennainen laajentaminen nykyisestä aiheuttavat kustannusten merkittävää kasvua ja toteutusaikataulun venymistä. Opetus- ja kulttuuriministeriö esittää harkittavaksi, että toteutuksen ensimmäinen vaihe rajoitettaisiin minimitasoon toiminnallisuuteen, joka olisi suurin piirtein nykyisen ratkaisun tasolla. Tätä perustelee myös erittäin tiukka nykyisen järjestelmän alasajon aikataulu. Kuten muistiossa on esitetty, ensimmäisessä vaiheessa tulisi myös varmistaa olemassa olevien tietoaaineistojen migraatio sekä tärkeimpien integraatioiden edellyttämien rajapintojen toiminta. Lisätoimintoja, uusia kohdetyppejä ja näiden vaatimia uusia ylläpito-, visualisointi- ja muita ratkaisuja toteutettaisiin käyttökokemusten ja havaitun tarpeen mukaan seuraavina vuosina.

Integraatiot

Muistiosta saa vaikutelman, että asianhallintajärjestelmien integraatoratkaisut rakennettaisiin kunkin integroitavan järjestelmän osalta erikseen osana hanketietojärjestelmän toteutusta. Miksi on päädytty tällaiseen malliin? Asianhallintajärjestelmien perusintegraatiohan todennäköisesti toimisivat yksisuuntaisina: asianhallinta käynnistäisi rajapinnan kautta hanketietojärjestelmässä tiedon luonti- tai päivitystapahtuman. Nämä integraatiot tulisi ehkä jättää asianhallintajärjestelmien omistajien harkittaviksi ja kustannettaviksi, kun taas hanketietojärjestelmässä laadittaisiin vain palvelurajapinta kohteen päivitystä ja lisäystä varten. Jos tämä rajapinta määriteltäisiin toteutuksen ensimmäisessä vaiheessa, voitaisiin integraatioiden toteuttaminen aloittaa ajoissa myös asianhallintajärjestelmissä. Näin niiden ministeriöiden toimintaan ei tulisi häiriöitä, jotka ovat toteuttaneet integraatioita nykyiseen hanketietojärjestelmään.

Suunnitteilla oleva hanketietojärjestelmä on tärkeä avoimen hallinnon ja avoimen tiedon periaatteita toteuttava ratkaisu. Laadukkaasti toteutettuna sillä voi olla huomattava merkitys valtioneuvoston ja myöhemmin muunkin julkisen hallinnon viestinnälle. Opetus- ja kulttuuriministeriö toivoo, että hanke etenee joutuisasti suunnittelu- ja toteutusvaiheeseen.

Kansliapäällikkö

Anita Lehikoinen

Erityisasiantuntija

Kalervo Koskimies

Tiedoksi Kansliapäällikön esikunta
Korkeakoulu- ja tiedepolitiikan osasto
Koulutuspolitiikan osasto
Aikuiskoulutuspolitiikan yksikkö
Kulttuuri- ja taidepolitiikan osasto
Nuoriso- ja liikuntapolitiikan osasto
Viestintäyksikkö