

Asia: 1689/03.01.01/2019

Lausuntopyyntö valtioneuvoston asetukseksi lausuntomenettelystä tiedonhallinnan muutosta koskevista asioista

1 § Valtiovarainministeriön lausuntoa edellyttävä tiedonhallinnan muutos

Arvio pykälästä ja sen perusteluista

Ehdotetun pykälän 1 momentin mukaan valtion viraston ja laitoksen on pyydettävä valtiovarainministeriön lausunto tiedonhallintalain 9 §:n 1 momentin

nojalla silloin, kun se arvioi, että tiedonhallintayksikön toimintaympäristössä tapahtuvaksi suunnitellulla muutoksella on merkittäviä taloudellisia tai toiminnallisia vaikutuksia tiedonhallintayksikön tiedonhallintaan. Tiedonhallinnan muutoksen määrittely tulisi tarkentaa vielä esimerkiksi ohjeiden muodossa. Nyt yksityiskohtaisissa perusteissa on tähän yleisemmän tason määrittely. Myös muutoksen merkittävyys olisi hyvä tarkentaa.

Pykälässä on myös edelleen luettavissa ajatus muutosten kohdistumisesta tietojärjestelmiin tai tiedonhallintaan. Taustalla voi kuitenkin usein olla laajempi

rakenteiden, toimintamallien tai prosessien uudistaminen, joilla voi olla vaikutuksia myös tiedonhallintaan ja tietojärjestelmiin.

Ehdotetun pykälän 2 momentin 2 kohdan mukaan valtiovarainministeriön lausuntoa on pyydettävä, jos toimialojen tai toimialan yhteiseen käyttöön tarkoitettun tieto- tai viestintäteknisen palvelun tai tietovarannon kehittämisen tai muutoksen kokonaiskustannuksen arvioidaan olevan vähintään 5

miljoonaa euroa. Toimialoilla viitataan tässä yhteydessä perustelujen mukaan valtioneuvostosta annettuun lakiin (175/2003) ja valtioneuvoston ohjesääntöön

(VNOS 262/2003). Toiminnan ja prosessien muutokset voivat olla myös laajempia virastotasolla kuin ministeriöiden toimialojen rajojen pohjalta

on määriteltävissä.

Ehdotetun pykälän 3 momentissa on määritelty se, mitä tarkoitetaan julkisen hallinnon yhteisten tietovarantojen rajapintojen muutoksilla, jolloin valtiovarainministeriön lausunto olisi pyydettävä. Sääntely sisältää sen, että olennaisista muutoksista on silloin kysymys, kun tietorakenteiden muutos

tai tietovarannon tietojen luovuttamisessa käytettävien rajapintojen toiminnalliset tai tekniset muutokset aiheuttavat taloudellisia resursseja vaativan

muutostarpeen tietovarantoja käyttävälle tai hyödyntäville viranomaisille. Lisäksi edellytetään, että tästä aiheutuva kokonaiskustannus olisi tietovarannon

tarjoajalle ja sitä käyttäville viranomaisille arviolta vähintään 1 miljoonaa euroa. Lausunnon yhteisten tietovarantojen rajapintoja koskevan

osuuden tarkoituksena on varmistaa, että jatkossa tietovarantojen tiedonvaihtoon liittyvien muutosten vaikutukset arvioidaan riittävän kattavasti kaikkien

tietovarannon tietoja hyödyntävien tahojen osalta.

Maanmittauslaitoksessa arvioidaan, että rajapintoihin toteutettavien muutostarpeiden kokonaiskustannukset eivät todennäköisesti koskaan ylitä 1

milj. euron rajaa.

Kokonaiskustannuksia arvioitaessa tulee ottaa huomioon, että valtion organisaatioiden, jotka ovat toteuttaneet tai toteuttavat omiin tietovarantoihinsa rajapintoja (data API), pitää kuvata asiakkaille rajapintapalveluiden versiointiperiaatteet. Rajapinta-asiakkailla on oltava ennakkoon tiedossa, kuinka

paljon aikaisemmin heille tiedotetaan rajapintamuutoksista ja kuinka paljon heillä on aikaa sopeuttaa heidän omassa käytössään oleva rajapintapalvelu

uuden version mukaiseen rajapintapalveluun. Tämä vaatimus edellyttää rajapintaa tarjoavalle organisaatiolle kykyä tuottaa samaan aikaan rajapintapalvelua

kahden eri version mukaisena ennalta ilmoitetun ajan. Rajapintapalveluiden versiot eivät ole taaksepäin yhteensopivia.

Jos tietovarannon tietosisältö muuttuu niin paljon, ettei rajapinnan tarjoava organisaatio kykene tuottamaan kahta rajapintapalvelun versiota samaan aikaan, asiakasorganisaatiolle pitää toimittaa uudet kuvaukset rajapinnoista vähintään puoli vuotta ennen siirtymistä uuteen rajapintaversioon, jotta asiakasorganisaatioille jää riittävä aika tehdä muutokset omiin palveluihinsa.

Yleisesti ottaen ehdotetussa pykälässä säädettyihin euromääriin liittyen on ymmärrettävää, että tässä asetetaan myös tietyt eurorajat kriteereiksi lausunnon

pyytämislle. Nykyinen epäselvyys siitä, mitä kustannuksia näihin eurorajoihin lasketaan mukaan, on johtanut erilaisiin käytäntöihin mm. käytön

ja ylläpidon aikaisista kustannusten laskemisesta. Näistä olisi syytä määrittää riittävän tarkat laskentasäännöt esim. erillisessä ohjeessa.

Taloudellisten vaikutusten osalta perustelumuistion sivulla 7 lausutaan:

Muutoksen kokonaisvaikutuksen esittämiseksi, tiedonhallintayksikön tulisi pyrkiä arvioimaan vaikutukset myös muutoksen

kohteeseen liittyvien muiden tiedonhallintayksilöiden osalta ja eritellä vaikutukset julkisen talouden sektoreittain (valtio, maakunnat, kunnat sekä lakisääteiset työeläkeyhtiöt ja -laitokset ja muut sosiaaliturvarahastot). Muutoksen arviointi julkisen talouden osalta on merkityksellinen, jotta tiedonhallintayksikkö tunnistaisi uudistusten taloudelliset vaikutukset hyvissä ajoin ennen varsinaista suunnitelman toimeenpanoa ja

suunnitelman viemistä osaksi toiminnan ja talouden suunnitelmaa. Tiedonhallintayksikön tulisi arvioida myös muutoksen

vaikutukset yrityksiin ja yksityisiin yhteisöihin, jotta muutoksen yhteiskunnallinen vaikutus tulisi otettua riittävästi huomioon

muutoksen eri toteutusvaihtoehtojen suunnittelussa.

Maanmittauslaitos katsoo, että tämä vaatimus pyrkiä arvioimaan vaikutukset myös muutoksen kohteeseen liittyviä muita tiedonhallintayksiköjä koskien

on ymmärrettävä, mutta sen toteuttaminen de facto on erittäin haasteellista, koska vaikutusten tunnistaminen ja selvittäminen muista tiedonhallintayksiköistä on erittäin vaikeaa, jopa mahdotonta ja perusteellisesti tehtynä veisi merkittävästi aikaa ennen kuin muutoksen toteuttamiseen päästäisiin.

Miten ymmärrettävänä pidätte tiedonhallinnan muutoksen määrittelyä?

-

Mihin kaipaisitte lisäselvyyttä esimerkiksi ohjeiden muodossa?

-

2 § Lausuntopyyntö ja sen sisältö

Arvio pykälästä ja sen perusteluista

Ehdotettu lausuntopyyntömenettely on virastotasolta tarkasteltuna monipolvinen. On luonnollisesti ymmärrettävää, että lausunto on toimitettava ensin

oman hallinnonalan ministeriölle, jolloin ministeriö voi arvioida sen sisältöä tulosohjaajan näkökulmasta. Tämä menettely vienee kuitenkin jonkin verran

aikaa.

Lausuntopyynnön yhteydessä tulisi myös toimittaa tiedonhallintalain 5 §:n 3 momentin perusteella tehty hallinnollisten uudistusten ja tietojärjestelmien käyttöönoton sen tiedonhallinnalle aiheuttamien muutosten vaikutusten arviointi sekä sanotun lain 8 §:n 1 momentin perusteella tehty taloudellisten vaikutusten arviointi. Lisäksi lausuntopyynnön yhteydessä olisi myös toimitettava alustava suunnitelma tiedonhallinnan muutoksen toteuttamisesta ja arvio sen toteuttamisen edellytyksistä. Tämä vaatii virasto- tai laitostasolla riittävää resurssointia ja osaamista lausuntopyynnön ja sen liitteiden laadintaan. Menettely on siten tältä osin suhteellisen monimuotoinen ja laaja.

3 § Lausuntopyynnön ajankohta

Arvio pykälästä ja sen perusteluista

Lausuntopyynnön ajankohtaa koskien ehdotuksen tarkoituksena on, että lausuntopyynnot pystyttäisiin esittämään määrärahaehdotusten yhteydessä eli kytkemään selvemmin toiminnan ja talouden suunnitteluun, määrärahapäätösten tekemiseen sekä kehys- ja talousarvioesitysten laadintaan. Tämä on kannatettava tavoite. Toiminnan kehitystarpeisiin tulisi kuitenkin pystyä reagoimaan toimintaympäristön muutosten vaatimalla tavalla ja aikataulussa. Muutostarpeet voivat olla nopeaa reagointia edellyttäviä, jolloin menettely ei välttämättä ole toteutettavissa määrärahaehdotusten yhteydessä.

Olisi myös tarpeen varmistaa ohjeistuksessa, että lausuntomenettelyn käsittelylle olisi selkeät vasteajat eli jos virastot ja laitokset velvoitetaan lähettämään

tietyssä ajassa muutosesitykset lausunnonle, myös hallinnonalan ministeriön ja valtiovarainministeriön tulisi käsitellä ne riittävän nopeassa vasteajassa.

Ehdotetun pykälän 2 momentin mukaan valtion viraston tai laitoksen olisi pyydettävä valtiovarainministeriön lausunto myös silloin, kun valtionvarainministeriön antaman lausunnon jälkeen lausunnon kohde on olennaisesti muuttunut. Muutoksen olennaisuuden arviointi jäisi valtion viraston tai laitoksen oman arvioinnin varaan. Tämä on sinänsä hyvä asia toiminnan kannalta. Muutosten oleellisuuden yksityiskohtainen määrittely ei ole mahdollista,

koska käytännössä tilanteet vaihtelevat suuresti.

Millaisia edellytyksiä virastollanne on toimittaa tiedot pykälässä esitettyjen kolmen vaihtoehdon mukaisesti? Voitte vastauksessanne tarkastella asiaa sekä aikataulun että toimintatapamuutosten näkökulmasta.

-

Kuinka selkeänä pidätte pykälän momenttia kaksi, jossa kuvataan velvollisuutta pyytää lausuntoa uudelleen, kun lausunnon kohde on olennaisesti muuttunut?

-

4 § Lausuntoa varten pyydettävä lisäselvitys

Arvio pykälästä ja sen perusteluista

-

5 § Selvitys toimenpiteistä

Arvio pykälästä ja sen perusteluista

-

Muutoksen taloudelliset vaikutukset

Miten arvioitte taloudellisten vaikutusten arvioinnin tietosisältöä suhteessa olemassa oleviin viraston tai hallinnonalan hankesuunnittelun toimintamalleihin?

-

Haluatteko esittää muutoksia taloudellisten vaikutusten arvioinnin tietosisältöön?

-

Muuta huomioitavaa

Miten monta lausuntokohdetta tai -pyyntöä arvioitte ajoittuvan TAE 2021 -valmistelun yhteyteen? Mitä ne olisivat?

Maanmittauslaitos ei pysty vielä arvioimaan, montako lausuntokohdetta tai -pyyntöä voisi ajoittua TAE 2021 -valmistelun yhteyteen. Todennäköisesti luku olisi 0-2 kappaletta riippuen valmistelun yhteydessä tehtävistä rahoitusratkaisuista.

Mitä toiminnallisia muutoksia lausuntomenettelyn pääasiallinen toteutus JTS- ja TAE-prosessien yhteydessä virastossanne aiheuttaa? Esimerkiksi muutokset hanke- ja projektihallinnan ohjeisiin sekä toiminnan ja talouden suunnitteluohjeisiin.

Lausuntomenettelyn toteuttaminen vaatii ennakoivaa suunnittelua kehityshankkeiden tai -projektien osalta. Lausuntomenettelyä koskeva ohjeistus on tarkistettava ja päivitettävä projektinhallintamalliin sekä toiminnan ja talouden suunnitteluohjeisiin.

Yleiset kommentit asetusluonnoksesta

Maanmittauslaitoksella ei ole enempää lausuttavaa asiassa.

Urpilainen Sami

Maanmittauslaitos - Pääjohtajan sijaisena ylijohdaja Petri Korpinen ja
maanmittausneuvos Markku Markkula

