



7.10.2013

Julkisen hallinnon ICT-toiminto

Kansallisen palveluväylän viitearkkitehtuurista saadut lausunnot

Valtiovarainministeriön asettamassa Kansallisen palveluväylän arkkitehtuurin suunnitteluhankkeessa on tuotettu ehdotus Kansallisen palveluväylän viitearkkitehtuuriksi sekä alustava toimeenpanosuunnitelma, joista on pyydetty lausuntoja.

2.10.2013 mennessä saatiin 50 lausuntoa, joista seitsemässä ei ollut asiasta lausuttavaa.

1 Yhteenveto lausunnoista

Yleisvaikutelma saaduista lausunnoista on positiivinen. Kansallisen palveluväylän tavoitteita ja toimenpiteitä sen kehittämiseksi pidettiin tärkeinä.

Dokumentaatiota pidettiin varsin hyvätasoisena, joskin paikoin raskaslukuisena ja sen ymmärrettävyyttä parantamaan kaivattiin tiivistämistä ja selkeyttämistä sekä esimerkinomaisia käyttötapauksia substanssipalvelujen osalta. Osasta palautetta olikin nähtävissä, että dokumentaatio ei ollut välitynyt lausujalle tarkoitettulla tavalla.

Monissa lausunnoissa kritisoitiin sitä, että hankkeessa on keskitytty palveluväylään geneerisenä tiedonvälityskonseptina, eikä palveluväylän hyödyntämiseen ja palveluväylän avulla luotaviin uusiin palveluihin ole kiinnitetty huomiota. Useat lausujat esittivätkin huolensa siitä, onko väylästä aidosti hyötyä, koska sen avulla tai välityksellä saatavia konkreettisia palveluja ei ole kuvattu eikä niiden toteuttamiskustannuksia tai vaikutuksia ole arvioitu.

Jotkut lausujat katsoivat, että tietojärjestelmien yhteentoimivuutta voisi lisätä palveluväylän rakentamista kevyemmin keinoin, esim. PERA -määrittelyjen tehokkaammalla jalkauttamisella. Perusteena käytettiin mm. sitä, että suuressa osassa organisaatioita on jo toteutettu yhteentoimivuus ilman palveluväylää, sekä sillä, että yhteensopivat rajapinnat on palveluväyläkin käytettäessä määritettävä ja tietojärjestelmiin toteutettava. Myös mainittiin, että kokemusten mukaan sovellustason viestinvälityksen semanttisen yhteentoimivuuden varmistaminen on ollut selkeästi haasteellisempaa kuin viestinvälitysinfrastruktuurin alempien tasojen yhteensovittaminen.

Olemassa olevien ja toimivien tiedonvälitysratkaisujen korvaamista sellaisenaan kansallisella palveluväylällä ei pidetä taloudellisesti kannattavana.



Toteutuessaan palveluväylän tulisi tarjota selvää lisäarvoa myös niille toimijoille, joilla on jo toimivat tiedonvaihtoratkaisut eri sidosryhmien kanssa.

Osassa lausunnoissa uskottiin, että jatkossakin on tarvetta nykytilanteen mukaisille, toimialakohtaisille palveluväylille, joiden kytkeminen kansalliseen palveluväylään tulisi tehdä helpoksi ja houkuttelevaksi, koska yksi keskitetysti toteutettu ja hallinnoitu kansallinen kokonaisratkaisu tuskin ratkaisee kaikkia yhteentoimivuuden ongelmia. Toisaalta osa lausujista halusi nähdä toimialakohtaisten väylien korvautuvan pikaisesti yhdellä kansallisella palveluväylällä, joskaan nykyisten väylien purkamista lyhyellä aikavälillä ei pidetty perusteltuna, koska osassa uskotaan olevan jopa lainsäädännöllisiä esteitä.

Lausuntojen mukaan kansallisen palveluväylän mahdollistama palveluiden verkosto (ekosysteemi) on käsitteenä sellainen, että viitearkkitehtuuridokumentin oheen kaivataan palveluväylä- ja palveluarkkitehtuuriajatteluun johdattavaa dokumentaatiota. Asiasta kiinnostuneelle yleisölle olisi tuotettava myös kuvailevampaa tukimateriaalia, josta ilmenisi miten palveluväylään kytketyistä palveluista muodostetaan aitoja arvoketjuja.

Palveluväylän käytön maksuttomuuden merkityksellisyyttä korostettiin useissa lausunnoissa.

2 Kokonaisarkkitehtuuri

Useat lausijat kiittelivät sitä, että jo olemassa olevat ja toimivat ratkaisut oli huomioitu arkkitehtuurissa, eikä se edellytä ESB -tyyppistä ratkaisua jonka läpi kaikki palvelukutsut reititetään. Positiivisesti kommentoitiin myös sitä, että arkkitehtuurin määrittelyssä on hyödynnetty Viron väyläratkaisua, esitettiinpä jopa arkkitehtuurin uudelleen määrittelyä puhtaasti X-Road pohjalta hallituksen 29.8.2013 julkistaman rakennepoliittisen ohjelman toimeksiannon perusteella.

Palautteesta on nähtävissä, että kokonaisarkkitehtuuridokumentti on laaja ja menee monin osin liiallisestikin yksityiskohtiin. Tämä on johtanut väärinkäsityksiin, mm. sen suhteen mikä on palveluväylän sisäistä toimintaa ja näin ollen näkymätöntä palveluväylään liittyville organisaatioille. Monista teknisistä yksityiskohdista annettiin ristiriitaista palautetta. Annettu palaute on syytä käsitellä arkkitehtuurin jatkotyöstössä ja selkeyttää kuvausta niiltä osin kun sitä voidaan tulkita useilla toisistaan poikkeavilla tavoilla.

Palveluväylään liittyvien organisaatioiden liityntäpalvelimia (vaikka voivatkin olla virtuaalisia) pidettiin potentiaalisina esteinä palveluväylän käytön leviämiseksi. Dokumentaatioissa onkin syytä tuoda esille, että kokonaisarkkitehtuuri mahdollistaa myös (Ruotsin SHS -väylässä yleisesti käytetyn)

lähestymistavan, jossa liityntäpalvelin voidaan hankkia palveluna ulkopuoliselta organisaatiolta ja se voi sijaita myös organisaation tietoliikenneverkon ulkopuolella.

Eri teknologioita toivottiin hyödynnettäväksi, mutta suurinta kannatusta saivat REST-pohjaiset ratkaisut. Osa lausujista olisi jättänyt teknologiat esityksen ulkopuolelle. Jotkut lausujat toivoivat, että viitearkkitehtuurin olisi keskittynyt enemmän rajapintojen yhteensovittamiseen ja liityntärajapintojen toiminnallisuuksien tarkempaan kuvaamiseen.

Väylään liittyville organisaatioille asetettavia edellytyksiä toivottiin tarkennettavan, ja etenkin tietoturvasojen ja viitekehysten huomioiminen ja toteutus askarrutti useita lausujia.

Sanomien lokittamisen kuvauksiin kiinnitettiin huomiota. Viitearkkitehtuurissa onkin syytä täsmentää, että palveluväylän komponentit lokittavat vain kehyksen tietoja ja sanoman tiivistesumman, mahdollinen substanssisisällön lokittaminen on varsinaisten substanssipalveluiden asia.

3 Toimeenpanosuunnitelma

Toimeenpanon aikataulutusta pidettiin haasteellisena, etenkin kilpailutuksen tuottamia viipeitä ennakoitiin. Lausunnoissa esiintyi kahdenlaisia lähestymistapoja: osa halusi, että palveluväylä tulisi määritellä perusteellisesti ennen toteuttamistyön aloittamista, osa haluaisi palveluväylän toteutettavan iteratiivisesti, ketteriä kehitysmalleja käyttäen. Pikaista etenemistä toivottiin lähes jokaisessa lausunnossa.

Yleisesti haluttiin suosia avoimen lähdekoodin ratkaisuja, mutta myös painotettiin, että komponenttien toiminnallisuuden tulee perustua avoimesti saatavilla oleviin kuvauksiin, ei toteutuksiin.

Olemassa olevien vyöhykkeiden liittämiseen palveluväylään toivottiin konkretiaa, priorisointia ja väylien purkamisen aikataulutusta. Toisaalta myös ehdotettiin, että palveluväylä koostuisi useammasta erikseen hallinnoiduista instansseista (vyöhykkeistä), jotta palveluväylän operoinnista ei syntyisi monopolia.

Kansallisen palveluväylän käyttämiseen sitoutumista ja sitouttamista pidettiin tärkeänä. Toteutushankkeeseen ja hankkeen jälkeiseen hallinnointiin olisi saatava mukaan tahoja, jotka sitoutuvat tarjoamaan ja hyödyntämään tietoja kansallisen palveluväylän kautta. Joissakin lausumissa myös ehdotettiin julkishallinnon toimijoille velvoitteita väylään liittymiselle. Myös yksityisen sektorin toimijoiden mukanaoloa pidettiin tärkeänä, jotta palveluväylä ei jäisi vain julkishallinnon palvelujen käyttökanavaksi.

Lausunnoissa nähtiin, että käytännön toimintamallien tarkempaan suunnitteleamiseen ja sopimiseen tulee kulumaan merkittävästi aikaa. Siksi lähes kaikissa lausunnoissa painotettiin hallinto- ja johtamismallien huolellista suunnittelua. Hallintomallissa tulisi kiinnittää erityistä huomiota ohjaavien tekijöiden määrittämiseen, yksinkertaisuuteen, ketteryuteen, kustannustehokkuuteen ja mitattavuuteen.

Monissa lausunnoissa nähtiin riskeinä myös palveluväylän liiketoimintamalli ja rahoitus. Palveluväylän toteutushanketta ei tulisi käynnistää ennen kuin sen rahoittamisesta erityisesti käyttöönotto- ja tuotantovaiheessa on selkeä suunnitelma. Lausujien mukaan kokemukset aiemmista Valtion yhteisistä ICT-palveluista ovat osoittaneet, että palveluiden tehokas levittäminen edellyttää keskitettyä rahoitusta ja mahdollisesti jopa asetuksella määräämistä. Lausuntojen mukaan keskitetyn rahoituksen puute voi aiheuttaa tilanteen joka hidastaa tai jopa estää palvelun leviämisen julkiseen hallintoon.

Palveluväylän riittävän käyttöönoton varmistamista pidettiin ensiarvoisen tärkeänä. Osa lausujista toivoi hankkeelta rahoitusta liitettävien palveluiden tietoarkkitehtuurin kuvaukseen ja liittämiskulujen kattamiseen.

4 Kansalliseen palveluarkkitehtuuriin liittyvät kommentit

Saaduissa lausunnoissa on kansallisen palveluarkkitehtuurin määrittämiseen liittyviä kommentteja ja huomioita, kuten:

- yleispalvelujen, esim. kansalaisen ja yritysten tunnistamispalvelun olemassa olon tärkeys
- yhteisten tietojen semantiikan, ontologioiden ja metatietojen määrittämisen tärkeys (ennen väylän teknisen toteuttamisen aloittamista)
- palvelujen tarjoajien tietoarkkitehtuurin kuvaaminen ennen palvelun tarjoamista palveluväylässä
- tietosisältöjen standardimukaisuuteen ohjaaminen mm. luomalla soveltamisohjeita
- tietojen käytön oikeutukseen liittyvät periaatteet ja valtuutukset julkisessa hallinnossa olisi saatava määritettyä selkeästi ennen kuin palveluinfrastruktuuri voidaan saada toimivaksi
- lainsäädäntö rajaa esim. Kanta-palvelun käyttötarkoitusta, vaikka se voisi tietovarantona olla kansalaisia hyödyntävänä laajemminkin
- kansalaisten tietojen käytön käyttöpalvelun toteuttamisen tärkeys kansalaisten luottamuksen ja tietojen käytön läpinäkyvyyden kannalta
- yhteiset peruspalvelut tiedon hakua ja päivitystä varten sekä niiden päälle mahdolliset koostepalvelut (tietojen kerääminen useasta lähteestä)
- etuustietojen koostepalvelun tuomat merkittävät kustannushyödyt kunnille

- palveluväylän mahdollistaman palvelujen verkoston (ekosysteemi) hahmottaminen ja kuvaaminen riittävän erillään teknisestä toteutuksesta
- hakupalveluihin olisi hyvä määritellä käytettävyyttä lisäävä porautumismalli, esim. listauksessa perustiedot ja kutsuosoite tarkempaan tietoon
- erilaisten liitteiden tms. käsittely: haun vastauksena metatiedot ja linkki esim. tulostustiedostoon
- kansainväliset tiedonvaihtopalvelut, joiden osalta olisi hyvä pyrkiä yhteen kansalliseen yhteyspisteeseen ja tietojen välittämiseen sen kautta muille kansallisille toimijoille
- valtiokonsernin yhteisten tietohallintoratkaisujen integrointi osaksi palveluväylää, jotta saataisiin nopeasti käyttöön valtionhallintoa hyödyntäviä palveluja
- valtakunnallisen asiointitilin osalta olisi tehtävä selkeitä linjauksia siitä, kuinka keskitetysti kansalaisen asiointi halutaan tulevaisuudessa järjestää.

5 Saadut lausunnot

Lausuntonsa toimittivat seuraavat tahot:

Apotti hanketoimisto
 Eläketurvakeskus
 Elisa Oyj
 Espoo
 FiCom
 Fimea
 Finnvera
 Fujitsu Oy
 HUS tietohallinto
 Huoltovarmuuskeskus
 IBM
 Ilmatieteen laitos
 Kela
 Kilpailu- ja kuluttajavirasto
 Kuluttajantutkimuskeskus
 Kuntaliitto
 Liikenteen turvallisuusvirasto
 Liikenne- ja viestintäministeriö
 Maanmittauslaitos
 Maaseutuvirasto
 Medi-IT
 Microsoft Oy
 Maa- ja metsätalousministeriö
 MMM Tike

Nortal Oy
Ohjelmistoyrittäjät ry
Opetus- ja kulttuuriministeriö
Oikeusministeriö
Opetushallitus
Palvelualojen työnantajat PALTA
Puolustusministeriö
Puolustusvoimat
Riista- ja kalatalouden tutkimuslaitos
Sisäasiainministeriö
Sosiaali- ja terveysministeriö
Suomen Akatemia
Suomen tietoturvaklusteri
Tekes
Työ- ja elinkeinoministeriö
TEM työelämä- ja markkinaosasto
THL
Tiera Oy
Tieto Oyj
Ubisecure Oy
Valtiokonttori
Valtioneuvoston kanslia
Verohallitus
VTT
Väestörekisterikeskus

6 Lausuntopalautteen vaikutus

Saatu palaute ei oleellisesti muuta Kansallisen palveluväylän viitearkkitehtuurin sisältöä, mutta täsmennyksiä ja lisäyksiä tullaan tekemään edellä kuvattujen kommenttien pohjalta. Lisäksi lausunnoissa oli nostettu esille jatkotyöstössä erityistä huomiota vaativia asioita, jotka toimivat hyvänä evästyksenä jatkohankkeille.

Annettu palaute löytyy hankerekisteristä:

http://www.hare.vn.fi/mAsiakirjojenSelailu.asp?h_iID=19147&tVNo=4&sTyp=Selaus

Jakelu

Julkaistaan VM:n internetsivuilla