

Asia: VM129:00/2017

## **Yhteisen tietopohjan hyödyntämisen tietoarkkitehtuuri nykytila 2021**

### Lausunnonantajan lausunto

#### **Palaute koskien dokumenttia Yhteisen tietopohjan hyödyntämisen tietoarkkitehtuuri**

Maa- ja metsätalousministeriö (MMM) toteaa lausuntonaan pyydetyn vastausrakenteen mukaisesti:

Lausuntopyyntö oli auki lausuntopalvelussa vain kaksi viikkoa. Lausunnon antamiselle olisi varattava pidempi aika, jotta dokumentaatio olisi paremmin kommentoitavissa virastoissa. Siksi esitetään, että dokumentaatio laitetaan viralliselle lausuntokierrokselle organisaatioiden kirjaamojen kautta, jolloin se tavoittaa organisaatiot ja asiantuntijat paremmin ja tuottaa lausunnon pyytäjille paremmat valmiudet dokumentaation muuttamiseen.

Dokumentissa on paljon hyvää, mutta paikoin esitystyylillä on niin monimutkainen, että kokonaiskuva katoaa. Sisällysluettelo on asiallinen ja etenee loogisesti, mutta itse teksti toistelee samoja asioita hieman eri näkökulmista. Työ vaikuttaa pikemminkin tutkimusselvitykseltä kuin arkkitehtuurikuvaukselta. Näin mm. laajat taustoitukset ja lähdeviittausten käyttö sekä tietyt väittämät, väritetyt näkemykset ja yleistyksiset viittaavat tähän. Samoin dokumentaatiossa käytetyt ilmaisut kuten s. 18 ”tutkimaan”, s. 13 ”vaatii”, s. 14 ”ongelmana on”, s. 35 ”tukee”, s. 47 ”osoittaa”. Epäselvyyttä lisää myös se, että dokumentin kohde lienee laajentunut siitä, mihin työtä on alun perin suunnattu.

Ensisijaisesti ehdotetaan dokumentin nimen muuttamista vastaamaan sen sisältöä, esim. ”Selvitys toimintaa tukevan tietoarkkitehtuurin rakenteesta”. Ellei nimen muutos ole mahdollista, tulee sisältöä karsia ja jättää vain oleelliset tietoarkkitehtuuria koskevat seikat. Dokumentin nimeä ei muista edes 10 lukukerran jälkeen. Tarkoittaako esim. dokumentin ”yhteinen” julkishallintoa ja keitä esim. perustietovarantojen edustajia on ollut mukana sitä laatimassa? Dokumentin liitosta maakuntien viitearkkitehtuurityöhön ei kerrota missään, mutta se tulee esille hankkeista kertovassa liitteessä hankkeiden kuvauksista, esim. ”Maakunnan paikkatietoa käyttävissä palveluissa...”.

Perustietovarantoihin liittyvät osuudet olisi siirrettävä perustietovarantojen viitearkkitehtuurin päivitystyöhön ja muutoinkin pitäisi tehdä laaja-alaisemmalla valmistelulla tietoarkkitehtuuriin sopiva dokumentaatio.

#### Yksityiskohtaiset kommentit

Sivu 5: Suomessa ei ole tietoministeriötä eikä muuta kansallisen tason instanssia, joka johdonmukaisesti ohjaisi tietopoliittisia valintoja, vaikka tarve tietojohdantiselle kasvaa koko ajan. Selkeällä ohjaavalle instanssille on tarvetta myös hallinnon rakenteen vuoksi.

Sivu 6: "... miten eri tarkastelunäkökulmista voidaan ymmärtää ja hallita tietoa nykytilassa 2021 ja muodostaa yhteinen näkemys, miten tavoitetilan 2029 Suomessa tietoa käsitellään ja johdetaan." Kuitenkin dokumenteissa viitataan samanaikaisesti tietoarkkitehtuurivisioon 2021 (esim. s. 24) ja Toimenpide-ehdotukset -dokumentissa viitataan toimenpide-ehdotuksiin 2021. Nämä eivät muodosta selkeää ja helposti ymmärrettävää kokonaisuutta siitä mikä on esityksen tavoitetila.

Sivu 7: Dokumentin kohderyhmä: Tällä sisällöllä ja vaikeusasteella dokumentti tuskin saavuttaa kohdeyleisöään. Luettelosta mainittujen asiakaspalveluiden muotoilijoiden sekä julkisen sektorin tiedosta, tietojohdantisesta ja tiedon hallinnasta kiinnostuneiden kohdalla ei ole mainintaa, miten he dokumenttia voisivat käyttää. Sisältö ja kohderyhmä eivät kohtaa. Kohderyhmät mietittävä uudelleen ja nimettävä tilanteet, joissa kohderyhmä dokumenttia voi hyödyntää.

Sivu 8-9: ... "saavat vapaasti valita, millä ja kenen ylläpitämällä sovelluksilla tietoa käytetään eri johtamisfunktioissa." Tietoarkkitehtuuri ei tee tähän rajoituksia tai rajoituksia, mutta rajoituksia voi tulla teknologian tai tietojärjestelmäratkaisujen takia. Nimenomaan yhteiskäyttöisyys, yhteentoimivuus perustuu tietoon itseensä, ei käytettäviin välineisiin tai teknologiaan.

Sivu 12: "Organisaatio on huono analyysiyksikkö, koska se rajoittaa ja yksinkertaistaa kykyä tulkita, mikä on oleellista tietoperusteisen arvonluonnin kannalta." Mikä on parempi? Luodaanko omat analyysiorganisaatiot? Ministeriöillä ei nykyisellään ainakaan ole kapasiteettia sen enempää?

Sivulla 14 puhutaan elämäntapahtumista, mutta näihin kohtiin liittyy myös liiketoimintatapahtumia ja hallinnollisia tapahtumia.

Kuva 3 vs. kuva 7: Kuvissa asiakas ja politiikka- ja ohjausvalmistelu eripäin. Kernaasti näkisimme asiakkaan sijoitettuna ylimmäiseksi kuvassa 7 kuten se on kuvassa 3.

Sivu 18: Tietoarkkitehtuurin kuvaaminen pelkästään JHS 179 –viitekehysten avulla ei tue yhteisesti kuvattua julkisen hallinnon tavoitetta tiedon yhteiskäyttöisyyden ja hyödyntämisen osalta. Millä perusteella ja miten se pitäisi kuvata. Kuvattavaan kokonaisuuteen ei kaivata lisää yhteentoimimattomia välineitä (esim. YTI IOW). Etenkin kun yhteentoimivuus on koko hankkeen tärkein tavoite.

Kuva 11: kohta oikeaa tietoa oikeaan aikaan: Pitäisikö tässä näkyä myös tiedon omistajuus?

Taulukko 2: Tuleeko käsittää niin, että periaatteet ovat taulukossa tärkeysjärjestyksessä?

Taulukko 2. – kohta 1, ja koko MyData laajemminkin: MyData ei liity valtion virastojen toimintaan oikein mitenkään. Viranomaisella pitää olla peruste tiedon keräämiseen ja käsittelyyn. Tiedolle pitää myös määrittää säilytysaika, jonka jälkeen se poistetaan. Ei tietoa voi pääsääntöisesti järkevällä tavalla jakaa ja etenkin poistaa kansalaisen tarpeiden tai toiveiden mukaan.

Taulukko 2. – kohta 2, liittyy myös kohtaan 4: Tämä on toki tavoite, ja ollut sitä myös pitkään, mutta miten tämä toteutetaan käytännössä? Aihe vaatisi oman selvityksensä konkreettisine kehitystoimenpiteineen.

Taulukko 2. – kohta 5: Miten tämän periaatteen toteutumista ja kehitystä voitaisiin mitata? Tämä on syytä huomioida.

Taulukko 2. – kohta 6: Yksityisten palvelujen hyödyntämisessä tulee kuitenkin aina huomioida kustannusnäkökulma. Esimerkiksi julkisin varoin kerättyä ja ylläpidettävää tietoa ei tule ostaa kolmannelta osapuolelta. Esimerkiksi aiemmin PRH:n YTI-tietoja ostettiin MMM:n hallinnon alalla Suomen Asiakastiedolta, koska PRH ei tuolloin itse tarjonnut tarvittavia palveluja. Tällaista rakennetta tulee ehdottomasti välttää tulevaisuudessa ja toki sen eteen on KaPan myötä jo tehtykin paljon.

Kuva 13: Tiedonhallintalaki hyväksyttiin eduskunnassa 19.3.2019 – dokumentti päivätty 28.3.2019

Luku 2.3.4: Luettavuutta helpottaisi käsitelmä näistä tietojen ryhmittelyistä. Ei siis koske yksin tätä alalukua.

Sivulla 18 puhutaan nykytilasta 2021. Sivulla 24 kerrotaan arkkitehtuurikuvausten kattavan vision 2021. Mitä ajankohdan tilannetta dokumentaatio kuvaa? Vaikka otsikko väittää, että kyseessä on nykytila, niin kuvaus kuitenkin tekee jo joitain oletuksia, miten kehitys menee eteenpäin muutamassa vuodessa. Dokumentin pohjan vakautta soisi parannettavan.

Sivulla 20 kerrotaan ansiokkaasti siitä, että ”Keskeisintä on, että tietotuotteet palvelevat useampaa tiedon tarvitsijaa”. Kestävän rakenteen periaatteena tulisikin olla, että mahdollisimman vähillä tietotuotteilla katetaan mahdollisimman monta käyttötapausta.

Useissa dokumentin kohdissa yhteentoimivuusmenetelmää kuvataan ratkaisevaksi toimintatavaksi erilaisille ongelmille. Ko. menetelmän hyödyistä ei ole vielä näyttöjä ja tällä hetkellä tapahtuva menetelmän ketterä käyttöönotto tuottaa tilanteen, jossa kerätystä datasta ei saada irti toivottua lopputulosta. Menetelmä ei ole vielä kypsä käyttöönotettavaksi ja toimiva käyttöönotto vaatii tarkempaa ymmärrystä eri tiedon tasojen (käsitteellinen/looginen), aikamääreen (suunnitteilla/toteutettu) ja toimijan (sovellus, organisaatio) osalta, jotta dataa voisi tuottaa sopivalla ja jatkossa hyödynnettävissä olevalla tavalla. Selvityksessä tulisi ottaa kantaa tähän.

Luku 2.4.2 Tietovirrat: Miksi tietovirtoja kuvataan tietovarantojen välisinä (mm. kuva 26), kun KA-menetelmän mukaisesti puhutaan toimijoiden välisistä tietovirroista ja tietojärjestelmien välisistä tietovirroista? Tiedon siirron rajapintapalvelut voivat olla ja tulisikin olla samanaikaisesti sekä sisäisiä että ulkoisia.

Dokumentissa on positiivista se, että siinä otettu huomioon käyttötapauskohdaiset tiedon määritykset. Yleinen ymmärrys siitä, kuinka merkittävästi käyttötapaus vaikuttaa ja on pakko huomioida toiminnassa, on jäänyt yhteentoimivuuden jalkoihin, eikä käyttötapausten vaikutusta ole osattu ottaa huomioon mm. yhteentoimivuusalustan kehittämisessä. Tässä dokumentissa on ansiokkaasti, tosin hieman piilossa, kuvattu tätä tilannetta.

Sivu 40: Tietoalueiden yhteistoiminnan kehyksen määrittämien sanastojen ja koodistojen tulee vastata tässä dokumentissa esitettyjen tietoryhmien sisältöä, jolloin johtamisen, seurannan ja ohjaamisen tietoa voidaan käsitteellisellä tasolla hyödyntää laajemmin. Miten tämä vastuutetaan?

Sivulla 41 kerrotaan loogisesta tietovarannosta. Määrittely on hyvä. Sen sijaan kuva 25 siitä, mitä loogiset tietovarannot ovat, on jonkun käyttötapausten mukainen looginen jako eikä sovi kaikkiin tilanteisiin. Kuvaotsikkoon tulisi lisätä tarkennus.

Sivulla 42 mainitaan erilaisia loogisia tietovarantoja (esim. politiikka- ja ohjausvalmistelun loogiset tietovarannot). Ne ovat täysin uusia kokonaisuuksia - edes Google ei tunnista niitä. Mikä näiden laajempi tavoite on? Lisäksi kuvassa 25 on hieman eri nimeäminen.

Sivu 48: Nykytilaa varten toiminnan tietotarpeita kerättiin haastatteluilla, joita pidettiin kaikkiaan kymmenen kappaletta joulukuun 2018 aikana. Ketä haastateltiin? Onko tulokset jossain laajemmin?

Sivu 48: Haastattelujen perusteella koottiin havainnot kolmitasoisesti (strateginen, käsitteellinen ja looginen). Taas uusi jaottelu (strateginen, käsitteellinen ja looginen). Voisiko tietoarkkitehtuuriselvityksessä valita käsitteet ja sanaston ja pitäytyä niissä?

Taulukko 7: Alueellisen ja valtakunnallisen yhteentoimivuusmenetelmien osalta keskeiseksi välineeksi nähdään suomi.fi-palvelu. Tärkeää ei ole väline, vaan semanttinen yhteentoimivuus. Loogisella tasolla tiedon kokonaisvaltainen hyödyntäminen ei vaadi tietojen yhdistämistä, vaan ohjaamista oikeisiin rekistereihin. Tiedon kokonaisvaltainen hyödyntäminen vaatii tiedon tuntemista ja yhteentoimivuutta eri tasoilla (tekninen ja semanttinen).

YTI-hankkeen yhteentoimivuusalustan hyödyntäminen mahdollistaisi tiedon hankinnassa ja muodostuksessa yhteiset määritykset. Nämä tukisivat rajapintojen avulla tiedon yhteentoimivuutta ja hyödyntämistä. YTI-yhteentoimivuusalusta ei näyttäytyä käyttäjälle kovinkaan käteväenä. Ennen kaikkea se on tuplatyötä JHS-179 standardiin verrattuna. Ei virastoilla ole aikaa yhtään ylimääräiseen työhön.

Sivu 54, Termit ja määritelmä: Luettelosta näyttää puuttuvan dokumentin termejä (mm. palveluantaja), luettelon termejä ei ole käytetty luettelon muiden termien määrittelyssä, osa termeistä on määritelty dokumentissa muualla (mm. tietoekosysteemi), määritelmät ovat ristiriitaisia (tiedolla johtaminen on tietojohdamisen osa-alue, mutta tietojohdamisen kohdalla ei mainita tätä yhtenä osa-alueena). Lukijalle jää mielikuva, että tämä on luku kasattu vain, koska yleensä kaikissa dokumenteissa on termit ja niiden selitykset. Dokumentaatio tulee korjata terminologisesti taikka poistaa ko. luku, ellei sitä ole mahdollista korjata. Lisäksi dokumentaatioissa (vrt. JHS-suositukset, standardit) termit esitetään yleensä alussa, ei lopussa.

Termi "yhteinen tietopohja" pitäisi avata ja samalla muutkin dokumentissa esiintyvät keskeiset käsitteet. Yhteentoimivuus, yhteis- ja uudelleenkäyttöisyys perustuvat juuri yhteiseen ymmärrykseen. Dokumentti sisältää paljon erilaisia vaikeita käsitteitä, jotka pitäisi avata. Tämä on keskeistä tässä kuvatussa tietoarkkitehtuurin käytännön hyödyntämisen kannalta.

Dokumenttia on aika vaikea seurata: Paljon yhteen toimimattomia käsitteitä ja viittauksia tulevaan tekstiin. Erityisenä haasteena on, että käsittelyn taso menee aivan laidasta laitaan yhden luvun sisällä. Teksti tarvitsisikin rakenteellista uusimista ja auki kirjoittamista.

Dokumentista syntyi olo, että painopiste on ylätasoon tehtävissä. Käsittemallinnuksessa ja yhteentoimivuudessa ongelmat ovat usein yksityiskohdissa. Ylätaso antaa usein virheellisen kuvan yhteentoimivuuden helpoudesta. Mahdollisuuksia on, mutta niiden hyödyntäminen voi vaatia vuosien työn ja jopa lakimuutoksia. Tähän ongelmaan törmätään usein. Helpot tapaukset on jo pitkälti tunnistettu.

**Palaute koskien dokumenttia Sidosarkkitehtuurit ja liittyvät hankkeet**

Hanke- ja sidosarkkitehtuurilistaukset puolustavat paikkaansa, jos ja kun alueuudistusta jatketaan. Toisaalta listaukset vanhenevat aika äkkiä, ja vähintäänkin niitä on päivitettävä ja revisioitava.

Eviran kokonaisarkkitehtuuri korjataan Ruokaviraston kokonaisarkkitehtuuriksi.

## **Palaute koskien dokumenttia Toimenpide-ehdotukset**

Dokumentti väittää olevansa nykytila 2021, ja että tämän dokumentin jälkeen tuotetaan tavoitetila 2029 dokumentti. Puuttuvasta tavoitetilan kuvauksesta huolimatta dokumentissa on mukana toimenpide-ehdotukset. Lukijalle jää epämääräinen käsitys siitä, miten havainnot on muodostettu ja kenen pyrkimyksiä toimenpide-ehdotukset mukailevat. Siksi esitetään, että toimenpide-ehdotuksia ei liitettäisi tähän dokumenttiin, vaan se kuuluu tavoitetiladokumentaatioon.

Mikäli dokumentin nimeksi tulee selvitys, havainnot ja analyysit voivat olla osa dokumentaatiota, mutta muutoin ne tulisi myös erottaa muuhun dokumenttiin. Havaintojen osalta tulee kertoa selkeämmin, keitä on haastateltu.

Tehtävät ovat sinällään hyviä ja tarve niihin on tunnistettu myös MMM-hallinnonalalla. Resurssit ovat vain erittäin rajatut ja ymmärrys tehtävien merkityksestä substanssijohdossa varsin rajattu. Parasta olisi, jos VM ja muut ministeriöt ottaisivat vahvemman ohjaavan roolin näissä asioissa. Tehtävät pitäisi saada tulossopimuksiin, ja niitä pitäisi oikeasti seurata.

Toimenpide-ehdotukset tulisi priorisoida sen mukaan, miten ja millä aikataululla ne on mahdollista toteuttaa. Kaikkia ei voida tehdä yhtä aikaa. Toimenpide-ehdotuksia tulisi myös tarkentaa, esim. mitä tarkoittaa:

- Sivu 8: "Kansallisten tietovarantojen määrittelyjen tarkentaminen loogiselta tasolta suositellaan kytkettäväksi osaksi tapausesimerkkejä esimerkiksi palvelupolkukuvausten kautta, koska palvelupolkuun liittyy paljon muitakin tietovarantoja kuin kansalliset tietovarannot."
- Sivu 8: "Tiedon yhteiskäyttöisyys perustuu tiedon luomiseen."
- Sivu 10: "Suunnitellaan, miten palvelunjärjestäjän ja tuottajan data on "muunnettavissa" OmaDataksi."
- Sivu 12: Tietosuojaa ja tunnistautumista ei käsitellä lainkaan yhteisen tietopohjan hyödyntämisen tietoarkkitehtuurikuvauksessa. Mistä kyseiset havainnot ja toimenpide-ehdotukset ovat peräisin?

Merta Jaana  
MMM