

Valtiovarainministeriö

Viite VM101:00/2005

Asia LAUSUNTO VALTIONHALLINNON IT-STRATEGIASTA

Maa- ja metsätalousministeriö on jo aikaisemmissa yhteyksissä ilmaissut pitävänsä valtionhallinnon tietohallinnon vireillä olevaa uudistamista tarpeellisena ja oikeansuuntaisena. Nyt käsiteltävänä oleva strategialuonnos vastaa niitä tavoitteita, joita valtion tietohallinnon uudistamiselle on asetettu. Luonnoksessa esitetyt kehittämissuunnitelmat hankkeineen ja toimenpiteineen ovat ajankohtaisia ja tarjoavat käyttökelpoisia lähtökohtia konkreettiselle kehittämistyölle.

Valtion tietohallinnon uudistaminen on saanut osakseen paljon huomiota ja siihen kohdistuu suuria odotuksia, minkä vuoksi strategian toteutukseen tulisi maa- ja metsätalousministeriön mielestä ryhtyä nopeasti, riittävin voimavaroin ja mahdollisimman sitovin aikatauluin. Strategian laajuus ja yleisluonteisuus asettavat toimeenpanolle suuria haasteita, minkä vuoksi sen tavoitteita ja toimenpiteiden ajoituksia tulisi vielä täsmentää. Strategiaan tarvittaisiin enemmän hallinnon (virastojen ja laitosten) todellisten tarpeiden mukaista priorisointia ja konkreettisia hyötyjä muutamasta nopeasti toteutetusta kärkihankkeesta. Näihin hankkeisiin tulisi ottaa mukaan sellaisia virastoja, joilla on niihin erityistä tarvetta ja valmiutta. Strategialuonnokseen liitetty riskianalyysi on realistinen ja tulisi ottaa vakavasti huomioon.

Strategian näkökulma valtion tietohallinnon yhtenäistämiseen ja muihinkin tavoitteisiin on valtionhallinnon organisaatioiden ja niiden ydintehtävien erilaisuuteen nähden varsin kunnianhimoinen. IT-toimintojen nykyistä liiallista hajanaisuutta ei ole syytä ryhtyä poistamaan liiallisilla keskittämisen ja yhtenäistämisen vaatimuksilla ja olettamuksilla. Yhteisen IT-toiminnan huomio on kiinnitettävä niihin kehittämiskohteisiin, jotka ovat koko valtionhallinnolle aidosti yhteisiä sekä niihin rajatumpiin kohteisiin, klustereihin, joissa osapuolia yhdistää toiminnan ja tavoitteiden samanlaisuus.

Valtionhallinnon yhteisen IT-toiminnan tavoitteiksi on visiointitasolla asetettu tyytyväiset asiakkaat, joustavat palvelut sekä tehokas, turvallinen ja verkottunut hallinto. Visiointiin liittyy yksityiskohtainen kuvaus tavoitetilasta. Esitetty tavoitetila on ihanne, jota sellaisenaan tuskin saavutetaan. Valtion yhteisen IT-toiminnan johtamisen ja strategian toimeenpanon ohjauksen kannalta käyttökelpoisempaa kenties olisi tiivistää ja priorisoida tavoitekokonaisuutta mitattavissa oleviksi strategian toteutumisen seurantakohteiksi.

Strategiassa esitetty yhtenäinen arkkitehtuuri on tavoitteena laaja ja osin täsmentymätön. Se on helpoimmin toteutettavissa hallinnon tukitoimintoja ja yleishallinnollisia toimintoja koskevien järjestelmien osalta. Virastojen ydinjärjestelmien osalta yhtenäinen arkkitehtuuri koko valtionhallinnon laajuisesti sitä vastoin ei ole aikoihin mahdollista jos tarpeenkaan. Virastojen ja laitosten ydintietojärjestelmät ovat usein räätälöityjä sovelluksia, joihin on vuosien mittaan investoitu paljon ja joiden elinkaari on huomattavan pitkä. Niitä on

pystyttävä ylläpitämään vielä vuosia ja säilyttämään sitä varten asiantunteva henkilöstö ja toimiva teknologia-alusta, millä saattaa olla vaikutuksia myös perustietotekniikkapalvelujen hankintaan. Virastojen ydintoimintaa palvelevat tietojärjestelmät voivat olla myös tietyille erityisalueelle kehitettyjä valmishjelmistoja, joiden valinnassa toiminnallisuus on teknisiä periaatteita tärkeämpi kriteeri.

Virastojen ydintietojärjestelmät on rakennettu tukemaan virastojen toimintaprosesseja. Kun virastojen toiminnassa on yhteneväisyyksiä ja toimintaprosesseja voidaan yhdenmukaistaa, on järkevää miettiä myös niitä tukevien tietojärjestelmien yhdenmukaistamista tai jopa yhteisten tietojärjestelmien käyttöä. Muussa tapauksessa toiminnallisia yhteyksiä vastaava tietojärjestelmien yhteentoimivuus on tärkeämpää kuin yhtenäinen arkkitehtuuri sinänsä.

Luonnoksen mukaan yhteisen arkkitehtuurin kehittämisessä on aikomus kartoittaa nykytila koko valtionhallinnon osalta. Tavoitteesta ei käy aivan tarkkaan ilmi, koskisiko kartoitus virastojen ydinjärjestelmiä, pelkästään tukijärjestelmiä vai jotain tämän väliltä. Ennen työhön ryhtymistä tulisikin kartoituksen kohde rajata, koska työmäärä saattaa muutoin olla suhteettoman suuri saavutettavaan hyötyyn nähden. Painopisteen tulisi olla tavoitetilan määrittelyssä ja kohdentamisessa.

Valtionhallinnon yhteinen arkkitehtuurien kuvaus- ja määrittelymenetelmä olisi maa- ja metsätalousministeriön mielestä tarpeellinen. Sellaisesta olisi ehkä hyvä päättää tai sopia jo ennen edellä todettuun kartoitukseen ryhtymistä.

Strategialuonnoksessa ei ole käsitelty tiedossa ollutta kuntien tietohallinnon kehittämähanketta (Kunta-IT) eikä siinä esitettyä ajatusta yhteisestä julkishallinnon IT-organisaatiosta ja yhteisistä palveluista. Näillä suunnitelmilla ja yhteistyöllä kunnallishallinnon kanssa on ehdottomasti strateginen merkitys valtion tietohallinnolle.

Luonnoksessa on vain lyhyesti käsitelty Euroopan Unionin vaikutuksia kansalliseen IT-infrastruktuuriin. Eurooppalaiset vaatimukset tietojärjestelmille ja –palveluille kasvavat ja jäsenvaltioiden hallinnoille yhteisten järjestelmien määrä lisääntyy. EU-hallinnon IT-kehitys vaatisi nyt esitettyä painavamman käsittelyn. Luonnoksessa on mainittu muutamia Euroopan yhteisiä tietohallintohankkeita. Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalan osalta näihin voidaan lisätä EULIS-tietojärjestelmä (European Land Information Service).

Myös julkisten perusrekistereiden, valtionhallinnon tuottamien ja ylläpitämien tietovarantojen ja yhteiskunnan tietoinfrastruktuurin kehittäminen, näihin liittyvien vastuu-, hallinnointi- ja omistajuusperiaatteet, tietoaineistojen maksupolitiikka sekä tietojärjestelmien ja tietoaineistojen yhteiskäytön esteiden poistaminen vaatisivat maa- ja metsätalousministeriön mielestä täsmällisempiä valtionhallinnon IT-strategiaan perustuvia linjauksia.

Yhtenäisen sähköisen palelukokonaisuuden kehittämissuunnitelmassa olisi maa- ja metsätalousministeriön mielestä syytä vahvemmin todeta, että asiakkaille tarjotut sähköiset palvelut ovat vain osa sähköisen hallinnon kokonaisuutta. Kehittämisen tueksi tarvitaan koko palvelu- ja asiankäsittelyprosessin kattava arkkitehtuuri, jossa asiakasrajapinta on yhtenä osana.

Tietojärjestelmien yhteentoimivuuden edistäminen on ehdottomasti kannatettava asia ja sillä on saavutettavissa suhteellisen nopeasti todellista hyötyä. Tätä tavoitetta tukeva sanastojen ja rajapintojen määrittelyyn tulisi yhteisen IT-toiminnan tasolla panostaa nyt suunniteltua enemmän vähintäänkin sanastotyön menetelmä- ja välinetuen muodossa.

Keskitettyssä hankesalkun hallintaohjelmistossa tulisi olla liittymärajapintoja, joiden kautta erilaisista käytössä olevista ohjelmistoista voisi ladata tietoa.

Strategian toteutus ja ensimmäisten yhteisten palveluiden, ratkaisujen ja järjestelmien käyttöön saaminen vaativat parhaassakin tapauksessa melkoisesti aikaa. Kun vastaavia hankkeita voi hallinnossa jo olla juuri toteutuneina, käynnissä tai suunnitteilla, tulisi epäselvyyksien välttämiseksi olla jokseenkin tarkkaan tiedossa, mille kaikille osa-alueille todella on tulossa yhteinen ratkaisu ja millä aikataululla, onko yhteinen ratkaisu pakollinen ja pitääkö lähivuosina pidättäytyä kaikesta sellaisesta oma-aloitteisesta kehittämisestä, joka muutaman vuoden sisällä mahdollisesti korvautuisi valtion yhteisellä ratkaisulla.

Maa- ja metsätalousministeriön tarpeiden kannalta kiireellisiä ja tarpeellisia tavoitteita ovat kansalaisten ja yritysten sähköisen tunnistamisen yhteiset palvelut sekä talous- ja henkilöstöhallinnon tietojärjestelmien yhtenäistäminen ja uusiminen kustannuslaskennan, resurssien hallinnan, johtamisen ja raportoinnin nykyisten vaatimusten mukaisiksi.

Tässä lausunnossa on otettu huomioon maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalan virastojen ja laitosten esittämät näkemykset.

Kansliapäällikkö



Jarmo Vaittinen

Neuvotteleva virkamies



Risto Yrjönen