

28. 09. 2011

26.9.2011

Dnro 446/01/2011

Valtiovarainministeriö

Valtiovarainministeriön lausuntopyyntö 1.6.2011: VM125:06/2007

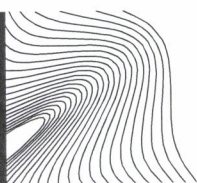
**LAUSUNTO JULKISHALLINNON PERUSTIETOVARANTOJEN RAJAPINNAT (PERA) –
TYÖRYHMÄN TULOKSISTA**

Valtiovarainministeriö on pyytänyt lausuntoa julkishallinnon perustietovarantojen rajapinnat (PERA) -työryhmän lopputuloksista. Tässä lausunnossa on yleisten kannanottojen lisäksi kommentoitu Valtiokonttorin mielestä keskeisiä työryhmän lopputuloksia.

Valtiokonttorin näkemyksen mukaan PERA -työryhmän lopputulokset tukevat valtionhallinnon ja julkishallinnon kokonaisarkkitehtuurityötä tarkentamalla erityisesti palvelurajapintojen suunnitteluun, toteutukseen ja käyttöönottoon liittyviä linjauksia. Lopputuloksissa kuvattujen määritysten avulla valtionhallinnon sekä julkishallinnon organisaatioiden välistä tiedonsiirtoa ja järjestelmäintegroitua on mahdollista parantaa nykyistä tehokkaammaksi.

Työryhmän lopputulokset ovat jo varsin pitkällä, ajatellen niiden hyödyntämistä palvelurajapintojen suunnittelussa. Lopputulosten teknisestä luonteesta johtuen rajapintaratkaisun tarkoitus ja tavoiteltavat hyödyt saattavat kuitenkin avautua melko hankalasti usein investointipäätöksistä vastaavalle organisaation toiminnan johdolle. PERA-työryhmän lopputuloksiin kaivattaisiin Valtiokonttorin mielestä lisää perusteluja kuinka määritykset varmistavat julkishallinnon ja valtionhallinnon tarpeiden ja hyötyjen toteutumisen. PERA -määritysten toimeenpanossa tulee myös riittävällä tavalla huomioida, että lyhyellä ajalla määritysten noudattaminen voi yksittäiselle organisaatiolle näyttäytyä kehittämistä rajoittavana ja kustannuksia tuovana ohjeistuksena. Tämän tunnistaminen ja pidemmän aikavälin hyötyjen esilletuominen erityisesti toiminnan näkökulmasta tulisikin Valtiokonttorin näkemyksen mukaan varmistaa osana PERA -määritysten toimeenpanoa.

Yksittäisen viraston kannalta PERA lopputulosten hyödyntäminen edellyttää riittävän yksiselitteistä ohjeistusta virastojen arkkitehtuurinhallintaa ja tietojärjestelmäkehitystä varten. Mikäli määrittymiä tulee käyttää alkuvaiheessa varsinkin perustietovarantoihin liittyvissä rajapintaratkaisussa, tulee valtionhallinnon ja julkishallinnon organisaatioilla olla keinoja, joilla arvioida ovatko esimerkiksi jonkin tietyn järjestelmän sisältämät tiedot perustietovarantoja vai eivät. Valtiokonttorin mielestä työryhmän lopputuloksissa tulisikin kuvata nykyistä tarkemmin mitkä tiedot luokitellaan perustietovarannoiksi ja kuinka sitovasti niiden kohdalla tulee hyödyntää PERA -määrittymiä. Tärkeää olisi myös korostaa nykyistä enemmän PERA-määrittymissä perustietovarannoista vastaa-



26.9.2011

Dnro 446/01/2011

vien organisaatioiden roolia yhteentoimivuuden varmistajina suhteessa tietovarantoja hyödyntäviin organisaatioihin.

PERA -määritysten soveltaminen edellyttää myös erityisesti keskeisten palvelurajapintojen sekä niihin liittyvien dokumentaatioiden riittävää valmiutta. Perustietovarantojen käyttöön liittyvien rajapintakuvausten tulee olla helposti niin laadittavissa kuin käytettävissäkin. Tämä on mahdollista yhtenäistämällä rajapintakuvausten toteutus- ja säilytyskäytäntöjä. Käytäntöjen kehittämisen yhteydessä tulisi myös pyrkiä osoittamaan valtionhallinnon ja julkishallinnon organisaatiolle mitä hyötyjä yhtenäisillä, yhteentoimivuutta sekä arkkitehtuurin hallintaa tukevilla kuvauskäytännöillä voidaan saavuttaa.

PERA -työryhmän lopputulokset korostavat erityisesti Valtion IT-palvelukeskuksen VIA -integraatiopalvelun osaa organisaatioiden välisten liittymien ja integrointien toteutuksessa. VIA:lle on asetettu PERA -määrittelyissä keskeinen rooli perustietovarantojen hyödyntämisessä ja sen kautta useita vaatimuksia. Niiden toteuttaminen edellyttää riittäviä resursseja järjestelmän kehitystyöhön lähivuosien aikana. VIA:lle asetettujen vaatimusten priorisointi sekä riittävien kehittämisresurssien turvaaminen tulisi Valtiokonttorin mielestä pyrkiä varmistamaan mahdollisimman aikaisin PERA -määritysten käyttöönottoaiheessa. Lisäksi VIA:lle asetettu rooli edellyttää, että palvelun skaalautuvuuteen ja häiriöttömyyteen kiinnitetään jatkossa entistä enemmän huomiota. Myös nämä vaatimukset tulee huomioida VIA-palvelun resursoinnissa ja jatkokehittämisessä.

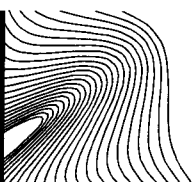
Huomiot yhteisen rajapintaratkaisun vaatimuksista

PERA-työryhmän lopputulokset sisältävät vaatimusluettelon yhteiselle rajapintaratkaisulle. Valtiokonttorin näkemyksen mukaan dokumentissa kuvatut vaatimukset muistuttavat vielä tällä hetkellä luonteeltaan enemmän periaatteita kuin varsinaisia vaatimuksia. Osaa luettelossa mainituista vaatimuksista ei ole avattu riittävän tarkasti. Mitä tarkalleen ottaen tarkoitetaan esimerkiksi yhteisen rajapintaratkaisun yhteydessä esitetyillä vaatimuksilla asianmukaisesta virheenkäsittelystä tai pääsynhallinnan huomioimisesta?

Vaatimusluettelossa ilmenee lisäksi jonkin verran päällekkäisyyttä. Esimerkiksi tietosuojavaatimusten huomioiminen on mainittu useassa eri vaatimuksessa. Valtiokonttorin mielestä vaatimusluetteloa olisikin hyvä täsmentää ja ryhmitellä nykyistä paremmin.

Huomiot työryhmän tunnistamista sidosryhmistä ja niiden dokumentaatiotarpeesta

Valtiokonttorin näkemyksen mukaan PERA-työryhmä on tunnistanut kattavasti perustietovarantojen rajapintaratkaisujen keskeiset sidosryhmät ja niiden dokumentaatiotarpeet. Sidosryhmien tarvitsemien dokumenttien nimeämistä tulisi kuitenkin tarkentaa, sillä sidosryhmiä ja niiden tarpeita kuvaavassa taulukossa on käytetty samantyyppisestä dokumentaatiosta paikoitellen erilaisia



26.9.2011

Dnro 446/01/2011

nimityksiä. Tunnistetuille dokumenteille olisi myös hyvä luoda valmiit asiakirjapohjat.

Huomiot teknisistä määrittämisistä

Valtiokonttorin mielestä PERA-työryhmän lopputuloksissa esitetyt tekniset määrittäykset ovat kattavia ja hyvin kuvattuja. Niissä on hyvin pyritty tukeutumaan yleisesti hyväksi havaittuihin ja laajasti käytössä oleviin teknologioihin ja standardeihin.

Määrittäysten toimivuutta on vaikea arvioida vielä tällä hetkellä, koska kokemusta niiden hyödyntämisestä käytännössä ei vielä ole kovin paljon olemassa PERA-työryhmän lopputuloksissa esitettyjä pilottiesimerkkejä lukuun ottamatta. Onkin hyvin todennäköistä, että määrittäisiin jatkossa uusia vaatimustarpeita, jotka tulee pystyä huomioimaan. Määrittäysten ylläpito ja jatkokehittäminen tulisikin tästä syystä Valtiokonttorin mielestä pyrkiä varmistamaan.

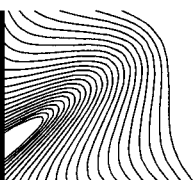
Huomiot vaatimuksista VIA-palvelun kehittämiseksi

PERA-työryhmän lopputuloksiin kuuluu dokumentti, johon on koottu vaatimuksia VIA-palvelun kehittämiseksi. Myös muissa PERA-työryhmän lopputuloksissa on jäljellä joitakin viittauksia VIA:lle asetettavista vaatimuksista. Valtiokonttorin mielestä oleellimmat VIAa koskevat vaatimukset tulisi pyrkiä koostamaan kattavasti yhteen dokumenttiin.

Olisi myös tärkeää, että kyseisessä dokumentissa mainittaisiin selkeämmin ne vaatimukset ja asiakastarpeet, jotka edellyttävät nykyisen VIA -alustan toiminnallisuuden laajentamista. Tällaisia vaatimuksia olisivat esimerkiksi prosessitoiminnallisuuteen liittyvät vaatimukset, joita tarvitaan tukemaan muun muassa pitkäkestoisia tapahtumaketjuja sekä palvelu- ja liittymätasojen herätteiden tuottamiseen liittyvät vaatimukset (ITIL:event), jotta virhetilanteista toipuminen ja tiedottaminen voidaan käynnistää mahdollisimman nopeasti.

Vaatimusdokumentissa on lisäksi mainittu, että integraatiopalvelu on ensisijaisesti tarkoitettu sovellus-sovellus välisiin integraatioihin ja aineistonvälitykseen. Aineisto-käsitettä ei ole kuitenkaan avattu tarkemmin samassa yhteydessä. Aineisto-termi olisi avaamisen lisäksi hyvä jaotella myös kokoluokkiin, sillä suurten aineistojen käsittelyssä saattaa ilmetä suorituskykyrajoituksia ja valtavien aineistojen välittämisessä voi olla mielekästä käyttää vaihtoehtoisia tekniikoita sanomaväylän sijaan. Kookkaimpien aineistojen osalta tulisi myös pyrkiä sopimaan organisaatioiden ja VIA:n välillä malleista, joilla aineistojen siirto tapahtuu koordinoitusti sellaisissa ajankohdissa, jolloin muuta tiedonsiirtotarvetta on vähemmän. Laajojen aineistojen aikatauluista sopiminen sekä eri toimijoiden tehokas koordinointi mahdollistaa myös, että VIA -palvelun kapasiteetti on mahdollista optimoida julkishallinnon kannalta kustannustehokkaalle tasolle.

Vaatimusdokumentin sisältöön liittyy myös muutama kohta jotka kaipaavat tarkennusta. Mitä tarkoitetaan muun muassa tukipalveluissa kuvatulla lauseel-



26.9.2011

Dnro 446/01/2011

la "Muu tukitoiminta kuuluu palvelua tarjoavalle tai kutsuvalle organisaatiolle"? Myös palvelurekisteriä kuvaavassa osiossa tulisi tarkentaa, että VIA pitää kirjaa vain VIAssa julkaistujen palvelujen versioiden käytöstä. Lisäksi reitityspalvelujen kuvauksen yhteydessä olisi hyvä mainita, että VIAssa on mahdollista rakentaa sisäisiä reititystaulukoita callback -liikenteen toteuttamiseksi.

Huomiot toimeenpanosuunnitelmasta

Valtiokonttorin mielestä tietovarantojen yhteisen rajapintaratkaisun toimeenpanosuunnitelmassa on huomioitu ja aikataulutettu riittävällä tasolla oleellimmat toimenpide-ehdotukset. Toimenpiteiden mahdolliset riskit on kuvattu myös hyvin dokumentaatioissa.

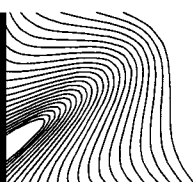
Valtiokonttori haluaa painottaa toimeenpanosuunnitelman aikataulussa erityisesti PERAn soveltamiskohteiden priorisoinnin merkitystä. Priorisoinnin toteuttaminen mahdollisimman varhaisessa vaiheessa kehitystyötä tukee PERA-määrityksistä saatavien hyötyjen toteutumista ja vähentää organisaatiokohtaisten ratkaisujen tarvetta. Erityisesti priorisoinnin tulisi Valtiokonttorin mielestä kohdistua keskeisiksi tunnistettujen palvelurajapintojen ja VIA-kehittämiskohteiden toteutusjärjestykseen, jotta valtionhallinnon ja julkishallinnon organisaatioiden lähivuosien tiedonsiirtotarpeisiin liittyvät vaatimukset pystyttäisiin huomioimaan.

Palvelurekisterin osalta Valtiokonttori haluaa myös kiinnittää huomiota siihen, että perustietovarantojen rajapintakuvauksia tulisi pitää osana valtionhallinnon ja julkisen hallinnon kokonaisarkkitehtuuridokumentaatiota. Tästä syystä perustietovarantojen käyttöön liittyviä kuvauksia ei tulisi säilyttää kovin erillään muista kokonaisarkkitehtuurikuvauksista. Onko tämä mahdollisesti jo huomioitu palvelurekisterin ja kokonaisarkkitehtuurikuvausten säilytyskäytäntöjen suunnittelussa?

Yhteenveto

Valtiokonttori pitää PERA-työryhmän lopputuloksia hyvänä suuntana kohti yhtenäisempiä käytäntöjä ja toimintatapoja valtionhallinnon sekä julkishallinnon eri organisaatioiden välisessä tiedonsiirrossa ja järjestelmäintegroinnissa. PERA-työryhmän lopputuloksia voidaan perustietovarantojen rajapintaratkaisujen lisäksi hyödyntää ja laajentaa tarvittaessa koskemaan myös muita valtionhallinnon ja julkishallinnon tietovarantojen rajapintaratkaisuja.

PERA -lopputulosten soveltamisen tueksi tarvitaan Valtiokonttorin mielestä riittävää ohjeistusta määritysten käytön laajuudesta, jotta valtionhallinnon ja julkishallinnon organisaatiot pystyvät arvioimaan niiden vaikutusta omaan toimintaansa. Lisäksi PERA -määritysten hallinnointi, ylläpito ja kehittäminen tulee varmistaa ja vastuuttaa, jotta niiden käytettävyyden ja ajantasaisuuden pysyminen hyvänä jatkossakin.



26.9.2011

Dnro 446/01/2011

VALTIOKONTTORI

Pääjohtaja



Timo Laitinen

Tietohallinto, yksikönjohtaja



Juha Pietarinen

