



3.5.2007

Valtiovarainministeriö
Hallinnon kehittämisosasto

Asia

**LAUSUNTO RAPORTISTA VALTION IT-PALVELUKESKUKSEN
PERUSTAMINEN, TAVOITETILA JA ALUSTAVA
TOIMEENPANOSUUNNITELMA**

Hallinnon kehittämisosasto on pyytänyt ministeriöitä kokoamaan hallinnonalansa lausunnot raportista "Valtion IT-palvelukeskuksen perustaminen. Tavoitetila ja alustava toimeenpanosuunnitelma" (luonnos 16.3.2007).

Valtiovarainministeriön hallinnonalan virastojen lausunnoissa esitetään raportista runsaasti konkreettisia näkemyksiä, jotka painottavat raportin esityksiä osittain ristiriitaisesti. Siksi hallintoyksikkö liittää valtiovarainministeriön hallinnonalan virastojen ja ministeriön osastojen lausunnot oheen.

Hallintoyksikkö toteaa lausuntonaan seuraavaa:

Valtiovarainministeriö on pyrkinyt mahdollisimman laajaan yhteistyöhön valtioneuvostotasolla tietotekniikkapalvelujensa kehittämisessä ja hankinnassa. Valtiovarainministeriö hankkii palvelusopimukseen perustuen tietohallintopalvelunsa Valtioneuvoston tietohallintoyksiköltä. Vaikka muistiossa ei oteta kantaa VNTHY:n asemaan, hallintoyksikkö pitää tärkeänä, että VNTHY voi jatkaa ja kehittää toimintaansa nimenomaan ministeriöiden eli valtioneuvoston palveluihin erikoistuneena it-palvelukeskuksena, kuten myös budjet-tisosaston ja VNTHY:n lausunnoissa esitetään.

Hallitusneuvos, hallintojohtaja

Heikki Euramo

Tietopalvelupäällikkö

Ilja Peltonen

id

Liitteet:

- Liite 1. Lausunto: valtiovarainministeriö, budjettiosasto
- Liite 2. Lausunto: valtiovarainministeriö, henkilöstöosasto, Valtion työmarkkinalaitos
- Liite 3. Lausunto: valtiovarainministeriö, vero-osasto
- Liite 4. Lausunto: valtiovarainministeriö, Valtioneuvoston tietohallintoyksikkö
- Liite 5. Lausunto: Tullihallitus
- Liite 6. Lausunto: Valtiokonttori
- Liite 7. Lausunto: Verohallitus



24.4.2007

27.04.2007

Hallintoyksikkö

VALTION IT-PALVELUKESKUKSEN PERUSTAMISEN TAVOITETILAA JA ALUSTAVAA TOIMEENPANOSUUNNITELMAA KOSKEVA RAPORTTI

Budjettiosaston edustajat ovat jäseninä osallistuneet nyt lausunnolla olevan valtion IT-palvelukeskuksen perustamisen tavoitetilaa ja alustavaa toimeenpanosuunnitelmaa koskevan raportin valmisteluun.

Vuosia 2008 - 2011 koskevassa valtionalouden kehyspäätöksessä (8.3.2007) on valtion it-strategian toteuttamiseen varattu rahoitusta 12,9 m€ vuodelle 2008 sekä vuosille 2009 - 2011 kullekin 15 m€. Rahoitusta on varattu kehyskaudelle yhteensä n. 60 m€. Rahoituksen tarkemmasta kohdistamisesta eri käyttötarkoituksiin mm. IT-palvelukeskuksen menoihin päätetään tarkemmin vuosittaisten talousarvioiden yhteydessä. Jotta sekä vuosia 2008 - 2011 koskevan uuden kehyspäätöksen että vuotta 2008 koskevan talousarvioesityksen valmistelussa IT-palvelukeskus on mahdollista käsitellä asianmukaisella tavalla, tulee ainakin seuraavien perustietojen sisältyä palvelukeskusta koskeviin ehdotuksiin:

1. Palvelukeskuksen sijoittuminen valtion hallinto-organisaatioon on ratkaistava. Ennen palvelukeskuksen organisatorisen aseman selkiytymistä ei toiminnan budjetointi vuodelle 2008 ole mahdollista. Myös IT-johtamisyksikön ja IT-palvelukeskuksen tehtävien rajapinnat on selkiytettävä
2. Palvelukeskuksen rahoituksen järjestämisen periaatteet on esitettävä ja niiden on oltava lähtökohtana palvelukeskuksen rahoituksesta päätettäessä. Raportin mukaan IT-palvelukeskuksen resurssointi on tarkoitus hoitaa määräraha- ym. budjettisiirtoina. Siltä osin kuin siirrot kohdentuvat vuodelle 2008, on ne täsmennettävä ja sovittava siirtävien tahojen kanssa ennen ehdotusten tekemistä. Myös myöhempien vuosien osalta määrärahasiirrot on otettava palvelukeskuksen taloussuunnittelun lähtökohdaksi.
3. Koska IT-palvelukeskuksen perustaminen on tuottavuushanke, on valtion muussa it-toiminnassa tavoiteltavat säästöt esitettävä ja toteutettava talousarviossa. Tuottavuustavoitteiden lisäksi valtion kaikkien it-investointien suunnittelussa ja toteuttamisessa on otettava huomioon valtion IT-strategian tavoitteet ja strategian toteuttaminen.
4. Valtioneuvoston tietohallintoyksikön osalta on aikaisempiin päätöksiin perustuen tarkoitus siirtyä vuoden 2008 alusta järjestelyyn, jossa yksikön

toiminnan rahoitus suurelta osin tapahtuu asiakkailta perittävillä palvelumaksuilla. Yksikön asema suhteessa palvelukeskukseen on jätetty raportissa auki. Raportin mukaan kuitenkin eräät yksikön tällä hetkellä tuottamat olemassa olevat yhteiset palvelut (mm. suomi.fi) siirtyisivät vaiheittain IT-palvelukeskuksen vastuulle.

Budjettiosaston käsityksen mukaan valtioneuvoston tietohallintoyksikkö olisi perusteltua ainakin IT-palvelukeskuksen toiminnan käynnistymisvaiheessa jättää valtioneuvostoa palvelevana yksikkönä IT-palvelukeskuksen ulkopuolelle. Valtioneuvoston tietohallintoyksikön ylläpitämät järjestelmät eivät pääsääntöisesti ole yhteisiä, vaan lähinnä yksinomaan valtioneuvoston tarpeita palvelevia substanssijärjestelmiä. Yhteisten palveluiden (Suomi.fi yms. muut yhteiset verkkopalvelut) vaiheittainen siirtyminen IT-palvelukeskukselle on hyvä suunnitella kytkettäväksi kärkihankkeiden tuotteistamisprosessin aikatauluihin. Valtion tietohallinnon organisointia ja tehtäväjakoa kehitettäessä valtioneuvoston tietohallintoyksikön roolia voitaisiin tämän myötä kehittää siten, että yksikkö keskittyisi toimimaan valtioneuvoston ydintietojärjestelmien osajana ja niihin liittyvien palveluiden tuottajana.

Lisäksi budjettiosasto lausuu seuraavaa. IT-palvelukeskuksen toiminnan aloitus painottuu organisatoriseen kasvuun, mikä asettaa haasteita organisaation pysymiselle hintakilpailukykyisenä suhteessa markkinoiden tarjomiin palveluihin. Kysytyjen palveluiden tuotteistaminen ja niiden riittävä myynti on tärkeä osa toiminnan onnistumista.

Koska palvelukeskuksen aloitusvaiheen palveluvalikoima on hyvin suppea, toiminnan kustannusten kattaminen palveluveloituksilla on osin epätodennäköistä. Toiminnan käynnistämisen resursoinnin oikeellisuutta on vaikea arvioida, koska selvityksessä ei käsitellä ensimmäisiltä asiakkaalta saatavien tulojen ja toiminnasta aiheutuvien menojen tavoitteellista suuruutta. Vastaavasti toiminnan suunniteltujen painopisteiden arviointi on hankalaa sen todentamiseksi, missä määrin alustavasti tunnistetut keskeiset palvelut ovat niitä, joita asiakasvirastot ryhtyvät käyttämään.

Budjettiosasto pitääkin tärkeänä, että IT-palvelukeskuksen perustamis- ja käynnistämisvaiheen henkilöstömitoituksessa otetaan huomioon myös kustannus- ja kilpailutekijät, jotta toiminta on järkevissä mittasuhteissa asiakkailta siirtyvien tehtävien edellyttämään resursointiin ja palveluista perittäviin maksuihin. Mikäli näin ei toimita, osa virastojen tuottavuushyödyistä katoaa hintatason nousuun. Resurssien mitoittamisen kannalta on tärkeää, että määrärahojen siirtojen sopimisen yhteydessä sovitaan siitä, mitkä määrärahaa luovuttavan tahon palveluiden tuottamistehtävät siirtyvät IT-palvelukeskuksen tuotettavaksi.

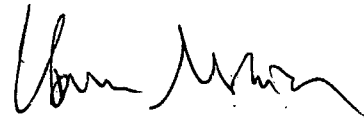
Suurena toimijana valtion on syytä ottaa huomioon myös päätöstensä vaikutukset markkinarakenteeseen. Valtion toiminnan ei tulisi johtaa siihen, että kilpailu markkinoilla vähenee tai kapenee vain muutaman harvan toimittajan väliseksi kilpailuksi. IT-palvelukeskuksen ryhtyessä tarjoamaan laajamittaisesti esim. perustietotekniikkapalveluja (työasema- ja käyttöpalvelut) ja sellaisia palveluita, joissa markkinoilla on jo olemassa olevaa kaupallista tarjontaa, palvelukeskus ryhtyy enemmän tai vähemmän suorana-

sesti kilpailemaan markkinoiden palvelutarjonnan kanssa. Tämä saattaa johtaa kilpailun vääristymistä koskeviin väitteisiin ja tätä kautta markkinoiden ja niitä valvovien valvontaviranomaisten reagointiin. Toiminnan suhde markkinoiden tarjontaan joudutaan huomioimaan palveluita kehitettäessä ja markkinoitaessa (erityisesti velvoittavassa käytössä) sekä toimintaa ohjattaessa ja johdattaessa. Mahdollista päällekkäisyyttä markkinoiden palvelutarjonnan kanssa ei ole tuotu esille esim. palveluiden kehittämisessä ja riskianalyyysissä, vaikka asiapiiri on tunnistettavissa.

Liitteen 1 mukaisessa IT-palvelukeskuksen palvelusisällön luonnostelussa mm. perustietotekniikan palvelukuvauksessa on havaittavissa ainakin josakin määrin yhteishankintayksikön kanssa päällekkäiseen hankintatoimintaan johtavaa sisältökuvausta (mm. työasemat). Palvelukuvauksista on syytä pyrkiä poistamaan selkeät päällekkäisyydet.

IT-palvelukeskuksella tulee olla oma johto, joka on vastuullinen asetettujen tavoitteiden saavuttamisesta ja luvatus palvelutason toteutumisesta. Johtamista tukevat niin ministeriön/valtion IT-toiminnan johtamisyksikön ohjaus kuin asiakasohjaus.

Osastopäällikkö,
budjettipäällikkö



Hannu Mäkinen

Budjettineuvos,
apulaisbudjettipäällikkö



Markus Sovala

TIEDOKSI

Budjettiosasto (Hytönen, Taipale, Tarkka, Keinänen)



18.4.2007

Hallintoyksikkö

Hallintoyksikön lausuntopyyntö, 3.4.2007, VM 086:00/2006

VALTION IT-PALVELUKESKUKSEN PERUSTAMINEN

Hallintoyksikkö on pyytänyt henkilöstöosastolta lausuntoa valtiovarainministeriön raportista "Valtion IT-palvelukeskuksen perustaminen. Tavoitetila ja alustava toimeenpanosuunnitelma" (luonnos 16.3.2007). Henkilöstöosasto toteaa lausuntonaan seuraavaa:

Valtion IT-palvelukeskuksen perustaminen on linjassa tuottavuusohjelman tavoitteiden kanssa. Palvelukeskuksen perustamiseen ja toiminnan laajentumiseen mahdollisesti liittyvien henkilösiirtojen ja henkilöstön sopeuttamisen kohdalla tulee soveltaa valtioneuvoston periaatepäätöstä henkilöstön asemasta organisaation muutostilanteissa, mikä on raportissakin otettu huomioon. Raportissa tuodaan asiaan kuuluvasti esille myös asiakasviraston ja ohjaavan ministeriön vastuu henkilöstötarpeen sopeuttamisesta toiminnan tehostamisen yhteydessä.

Palvelukeskuksen toiminnan käynnistämisen ja kehittämisen kannalta henkilöstön osaaminen on erityisen tärkeässä asemassa. Raportissa onkin kiinnitetty hyvin huomiota palvelukeskuksen eri toimintavaiheissa tarvittaviin osaamisvaatimuksiin sekä osaamisen pitkäjänteiseen kehittämiseen. Palvelukeskukseen tulevan henkilöstön olemassa olevan osaamisen hyödyntäminen ja oikeansuuntainen kehittäminen vaatiikin paneutumista henkilöstöjohtamiseen.

Palvelukeskuksen asema itsenäisenä virastona tai osana olemassa olevaa virastoa on vielä lopullisesti ratkaisematta. Mikäli palvelukeskus aloittaa itsenäisenä virastona jo vuoden 2008 aikana, olisi palvelukeskuksessa käyttöön otettavasta palkkausjärjestelmästä aloitettava valmistelutyö. Jo toimivien palvelukeskusten kohdalla ratkaisuna on ollut joko oman hallinnonalan ministeriön palkkausjärjestelmäsopimukseen liittyminen tai oman palkkausjärjestelmän kehittäminen.

Osastopäällikkö,
valtion työmarkkinajohtaja

Teuvo Metsäpelto

Työmarkkina-asiantuntija

Päivi Lanttola



20.4.2007

Valtiovarainministeriö
Hallintoyksikkö
Irja Peltonen

Viite: Lausuntopyyntö VM086:00/2006

LAUSUNTO VALTION IT-PALVELUKESKUKSEN PERUSTAMISESTA

Valtiovarainministeriön vero-osastolta on pyydetty 23. maaliskuuta lähetyksessä kirjeessä lausuntoa valtiovarainministeriön raportista ”Valtion IT-palvelukeskuksen perustaminen. Tavoitetilä ja alustava toimeenpanosuunnitelma” (luonnos 16.3.2007).

Valtiovarainministeriön vero-osasto esittää lausuntonaan seuraavaa:

Valtion tietohallinto vaatii kehittämishaasteiden kasvaessa ja tietotekniikan monimutkaistuessa entistä enemmän viranomaisten välistä yhteistyötä ja yhteisten ratkaisujen hyödyntämistä. Kustannustehokkuuteen sekä selviin säästöihin ja tuottavuushyötyihin päästään, kun päällekkäisiä töitä karsitaan ja hyödynnetään muualla jo tehtyjä ratkaisuja. Tulevaisuudessa ministeriön ja alaihallinnon virastojen tulee keskittyä entistä selvemmin ydintehtäviinsä ja karsia hallintoa tukipalvelujensa kuten esimerkiksi tietohallinnon osalta. Tämän lisäksi monilla hallinnonaloilla on edessään mittavia tietohallinnon uudistamistarpeita, joista yksiköt eivät selviä yksinään vaan tarvitsevat koko valtionhallinnon kattavaa IT-toiminnan koordinoitua ja tukea.

Valtionhallinnon IT-strategia sisältää useita kannatettavia asioita. IT-palvelujen ja –järjestelmien tuottaminen ja hankinta keskitetyksi on eräs niistä. Yhteinen asiantuntijatuki tuo myös kustannustehokkuutta. Tässä kohdin IT-palveluyksikön rooli tulee muovata sellaiseksi, että se tukee ja koordinoi palveluiden kehittämistä ja tuottamista. Kaikkiaan yhtenäisten arkkitehtuurien ja menetelmien käyttö tehostaa toimintaa useilla eri osa-alueilla.

Valtiovarainministeriön vero-osastolla ei ole huomauttamista valtion IT-palvelukeskuksen tavoitettiin ja esitettyyn toimeenpanosuunnitelmaan. Aikataulut ovat kunnianhimoisia, mutta realistisia. Vero-osasto kannattaa ripeää aikataulua, johtuen lähinnä alaihallinnon virastoissa jo parhaillaan toteutettavista suurista tietohallinnon uudistushankkeista. Tullilaitoksessa on menossa mittava koko tietohallinnon uudistustyö. Samoin verohallinnossa verotusprosessien automatisointi vaatii tietojärjestelmien jatkuvaa uudistamista. Monissa näissä uudistushankkeissa voidaan tukeutua mahdollisesti valtion IT-palvelukeskuksen palveluihin. Valtion IT-palvelukeskuksen roolin voidaan nähdä myös uudistustyötä koordinoiva, esimerkiksi virastojen välisiä yhteisiä synergiaetuja etsivänä tahona.

Tuottavuusnäkökulma sisältyy niin valtiovarainministeriön kuin kaikkien sen ohjauksessa olevien hallinnonalan yksiköiden pitkän tähtäimen strategioihin. Hallinnon alan tuottavuusohjelman toimenpiteillä haetaan kestävä, todennettava ja ennen kaikkea positiivista tuottavuuskehitystä. Tavoitteena on mm. kustannuskehityksen hallinta, liikkumatilan luominen rakennemuutoksille (investoinnit, osaamisen hankkiminen ja pitäminen, toimintatapojen muutokset), hallitun ja inhimillisen henkilöstösopeutuksen toteuttaminen ikärakenteesta johtuvaa eläköitymistä hyödyntämällä sekä asiakkaiden ja yhteiskunnan tasolla todennettavan vaikuttavuuden ja tuottavuuden parantaminen.

Tietohallinto on keskeinen tuottavuuden parantamiseen tähtäävän muutoksen mahdollistaja. Se luodellityksiä kehittää ja tehostaa valtionhallintoa uusilla toimintatavoilla. Se tarjoaa mahdollisuuksia hallinnonalan sisäiseen virastojen/yksiköiden väliseen kehittämiseen, kunkin viraston/yksikön oman toimialan sisäisiin uusiin ratkaisuihin keskeisten sidosryhmien kanssa.

ValtIt-hanke voidaan asetettujen tavoitteidensa mukaan pitää puhtaana tuottavuushankkeena. Hankkeessa tuottavuuden parantamisessa edetään yhtenäistämällä valtionhallinnon tietohallinnon järjestelmiä ja käytäntöjä, kokoamalla ja keskittämällä palvelujen tuottamista sekä tehostamalla hankintatointa. Nämä tuottavuuden parantamista edistävät toimenpiteet ovat sinänsä vero-osaston mielestä kannatettavia. Raportissa esitettyihin vastuukysymyksiin on kiinnitetty huomiota myös hallinnonalan virastojen kanssa käydyissä keskusteluissa. Monilla virastoilla kuten verohallinnolla on mittavaa omaa, viraston varsinaiseen toimintaan kytkeytyvää IT-toimintaa. Tästä aiheutuu, että konsernijohtoisen IT-toiminnan ohjausmallin sovittaminen hallinnonalojen ja virastojen tulosjohtamiseen saattaa olla ongelmallista. Tulisi määritellä tarkoin ne alueet, joihin ulkoista IT-johtamista sovelletaan ja mitä yleensä konsernimaaisella ohjauksella tarkoitetaan. Yhteen toimivuutta ja yhtenäisyyttä tulee tavoitella niillä alueilla ja toiminnoissa, missä se on tarkoituksenmukaista ja kustannustehokasta. Muilla alueilla ja toiminnoissa virasto vastaa itse tietohallinnon ohjauksesta. Sinänsä raportissa esitetty tavoitetila ja toimintaperiaate vastuineen ovat vero-osaston mielestä kannatettavia.

Valtiovarainministeriön vero-osaston näkemyksen mukaan raportin liitteenä esitetyt kärkihankkeet kattavat keskeiset yhteiset kehittämialueet. Hankkeita on tosin paljon ja aikataulut ovat kunnianhimoisia. Monilla hallinnonaloilla kuten vero-osaston tulosoajamilla virastoilla on edessään mittavia tietohallinnon kehittämistarpeita. Kehittämissuunnitelmien laatimisessa etsitään aktiivisesti rajapintoja ValtIT-hankkeen kanssa. Vero-osasto katsoo valtionhallinnon yhteisen IT-toiminnan tuottavan suurimman mahdollisuuden hankintatoimessa, tietoturvasa sekä yhteisissä, yhteensopivissa tietojärjestelmissä.

Joissakin tapauksissa tietohallinnon kehittämisen tarpeen ja suunnan määrittävät Euroopan yhteisön harmonisointivaatimukset. Tästä ovat esimerkkinä tullilaitoksen tullausta ja valmisteverotusta koskevat tietohallintohankkeet, joiden tavoitteena on rakentaa samanlaiset tietohallintojärjestelmät kaikkiin Euroopan unionin maihin (esimerkiksi sähköinen tulli – hanke ja valmisteveron alaisten tuotteiden liikkumisen valvonnan kehittämistä koskeva EMCS-projekti). Tällaisten unioni/yhteisötason hankkeiden toteutuminen edellyttää jopa useiden hallinnonalojen, ainakin joidenkin ministeriöiden ja/tai muiden virastojen ja tullin sekä asiakastahojen kytkemistä yhteisiin tietojärjestelmiin. Tulevaisuudessa yhteisön tasolla harmonisoitujen tietojärjestelmien tarve tulee entisestään kasvamaan. Kun valtionhallinnossa siirrytään konsernimaaiseen ohjaukseen (ulkoiseen IT-johtamiseen) ja samalla yhteentoimivuus- ja yhtenäisyysvaatimukset valtionhallinnossa kasvavat, saatetaan ajautua tilanteeseen, jossa edellä mainittujen vaatimusten mukaiset tietojärjestelmät ovat ristiriidassa ja yhteensopimattomat yhteisön tasolla sovittujen ja rakennettavien järjestelmien kanssa. Tästä syystä palveluyksikön toiminnan suunnittelussa tulee huomioida myös yhteisötason kasvavat vaatimukset tietojärjestelmille.

Osastopäällikkö,
ylijohtaja

Lasse Arvela

Finanssisihtööri

Panu Kukkonen



20.4.2007

VNTHY:N LAUSUNTO RAPORTISTA "VALTION IT-PALVELUKSESKUKSEN PERUSTAMINEN. TAVOITETILA JA ALUSTAVA TOIMEENPANOSUUNNITELMA"

Lausuntonaan otsikossa mainitusta raportista valtioneuvoston tietohallintoyksikkö esittää seuraavaa.

Tavoitetila valtion IT-palvelukeskuksen perustamiselle on erittäin kunnianhimoinen. Asetetun tavoitetilan saavuttaminen vaatii hyvin määritietoista suunnittelua sekä todella mittavia niin euro- kuin henkilötyömääräisikin panostuksia palvelujen toteuttamiseen. Sen jälkeen kun valtion tietokonekeskus myytiin markkinatoimijoille (1995) ja valtio on luopunut teleliikelaitoksestaan Telestä ja sen erityisroolista valtion virastojen ja laitosten tele- ja dataliikenteen palvelujen tuottajana, on kaikkialla valtionhallinnossa sopeuduttu nopeasti markkinaehtoiseen ict-palvelujen hankintaan.

Evoluutionomaisen kehityksen mukaisesti on valtionhallinnon ict-palvelujen tuottamiseen tämän jälkeen, jo 90-luvun lopusta alkaen syntynyt sekä virastokohtaisia, useamman viraston kattavia (esimerkiksi klusterinomaisesti läheisellä toimialalla toimivien organisaatioiden) että hallinnonalakohtaisia ict- tai tietohallintopalvelukeskuksia. Samanaikaisesti on myös evoluutionomaisesti edetty kohti palvelujen ulkoistamista. Hallintoa lähellä olevissa ns. hallinnon tukipalveluissa palvelukeskuistaminen ja ulkoistaminen ovat olleet varsinaisia ict-palveluja leimallisempaa.

Keskitetyn, koko valtionhallinnon ministeriö- ja virastokenttää palvelevan IT-palvelukeskuksen toteuttamistarvetta arvioitaessa on otettava huomioon edellä kuvattu markkinatilanteen perustava muutos, jossa on kuitenkin ollut mahdollista ict-palvelujen työnjaon riittävän nopea kehittyminen, teknologiakehityksen sopivan ajantasainen soveltaminen, järjestelmä- ja infrastruktuuriratkaisujen likeinen integraatio toiminnan kehittämiseen sekä asiakkaiden tilannelähtöisyyden huomioonottaminen. Voimakas hallinnon ohjaus ict-palveluissa ja teknologian soveltamisessa mittavine suunnittelukoneistoinen ja detaljiohjauksineen lyö korville innovatiivista ja markkinoiden monipuolisen tarjonnan hyödyntämiseen perustuvaa palvelujen toteuttamista.

Hallinnonalojen palvelukeskukset, virastoklustereille ict-palveluja tuottavat organisaatiot ja valtioneuvoston tietohallintoyksikkö muodostavat verkoston, jotka ovat kehittäneet ja kehittävät asiakasyhteisöilleen satoja toimivia, teknologisesti ajanmukaisia palveluja. Palvelujen kehittämässä ja ylläpidossa käytetään näissä toimijoissa hyvin samankaltaisia hanke-, tuotekuvaus-, palvelun laatu- ja asiakasohjausmenetelmiä. Raportin ehdotuksen mukainen keskitetty palvelutoimija joutuu omaksumaan nämä lukuisat menetelmät samanaikaisesti kun sillä on primaari tehtävä rakentaa valtionhallinnon tietohallintostrategian mukaisia palveluja. Tämän vuoksi olisi tärkeää, että olevaa palvelukeskusverkostoa hyödynnettäisiin sekä jo tuotannossa olevien palvelujen toimeenpanijana että kehitys- ja tuotantomenetelmien mallien antajana.

Lausunnolla olevan toimeenpanosuunnitelman sisältötaso ja oleva palvelukeskustodellisuus asiakasorganisaatioita palvelevine korkean laatu- ja kriittisyystason palveluineen ovat suuressa epäsuhdassa toisiinsa. Esimerkkinä tästä mainittakoon erittäin pitkät toteutuskäyrät,

kun palveluja ensin määritellään asiakaskunnalle, sitten kilpailutetaan, toteutetaan yksityiskohtaiset sopimusneuvottelut, toteutetaan järjestelmä- yms. rakentamisina, testataan, käyttöön otetaan ja valvotaan. Valtioneuvostotason järjestelmien kyseessä ollen kysymys on 1,5-2 vuoden toteutuskaaaresta, jota edeltää raha- ja henkilöresurssien suunnittelu vähintäänkin kaksi vuotta etukäteen. Valtiotason järjestelmien kohdalla toteutuskaaret tulevat olemaan tätä huomattavasti pidempiä. Lisäksi toteutuskaaria pidentää siirtymävaiheen pituus, joka on riippuvainen olevien ja korvattavien palvelujen elinkaaresta. Avoin kysymys on, miten näin pitkiin toteutuskaariin voidaan liittää riittävä teknologinen ajanmukaisuus ja palveluilta vaadittu korkea laatutaso.

Eräs raportin kantavista perusajatuksista on substanssijärjestelmien ja ns. perustietotekniikan palvelujen erottaminen toisistaan siten, että perustietotekniikan palveluja tuotettaisiin hyvin suuren mittakaavan palveluina ja pitkälle yhtenäistetyllä palvelumallilla. Tällöin virastoille sanotaan jäävän aiempaa paremmin resursseja ja asiantuntemusta substanssijärjestelmien kehittämiseen ja ylläpitoon. Todellisuus ei kuitenkaan ole näin suoraviivainen eivätkä hallinnonalat tässä suhteessa samanlaisia. Substanssijärjestelmät ja ns. perusjärjestelmät sekä molempiin liittyvä palvelutuotanto nivoutuvat hyvin monessa tapauksessa syvälle toisiinsa. Lisäksi tietohallinnon asiantuntijat, joiden vastuulla on perustietotekniikan ylläpitoa, käyttäjä- ja käyttötukea, osallistuvat säännönmukaisesti oman virastonsa moniin muihinkin, mm. substanssijärjestelmien ylläpito- ja kehittämistehtäviin.

Suunnitelmaraportissa kuvataan löyhästi palvelutuotannon tavoitetilaa jossa yhtenäistetään arkkitehtuuria ja parannetaan yhteentoimivuutta sekä yhtenäistetään infrastruktuuria koko valtion tasolla. Kuitenkin esitetyt toimenpiteet parantavat näistä lähinnä viimeistä tavoitetta siltä osin kuin kaikki tulevat käyttämään samoja infrastruktuuripalveluita. Sen sijaan yhteentoimivuutta pelkkä palvelujen keskittäminen ei automaattisesti edistä. Valtionhallinnon yhteentoimivuusongelmien voi nähdä johtuvan yhtäläillä tai enemmänkin organisatorisista ja semanttisista tekijöistä kuin ic-tekniikasta. Lisäksi vastuu substanssijärjestelmistä jää edelleen hallinnaloille eikä niiden välisiä yhteentoimivuustarpeita käsitellä.

Kaikissa tietohallintoyksiköissä ja palvelukeskuksissa yksi merkittävästä haasteista on riittävän korkeatasoisen teknologia- ja järjestelmäosaamisen kokoaminen, sen jatkuva ylläpitäminen ja säilyttäminen yli nopeasti muuttuvien teknologia- ja it-alan työmarkkinatilanteiden. Ehdotettu valtion IT-palvelukeskus kohtaa nämä osaamishaasteet sekä ict-alan yritysten suuntaan että valtionhallinnon tietohallinto-organisaatioiden ja palvelukeskusten suuntaan. Haasteen hoitamista pitäisi edesauttaa riittävän joustavalla organisaation asemalla ja hyvällä henkilöstöpolitiikalla.

Toimeenpanosuunnitelman selkeimmät heikkoudet liittyvät siihen, että ehdotettua muutosta/muutoksia ei mitenkään perustella tuottavuusvaikutuksilla eikä kustannus-hyöty-analyysillä suhteessa vaihtoehtoisen tai edes nykypäivän palvelujen organisoimien vaikutuksiin. Näistä pitäisi olla konkreettisia laskelmia ja/tai analyyskejä nyt raportissa ehdotetun mittavan palvelujen keskittämisen ja korvaavien palvelujen rakentamisen perustelemiseksi.

Palvelujen keskittämisen seurauksia asiakasvirastoille ei suunnitelmassa juurikaan pohdita. Olisi ainakin aiheellista todeta että palvelujen keskittäminen tarkoittaa myös niiden tietynasteista homogenisointia ja kompromissien tekoa, jolloin moni vastaavissa omissa palveluisaan pitkälle edennyt hallinnonala voi kokea palvelujen keskittämisen huonontavan niiden laatua ja asiakaskohtaista hyötyä. Samoin viittaus asiakaslähtöisyyteen ei ratkaise sitä ongelmaa, että pienten asiakasvirastojen mahdollisuus vaikuttaa palvelujen sisältöön tulee tässä ehdotetussa mallissa olemaan minimaalinen.

Palvelujen kehittämisen rahoitus vaatisi vielä lisäpohdintaa, jota pelkkä viittaus okahinnoittelun käyttöön ei ratkaise. Keskitettyjen palvelujen käytön vapaaehtoisuus virastoille vaikuttaa myös siihen minkälaisessa markkina-asemassa palvelukeskus todellisuudessa toi-

mii ja minkäläistä rahoitusmallia se voi käyttää. Suunnitelmassa on paljon mainintoja kilpailukykyisistä palveluista ja hinnoista, mikä antaa ymmärtää palvelukeskuksen sijoittuvan avoimille palvelumarkkinoille. Tällöin palvelujen käyttö on virastoille vapaaehtoista eikä niiden kehittäminen voi olla miltään osin budjettirahoitteista. Toinen merkittävä ongelma OKA-rahoitteisuudessa ovat asiointi- ja kansalaispalvelut, joissa palvelujen omistamisvastuu on keskitetty, mutta palveluja tuotetaan verkostomaisesti usean viraston puolesta. Tiukka OKA-rahoitteisuus ei mitenkään sovi esimerkiksi Suomi.fi tai Yrityssuomi.fi -tyyppisten palvelujen ylläpitoon ja kehittämiseen. Tällaisissa palveluissa tarvitaan keskitettyä ao. palveluympäristöjen rahoitusmallia.

Valtioneuvoston tietohallintoyksikkö uusii täsmäehdotuksensa raportin luvun 3.3.3 "VNTHY:n rooli valtion yhteisissä IT-palveluissa" muuttamiseksi valtioneuvoston kanslian kanssa yhdessä muokatulla tavalla.

Virastomallissa käynnistämässä mahdollisena mallina olisi, että VNTHY muutettaisiin virastoksi, koska sillä on jo organisaatio ja rahoitus. Toiminnan ja rahoituksen järjestäminen esitetyllä tavalla vaatii erillisiä päätöksiä VM:lta, VNK:lta ja asiakasministeriöiltä. Lisäksi tässä mallissa tulee selvitettäväksi, miten tietohallintoyksikön kriisi- ja valmiustehtävät, valtioneuvoston kriittisten järjestelmien ja infrastruktuurien omistussuhteet ja ylläpito järjestetään sekä miten organisoidaan, hoidetaan ja resursoidaan perustajaministeriöiden (VM, VNK) laajat tietohallintopalvelujen vastuutehtävät.

VNTHY toimii jo nykyisellään kehitys- ja tuotantoyksikkönä vastaten valtioneuvoston yhteiskäyttöisten järjestelmien tietoliikenne- ja telepalveluiden, palvelininfrastruktuurin sekä turvallisuusjärjestelmien ylläpidosta ja kehittämisestä. VNTHY toimii kokonaisvaltaisena tietohallintopalvelujen tuottajana VM:lle ja VNK:lle. Yksikkö vastaa lisäksi suomi.fi:n kansalaisportaalin sisältötuotannosta sekä tämän palveluympäristön ylläpidosta ja kehittämisestä. Yksikön rahoitus on sidottu em. palveluihin, joita koskevat erittäin kriittiset toimintavarmuus- ja palvelutasovaatimukset. Palvelut on kyettävä takaamaan kaikissa mahdollisissa kriisi-, varautumis- ja valmiustilanteissa. VNTHY tarjoaa uudelle IT-palvelukeskukselle tuotantoon ja kehittämiseen soveltuvia, kokemusperäisiä toimintamalleja.

IT-palvelukeskuksen kaavailluissa henkilöstömäärissä ei ole otettu mukaan nykyisen VNTHY:n henkilöitä, koska päätöstä VNTHY:n sijainnista ja muodosta ei ole tehty. IT-palvelukeskuksen toiminnan pohjaksi VNTHY:ssä ei ole vapaita resursseja.

Lukuun 3.5. "Riskianalyysi" ehdotamme kahden riskin lisäämistä kohtaan toiminnan käynnistäminen

- palveluiden irrallisuus asiakasministeriöiden ja -virastojen tietohallinnon ohjauksesta
- hyvin erilaiset olemassa olevien palvelujen elinkaaret eri hallinnonaloilla ja virastoissa

Mielestämme luku ei kuitenkaan vastaa otsikkoa riskianalyysi, koska luvussa ei mitenkään käsitellä sitä, mikä on riskien merkitsevyys ja todennäköisyys eikä sitä, miten tunnistetut riskit voidaan välttää.

Lukuun 3.6. ”Jatkoeteneminen” ehdotamme kohtaan kohtaan ”päätökset perustamisesta ja organisoinnista” seuraavaa täsmennystä

- Asetus toiminnasta ja olemassa olevien säädösten (mm. VNOS) sekä asetusten (hallintoasetukset, työjärjestykset) muuttaminen.

Kari Kekki
tietohallintojohtaja

Hannu Korkeala
tietohallintopäällikkö



Tullihallitus

19.4.2007

Valtiovarainministeriö
PL 28
00023 VALTIONEUVOSTO

Lausuntopyyntö 16.3.2007 VM 086:00/2006

**TULLIHALLITUKSEN LAUSUNTO "VALTION IT-PALVELUKESKUKSEN
PERUSTAMINEN. TAVOITETILA JA ALUSTAVA TOIMEENPANOSUUNNITELMA"
(luonnos 16.3.2007)**

Valtiovarainministeriö on pyytänyt Tullihallitukselta lausuntoa "Valtion IT-palvelukeskuksen perustaminen. Tavoitetila ja alustava toimeenpanosuunnitelma." -raportista.

Tullihallitus esittää lausuntonaan seuraavaa.

Tullihallitus kannattaa periaatteessa ehdotusta valtion yhteisen IT-palvelukeskuksen perustamista. Uskomme, että tietyillä yhteisillä arkkitehtuuriratkaisuilla ja yhteishankinnoilla IT-palvelut voidaan tuottaa kokonaisuutta tarkastellen edullisemmin.

Näkemyksemme mukaan perustettavan palvelukeskuksen tulee toimia nimenomaan asiakastarpeista lähtien. Tarjonnan tulee vastata kysyntää, eikä toimintaa estäviä käyttöpakotteita tule luoda. Palvelukeskuksen käytön ohjaaminen ei saa vaarantaa virastojen toimintaa eikä aiheuttaa ristiriitoja virastojen tulosohjauksen näkökulmasta.

Palvelutarpeiden ja asiakastyytyväisyyden kartoituksessa tulee välttää turhaa byrokratiaa ja yhteydenpidon tulee toimia suoraan virastotasolle.

Tullihallitus pitää palvelujen tuotteistamista sekä palvelutasojen rakentamista ja seurantaan erinomaisen hyvänä. Virastoilla tulee kuitenkin välttämättä olla suorat kanavat todellisiin palvelutoimittajiin ja edellytykset kumppanuuden rakentamiseen heidän kanssaan. Virastojen prosessien tulee liittyä suoraan palvelutoimittajien prosesseihin.

Postiosoite: PL 512, 00101 Helsinki · Käyntiosoite: Erottajankatu 2 · Puhelin: vaihe (09) 6141
Ohivalinta: 02049... · Telekopio: 02049 22852

Vastauksessa pyydetään viittaamaan tämän kirjeen numeroon ja päiväkseen.

Mikäli palvelukeskuksen miehitys rakennetaan valtion palveluksessa jo olevien henkilöiden varaan, syntyy todennäköisesti väliaikainen notkahdus valtion IT-toimintaan kokonaisuudessaan.

Palvelukeskuksen tuottama taloudellinen hyöty on riippuvainen volyymietujen suuruudesta ja toisaalta siitä, kuinka suuri panos palvelujen tuotteistamiseen, hankkimiseen, ohjaamiseen ja "myymiseen" kohdistetaan. Epäilemme, että raportissa esitetty henkilölukumäärä ei ole riittävä.

Toivoisimme kannanottoa mm. lisenssipolitiikkaan ja middlewarepolitiikkaan. Miten asiat on ajateltu ratkaistavan palvelukeskusmallissa?

Tullihallitus uskoo, että palvelukeskus tulee onnistuessaan tuomaan säästöjä poistamalla päällekkäistä työtä ja neuvottelemalla edullisempia konsernihintoja. Odotamme palveluja.

Kiitämme hyvästä ja monipuolisesta raportista.

TULLIHALLITUS
Hallinto-osasto

Hannu Lappi
johtaja

Arja Palo
tietohallintojohtaja

Valtiovarainministeriö
PL 28
00023 VALTIONEUVOSTO

Viite: Lausuntopyyntö 16.3.2007 VM 086:00/2006

RAPORTTI "VALTION IT-PALVELUKESKUKSEN PERUSTAMINEN. TAVOITETILA JA ALUSTAVA TOIMEENPANOSUUNNITELMA" (LUONNOS 16.3.2007).

Valtiovarainministeriö on pyytänyt lausuntoa "Valtion IT-palvelukeskuksen perustaminen. Tavoitetila ja alustava toimeenpanosuunnitelma" -raportista 20.4.2007 mennessä.

Valtion IT-toiminnan johtamisyksikkö käynnisti hankkeen Valtion IT-palvelukeskuksen tavoitetilan ja toimeenpanosuunnitelman aikaansaamiseksi ja suunnitelma työstettiin työryhmätyönä aikavälillä 9/2006 -1/2007.

Valtion IT-palvelukeskuksen tavoitetila ja toimeenpanosuunnitelma määriteltiin sellaiselle tarkkuustasolle, jonka perusteella voidaan tehdä tarvittavat käynnistyspäätökset vuonna 2007 ja jatkaa tarkempaa toiminnan suunnittelua ja käynnistämistä.

Yleistä

Valtiokonttori pitää hyvänä lausunnolla olevaa luonnosta "Valtion IT-palvelukeskuksen perustaminen. Tavoitetila ja alustava toimeenpanosuunnitelma". Raportista saa hyvän kokonaiskuvan IT-palvelukeskuksen perustamisen ja toimeenpanon ajatellusta vaiheistuksesta sekä hankkeen sisällöistä. Alkuvaiheen käynnistykseen suunnittelu (2007-2008), käynnistäminen (2008-2011) ja toiminnan laajentaminen (2011-) ovat loogisia kokonaisuuksia, joiden läpivieminen vaiheittain on järkevää, mutta sisältää myös moninaisia toimeenpanoa koskevia haasteita ja riskejä.

Valtiokonttorin näkemyksen mukaan jatkuvan riskianalyysin merkitystä ei näin laajassa kehityspöytäkirjassa voi yliarvioida. Kaikkein keskeisimpinä riski-

Valtiokonttori
Statskontoret
State Treasury

VALIMOTIE 10, HELSINKI, PL 14, 00054 VALTIOKONTTORI, PUH. (09) 77 251, FAX (09) 772 5208, WWW.VALTIOKONTTORI.FI ▶ GJUTERIVÄGEN 10, HELSINGFORS, PB 14, 00054 STATSKONTORET, TEL. (09) 77 251, FAX (09) 772 5208, WWW.STATSKONTORET.FI ▶ VALIMOTIE 10, HELSINKI, P.O. BOX 14, FI-00054 STATE TREASURY, FINLAND, TEL. +358 9 77 251, FAX +358 9 772 5208, WWW.STATETREASURY.FI

alueina Valtiokonttori näkee kokemuksensa perusteella seuraavat seikat. 1) IT-toiminnan mahdollisesta alueellistamisesta aiheutuu vakavaa haittaa toiminnan käynnistämiseksi ja kehittämiseksi, 2) Virastot kokevat muutosvaiheessa siirtymisen yksilöllisistä palveluista standardoituihin palveluihin laskevan heidän palvelunsa laatutason kokemustaan tavalla, joka voi vahingoittaa konsernipalvelujen mainetta, 3) tuotettavien palvelujen hinnoittelu ei näyttäyty kilpailukykyiseltä viraston puutteellisen laskentatoimen ja viraston kiinteiden kustannusten johdosta, 4) hankkeen liikkeellelähtö on hidasta ja se vaikuttaa koko uudistuksen uskottavuuteen, kun palveluja joudutaan odottamaan sekä 5) epäselvyys hankkeen toteutuksesta ja vaikutuksista valtion koko IT-henkilöstöön saa sinänsä hyvin työmarkkinakelpoiset valtion IT-henkilöt hakeutumaan muiden työnantajien palvelukseen ja tätä kautta aiheutuu vahinkoa valtion toiminnan palvelukyvyille ja osaamisen jatkuvuudelle.

Valtiokonttori on seurannut ja osallistunut usean eri henkilön työpanoksella Valtion yhteisten IT-kärkihankkeiden suunnitteluun ja toteutukseen ja on varautunut ottamaan vastuuta sekä Valtion IT-palvelukeskuksen perustamiseen että toimeenpanovaiheeseen liittyvissä tehtävissä. Valtiokonttorin tulostavoitteisiin on sisällytetty valtion IT-strategiaan kirjattuihin toimeenpanohankkeisiin panostaminen.

Tällä hetkellä Valtiokonttori toteuttaa konsernitasoisia hankkeita esim. KIEKU -ohjelmaa, johon sisältyy talous- ja henkilöstöhallinnon palveluskeskusten perustamiseen, prosessien ja toimintatapojen muutokseen sekä yhteisen tietojärjestelmäkokonaisuuden hankintaan, toteutukseen ja käyttöönottoon liittyviä hankkeita, sekä monia muita yhteisiä tietojärjestelmähankkeita. Valtiokonttorissa on viime vuosina kehitetty myös voimakkaasti IT-menetelmä- ja projektinhallintaa.

Edellä mainitut toimenpiteet ovat parantaneet Valtiokonttorin edellytyksiä ottaa keskeistä vastuuta Valtion IT-palvelukeskuksen organisoinnista ja toiminnasta. Valtiokonttorilla on myös selkeä tahtotila ottaa ja kantaa vastuuta yhteisten IT-palveluiden kehittämisestä ja tuottamisesta valtiovarainministeriön ohjauksessa.

Seuraavaksi on esitetty Valtiokonttorin näkemyksiä loppuraportin sisällöstä dokumentin rakenteen mukaisesti.

1. Johdon yhteenveto

Valtiokonttorin näkemyksen mukaan raportin tekeminen on ollut tärkeä edellytys Valtion IT-strategian johdonmukaisen toimeenpanon etenemiselle. Johdon yhteenvedossa on kuvattu selkeästi Valtion IT -palvelukeskuksen tavoitetila. Toimeenpanon vaiheistamisesta saa hyvän käsityksen IT-palvelukeskuksen perustamiseen liittyvistä haasteista. Riskien tunnistaminen on tärkeää ja niiden hallitseminen auttaa tavoitetilan saavuttamisessa. Pienen ja ketterän in-house -tyyppisen yksikön perustaminen vaikuttaa toteutuessaan toimivalta ratkaisulta, jossa tuotetaan palveluita asiakaslähtöisesti tilaaja-tuottaja -mallia hyödyntäen.

Yhteenvedosta käy ilmi työryhmän tahtotila synnyttää nopealla aikataululla konkreettinen toimija, joka mahdollistaa kärkihankkeiden luontevan jatkotyös-

tämisen palveluiksi.

2. Valtion IT-palvelukeskuksen tavoitetilan määrittely

Valtiokonttorin näkemyksen mukaan tavoitetilan määrittelyssä on keskitytty kuvaamaan kattavasti ja suhteellisen yksityiskohtaisesti IT-palvelukeskuksen tavoitetilaa Valtion IT-strategian mukaisesti. On tärkeää, että muiden hallinnonalojen IT-palvelukeskusten roolit sekä näiden roolien tulevat kehityspotut suhteessa Valtion IT-palvelukeskukseen määritellään huolellisesti, jotta vältetään päällekkäisten toimintojen kehittämisläp.

IT-palvelukeskus mahdollistaa kärkihankkeiden toteutumisen siten, että hankkeiden toteuttamiseen on käytettävissä IT-palveluosaamista ja hallinnon tuntemista omaava toimija. Palveluiden tuottaminen omakustannushintaan pitää yllä kustannustietoisuutta. Samalla on huolehdittava, että IT-palvelukeskuksen toiminta on kilpailukyistä ja se voi löytää paikkansa virastojen muiden IT-palvelutoimittajien joukossa. Oikein tuotetut ja tarjotut houkuttelevat palvelut tuovat vaikuttavuutta Valtion IT-toimintaan.

Tehokkaan ohjauksen kannalta organisoituminen VM:n hallinnonalalle on perusteltua. Toiminnan laajentuessa on tärkeää turvata henkilöstön asema mahdollisten töiden uudelleen järjestelyiden/siirtojen yhteydessä. IT-ydinosaamisen lisäksi tarvitaan asiakas- ja monitoimittajayhteistyön taitoja. On tärkeää varmistaa, että lopputuotteina syntyy pitkällä aikavälillä kilpailukyisesti hinnoitellut tuotteet ja palvelut. Perustietotekniikkaan liittyvät tukipalvelut hoidetaan tällä hetkellä virastoissa vaihtelevasti joko omin voimin tai ulkopuolisen toimittajan toimesta. Tähän mennessä raportti on käsitellyt sellaisten palveluiden järjestämistä, jotka mahdollistavat kärkihankkeiden toteuttamisen. Tämä raportti ei ole ottanut kantaa laajemmin järjestettävästä perustietotekniikkapalveluiden tuottamisesta vuoden 2011 jälkeen. Jos palvelutarjonnan piiriin otetaan vuonna 2011 työasema- ja Help Desk- sekä muut infrapalvelut, koskettaa se mahdollisesti jopa 2000 henkilön työtehtäviä valtionhallinnossa.

Palvelulupauksen mukaan IT-palvelukeskuksen rooli on toimia yhteistyön ja verkostoitumisen solmukohtana valtiohallinnon sisällä ja ulospäin toimittajiin päin. Onnistuessaan uusi toimintakulttuuri johtaa IT-toiminnan ja -kustannusten hallinnan tehostamiseen. Vahva ohjaus, vakioitunut palvelut/sopimukset, oikein kuvatut prosessit, raportointi ja seuranta mahdollistavat ammattimaisen asiakasorientoituneen toiminnan. Huolehtiminen asiakkaan eduista tuo mukanaan haasteita erityisesti työskentelyyn monitoimittaja -ympäristössä.

Tulevaisuudessa IT-palvelukeskus -mallin mukaan toimitaan verkostomaisessa monitoimija/toimittaja -ympäristössä. Suunnitelmissa ohjaus perustuu IT-johtamisyksikön tulosohjaukseen ja suoraan sekä epäsuoraan asiakasohjaukseen. Samalla tulee huolehtia siitä, ettei ohjauksesta tule sekavaa ja liian monimutkaista. Valtiovarainministeriön / IT-johtamisyksikön suora tulosohjaus ja IT-palvelukeskuksen toteuttava rooli on pidettävä selkeänä perustana toiminnan ja kehittämisen turvaamiselle. Hyvin toteutetulla asiakasohjauksella pyritään varmistamaan IT-palvelukeskuksen kehittyminen yksiköksi, jonka palvelut ja tuotteet ovat haluttuja.

Rahoitusperiaatteissa todetaan, että "Valtion IT-palvelukeskuksesta tehdään

kustannusrakenteensa osalta läpinäkyvä talousyksikkö. Toiminta on nettobudjetoitua ja palvelut veloitetaan asiakkailta sopimusperusteisesti". Raportissa mainitaan rahoituksen osalta toiminnan käynnistämisen ja kehittämisen tulevan IT-johtamisyksikön budjetin kautta. Palvelut hinnoitellaan oka-periaatteella (oka= omakustannuseriaate, sisältäen poistot). Rahoituseriaatteen ovat selkeitä ja näin varaudutaan realistisesti tukemaan yksikön kehittymistä konsernipalvelujen tuottajana, kunhan huolehditaan pitkällä aikavälillä aiheuttamisperiaatteen noudattamisesta (palvelun käyttäjä maksaa). Tämä on tosin haasteellista kustannuslaskennan puutteellisuuden ja kiinteiden kustannusten leikkaamisen haasteellisuuden vuoksi ja onkin realistista varautua konsernituen jatkumiseen pitkähkönkin ajan.

Raportissa on arvioitu IT-palvelukeskuksen suhdetta muihin hallinnonalojen tietotekniikkakeskuksiin. Esitetty roolikuvaus toimijoiden välillä on selkeä ja erottelee kunkin osapuolen tehtävät toisistaan. Yhteiset IT-palvelut kuuluvat Valtion IT-palvelukeskukselle ja muut IT-palveluyksiköt keskittyvät hallinnonalojen sisäisten tai yksittäisille virastoille kuuluvien IT-palveluiden tuottajiin. Tulevina vuosina on varmistettava yhteistyön ja työnjaon kehittyminen hyvässä hengessä.

IT-palvelukeskuksen sisäinen organisointi on esitetty toteutettavaksi vaiheittain painottuen toiminnan valmistelu- ja käynnistämisvaiheessa kärkihankkeiden eteenpäin viemiseen, sekä asiakas-kehittämisen, sopimus-, toimittaja- ja hankinta-osaamisen kehittämiseen. Henkilöstötarve ja henkilöhankinnan vaiheistus vuosina 2007-2011 on käytettävissä olevien tietojen perusteella realistinen, koska raportissa on selkeästi eritelty käynnistys-, kehitys- ja toteutusvaihe omiksi kokonaisuuksiksi. Toisaalta kärkihankkeiden toteutusvaiheet saattavat kuitenkin muuttaa resurssitarvetta arvioitua selvästi suuremmaksi.

Kokonaisuudessaan Valtion IT-palvelukeskuksen tavoitetilän määrittelyssä on tuotu esiin monipuolisesti eteneminen kohti tavoitetilaa sekä esitetty keinoja ja vaatimuksia tavoitteiden toteutumiseksi.

3. Toimeenpanosuunnitelma

Valtiokonttorin näkemyksen mukaan toimeenpanosuunnitelman haasteita on tunnistettu eri näkökulmista. Tämä antaa suuntaviivoja suunnitelluille tehtäville toimeenpanovaiheessa, mutta jatkuvan riskianalyysin merkitys kehityshankkeen hallinnassa on suuri.

Hyötyjen varmistamisessa on ajateltu käytettävän houkuttelevuutta ja tarvittaessa tiukempia ohjausmenettelyitä. Kirjatut näkökulmat hyötyjen varmistamiseen, kuten yhteisiksi päätetyt IT-palvelut ja -ratkaisut, perustietotekniikkapalvelut, asiantuntijapalvelut ja vahvat johtajuus- sekä ohjausmenettelyt oikein toteutettuina mahdollistavat toiminnan oikeansuuntaisen kehittymisen. On kuitenkin pidettävä koko ajan huolta siitä, että kyetään reagoimaan tarpeeksi nopeasti asiakkaita ja markkinoilla tapahtuviin muutoksiin ja uusiin tarpeisiin. Tarvittaessa on voitava tehdä oleellisiakin muutoksia palveluvalikoimiin ja -ratkaisuihin. Samoin on huolehdittava IT-palvelukeskuksen riittävästä toimivaltuuksista toimintansa hallitsemiseen.

Raportissa on ehdotettu IT-palvelukeskuksen toiminnan organisoimista viras-

tomallin mukaan Valtiovarainministeriön hallinnonalalle. Ohjauksesta vastaa IT-johtamisyksikkö. Kevään 2007 aikana tehdään päätös, perustetaanko IT-palvelukeskus osaksi olemassa olevaa virastoa (Valtiokonttori) vai perustetaanko uusi virasto.

Valtiokonttorin näkemyksen mukaan IT-palvelukeskus on mahdollista perustaa osaksi Valtiokonttoria, koska virastolla on kokemusta valtiotasoisien hankkeiden ja yhteisten palveluiden toteutuksesta eri toimialoilla. Valtiokonttorilla on olemassa vahva IT-menetelmien ja – hallinnan osaaminen. Valtiokonttori on aktiivisesti resursoinut Valtion yhteisiin IT-hankkeisiin usean vuoden ajan. Tällä hetkellä lukuisat Valtiokonttorin henkilöt työskentelevät ValtIT-kärkihankkeissa.

KIEKU –ohjelman henkilöstö- ja taloushallinto- sekä integraatiojärjestelmähanke nähdään yhdeksi ValtIT:n kärkihankkeeksi. KIEKU-ohjelman toteuttamisen yhteydessä kehitetään parhaillaan tietojärjestelmien käytön tuen ja ylläpidon parhaiden käytäntöjen mukaista mallia koko palvelukeskusverkostolle ja asiakasvirastoille. Samoin vahvistetaan yhteistä tapaa toimia erilaisissa kehityshankkeissa.

Valtiokonttorin tulostavoitteissa on varauduttu ottamaan vastuullinen rooli IT-palvelukeskuksen valmistelusta, perustamisesta, toiminnasta ja niihin liittyvistä tehtävistä. Virastossa on valmiina myös tarvittava organisaation osaaminen (menetelmät, projektkulttuuri, toimitilat, yhteiset palvelut ja muut tukitoiminnot), jolloin valmiudet aloittaa IT-palvelukeskuksen suunnittelu ja toiminnan käynnistäminen sijoittamispäätöksen jälkeen ovat erinomaiset.

Ottaen huomioon kärkihankkeiden aikataulut, pitäisi niiden toteutushankkeet saada joustavasti kootuksi yhteen. Tämä tehtävä on toteutettava viimeistään vuoden 2008 alussa, jolloin useimpien kärkihankkeiden esiselvitysprojektit ovat valmistuneet ja jatkotoimenpiteistä on sovittu. IT-palvelukeskuksen sijoittaminen Valtiokonttoriin varmistaisi kärkihankkeiden toteutusvaiheen turvallisen ja tehokkaan etenemisen. Samoin voitaisiin aloittaa heti palveluyhteistyö muiden hallinnonalojen IT-palveluyksiköiden kanssa. Valtiokonttorilla on valmiit suhde- ja toimintaverkostot useiden valtionhallinnon toimijoiden kanssa ja verkostomaisen toiminnan ja kehittämisen osaamista.

Omaksi virastokseen organisoitaessa IT-palvelukeskuksen perustaminen ja toiminnan käynnistäminen saattavat viivästyä organisoitumisen ja puitteiden rakentamisen vievän ajan vuoksi. On mahdollista, että toiminnan aloittaminen viivästyy ja sitä kautta riskit epäonnistua palveluiden tuotteistamisessa sekä lisäarvon tuottaminen asiakkaille suunnitellussa aikataulussa vaarantuu. Samoin verkostojen luonti alusta lähtien vaatii oman aikansa.

Kummassakin mallissa valtiovarainministeriön / IT-johtamisyksikön suora ohjaus on Valtiokonttorin näkemyksen mukaan mahdollista toteuttaa. Valtiokonttorissa on lisäksi valmiit toimialakohtaiset ohjausmallit, jotka ovat suoraan hyödynnettävissä IT-palvelukeskuksen ohjauksen tueksi.

Valintaa tehdessä on otettava huomion myös se valtiokonsernin synergiaetu, joka on valtion talous- ja henkilöstöhallinnon voimakkaan tuottavuuskehityksen mahdollistavalla prosessi- ja toimintamallikehityksen ja yhteisten talous- ja henkilöstöhallinnon tietojärjestelmien kehittämisen, käyttöönoton ja tuen välillä

sekä lähes yhtä selvästi talous- ja henkilöstöhallinnon tietojärjestelmien kehittämisen, käyttöönoton ja tuen sekä muiden valtion yhteisten tietojärjestelmien kehittämisen, käyttöönoton ja tuen välillä. Pyrittäessä konserniohjauksen hengessä näiden kaikkien tehtäväalueiden hyvään palvelukykyyn ja synergiaetujen hyödyntämiseen, on kaikkien näiden tehtävien perusteltua sijaita samassa valtiovarainministeriön hallinnonalalla sijaitsevassa virastossa, joka saa ohjasta usealta valtiovarainministeriön osastolta.

Taloudellisesta näkökulmasta on selvää, että molemmissa vaihtoehdoissa tarvitaan varsinaisen IT-toiminnan resurssien lisäksi tukipalvelujen ja hallinnon resurssointia. Valtiokonttorin kokemuksen mukaan erillinen yksikkö vaatii suhteellisesti jopa 3-5 -kertaisen hallinto- ja tukipanostuksen kuin toiminta suuremman viraston yhteydessä. Toiminnan käynnistäminen vaatii siis varsinaisten investointien lisäksi mahdollisuutta yhteisesti rahoitettuun henkilöresurssointiin ja käynnistyvän toiminnan hintatukeen, kunnes volyyymi on riittävän laajaa.

Perustamisvaiheessa pitäisi lisäksi pystyä päättämään, että käynnistyvän palvelukeskuksen kehitystä ei vaaranneta vaikeasti ennakoitavilla alueellistamis- päätöksillä. Uuden viraston perustaminen olisi Valtiokonttorin näkemyksen mukaan alueellistamisnäkökulmasta vaikeasti ennakoitavaa, kun vastaavasti taas Valtiokonttorin osalta alueellistaminen voidaan toteuttaa tehtyjen päätösten mukaisesti Hämeenlinnan toimipistettä hyödyntäen.

4. LIITE 1: Kärkihankkeiden alustavat palvelukuvaukset

Luvussa on kuvattu tällä hetkellä menossa olevien kärkihankkeiden alustavat palvelukuvaukset. Mukaan olisi tärkeää ottaa myös tietoturvaan liittyvät palvelut. Tietoturvasot -hankkeessa suunnitellaan erilaisia tietoturva -tasoja ja -kyvykkyyksivaatimuksia sekä -palveluita valtion virastoille. Tietoturvallisuuden varmistaminen valtion toiminnassa tulee korostumaan tulevaisuudessa. Sen vuoksi tietoturvallisuuspalveluiden liittäminen osaksi IT-palvelukeskuksen toimintaa voisi olla perusteltua.

5 Yhteenveto

Yhteenvetona Valtiokonttori katsoo olevan erittäin tärkeää, että ensimmäisten palvelujen toteutus ja palvelukeskuksen perustamistoimet voidaan aloittaa jo lähikuukausina, koska tälle hyvälle ja kannatettavalle asialle on kysyntää ja toteutuksen nopeus lisää yleisestikin uskottavuutta konserniohjauksen toimivuuteen ja konsernipalvelujen tuotantokonseptiin.

Valtiokonttori esittääkin käynnistystehtävien aikaistusta työryhmäraportin esitykseen nähden, koska tällöin valtion omien IT-palvelujen tuottaminen ja IT-palvelukeskuksen perustaminen voisi alkaa ennen kuin uuden hallitusohjelman toteutus kiinnittää enenevässä määrin IT-toiminnan johtamis- ja kehittämisesresursseja valtion ja kuntien IT-toiminnan yhteistyön strategiseen ohjaamiseen ja siihen liittyvään kehitystyöhön.

Lopuksi Valtiokonttori toteaa, että kuten tästä lausunnosta on käynyt ilmi, Valtiokonttorilla on paitsi hyviä edellytyksiä organisoida menetyksellisesti IT-palvelukeskuksen käytännön perustamistoimet ja palvelutuotannon käynnis-

täminen, myös selkeä tahtotila kantaa vastuuta valtion yhteisten IT-palveluiden kehittämisestä ja tuottamisesta valtiovarainministeriön ohjauksessa tarkemmin määriteltävällä tavalla.

Pääjohtaja

Jukka Wuolijoki

Toimialajohtaja

Mikko Kangaspunta

24.4.2007

Viite / Diaarinumero
VH 461/01/2007
VM086:00/2006

Verohallituksen lausunto raportista "Valtion IT-palvelukeskuksen perustaminen. Tavoitetila ja alustava toimeenpanosuunnitelma" (16.3.2007)

Valtiovarainministeriö pyysi 26.3.2007 valtiovarainministeriön hallinnonalan lausunnon kokoamista varten Verohallituksen lausuntoa raportista "Valtion IT-palvelukeskuksen perustaminen. Tavoitetila ja alustava toimeenpanosuunnitelma" (16.3.2007). Lausunto pyydettiin toimittamaan valtiovarainministeriöön 20.4.2007 mennessä.

Verohallitus esittää lausuntonaan seuraavaa:

Yleistä

Suunnitelma IT-palvelukeskuksen perustamisesta sisältää useita tärkeitä ja kannatettavia hankkeita. Sekä palvelukeskuksen tehtäväalue että kärkihankeluettelo ovat kuitenkin laajoja, toteuttamisaikataulu on kireä ja resurssitarve on arvioitu vähäiseksi.

Virastojen kannalta tärkeitä kysymyksiä, kuten

- palveluihin liittymisen vapaaehtoisuus tai pakollisuus sekä
- vastuukysymykset kokonaisuudessaan

ei raportissa ole käsitelty tai niihin on viitattu epämääräisesti. Kärkihankkeiden esiselvitykset ova pääosin vasta valmistumassa, joten niiden sisältöä ja vaikutuksia ei voida arvioida.

Raportissa esitettyjen tietojen perusteella Verohallitus pitää muistiossa esitettyjä toteutus- ja resurssointisuunnitelmia epärealistisina.

Verohallitus viittaa aiemmissa lausunnoissaan Time-raportista (29.10.2004), ValtIT-lainsäädäntö-osahankkeen raportista (30.8.2007), Yhteiset IT-palvelut -osahankkeen raportista (7.9.2005) sekä valtionhallinnon IT-strategialuonnoksesta (8.2.2006) esitettyihin näkemyksiin.

Yhteiskäyttöiset ja yhtenäiset palvelut

Toteutettavien hankkeiden valinnassa tulisi rajautua yhteisiin ja yhteiskäyttöisiin, sellaisenaan helposti tuotteistettaviin palveluihin. Työ tulisi aloittaa 2-3 hankkeella.

Verohallitus on valmis osallistumaan valtionhallinnolle tarjottavien yhteisten palvelujen tuotteistamiseen tarjoamalla yleisesti hyödynnettäväksi kokemustaan esimerkiksi sähköisen asioinnin, käyttäjähallinnon ja tunnistamisen alueilla.

Muistiossa ehdotetuista voisivat hyödyllisiä hankkeita olla ainakin

- Sähköisen asioinnin alusta (4.1.1)
- Kansalaisen tunnistaminen (4.1.2)
- Virkamiehen tunnistaminen ja käyttöoikeuksien hallinta (4.3.1)
- Talous- ja henkilöstöhallinnon tietojärjestelmä (4.3.3)
- Valtiokonttorin tarjoamat muut talous- ja henkilöstöhallinnon tietojärjestelmäpalvelut (4.3.4)

Edellä mainittujen lisäksi IT-palvelukeskuksen tulisi Verohallituksen mielestä panostaa systeemyö- ja kuvaamisen menetelmien sekä systeemyövälineiden yhtenäistämiseen valtionhallinnossa.

Sen sijaan esimerkiksi yhtenäinen valtionhallinnon arkkitehtuuri (4.2.1), joka periaatteessa voisi olla toivottava tavoite, on käytännössä vaikeasti saavutettavissa, jos lainkaan.

Dokumentinhallintaa ja arkistointia kehitettäessä (4.3.2) on otettava huomioon, että yleinen dokumentinhallintajärjestelmä voi oletusarvoisesti soveltua vain viraston itse tuottamiin operatiivisiin järjestelmiin liittymättömiin, "tavanomaisiin" dokumentteihin. Sen sijaan laajassa tietointensiivisessä, pääosin automatisoidussa operatiivisessa toiminnassa (esimerkiksi verotustyössä) tarvittava dokumenttien hallinta ei välttämättä sovellu valtionhallinnon yhteisen järjestelmän hallittavaksi.

Muistiossa ehdotettu koko valtionhallinnon perustietopalvelujen (Perustietotekniikka, 4.4.1-4.4.4) tuottaminen on Verohallituksen käsityksen mukaan pääosin tuottamaton, kallis ja riskialtis hankekokonaisuus, joka muistuttaa aatemaailmaltaan kertaalleen hylättyä Valtion tietokonekeskusta. Näihin hankkeisiin tulisi ryhtyä hyvin varoen tai ei ollenkaan.

Virastot ovat kehittäneet teknisen infrastruktuurinsa ja tekniset alustat ydintoimintansa tarpeiden mukaisesti. Ydintoiminnan tietojärjestelmät ja tietotekniset peruspalvelut muodostavat integroidun kokonaisuuden, jonka purkamisen siten, että virastojen omat tekniset ratkaisut korvataan yhteiskäyttöisillä palveluilla, ei ole ongelmatonta. Ainakin verohallinnossa osa ns. tukijärjestelmistä, esimerkiksi sähköposti ja asianhallinta, integroituvat kiinteästi ydintoimintaan ja sen tietojärjestelmiin.

Erityisesti Turvallinen tietoliikenne ratkaisu (4.4.4) näyttäisi suunnitelman mukaan merkitsevän valtion ryhtymistä tietoliikenneoperaattoriksi. Työasema- (4.4.1) ja käyttöpalveluita (4.4.3) voidaan tuskin toteuttaa yhtenäisellä tavalla koko valtionhal-

linnossa, jossa maanlaajuisen tietointensiivisen operatiivisen toiminnan vaatimukset poikkeavat tavanomaisten toimistorjestelmien hyödyntämisen tarpeista.

Tavoitteet, kustannukset ja hyödyt

Ajatus yhteisten, kaikille virastoille yleisesti sopivien IT-palvelujen ja -järjestelmien tuottamisesta ja hankinnasta keskitetysti on Verohallituksen mielestä kannatettava. Valtionhallinnon yhteinen IT-kehittämisen asiantuntijatuki on kannatettava ja tarpeellinen uusi toiminto.

Kärkihankeluettelon pohjalta syntyy kuitenkin kuva liian kunnianhimoisista yhtenäistämistavoitteista. Järjestelmäarkkitehtuurien ja muun IT-infrastruktuurin kattava yhtenäisyys on tuskin mahdollista; sellaiseen tavoitteeseen pääseminen on erittäin haastavaa ja aikaa vievää jo yhden hallinnonalan sisällä.

Hyötyjen perustelut puuttuvat tai ovat ylimalkaisia. Hyötylausumien tueksi on esitetty lähinnä keskeneräisiä suunnitelmia joiden oletetaan myöhemmin valmistuttuaan antavan vastaukset nyt käsiteltäviin kysymyksiin Verohallitus ei pidä mahdollisena arvioida käytettävissä olevin tiedoin IT-palvelukeskuksen kaavailun toiminnan hyötyjä.

Vaikutusta verohallinnon toimintaan voidaan arvioida vasta kun sekä ehdotettavat IT-palveluyksikön tehtävämääritykset että hankekuvaukset hyötykustannusarvioineen on tarkennettu ja konkretisoitu.

Tehtäväalue ja resurssit

Muistiossa esitetään IT-palveluyksikölle hyvin laajaa toimintakenttää. Yksikön tehtäviä ja toimintatapoja kuvataan hyvin yleisesti. Toteuttamissuunnitelman mukaan yksikön on koko varsin pieni. Silti jo ennen perustamista yksiköllä on meneillään laajoja ja kauaskantoisia hankkeita.

Verohallituksen käsityksen mukaan toisaalta sekä IT-palveluyksikön resurssitarve että yksikön järjestäytymisaika on aliarvioitu. Toisaalta on yliarvioitu mahdollisuuksia saada yksikön käyttöön ammattitaitoisia resursseja joko virastoista siirtämällä tai muuten rekrytoiden. Uuden organisaation opettelu vaihe kestää helposti oletettua pidempään, eivätkä tulokset aluksi ole odotusten mukaisia. Myös oppimisprosessi ja harjoittelu aika on otettava huomioon suunnitelmia tehtäessä.

Pitkäksi venyvän siirtymäkauden aikana on virastoissa huolehdittava olemassa olevista, yleisten palvelujen kanssa osittain päällekkäisistä järjestelmistä sekä kehitettävä niitä. On erittäin epätodennäköistä, että virastot pystyisivät tänä aikana luovuttamaan kantavia voimiaan palvelukeskukselle ja samalla huolehtimaan omasta vastuualueestaan.

Ohjausmalli, organisointi ja vastuukysymykset

Esitetty ohjausmalli on raskas eikä sen oletettuja hyötyjä ole konkretisoitu. Riskinä onkin, että mahdolliset hyödyt hukkuvat byrokraatiaan, ja että tuloksena on dynaamisuuden sijaan pysähtyneisyys.

Palvelujen yleinen pakollisuusvaatimus olisi ristiriidassa tulosohjauksen periaatteiden kanssa: Palvelujen tulisi myydä itse itsensä ja virastojen tulisi voida liittyä palvelujen käyttäjiksi todettuaan niiden tuovan lisäarvoa omaan toimintaansa. Raportista ei kuitenkaan selviä, missä määrin IT-palveluyksikön tarjoamiin palveluihin liittyminen olisi virastoille vapaaehtoista. Vaikka liittyminen olisikin pakollista, siirtymäkausi useimmissa palveluissa kestäisi joka tapauksessa vuosia. Lisäksi olisi otettava huomioon jo olemassa olevat ratkaisut.

Raportissa ei ole käsitelty vastuukysymyksiä käytännöllisesti katsoen lainkaan. Koska ohjausmalli on monimutkainen ja vastuuketjut pitkiä, tulisi nämä asiat ratkaista pikimmiten.

Lopuksi

Valtion IT-palvelukeskuksen perustamissuunnitelmaa tulisi täydentää ainakin ratkaisemalla vastuukysymykset, esittämällä hankkeiden kustannus-hyötyarviot ja ottamalla kantaa palvelujen pakollisuuteen. Virastojen tulisi voida liittyä palvelujen käyttäjiksi todettuaan niiden tuovan toimintaansa lisäarvoa tai säästöjä.

Pääjohtaja

Jukka Tammi

Johtaja

Kari Järvenpää