



LAUSUNTO

7.5.2007

SM-2007-1151/Vi-1

Valtiovarainministeriö
PL 28
00230 VALTIONEUVOSTO

Lausuntopyyntö 16.3.2007; VM 086:00/2006

**LAUSUNTO VALTIOVARAINMINISTERIÖN RAPORTISTA 'VALTION IT -
PALVELUKESKUKSEN PERUSTAMINEN. TAVOITETILA JA ALUSTAVA
TOIMEENPANOSUUNNITELMA'**

1 YLEISTÄ

Sisäasiainministeriön näkökulmasta raportin esittämä valtion IT-palvelukeskuksen tavoitetilä on hyvä ja kannatettava. Varsinainen toimeenpanosuunnitelma on vielä alustava, mutta polku nykyhetkestä tavoitetilään on suhteellisen johdonmukainen.

Toimeenpanosuunnitelmassa esitetty aikataulu näyttää olevan haasteellinen ottaen huomioon sen, että esim. hallinnonalakohtaisten palvelukeskusten tilanne on hyvin erilaisessa tilanteessa. Palvelukeskuksia on jo olemassa tai niitä ollaan rakentamassa tai sitten joillakin hallinnonaloilla tietohallinnon organisoitua yhteistyötä ei ole vielä edes aloitettukaan. Hallinnonalakohtaisen yhteistyön tekemisen toimintakulttuuri ei ole vielä iskostunut kaikille hallinnonaloille saati sitten koko valtionhallinnon tasolle. Toimintakulttuurin muutoksen lisäksi yhdenmukaisen ratkaisun toteutus jo pelkästään kärkihankkeiden osalta tulee olemaan mm. vaihtoehtoisten ratkaisumallien vuoksi hidasta.

Peruslähtöisesti kaikille yhteiset tietotekniset palvelut tulisi pyrkiä vakioimaan ja tuottamaan keskitetysti koko valtionhallinnolle. Tavoite yhteistoiminnan lisäämiseen kaikkien tietojärjestelmien teknisestä ja sisällöllisestä näkökulmasta on hyvä visio, mutta käytännössä haasteellinen lukuisine reunaehtoineen. Kyseinen prosessi on aikajänteeltään hyvin pitkä, yhtenäistämispäätöksestä jopa 5 - 10 vuotta käyttöönottoon.

Tällä hetkellä on varsin perusteltua, että eri hallinnonalojen ja virastojen edustajat osallistuvat ValtIT kehittämishankkeisiin, jotta toiminnan perustarpeet saadaan määriteltyä. On kuitenkin toivottavaa, että ValtIT -palvelukeskuksen palvelukehityksen tarpeet saadaan jatkossa kerättyä kyselyiden ja kartoitusten kautta tai ValtIT:n edustajat olisivat mukana tarvittavilta osin asiakkaiden hankkeissa keräämässä tarvittavaa tietoa omaa suunnittelua varten. ValtIT:n oman resursoinnin tulee olla jo alkuvaiheessa riittävä, ettei ValtIT:stä

virhe. numeroa ei voi esittää annetussa muodossa.

muodostu hankemoottoria, joka jatkuvasti kerää virastojen resurssit omiin projekteihinsa. Jotta palvelukeskukset voivat tuottaa tehokkaasti palveluita, on niillä itsellään oltava riittävää asiantuntemusta tehdä oikeita ja oikea-aikaisia päätöksiä asiakastarvekartoitusten perusteella.

Toimeenpanosuunnitelma tulee tarkentaa uutta hallitusohjelmaa vastaavaksi sekä laajentaa koko julkista hallintoa koskevaksi inhouse tyyppiseksi julkisen hallinnon kokonaisuudeksi. Tämä on sopusoinnussa sekä VALT-IT että KUNTA-IT strategioiden kanssa, joissa lopputulemana on JULK-IT strategia. Tällöin esimerkiksi pitkälti kuntien rahoitukseen perustuvassa pelastustoimessa voitaisiin yhtenäistää arkkitehtuurit, it-toiminnot ja laitealustat ohjelmistoihin.

SM:n hallinnonalalla ja varsinkin Väestörekisterikeskuksessa sekä Poliisin tietohallintokeskuksessa jo tehty työ tulee hyödyntää laajemminkin ValtIT:n piirissä. Tämän lausunnon lopussa on tarkemmin esitetty VRK:n tavoittelemaa roolia sekä VRK:n suunnitteleman sähköisen asioinnin tukipalvelujen kokonaisuutta (ns. Gateway-konsepti).

2 SM:n hallinnonalan SMTTK -hanke

Sisäasiainhallinnon tuottavuusohjelman mukaan tarkoituksena on perustaa hallinnonalan yhteinen tietotekniikkakeskus nykyisen Poliisin tietohallintokeskuksen (PTHK) pohjalta. Tavoitteena on luoda koko hallinnonalan yhteinen tietohallintoasioita hoitava palvelukeskus (HALTIK), joka vastaa tietoteknisistä peruspalveluista, tietotekniikkaan liittyvistä asiantuntijapalveluista sekä turvaklusteri-palvelujen tuottamisesta tilaaja-tuottaja -periaatteella. Tavoite on, että keskus aloittaa toimintansa 1.3.2008.

Tietotekniikkakeskus ottaa hoitaakseen kaikki nykyisen Poliisin tietohallintokeskuksen ylläpitämät poliisin tietojärjestelmät ja rekisterit sekä sen poliisille tuottamat tietotekniikkapalvelut. Häätäkeskuslaitos on tehnyt aiesopimuksen Poliisin tietohallintokeskuksen kanssa Häätäkeskuslaitoksen tietohallinnon tehtävien siirtämisestä perustietotekniikka-palveluita laajemmin tietotekniikkakeskukselle. Palvelusopimukseen perustuvan yhteistyön on tarkoitus alkaa 1.3.2008. Tietotekniikkakeskuksella on toimintansa alkuvaiheessa sisäasiainhallinnon ydinjärjestelmien ylläpito- ja kehitystehtäviä. Mikäli Hallinnon tietotekniikkakeskus (HALTIK) katsottaisiin tietyn perustietotekniikkapalvelun osalta laajennettavaksi valtionhallinnon piirissä parhaaksi tuottajaksi, ratkaistaisiin palvelun tuottaminen erillisenä kysymyksenä valtiovarainministeriön kanssa. Tässä yhteydessä henkilöstöasiat on käytävä perusteellisesti läpi raportissa mainittujen periaatteiden mukaisesti.

3 Raportin linjausten toimeenpano

Raportin johtavana ajatuksena on voimakas keskittäminen. Keskittäminen ei kuitenkaan saa missään vaiheessa johtaa virastojen palvelujen väliaikaiseen heikkenemiseen siten, että virastojen varsinainen operatiivinen toimintakyky heikkenee.

Kärkihankkeiden joukossa on sisällöltään monia sellaisia palveluita, joissa SM:n hallinnonalalla on edetty pitkälle. Kärkihankkeiden ja Valtion IT -palvelukeskuksen työssä tämä kokemus tulisi käyttää hyväksi ja tehdä esimerkiksi palvelusopimukseen perustuvaa tiivistä yhteistyötä tulevan HALTIKin kanssa. Kärkihankkeiden alustaviin

palvelukuvauksiin tulisi sisällyttää perustietotekniikan alle siellä jo mainittujen palveluiden lisäksi reaaliaikaiseen viestintään liittyvät palvelut sekä portaalit ja sähköiset työtyhmätilat.

Sivulla 7 esitetty toiminnan käynnistämisen aikajänne vaikuttaa pitkältä. Toiminnan käynnistämisen toteuttamisessa on erityistä huomiota kiinnitettävä siihen, että laadukkaita palveluita tarjotaan asiakkaille mahdollisimman pian. Muuten on vaarana, että uuden organisaation uskottavuus kärsii ja sen palauttaminen voi olla vaikeaa, varsinkin jos alkuvaiheessa tehdään investointeja ja hyötyjä suunnitellaan saatavaksi vasta vuosien päästä.

Tavoitteena pitää olla palvelut, jotka ovat valtionhallinnon, hallinnonalojen ja yksittäisten virastojen näkökulmasta tarkasteltuina kokonaistaloudellisesti edullisimpia ja hankintalainsäädännön mukaisia. Tässä olisi erinomainen mahdollisuus todentaa keskitetyn palvelun lisäarvo verrattuna kaupallisiin palveluihin.

4 RISKIEN HALLINTA (raportin kappale 3.5)

Toiminnan varmistamiseen liittyvien riskien osalta on syytä tehdä yksityiskohtaiset suunnitelmat, joilla riskien toteutuminen vältetään. Asiantuntevat henkilöresurssit on syytä varmistaa myös muillakin tavoin, kuin olettamalla valtiohallinnon asiantuntijoiden siirtyvän vapaaehtoisesti tai virkasiirroilla perustettavaan yksikköön. Vastaavasti palvelukeskuksen riittävä aloitushetken palveluvalikoima ja -taso on varmistettava etukäteen, jotta yksikkö saa riittävän statuksen palveluntarjoajana. Myös toiminnan käynnistämisen riskejä on hyvä varmistaa yksityiskohtaisemmilla suunnitelmilla, joiden oleellisena osana on varmistaa toiminnan aloittamisen riittävä rahoitus ja sen kustannus/hyöty -suhde.

Riskianalyysin osalta suurena uhkakuvana on se, että Valtion IT-palvelukeskus ei pysty laadullisesti, kustannuksellisesti eikä aikataulullisesti toteuttamaan hyviä tavoitteitaan ja palveluitaan.

Raportissa mainitun ITIL:n ohella olisi parhaina käytäntöinä s. 21 mainittava myös tietoturvastandardit ISO/IEC 27001 ja ISO/IEC 17799, joiden mukaiset vaatimukset myös Valtion IT-palvelukeskuksen palveluiden tulisi täyttää.

5 ASIOINTIKORTIT JA VIRKAMIESTEN TUNNISTAMINEN

ValtIT:n virkamiehen tunnistaminen ja käyttöoikeuksien hallinta- hankkeessa (Virtu) on määritelty virastorajat ylittävän tunnistamisen vaatimaa infrastruktuuria, jonka yhtenä tavoitteena on varmistaa virkamiehen yksilöivien tunnistetietojen välittäminen turvallisesti eri tietojärjestelmien välillä.

Virtu -palvelun kuvauksessa (liite 1. kohta 4.3.1) todetaan, että palvelussa ei edellytetä siirtymistä virkakortteihin. Myöskään oman henkilöstön tunnistamisen osalta ei ole mainittu virkakorttiraikaisu osana tunnistautumista (taulukko sivulla 12). Tällä hetkellä jokainen ministeriö sekä ministeriöiden alainen hallinnonala on sopimussuhteessa VRK:hon pitkällä asiointikorttien sopimuksilla. Asiointikorttien käyttöönotto virkamiesten tunnistamisvälineenä on edennyt hyvin, sillä noin 20 % koko julkishallinnosta on jo nyt tunnistamis- ja allekirjoitusratkaisujen osalta (tuote/ välinetasolla) toteutettu. Vuoden 2007 lopussa osuuden pitäisi olla jo 35 %. Toisaalta sähköisen asioinnin alustan palvelukuvauksessa (Liite 1 kohta 4.1.1) vireillepanosovellusten speksissä on mukana

allekirjoitus, samoin kuin liitteen 1 kohdassa 4.4.2 on mainittu sähköpostin salausta, mutta ei varmenteita sisältäviä virkakortteja osana sähköpostiratkaisua. Koska edellytykset virkakorttien käyttöönotolle ovat olemassa ja tarve niiden käytölle on varsin selkeä, on toivottavaa, että virkakortti tuodaan raportissa positiivisemmin esiin osana virkamiesten tunnistamisratkaisua päinvastoin kuin raportin viesti tällä hetkellä on.

Koska tavoitteena on, että hallinnon tehokkuutta lisätään sähköisillä palveluilla, ovat virkavarmenteiden mahdollistamat tunnistamis- ja allekirjoitustoiminnot keskeisiä elementtejä mm. päätösten valmistelussa, esittelyssä ja päätöksessä. Siksi sisäasiainministeriön ja Väestörekisterikeskuksen näkemyksen mukaan nyt jo laajasti käytössä olevan virkakorttiratkaisun tulee olla kaikkia viranomaisia velvoittava tunnistamisen ja allekirjoitustoimintojen ratkaisu.

6 VÄESTÖREKISTERIKESKUKSEN ROOLI YHTEISTEN IT-PALVELUJEN TUOTTAJANA

Väestörekisterikeskuksen nykyisiä palveluita ovat väestötietojärjestelmän monipuolisten tietopalveluiden lisäksi erilaiset varmentamiseen liittyvät palvelut sekä vaaleihin liittyvät tehtävät. Lisäksi viraston vastuulla on muutamia erityisrekistereitä kuten holhousasioiden rekisteri ja JULHA (Julkishallinnon yhteishakemisto). Perinteisen rekistereiden pitoon ja tietopalveluihin liittyvän osaamisen lisäksi Väestörekisterikeskus on määrätietoisesti laajentanut toimialaansa sähköisen asioinnin suuntaan ja toivoo asemansa tietoyhteiskunnan sähköisen asioinnin vahvana toimijana kasvavan edelleen.

Väestörekisterikeskuksen visiona vuonna 2010 on toimia tietoyhteiskunnan luotettavana palvelukeskuksena, jolla on kyky ja vahvuudet tuottaa sähköisen asioinnin tukipalveluita sekä hallinnon keskitettyjä IT-palveluita. Väestörekisterikeskus on halukas ottamaan suurempaa vastuuta sähköisten palveluiden tukitoimintojen tuottajana, sillä monien keskitettyjen yhteisten IT-palveluiden tuottajan tai hallinnoijan rooli sopii hyvin Väestörekisterikeskukselle. Väestörekisterikeskuksella on tunnustettu asema sähköisten asiointipalveluiden taustalla perusrekisteri- ja varmennepalveluiden tuottajana sekä tietosuojan ja -turvan asiantuntijavirastona (mm. BS 7799-sertifikaatti). Väestörekisterikeskus on neutraali valtion viranomainen, jolla on kokemusta ja näyttöä valtionhallinnon ja kuntien palvelusta sekä pitkäaikaisesta yhteistyöstä yksityisen sektorin toimijoiden kanssa. Väestörekisterikeskus on tulevaisuudessakin luonteva taho tuottamaan ja vastaamaan sähköistä asiointia tukevista uusista ja valmisteilla olevista keskitetyistä palveluista julkishallinnon ja laajemman käyttäjäkunnan tarpeisiin.

VRK:n toiminta tukee hyvin ValtIT:n tavoitteita ja he ovat jatkossakin halukkaita tiiviiseen yhteistyöhön ValtIT:n, KuntaIT:n ja tulevan JulkIT:n kanssa kehitettäessä yhteisiä palveluja ja niiden tuotantoa. VRK on myös valmis ottamaan nykyistä huomattavasti laajemman roolin ValtIT:n jatkotyötä organisoitaessa. Valtion yhteisten IT-palveluiden (esim. tunnistamisen, väestötietojärjestelmän ja miksei muitakin) integroijan, kehittäjän ja koordinoijan rooli sopii hyvin VRK:lle ottaen huomioon viraston osaamisen ja kokemuksen maksullisen palvelutuotannon organisoinnista. Laajaneva rooli edellyttää VRK:lle lisää resursseja ja toimintamallin suunnittelua yhteistyössä SM:n ja VM:n kanssa. Nyt kun uuden hallituksen hallitusohjelmasta johtuvien ministeriöitä koskevien organisaatiomuutosten myötä Väestörekisterikeskus on 1.1.2008 lukien siirtymässä sisäasiainministeriön hallinnonalalta valtiovarainministeriön hallinnonalalle, on VRK:n ja ValtIT väliselle yhteistyölle entistä paremmat edellytykset. Tietohallinnon yhteistyöorganisaatioiden

(ValtIT, KuntaIT ja tulevan JulkIT) ja VRK:n välisen yhteistyön käytännön organisoinnin lähtökohtana voisi olla tilaaja-tuottaja- malli.

6.1 VRK:N GATEWAY-HANKE – SÄHKÖISEN ASIOINNIN TUKIPALVELUJEN KOKONAISUUS

IT palvelukeskuksen toiminta-ajatus on, että palvelukeskus vastaa valtion IT-strategian mukaisten yhteisten tai yhtenäistettyjen IT-palveluiden tuotannon järjestämisestä ja ottaa vastuun kehittämishankkeiden toteuttamisesta ja niiden tuotannon järjestämisestä.

IT-palvelukeskuksen on alustavasti suunniteltu vastaavan kappaleessa 2.3.5 taulukoiduista palveluista, joka sisältää mm. sähköisen asioinnin alustan jatkokehityksen ja käyttöönotot, joihin on kappaleen 3.4 taulukon mukaan budjetoitu investointirahaa vuodesta 2009 alkaen osana ValtIT-kärkihankkeiden rahoitusta. Ko. kärkihankkeen alustava palvelukuvaus on raportin liitteenä 4.1.1

Väestörekisterikeskus on keväällä 2005 alkaneessa Gateway hankkeessaan määritellyt joukon palveluja, joiden perustana ovat väestötietojärjestelmän tietopalvelut sekä henkilö- ja asiointivarmenteiden mahdollistamat tunnistamis- ja allekirjoitusratkaisut. Tavoitteena on myös koostaa palveluihin kumppanuuksien kautta muiden rekistereiden tietoja. Määritellyt sähköisen asioinnin tukipalvelut liittyvät:

- luotettavaan tunnistamiseen ja yksilöintiin
- henkilöön liittyvän ominaisuuden, roolin, oikeuden tai muun tiedon varmistamiseen ja todentamiseen
- varmistettujen tunnistamis-, yksilöinti- ja muiden henkilöön liittyvien rekisteritietojen siirtämiseen ja yhdistämiseen asiointiprosessiin
- tapahtuma-ajankohdan varmentamiseen ja määrittämiseen
- suostumuksen varmistamiseen
- sähköiseen allekirjoittamiseen

Mainitut tukipalvelut ovat osin ValtIT:n sähköisen asioinnin alustallekin suunniteltuja palvelumoduuleja. Väestörekisterikeskus seuraa tiiviisti ValtIT-hankkeen päätöksiä tukipalveluiden hankinta- ja toteuttamistavoista tai vaihtoehtoisesti myönteistä päätöstä VRK:n hankkeen toteutusvaiheen lisärahoittamisesta. Nyt lausuntokierroksella olevan raportin perusteella voidaan olettaa, että näiden sähköiselle asioinnille tarpeellisiksi todettujen tukipalveluiden käytännön toteuttaminen alkaisi ValtIT vetoisesti, mutta aikaisintaan vasta v. 2009. Epäselvän tilanteen selkiyttämiseksi Väestörekisterikeskus toivoo, että täsmälliset linjaukset ko. tukipalveluiden toteuttamisesta ja rahoitustavoista tehdään mahdollisimman pian. VRK on tarvittaessa valmis antamaan Gateway-hankkeessa tuotettua määrittelyaineistoa ja osaamista myös ValtIT:n käyttöön.

VRK:n käymien lukuisten keskustelujen perusteella julkishallinnossa on olemassa laaja tarve Gateway-hankkeessa määritellyille palveluille. Mm. OM:n hallinnonalalla vireillä olevien eApostille- ja eProkura-ratkaisujen toteutuksessa on mahdollista hyödyntää VRK:n gateway-konseptin mukaisia roolin varmistamisen ja varmennetun aikaleiman palveluita.

7 MUITA YKSITTÄISIÄ HUOMIOITA

Sisäasiainministeriö haluaa kiinnittää vielä huomiota seuraaviin asiakohtiin ja ehdottaa raporttiin alla olevia tarkennuksia:

Sivulla 7 luku 2.

Valtion IT toiminnassa kokonaisuutena pyritään yhtenäistämään ja tehostamaan toimintaa useilla keinoilla ja osa-alueilla:

- Käytetään yhtenäisiä ja yhteentoimivia arkkitehtuureja ja menetelmiä sekä toteutetaan yhtenäisesti määritelty perustietoturvaso
- Tehostetaan kaikkien tietojärjestelmien teknistä ja sisällöllistä yhteentoimivuutta ja yhtenäisyyttä
- Yhtenäistetään koko valtionhallinnon IT-infrastruktuuria ja tukitoimintojen tietojärjestelmiä

Sivulla 8 luvussa 2.2. kohta Henkilöstö viimeinen lause Mikäli palvelukeskuksen kehittämiseen liittyy sisäisiä siirtoja tai henkilöstön sopeuttamista, ne toteutetaan noudattaen hyvää henkilöstöpolitiikkaa ja VN 23.3.2006 periaatepäätöstä ”henkilöstön järjestäminen organisaation muutostilanteissa”.

Ammattitaitoisen henkilöstön saatavuus on huomioitava palvelukeskuksen sijaintipaikkaa määrättäessä.

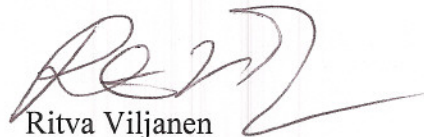
Sivulla 13 luku 2.3.6. Sivun toiseksi viimeinen kappale Kukin prosessi miehitetään tarkoituksenmukaisesti, aluksi huomioiden keskeisten osa-alueiden vastuulliset prosessit. (esim..).

Sivulla 18 luku 2.4.3: Kaikista palveluista veloitetaan asiakasta ml. osallistuminen eri hallinnonalojen työryhmiin. Tämän periaatteen toetutuminen estää normaalin hallinnollisen työryhmyöskentelyn, johon asiantuntijat osallistuvat virkatehtävissään ilman erityiskorvauksia. Tilattuun projektityöhön mainittu periaate on sovelias.

Luvussa 2.6 IT-palvelukeskuksen sisäisessä rakenteessa tulisi huomioida myös koulutuksen ja tiedotuksen näkökulmat.

Sisäasiainministeriö osallistuu mielellään yhteistyöhön tämän raportin mukaisen toimeenpanosuunnitelman toteuttamiseen.

Kansliapäällikkö


Ritva Viljanen

Hankejohtaja


Tapio Aaltonen

Jakelu

Ministeriön osastot ja erillisyksiköt
Väestörekisterikeskus
Poliisin tietohallintokeskus
Keskusrikospoliisi
Ulkomaalaisvirasto
Hätäkeskuslaitos
Rajavartiolaitos
Lääninhallitusten tietohallintoryhmä