

4.5.2007

Valtiovarainministeriö

PL 28
00023 VALTIONEUVOSTO

Lausuntopyyntö 16.3.2007, VM086:00/2006

LAUSUNTO VALTION IT-PALVELUKESKUSTA KOSKEVASTA VM:N RAPORTISTA

Valtion it-toimintojen yhdenmukaistaminen on tärkeä ja kannatettava päämäärä. Ei kuitenkaan ole selvää, että juuri yhteisen koko valtiota palvelevan it-palvelukeskuksen perustaminen olisi tämän vuoksi tarpeellista. Monilla on yhä muistissaan taannoisen Valtion tietokonekeskuksen aikaiset virheet, eikä niitä toivota toistettavan. Kauppa- ja teollisuusministeriö on huolissaan siitä, että valtion it-palvelukeskushanke yrittää edetä kohti sinänsä hyvää päämäärää liian kaavamaisesti, osittain katteettomilla lupauksilla ja keinoin, jotka eivät ole kokonaisuudenkaan kannalta täysin tarkoituksenmukaisia.

Valtion it-palvelukeskuksen kokonaiskonsepti perustuu — kuten ValtIT muutenkin — siihen, että valtio päättää keskitetysti koko organisaatiotaan koskevista it-toiminnan käytännön järjestelyistä. Jos kuitenkin päätöksestä käytännössä vastaa vain valtiovarainministeriö, vaikuttaa se ristiriitaiselta muiden ministeriöiden omaa hallinnonalaansa koskevan toimivallan suhteen. It-toiminta on nimittäin monessa ministeriössä ja virastossa niin vahvasti sidoksissa ydintoimintaan, ettei sitä koskevan ohjauksen soisi olevan irrallaan varsinaisen toiminnan tulosohjauksesta. Rajanveto sille, mikä osa it-toiminnasta mahdollisesti on substanssiasioista riippumatonta tukipalvelua, on varsin vaikeaa, kun tarpeiden ja toimintatapojen erot eri organisaatioiden välillä ovat suuret.

It-palvelukeskukselle esitetty ohjausmalli korostaa valtion it-strategian mukaisesti ministeriöiden roolia hallinnonalojensa it-toiminnan koordinoijina ja ohjaajina. Kauppa- ja teollisuusministeriö tiedostaa, ettei se tässä suhteessa ole vielä ohjannut hallinnonalaansa virastoja ja laitoksia yhtä määrätietoisesti kuin eräät muut ministeriöt. KTM toivoo, että valtiovarainministeriö ValtIT-ohjelmaa eteenpäin viedessään ottaa ministeriö- ja hallinnonala-kohtaiset erot huomioon — ne voivat edellyttää esimerkiksi ministeriöittäin erilaisia panostuksia tietohallintotyön kehittämiseen ja yhdenmukaistamiseen.

4.5.2007

Toimintamalli ja organisointi

Raportin mukaan valtio voisi it-palvelukeskuksen perustamisen myötä ottaa yhä laajemmin itse tuottaakseen myös sellaisia operatiivisia it-palveluja, joita on laajasti ja joustavasti tarjolla kaupallisilta markkinoilta. Mikä olisi se lisäarvo, jonka valtion it-palvelukeskus tuottaisi verrattuna kaupalliseen tarjontaan tai jo olemassa oleviin hallinnonalakohtaisiin palvelukeskusratkaisuihin — tähän raportti ei anna vakuuttavan selvää vastausta. Esimerkiksi kilpailuttamiseen liittyvät keskittämisen- ja volyymihyödyt ovat saavutettavissa huomattavasti helpommin kehittämällä ja laajentamalla Hanselin jo nyt varsin hyvin toimivia palveluja.

Malli, jossa valtion it-palvelukeskus toimii välittäjänä ulkoistettujen (kaupallisten) palvelujen hankinnassa ja käytössä, vaikuttaa sekä taloudellisesti että toiminnallisesti tehottomalta. Raportin esittämä ajatus omakustannusperiaatteen noudattamisesta tuskin riittää niiden lisäkustannusten kattamiseksi, mitä välittäjätoiminta väistämättä aiheuttaa. Erityisen suuria haasteita liittyisi lisäksi palvelutasojen suunnitteluun ja toteuttamiseen, sillä asiakasorganisaatioiden tarpeet ja hankintoihin liittyvät strategiset painotukset olisivat mitä todennäköisimmin varsin vaihtelevia.

Vaihtoehtoinen malli, jossa it-palvelukeskus tuottaisi olennaisen osan palveluista itse, asettaa kovan haasteen tarvittavan osaavan henkilöstön saannille. Näköpiirissä ei liene, että valtio työnantajana houkuttaisi parhaita it-osaajia yritysmaailmasta aiempaa helpommin. Toisaalta it-ammattilaisten kokoaminen uuteen palvelukeskukseen hallinnonaloilla jo nyt toimivan henkilöstön joukosta voisi aiheuttaa vakavia virastokohtaisia osaamisvajeita. Selväähän on, että it-palvelujen ostajaorganisaatiot tarvitsevat myös omaa it-osaamista riippumatta siitä, onko kumppanina palvelukeskus vai kaupallinen yritys. Tämä palvelujen itse tuottamisen malli on mitä ilmeisimmin myös ristiriidassa valtion tuottavuusohjelman kanssa.

Liiallinen palveluhankintojen keskittäminen voi vinouttaa markkinoita tavalla, joka kääntyy valtioasiakasta itseään vastaan. Jos palveluja hankitaan vain erittäin suurina kokonaisuuksina, ani harva palveluntarjoaja pystyy tekemään hyväksyttäviä tarjouksia. Näin keskisuuretkin yritykset (pienistä puhumattakaan) tulevat pelatuiksi pois jo kilpailuttamisen lähtöasetelmassa, ja tämä koituu nopeasti esimerkiksi kotimaisen pk-sektorin tappioksi.

Sen sijaan, että perustaisi yhden suuren it-palvelukeskuksen, tulisi valtion tähdätä it-toimintansa yhtenäistämiseen ja yhteentoimivuuden edistämiseen luomalla ja linjaamalla yhteisiä toimintamalleja, arkkitehtuureja ja standardeja. Niistä tärkeimmät voisi määrätä kaikkia valtion organisaatioita velvoittaviksi — tarvittavat siirtymäajat asettaen — jolloin hankintayksiköille jäisi mahdollisuus itse valita oma tapansa toteuttaa yhteiset ratkaisut. Toteutusvaihtoehtoja jäisi tällöin karkeasti luokitellen kolme:

1. palvelukeskusten avulla esimerkiksi hallinnonalakohtaisesti
2. ulkoistamalla (ensisijaisesti Hansel-puitesopimusten avulla)
3. itse tuottaen.

4.5.2007

Raportin hahmotelmat uuden it-palvelukeskuksen organisaatioksi ovat varsin haparoivia. Avoimeksi jätetään mm. organisatorinen perusratkaisu: olisiko palvelukeskus oma virastonsa vai osa esimerkiksi Valtiokonttoria? Näistä jälkimmäinen vaihtoehto on KTM:n mielestä selvästi parempi; uuden viraston perustaminen ei vaikuta tarpeelliselta. Toki Valtiokonttoriratkaisussakin riittää vielä tarkentamista esimerkiksi toimivan asiakasohjauksen aikaansaamiseksi.

It-palvelukeskukselle esitetty palvelujen ohjausmalli on teoreettisesti mainio, mutta sen uskottavuutta nakertaa palvelukeskukselle kaavailtu volyyymi. Käytännön kokemukset viittaavat siihen, että asiakasohjaus toimii parhaiten keskisuurissa ratkaisussa, joissa yksittäisen asiakkaan kannalta usein elintärkeät erityistoiveet eivät hautaudu suurelle asiakasmäärälle sopivien kompromissien alle.

Toimeenpano- ja aikataulusuunnitelmat

Palvelukeskuksen asiakkaiksi tulevien olisi erittäin tärkeää tietää hyvissä ajoin ja riittävän konkreettisesti, milloin ne voivat mitkään palvelunsa siirtää nykyratkaisustaan palvelukeskuksen hoidettavaksi. Tähän pyrkiessään raportti esittää it-palvelukeskuksen perustamiseen liittyvät aikataulut ja etenemissuunnitelmat kovin kunnianhimoisina siihen nähden, miten karkealla tasolla suunnittelu raportista päätellen yhä on. Vaikka osa tulevista palveluista jo pystytäänkin alustavasti hahmottelemaan mm. ValtIT:n kärkihankkeisiin viittaamalla, on toimivaan tuotteistamiseen vielä pitkä matka.

Raportti pitää kärkihankkeiden sujuvaa etenemistä itsestään selvänä, vaikka nämä ovat lähes kauttaaltaan vasta esiselvitysvaiheessa. Eikö sille vaihtoehdolle haluta lainkaan jättää tilaa, että joku kärkihankkeista ei esiselvityksen perusteella osoittautuisikaan toteutuskelpoiseksi? Rohkeutta myös kärkihankkeiden perusteelliseen uudelleenarviointiin ja mahdollisesti joidenkin hankkeiden pysäyttämiseen on oltava, jos tarvetta ilmenee.

Saadakseen palvelutuotantonsa (joko omana tuotantona tai ulkoistettuna palveluna) uskottavasti alkuun on uuden palvelukeskuksen kyettävä osoittamaan oma palvelukykynsä. Tätä varten sen pitää voittaa ensimmäiseksi ainakin muutaman pilottiorganisaation luottamus. Raportti ei valitettavasti vielä kerro, miten tämä tapahtuu, vaikka lupaakin houkutella asiakkaita niin hyvällä palvelutarjonnalla, ettei siitä tohdi kieltäytyä. Pakkokeinojen tie olisi sikin asiakkaiden kannalta ikävin vaihtoehto.

Raportti todennäköisesti aliarvioi it-palvelukeskuksen henkilöstömäärän, sillä tarvittavan osaamisen skaala on melkoinen. Jo pelkkä sopimusten ja asiakkuuksien hallinta tulee varmasti työllistämään kaavailtua enemmän asiantuntijoita, koska palvelujen, hallittavien tekniikoiden, asiakkaiden ja ulkoisten toimittajien kirjo on oleva huikea. Toisaalta mitä suuremmaksi palvelukeskus muodostuu, sitä mahdottomampi se on pysyä raportin kuvaillemalla tavalla "pienellä ja ketterällä".

4.5.2007

Raportti laiminlyö huolestuttavalla tavalla it-palvelukeskuksen muodostamiseen liittyvien riskien tarkastelun. Riskien tunnistaminen on hyvin pinnallista, eikä riskien hallitsemiseksi ole esitetty oikeastaan minkäänlaisia keinoja.

VNTHY:n rooli ja merkitys

Vaikka it-palvelukeskusraportti ei varsinaisesti ota kantaa valtioneuvoston tietohallintoyksikön tulevaisuuteen, kauppa- ja teollisuusministeriö ilmoittaa olevansa vahvasti sen kannalla, että VNTHY voisi jatkaa ja kehittää toimintaansa nimenomaan ministeriöiden eli valtioneuvoston palveluun erikoistuneena it-palvelukeskuksena.

Kauppa- ja teollisuusministeriö itse on jo usean vuoden ajan määrätietoisesti pyrkinyt aktiiviseen tietohallintoyhteistyöhön valtioneuvoston piirissä. Se on myös siirtänyt merkittävän osan omista it-palveluistaan valtioneuvoston tietohallintoyksikön hoidettavaksi ja samalla luovuttanut VNTHY:lle myös osan it-henkilöstöstään (kaksi virkaa määrärahoineen vuonna 2005). Näin toimittuaan KTM katsoo olevansa — perustelluin syin — keskimääräistä riippuvaisempi VNTHY:n palvelukyvyistä ja toiminnan jatkuvuudesta.

Uuden hallitusohjelman mukanaan tuomat ministeriö- ja hallinnonalarakenteiden muutokset korostavat ajankohtaisella ja kouriintuntuvalla tavalla tarvetta siihen, että tietohallintotoiminta olisi nimenomaan valtioneuvostotasolla vahvasti koordinoitua. Asetelma, jossa ministeriöt kytkeytyvät ensisijaisesti oman hallinnonalansa it-arkkitehtuuriin ja palveluskeskusratkaisuihin, sen sijaan voi olennaisesti vaikeuttaa ministeriöiden välistä yhteistyötä ja siihen liittyviä organisatorisia muutoksia.

Odotettavissa on, että myös tulevaisuudessa tehdään aika ajoin rohkeita ministeriö- ja hallinnonalarajojen tarkistuksia. Näiden muutosten toteuttamiseen liittyvä operatiivinen kitka olisi merkittävästi vähäisempi, jos kaikki ministeriöt järjestäisivät it-toimintansa mahdollisimman yhdenmukaisesti vahvan yhteisen palvelukeskuksen toteuttamassa ympäristössä. VNTHY:n vahvistaminen tällaisena valtioneuvoston palvelukeskuksena on KTM:n näkemyksen mukaan merkittävästi realistisempi ja tarkoituksenmukaisempi vaihtoehto kuin samanaikaisesti koko valtiota palvelevan uuden organisaation perustaminen.

Yhteenveto

Valtion it-toimintojen yhdenmukaistaminen on tärkeä ja kannatettava päämäärä, mutta kauppa- ja teollisuusministeriö ei ole vakuuttunut siitä, että juuri valtion it-palvelukeskuksen perustaminen olisi paras tie edetä asiassa. Ministeriön mielestä olisi huomattavasti tärkeämpää kehittää valtion it-toiminnalle yhteisiä suuntaviivoja, toimintamalleja ja standardeja, jotka varmistavat riittävän yhteensopivuuden, toimintavarmuuden ja tietoturvallisuuden kaikessa valtion tiedonhallinnassa palvelujen organisointitavasta riippumatta. Osa linjauksista voisi olla velvoittavia, osa voisi joustaa markkinoiden ja tekniikan kehittymistä myötäillen. Käytännön toteutuksille tulisi

4.5.2007

kuitenkin jättää hallinnonala- ja virastokohtaista harkinnanvaraa, jossa vaihtoehtoina ovat mm. suora ulkoistaminen (Hansel-puitejärjestelyjä hyväksi käyttäen), palvelukeskusten käyttö ja oma palvelutuotanto.

Jos valtion it-palvelukeskuksen perustaminen kuitenkin etenee raportin hahmottelemalla tavalla, KTM pitää ehdottoman tärkeänä, että sen toteutusta suunnitellaan huolellisesti ja hätäilemättä sekä rakentavassa yhteistyössä tulevien asiakkaiden kanssa, hallinnonalojen erityispiirteet ja -tarpeet ja lausuntokierrokselta saatava palaute asianmukaisesti huomioon ottaen.

Kauppa- ja teollisuusministeriö pitää tärkeänä, että VNTHY voisi jatkaa ja kehittää toimintaansa nimenomaan ministeriöiden eli valtioneuvoston palveluun erikoistuneena it-palvelukeskuksena. Tällaisen tarve ja merkitys korostuvat myös uuden hallitusohjelman mukaisia ministeriö- ja hallinnonalarajat ylittäviä organisaatiomuutoksia toteutettaessa.

Kauppa- ja teollisuusministeriö on tätä lausuntoaan varten tiedustellut myös hallinnonalan virastojen ja laitosten näkemyksiä tarkasteltavana olevasta raportista, ja saatu palaute on lausuntoa kirjoitettaessa otettu huomioon.

Erkki Virtanen
kansliapäällikkö

Olli Nykänen
neuvotteleva virkamies

TIEDOKSI

KTM:n hallinnonalan it-koordinointiryhmä