



Kertomusluonnoksesta annetut lausunnot

Yhteentoimivuus valtion ICT-sopimuksissa (7/2015) 262/54/2013

Valtiovarainministeriö, 20.4.2015.

Työ- ja elinkeinoministeriö, 21.4.2015.



20.4.2015

**Tarkastuskertomusluonnos Yhteentoimivuus valtion ICT-sopimuksissa,
Dnro 262/54/2013**

Valtiontalouden tarkastusvirasto (VTV) on pyytänyt valtiovarainministeriöltä (VM) lausuntoa tarkastuskertomusluonnokseen *Yhteentoimivuus valtion ICT-sopimuksissa* sisältyvistä alustavista kannanotoista.

Valtiovarainministeriö toteaa tarkastuskertomusluonnoksessa esitetyistä kannanotoista lausuntonaan seuraavaa:

Tietojärjestelmähankintoihin kohdistuvan säädösohjauksen yhteisvaikutuksia ei huomioida riittävästi

Kannanotossa todetaan, että VM:n budjettiosasto pyrkii edistämään hankintatoimen ja hankintojen keskittämistä säädösohjauksella. Hankintatoimen ohjaus ei kuitenkaan nykytilanteessa ole VM:ssä enää budjettiosastolla, vaan se on siirtynyt henkilöstö- ja hallintopoliittikaosastolle. Siirrolla ei sinänsä ole itse asian kannalta merkitystä.

Valtion tieto- ja viestintätekniikkakeskus Valtoriin viittaavassa kannanotossa mainitaan, että keskitetysti tehdyt hankinnat asettavat reunaehdoja virastojen ydintehtäviä tukeville tietojärjestelmille. Tästä jää kuitenkin epäselväksi, miten keskitetty perustietotekniikan järjestäminen asettaisi reunaehdoja virastojen ydintehtävien tietojärjestelmille ja mitä nämä reunaehdot olisivat.

Informaatio-ohjaus ei ole ollut riittävän laadukasta

VM on tarkastuskertomuksen havaintojen kanssa samaa mieltä siitä, että ICT-hankintojen ohjauksen kannalta kokonaisarkkitehtuurityön tuottama sisältö ei ole ollut riittävää laajan yhteentoimivuuden aikaansaamiseksi. Toisaalta raportissa kuitenkin myös todetaan, että organisaatioiden oman kokonaisarkkitehtuurin myötä yhteentoimivuus organisaation sisällä on parantunut ja hankinnoissa se otetaan huomioon.

Kannanotossa on todettu informaatio-ohjauksesta muun muassa seuraavasti: ”Aineistot eroavat rakenteiltaan, eivätkä ne ole keskitetysti saatavilla. Aineistoissa käytetyt käsitteet on mahdollista tulkita monin eri tavoin. Aineistot ovat kielensä ja esitystapansa suhteen vaikeaselkoisia ja vaikuttavat suunnatun lähinnä teknisille asiantuntijoille.” Tarkastuskertomuksen perusteella jää kuitenkin epäselväksi, miten näihin päätelmiin on päädytty, koska kertomuksen liitteenä olevan kyselyn tulokset antavat osin erilaisen kuvan. Esimerkiksi väittämän ”Julkisen hallinnon tietojärjestelmien yhteentoimivuutta koskevat ohjeet ja suositukset ovat ymmärrettäviä” vastausten keskiarvo on 3,42 ja väittämän ”Julkisen hallinnon tietojärjestelmien yhteentoimivuutta koskevat ohjeet ja suositukset ovat helposti saatavilla” keskiarvo 3,39. Ainakin näitä tuloksia vasten edellä esitetty tulkinta tuntuu melko ankaralta.



Jotta tietohallintolain mukaisella lausuntomenettelyllä olisi mahdollista vaikuttaa myös yhteentoimivuuden edistämiseen, edellytyksenä on, että lausuntoja pyydetään kattavasti ja yhtenäisillä menettelyillä. Tätä tarkoitusta varten asiasta on vuoden 2014 lopussa säädetty tarkemmin asetuksella. Vaikka yhteentoimivuus onkin yksi lausuntomenettelyssä tarkasteltavista asioista, niin lausuntomenettelyä koskevaa asetusta ei ole kuitenkaan erityisesti laadittu yhteentoimivuuden edistämisen näkökulmasta. Sen sijaan lausuntomenettelyllä pyritään kokonaisuutena tukemaan kehitysinvestoinneilla tavoiteltavien hyötyjen saavuttamista, mikä on aikanaan tietohallintolakia laadittaessa ollut koko lausuntomenettelyn keskeinen peruste.

ICT-hankinnat ovat liian erillään toiminnan kehittämisestä

VM yhtyy tarkastuskertomusluonnoksessa esitettyyn näkemykseen, jonka mukaan tietojärjestelmien kehittäminen tulisi nähdä toiminnan kehittämisenä. Kuitenkin tietojärjestelmien hankinta saattaa käytännössä olla irrallaan toiminnan kehittämisestä, mikä on tarkastuksenkin yhteydessä todettu. VM pyrkii omalta osaltaan edistämään sitä, että merkittävät tietojärjestelmä-hankinnat ja -hankkeet nähtäisiin nimenomaan osana toiminnan kehittämistä, jolloin niiden omistajuuskin kuuluu luontevasti toiminnasta vastaaville tahoille eikä esimerkiksi organisaation tietohallinnolle.

Nykyiset ICT-sopimus- ja ohjelmisto-omaisuuden hallinnan kirjavat käytännöt sisältävät riskejä

Tarkastuksen ollessa käynnissä julkisen hallinnon IT-hankintoja koskevien JIT-ehtojen uudistamista on VM:n toimesta ohjattu siihen suuntaan, että niissä huomioitaisiin vahvemmin immateriaalioikeuksia koskevien sopimusehtojen avulla tarve ja mahdollisuus avoimeen jatkokehittämiseen, laajaan hyödynnettävyyteen julkisessa hallinnossa ja sitä kautta myös yhteentoimivuuden edistämiseen.

Tarkastuskertomusluonnoksessa on todettu, että ”JIT-sopimusehtojen pitäminen erillään julkisen hallinnon muista yleisistä sopimusehdoista (JYSE) ei kaikin osin ole tarkoituksenmukaista”, ja että ”Hankintayksiköiden näkökulmasta julkisen hallinnon sopimusehtojen olisi syytä muodostaa yhtenäinen kokonaisuus.” Jos tällä tarkoitetaan esimerkiksi JIT- ja JYSE-ehtojen yhdistämistä, niin VM:n mielestä se ei olisi välttämättä järkevää. Yleisiin ehtoihin liittyy aina se ongelma, että niitä pitää osata täsmentää kunkin hankinnan luonteen mukaisesti. Mitä kattavammat ja yleisemmät ehdot ovat, sitä enemmän hankintayksiköiden on hankintakohtaisesti täsmennettävä ja täydennettävä sopimusehtoja, jolloin ehtojen hyöty ja käytettävyys heikkenee. Tällä hetkellä voisi pikemminkin olla tarvetta useammille yleisille sopimusehdoille, jotka olisi räätälöity hankinnan luonteen mukaan.

Yhteentoimivuuden edistämisen kannalta tarvittava kokonaisvaltainen näkemys puuttuu

Tarkastuskertomusluonnoksessa todetaan, että ”Julkisen hallinnon varsinainen kokonaisarkkitehtuurikuvaus oli niin sirpaleinen ja suppea, että sen voi käytännössä katsoa puuttuneen kokonaan. Näin ollen ministeriöillä ei ole yhteentoimivuuden ohjauksessa tarvittavaa kokonaiskuvaa. Kohdealuekohtainen arkkitehtuurityö on monilta osiltaan kesken.”

Tietohallintolain mukaan VM:lle kuuluu kokonaisarkkitehtuurin suunnittelu ja kuvaaminen. Tätä on toteutettu muun muassa laatimalla menetelmä ja hallintamalli sekä järjestämällä koulutusta. VM:n mielestä nämä on tehty kohtuullisen laajasti ja kattavasti. Myös kannanotoissa todetaan aiemmin, että ”Valtiovarainministeriön laatimia kokonaisarkkitehtuurityöhön liittyviä erilaisia ohjeita, suosituksia, viitekehyksiä ja -arkkitehtuurireita on paljon.” Aineisto ei ehkä ole laadultaan riittävää ja sen antama kokonaiskuva voi olla sirpaleinen, mutta johtopäätös, että se puuttuisi kokonaan, on melko kriittinen.

Sen sijaan tietohallintolaissa VM:n tehtäväksi annettu kokonaisarkkitehtuurin edellyttämien yhteentoimivuuden kuvausten ja määritysten osalta tilanne on varsin puutteellinen. Niiden kautta virastojen välisen yhteentoimivuuden määrittely on varmasti heikkoa, kuten kannanotoissa todetaan. Kuitenkin toteamus ”Ilman kokonaisvaltaista näkemystä ei pystytä tunnistamaan kokonaisuuden kannalta tarpeellisia rajapintoja” vaikuttaa aika kovalta, kun ottaa huomioon esimerkiksi liitteenä olleen kyselyn väittämän ”Meillä on yleisesti ottaen toimivat menettelyt tunnistaa tietojärjestelmien yhteentoimivuuden kannalta keskeiset rajapinnat”, jonka vastausten keskiarvo on peräti 4,06. Tämä johtunee siitä, että yhteentoimivuus tarkoittaa käytännössä sitä, että tietojärjestelmät ovat teknisesti ja tietosisällöllisesti yhteentoimivia muiden julkisen hallinnon viranomaisten tietojärjestelmien kanssa silloin kun ne käyttävät samoja tietoja. Samoja tietoja käsitellään yleensä niissä tapauksissa, kun eri viranomaisten toiminnat liittyvät jotenkin toisiinsa. Nämä tietotarpeisiin ja toimintaan liittyvät yhteydet organisaatiot näyttävät siis pystyvän tunnistamaan ilman koko julkisen hallinnon kattavaa kokonaisvaltaista näkemystäkin.

Kokonaiskuvaa valtionhallinnon tietohallinnosta on VM:n toimesta pyritty muodostamaan kannanotoissa mainittujen keinojen lisäksi myös vuosittaisella tietoa valtion tietohallinnosta -kyselyllä ja raportilla.

Tarkastusviraston suositukset

Tarkastusviraston esittämät suositukset ovat VM:n näkemyksen mukaan keskeisiltä osin oikean suuntaisia ja myös toteuttamiskelpoisia. Suosituksessa nro 2 on kiinnitetty huomiota valtiovarainministeriön sisäiseen koordinaatioon toiminta-arkkitehtuurin kehittämiseksi. Vaikka siinäkin voi olla kehitettävää, niin VM:n näkemyksen mukaan asian edistämiseksi vähintään yhtä tärkeää on varmistaa toimiva yhteistyö ja vuoropuhelu muiden ministeriöiden kanssa, koska ne vastaavat omilla toimialoillaan valtionhallinnon toiminta-arkkitehtuurista.

ICT-johtaja, ylijohdaja



Anna-Maija Karjalainen

Lainsäädäntöneuvos,
yksikön päällikkö



Sami Kivivasara



Lausunto

21.04.2015

TEM/2777/00.07.02.01/2013

Viite

Tuloksellisuustarkastuskertomusluonnos Yhteentoimivuus valtion ICT-sopimuksissa

Valtion talouden tarkastusvirasto on pyytänyt työ- ja elinkeinoministeriön lausuntoa Yhteentoimivuus valtion ICT-sopimuksissa -tarkastuskertomusluonnoksesta.

Tarkastuksen kohteina olivat valtiovarainministeriö, jonka vastuulla on sekä valtionhallinnon tietohallinnon yleinen ohjaus että hankintatoimen kehittämisen yleinen ohjaus, ja työ- ja elinkeinoministeriö, joka edusti tarkastuksessa tietohallintolakia toimeenpanevia ministeriöitä. Ohjauksen vaikutuksia tarkistettiin työ- ja elinkeinoministeriön lisäksi sen hallinnonalaan kuuluvassa neljässä virastossa (Energiavirasto, Kilpailu- ja kuluttajavirasto, Patentti- ja rekisterihallitus sekä Kemikaali- ja turvallisuusvirasto Tukes).

Tarkastuksen tavoitteena oli tuottaa tietoa siitä, miten valtion tietojärjestelmäkokonaisuuden hallintaa ja uudistamista ohjataan yhteentoimivuuden varmistamiseksi sekä kiinnittää huomiota tietohallinnon ohjauksen asemaan laajemmalla ohjauskokonaisuudessa.

Tarkastuksessa selvitettiin edistävätkö valtion ICT-sopimukset ja niiden sisältämät immateriaalioikeuksia koskevat ehdot julkisen hallinnon tietojärjestelmien yhteentoimivuutta ja tietojärjestelmien täysimääräistä hyödyntämistä. Pääkysymystä tukeneita osakysymyksiä oli viisi. Kysyttiin

- onko tietojärjestelmähankintojen yhteentoimivuuden ohjaus tehokasta?
- onko yhteentoimivuus huomioitu tietojärjestelmähankintojen tavoitteissa ja niiden onnistumista arvioitaessa?
- onko virastoilla tai laitoksilla riittävää osaamista yhteentoimivuutta edistävien tietojärjestelmähankintojen tekemiseen?
- valmistellaanko valtionhallinnon ICT-hankinnat ja suoritetaanko kilpailutukset yhteentoimivuutta edistävällä tavalla?
- hallitaanko valtion ICT-sopimuksia siten, että ICT-sopimukset eivät aiheuta ennakoimattomia kustannuksia ja että niitä hyödynnetään mahdollisimman täysimääräisesti?

Tietohallintolakiin nojaten työ- ja elinkeinoministeriötä on tarkastettu hallinnonalansa tietojärjestelmähankintojen ohjaajana.

Ministeriön keskeisinä ohjauskeinoina ovat säädöskeinojen lisäksi virastoihin kohdistuva tulosohtaus ja ministeriön yhtiöihin kohdistuva omistajaohjaus. Näiden lisäksi käytössä ovat johtamissopimukset, johtokuntatyö ja informaatio-ohjaus. Tarkastuksessa on keskitytty siihen, miten hyvin työ- ja elinkeinominis-

terion käyttämät ohjauskeinot edistävät tietojärjestelmien välistä yhteentoimivuutta.

Tarkastuskertomusluonnoksessa todetaan että tieto- ja viestintäteknologian hyödyntäminen ja mahdollisuudet eivät näy työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan tulossopimuksissa riittävän konkreettisina tavoitteina vaan ne jäävät pääosin ympärilyöreiksi ja epämääräisiksi. Samoin todetaan, että tietohallintostrategian käyttäminen ohjauskeinona ei ole ollut tehokasta sillä tietohallintoa koskevia linjauksia ja periaatteita on ollut vaikea yhdistää toiminnan tavoitteisiin. Strategian seuranta ei ole ollut järjestelmällistä ja tietohallinnon näkökulmasta tulossopimukseen tehdyissä kirjauksissa ei ollut mittareita eikä niiden kytkeytyminen muihin mitattavissa oleviin tavoitteisiin ollut ilmeinen.

Työ- ja elinkeinoministeriö toteaa, että se on pyrkinyt korostamaan ohjauksessaan sitä, että sähköistämässä ja digitalisaatiokehityksessä on kyse ennen kaikkea toiminnan, prosessien, palvelujen ja toimintatapojen kokonaisuutuksesta ei pelkästään tietotekniikasta ja -järjestelmistä. Ministeriö on pyrkinyt huomioimaan tulostavoitteissa kunkin viraston kehitystilanteen ja kypsyyden sekä luomaan tavoitteet tältä pohjalta organisaatiolähtöisesti. Esimerkkinä Turvallisuus- ja kemikaalivirasto Tukesin¹ ja Geologian tutkimuskeskuksen² vuoden 2015 tulossopimukset.

Ministeriön ohjaus ja tulossopimukset ovat entistä strategisemmalla tasolla, josta johtuen on tulostavoitteiksi kirjattu merkittävät tavoitteet sekä asiat, joiden osalta tavoiteltu muutos ei ole edennyt sovitulla/toivotulla tavalla. Viraston operatiiviselle johdolle on jätetty toimivalta strategisten linjausten puitteissa toimimiselle. Mikäli tavoitteiden osalta on ollut tarpeen, on tavoitteita otettu tarkemmin mukaan myös johtamissopimuksiin.

Mittareiden ja seurannan osalta ministeriö toteaa, että mm. sähköistämisen tulostavoitteita mitaroidaan ja seurataan normaalin tulosseurannan kautta Netra-raportointina.

Edelleen tarkastuskertomuksessa todetaan, että ministeriön selvityksen mukaan hallinnonalalla koettiin olevan paljon kehittämistoiminnan johtamisfoorumeita, joiden väliset suhteet ja tehtävät olivat epäselviä. Niin ikään kehittämistoiminnan kokonaiskuvaa pidettiin hajanaisena ja ohjausjärjestelmä nähtiin sekavana. Ministeriö ryhtyi tarkastuksen aikaan selkeyttämään kehittämistoiminnan kokonaiskuvaa määrittelemällä ensimmäiseksi uudelleen palvelutoiminnan- ja IT-johtoryhmien tehtävät ja kokoonpanot.

TEM:in kehittämistoiminnan johtamisfoorumiselvitys käynnistettiin marraskuussa 2013 ministeriön konserniohjausmallin uudistamisen jälkeen. Selvityksellä haluttiin varmistaa että kehittämistoiminnan ohjausmalli on toimiva ja sen avulla kyetään vastaamaan mm. rakennepoliittisen ohjelman ja nopean toimintaympäristömuutoksen haasteisiin. Selvityksessä todettiin että hallinnonalan kehittämistoiminnan johtamisfoorumien (Palvelutoiminnan johtoryhmä, IT-johtoryhmä) sekä yksittäisten ohjelmien ja hankkeiden ohjausryhmien välinen suhde ja roolit ovat epäselvät. Samoin tunnistettiin, että samankaltaista kehitystyötä tehdään eri ohjelmissa eikä kehittämistoiminnan yhteisiä linjauksia ja periaatteita joko tunnisteta ja/tai noudateta mm. kehittämishojelmien toimenpi-

¹ Tukesin oman toiminnan ja palveluiden sähköistämisen edetessä on tavoitteena myös poikkihallinnollisten prosessien koko elinkaaren (tietovirtojen) sähköistäminen yhteistyössä sidosryhmien/yhteistyökumppaneiden kanssa. Kehitystoiminnassa huomioidaan TEM palvelutoiminnan ja IT-johtoryhmien linjaukset sekä hyödynnetään kansallisen palveluarkkitehtuurin ratkaisuja. Tukes jatkaa palveluiden ja toiminnan sähköistämistä ja rekistereiden yhtenäistämistä toteuttaen myös niiden edellyttämät/mahdollistamat toimintatapamuutokset. Toteutetaan sähköisen asioinnin ja rekistereiden yhtenäistämisen, Reksa-hanke.

² GTK toteuttaa asianhallinnan ja asiakirjahallinnan kokonaisuudistuksen, jossa yhdenmukaistetaan samankaltaiset toiminnot, puretaan päällekkäiset toimintatavat sekä siirrytään sähköiseen hallintoon organisaatiolaajuisesti.

deohjelmia ei tuotu yhteiseen tarkasteluun vaikka niin edellytettiin hallinnonalan hankehallintamallissa. Selvityksen tulosten ja ehdotusten pohjalta TEM:n virkamiesjohtoryhmä päätti kesäkuussa 2014 vahvistaa kehittämistoiminnan johtoryhmien (Palvelutoiminnan johtoryhmä ja IT-johtoryhmä) linjaavaa roolia, tarkentaa niiden tehtäväksi antoa ja asettaa ne uudelleen. Alkusuksyllä 2014 käynnistettiin samoin kehittämistoiminnan johtamisfoorumiselvityksen ehdotusten mukaisesti yhteisten synergisten kehitysteemojen ja niitä tukevien linjausten, periaatteiden ja toimenpiteiden valmistelu.

Tarkastuskertomus toteaa, että ministeriössä on tehty paljon töitä valtiovarainministeriön tarjoaman hankehallintajärjestelmän ja hallinnonalan yhteisen hankehallinnan kehittämiseksi. Kertomuksen mukaan TEM on ohjannut voimakkaasti hallinnonalansa virastoja hankesalkun käyttöön kytkemällä sen hallinnonalansa hankehallinnan toimintamalliin, sitomalla salkun käytön tuottavuusmäärärahoihin liittyvään päätöksentekoon, edellyttämällä virastojen toimivan VM:n antamien ohjeiden mukaan sekä erillisellä seurannalla. Vaikka TEM:llä on muihin hallinnonaloihin nähden selvästi kattavampi näkemys hallinnonalallaan käynnissä olevista hankkeista niin työ- ja elinkeinoministeriön kohdallakaan hankehallintajärjestelmän ei voi varsinaisesti katsoa edistäneen tietojärjestelmien välistä yhteentoimivuutta.

Samoin tarkastuskertomuksessa todetaan, että hallinnonalan tuottavuusraha on toiminut konkreettisenä ohjausvälineenä yhteisten toimintatapojen omaksumiseen ja TEM on onnistunut yhdistämään tuottavuusrahan käsittelyn ja hankehallinnan toimintamallin melko hyvin. Hankehallintamallin mukainen yhdenmukainen/säännöllinen hankkeiden yhteentoimivuus- ja riippuvuustarkastelu ym. toiminta kattaa toistaiseksi kuitenkin lähes pelkästään tuottavuusmäärärahalla rahoitettavan hanketoiminnan eikä tavoita riittävästi koko kehittämistoimintaa. Myöskään hankesalkkujärjestelmää ei vielä kattavasti ole yhdistetty osaksi virastojen omaa toimintaa ja sitä on tarpeen tehostaa.

Ministeriö on tunnistanut asian ja tulee jatkossa kiinnittämään entistä enemmän huomioita kehittämiskokonaisuuksien kattavampaan kokonaistarkasteluun osana valmistelussa olevaa kehitysteemalähtöistä palveluiden ja tietohallinnon johtamisen toimintamallia.

Tarkastuskertomuksen mukaan hallinnonalan kokonaisarkkitehtuuryö ja kohdealuearkkitehtuuryö näyttäytyy hahmottomalta ja niiden todetaan käynnistyneen hitaasti. Myös niiden ohjaukseen kaivataan jämäkkyyttä. Toisaalta todetaan, että ministeriön valitsemaa, asiasisältö ja toimintokokonaisuudet edellä tapahtuvaa kehittämistä kannattaa jatkaa. Samalla tulee kuitenkin huolehtia siitä, että tulokset kytketään muuhun julkisen hallinnon kokonaisarkkitehtuuryöhön.

Ministeriö teettikin loppuvuonna 2014 esiselvityksen lupiin liittyvän asioinnin ja palveluiden sähköistämistästeesta ja tämän jatkona käynnistettiin alkuvuonna 2015 selvitys Tukesin asiointiprosessien virtaviivaistamisesta. Samoin hallinnonalan (ml. kohdealue) yhteisten asiakkuuksien ja palveluiden toimintamallien kehittämisen osalta on sovittu, että kehittäminen keskitetään jatkossa tunnistettuihin synergisiin asiakkuuksiin, palveluihin ja prosesseihin ja edetään toimintokokonaisuuksittain – luvat, rahoitus, valvonta.

Ministeriö katsoo, että tarkastuskertomusluonnos kuvaa tietohallintostrategian toimeenpanoon, tietohallinnon ohjaukseen ja sen asemaan sekä yhteentoimivuuden edistämiseen liittyviä haasteita.



Markku Wallin
Osastopäällikkö



Päivi Tommila
Neuvotteleva virkamies

TIEDOKSI

Kansliapäällikkö Virtanen
Minna Tukiainen, Antti Joensuu, Mika Niemelä
Sirpa Alitalo