

Tuloksellisuustarkastus

Tarkastuskertomus 7/2015 Yhteentoimivuus valtion ICT-sopimuksissa

## Yhteenveto kertomusluonnoksen lausunnoista

Valtiontalouden tarkastusvirasto on saanut viitekohdassa mainitun tarkastuskertomuksen luonnoksesta palautetta seuraavasti:

- valtiovarainministeriöltä 20.4.2015
- työ- ja elinkeinoministeriöltä 21.4.2015.

Lausunnonantajilla on ollut tilaisuus

- lausua näkemyksensä tarkastuskertomusluonnoksessa esitetystä tarkastusviraston kannanotoista sekä
- esittää kertomusluonnoksen tekstiin korjaus- ja täsmennysehdotuksia.

Ennen lopullisen tarkastuskertomuksen antamista tarkastusvirasto on kertomusta viimeisteltäessä ottanut huomioon palautteen täsmentämällä joitakin kannanottoja ja tarkentamalla tarkastuskertomuksen havainto-osaa tässä yhteenvedossa esitetyllä tavalla.

### Lausunnonantajien näkemykset kannanotoista

Työ- ja elinkeinoministeriö on palautteessaan keskittynyt omaa toimintaansa koskeviin havaintoihin. Työ- ja elinkeinoministeriön mukaan tarkastuskertomus kuvaa tietohallintostrategian toimeenpanoon, tietohallinnon ohjaukseen ja yhteentoimivuuden edistämiseen liittyviä haasteita. Työ- ja elinkeinoministeriön lausunnossa esitettiin useita toimia, joihin ministeriö on jo ryhtynyt tai joita se tulee käynnistämään tarkastuksen aihealueeseen liittyen. Näitä ei ole otettu mukaan lopulliseen kertomukseen.

Valtiovarainministeriö on antanut palautetta seuraavista kannanottoihin liittyvistä asiakokonaisuuksista:

- Tietojärjestelmähankintoihin kohdistuva säädösohjaus
- Informaatio-ohjauksen laatu
- ICT-hankintojen etäisyys toiminnan kehittämisestä
- ICT-sopimus- ja ohjelmisto-omaisuuden hallinnan käytännöt
- Kokonaisvaltainen näkemys

Valtiovarainministeriön lausunnon perusteella täsmennettiin lopullisen tarkastuskertomuksen kannanottoja ja tarkennettiin tarkastuskertomuksen havainto-osaa seuraavassa eritellyllä tavalla.

### Tietojärjestelmähankintoihin kohdistuva säädösohjaus

*Valtiovarainministeriön työjärjestys*

Valtiovarainministeriö toi lausunnossaan esiin, että hankintatoimen ohjaus on siirtynyt budjettiosastolta henkilöstö- ja hallintopolitiikan osastolle vuoden 2015 alusta.

Valtiovarainministeriön työjärjestysmuutoksesta tehtiin täsmennys tarkastuskertomuksen kannanotolukuun. Tarkastusasetelmaa koskevassa luvussa asia oli tuotu jo luonnosvaiheessa esille.

#### *Keskitetty perustietotekniikan järjestäminen*

Valtiovarainministeriölle oli jäänyt epäselväksi, miten keskitetty perustietotekniikan järjestäminen asettaisi reunaehjoja virastojen ydintehtävien tietojärjestelmille ja millaisia ne olisivat.

Keskitetty perustietotekniikka tulee asettamaan virastojen omille tietojärjestelmähankinnoille omia reunaehjojaan. Keskitetty perustietotekniikan järjestäminen sisältää muun muassa tavoitteen yhdenmukaisista, vakioiduista päätelaitteista. Tämä puolestaan tarkoittaa, että virastojen ydintehtävien tietojärjestelmien on oltava sellaisia, että niitä voi käyttää palvelukeskuksen tarjoamien työasemien kautta. Toistaiseksi virastojen perustietotekniikkapalvelut on siirretty sellaisenaan Valtorin hoidettavaksi, joten Valtorin myötä mahdollisesti tulevat rajoitteet eivät ole vielä ehtineet realisoitua. Ajan kuluessa tilanne tulee todennäköisesti muuttumaan. Yhdenmukaisella infrastruktuurilla tavoitellaan yhteentoimivuutta, mutta on muistettava, että samalla asetetaan uusia rajoituksia ja vaatimuksia virastojen tietojärjestelmähankinnoille.

### **Informaatio-ohjauksen laatu**

#### *Kannanoton perustelut*

Valtiovarainministeriön mielestä kannanotto, jonka mukaan kokonaisarkkitehtuurityötä ohjannut informaatio-ohjaus ei ole ollut riittävän laadukasta, oli turhan ankara. Valtiovarainministeriö perusteli näkemystään tukeutuen tarkastuksen yhtenä tietoaaineistona toimineen kyselyn vastauksiin.

On muistettava, että tarkastuksessa käytetyn kyselyn tuloksia pitää tarkastella vain yhtenä tarkastusaineiston osana. Yksittäisen kysymyksen vastausten keskiarvoista ei voi vetää suoria johtopäätöksiä. Tämän vuoksi kyselyn tuloksista on raportoitu keskiarvojen asemasta jakaumat, jotka antavat monipuolisemman kuvan vastaajajoukosta. Avointen kysymysten vastaukset täydentävät asteikkovastauksia ja auttavat tulkitsemaan niitä. Vaikka suurin osa kyselyyn vastanneista oli joko täysin tai jokseenkin samaa mieltä siitä, että yhteentoimivuutta koskevat ohjeet ja suositukset ovat ymmärrettäviä ja helposti saatavilla, niin avoimissa vastauksissa korostettiin, että niiden muodostamasta kokonaisuudesta ei saa helposti käsitystä. Ohjeita ja suosituksia arvioineilla vastaajilla oli tietotekninen tausta. Aineistoja arvioitiin tarkastuksen aikana myös tarkastusviraston omien havaintojen kautta. Kuten tarkastuskertomuksen kannanotto- ja havainto-osissa todetaan, niin aineistot erosivat rakenteiltaan<sup>1</sup>, eivätkä ne olleet keskitetysti saatavilla<sup>2</sup>. Aineistoissa käytetyt käsitteet oli mahdollista tulkita monin eri tavoin<sup>3</sup>. Aineistot olivat kieleltään ja esitystavaltaan vaikeaselkoisia ja vaikuttivat suunnatun lähinnä teknisille asiantuntijoille<sup>4</sup>.

Tarkastuskertomusluonnoksen kannanotoluvussa informaatio-ohjauksella oli viitattu lähinnä ohjeisiin ja suosituksiin, mutta on totta, että informaatio-ohjaukseen sisältyy ohjeiden ja suositusten lisäksi

<sup>1</sup> Asiakirjoissa olleet merkinnät niiden hyväksymisestä ja muutoshistoriasta erosivat toisistaan ja osasta ne puuttuivat kokonaan. Asiakirjojen tunnistetietojen merkintään oli käytetty useita eri tapoja. Osassa asiakirjoissa tuotiin esille kohderyhmä, tavoitteet, tarkoitus ja tausta, mutta ei kaikissa. Asiakirjojen käyttötarkoitukset ja asemat muihin asiakirjoihin tulivat vaihtelevalla tavalla esille.

<sup>2</sup> Julkaisupaikkoja olivat tarkastuksen aikana mm. seuraavat: yhteentoimivuus.fi, avoindata.fi, jhs-suositukset.fi, wiki.julkict.fi, vm.fi/julkict. Kokonaiskuvan muodostaminen oli vaikeaa.

<sup>3</sup> Esimerkiksi jo pelkästään käsite ”julkisen hallinnon kokonaisarkkitehtuuri” voidaan nähdä metatason kuvauksina kokonaisarkkitehtuurin rakenteesta ja hallinnasta tai kuvauksina julkisen hallinnon toiminnasta, tiedoista, järjestelmistä ja teknologiasta tai näiden yhdistelmänä (kuten esim. ”Julkisen hallinnon yhteinen kokonaisarkkitehtuuri”-dokumenteissa määritellään). Se voidaan tulkita myös lähestymistavaksi tai menetelmäksi organisaation toiminnan kehittämiseksi. Kuulijasta tai puhujasta riippuen se saatetaan tulkita myös ohjelmistoarkkitehtuuriksi.

<sup>4</sup> Esimerkiksi JHS 179-suositus sisältää ilmaisia kuten Business Intelligence, ER-kaavio, rajapintakatalogi, UML-luokkakaavio, integraatioperiaate, ontologia, topologia jne. Se ei täytä hyvän virkakielen kriteereitä.

myös muita välineitä. Näihin lukeutuu esimerkiksi kokonaisarkkitehtuurikoulutus. Lisäksi tulee muistaa, että informaatio-ohjauksen laatu voi samaan aikaan olla riittävää yhden kohderyhmän näkökulmasta, vaikka toisen kohderyhmän näkökulmasta se olisi heikkoa.

Lopulliseen tarkastuskertomukseen kannanotoksi muotoiltiin ”Informaatio-ohjauksen laatu vaihtelee”, mikä kuvaa tilannetta paremmin. Samoin muotoiltiin tekstiin, että ”informaatio-ohjaus ei ole kaikin osin ollut riittävän laadukasta”.

#### *Lausuntomenettely*

Valtiovarainministeriö halusi tuoda esille taustaa ja perusteita asetukselle, joka koskee tietohallintolain mukaista lausuntomenettelyä. Valtiovarainministeriön mukaan kyseistä asetusta ei ole laadittu yhteentoimivuuden edistämisen näkökulmasta, vaan sillä pyritään tukemaan kehitysinvestoinneilla tavoiteltavien hyötyjen saavuttamista.

Tietojärjestelmähankintoihin liittyvä lausuntomenettely ja siitä annettu asetus nojaavat lakiin julkisen hallinnon tietohallinnon ohjauksesta (634/2011). Lain tavoitteena oli luoda nimenomaan sellainen toimivalta- ja ohjausmalli, jolla aikaansaadaan edellytykset julkisen hallinnon tietohallinnon yhteentoimivuudelle (HE 246/2010 vp, luku 3.1, s. 14). Valtiovarainministeriölle annettiin tietohallinnon ohjausvastuu nimenomaan julkisen hallinnon tietohallinnon yhteentoimivuuden ohjaamiseksi (HE 246/2010 vp, luku 3.1, s. 14). Valtiovarainministeriön ohjaustehtävään liittyy velvollisuus koordinoita julkisen hallinnon tietohallinnon kehittämistä yhteentoimivaksi ja tarkoituksenmukaisessa määrin yhtenäiseksi kokonaisuudeksi (HE 246/2010 vp, luku 4.1, s. 16). Lakiin sisältyvällä lausuntomenettelyllä pitäisi pystyä varmistamaan investointien onnistuminen niin viranomaisen kuin koko julkisen hallinnon edun toteutumisen näkökulmasta (HE 246/2010 vp, luku 4.3, s. 19). Tietohallintolain hengen ja perusteluiden vuoksi on nähtävissä, että jälkimmäiseen sisältyy vahvasti nimenomaan yhteentoimivuuden edistäminen. Yhteentoimivuuden edistämisen olisi tämän vuoksi pitänyt olla vahvemmin lausuntomenettelyn tavoitteena. Ennen asetuksen antamista menettelyä olisi pitänyt ensin kehittää paremmin tavoitteiden saavuttamista tukevaksi.

Lopulliseen tarkastuskertomukseen ei tehty tähän asiakokonaisuuteen liittyen mitään muutoksia.

#### **ICT-hankintojen etäisyys toiminnan kehittämisestä**

Valtiovarainministeriö on lausunnossaan yhtynyt kannanotossa esitettyyn näkemykseen ja toteaa pyrkivänsä edistämään näkemystä, jossa tietojärjestelmien kehittäminen ja hankinnat nähtäisiin osana toiminnan kehittämistä.

Lopulliseen tarkastuskertomukseen ei tehty tähän asiakokonaisuuteen liittyen mitään muutoksia.

#### **ICT-sopimus- ja ohjelmisto-omaisuuden hallinnan käytännöt**

Valtiovarainministeriö toi lausunnossaan esille, että ministeriö on ohjannut JIT-sopimusehtojen uudistamista siihen suuntaan, että niissä huomioitaisiin vahvemmin mahdollisuudet avoimeen jatkokehittämiseen, laajaan hyödynnettävyyteen julkisessa hallinnossa ja yhteentoimivuuden edistämiseen. Valtiovarainministeriö toi myös esiin, että ministeriö ei näe välttämättä järkevänä yhtenäistää julkisen hallinnon yleisiä sopimusehtoja (JYSE) ja IT-hankintoja koskevia sopimusehtoja (JIT).

Tarkastusvirasto ei saanut tarkastuksen aikana näyttöä siitä, että valtiovarainministeriö olisi aktiivisesti ohjannut JIT-sopimusehtojen uudistamista. Uudistamistyöryhmissä ei ollut valtiovarainministeriön edustajia eikä työryhmien pöytäkirjamerkinnöissä ollut mainintoja valtiovarainministeriön ohjauksesta. JUHTAn kokousmuistioiden perusteella vaikuttaa siltä, että valtiovarainministeriö on aktivoitunut JIT-sopimusehtojen sisällön suhteen vasta tarkastuksen päätyttyä.

Julkisen hallinnon sopimusehtoja voidaan jäsentää monin eri tavoin, joissa jokaisessa on puolensa. Yhtä oikeaa tapaa ei ole, joten kaikki vaihtoehdot on syytä puntaroida huolellisesti.

Lopulliseen tarkastuskertomukseen ei tehty tähän asiakokonaisuuteen liittyen mitään muutoksia.

### **Kokonaisvaltainen näkemys**

Valtiovarainministeriö koki kannanoton siitä, että yhteentoimivuuden edistämisen kannalta tarvittava kokonaisvaltainen näkemys puuttuu, turhan kriittiseksi. Ministeriö toi esille, että menetelmä ja hallintamalli on kuvattu kohtuullisen laajasti ja kattavasti. Lisäksi ministeriölle on muodostunut kokonaiskuva valtionhallinnon tietohallinnosta vuosittaisen kyselyn avulla. Ministeriö yhtyy kuitenkin näkemykseen siitä, että yhteentoimivuuden kuvausten ja määritysten osalta tilanne on varsin puutteellinen.

Tarkastuskertomuksen kannanotoissa todettiin, että julkisen hallinnon varsinainen kokonaisarkkitehtuurikuvaus oli sirpaleinen ja suppea. Tällä viitattiin nimenomaan julkisen hallinnon toiminnan, tietojen, järjestelmien ja teknologian muodostaman kokonaisuuden kuvauksiin. Rakennetta ja hallintaa kuvaavia metatason kuvauksia ja malleja on sen sijaan paljon. Valtiovarainministeriön lausunto tarkastuskertomuksesta edelleen vahvistaa sitä käsitystä, että kokonaisarkkitehtuuriin liittyvä käsitteistö on vaikeaa ja sitä voi tulkita monin tavoin.

Lopullista tarkastuskertomusta kannanoton osalta täsmennettiin siten, että määriteltiin, mitä julkisen hallinnon varsinaisella kokonaisarkkitehtuurilla tarkoitetaan.

Valtiovarainministeriön vuotuinen tietohallintoon liittyvä kysely antaa suuntaa tietohallinnon kustannuksista ja ICT-toimintojen painopisteistä, mutta ei tietojärjestelmäkokonaisuudesta.

### **Suosituks**

Valtiovarainministeriö piti tarkastusviraston suosituksia oikeansuuntaisina ja toteuttamiskelpoisina, mutta halusi korostaa, että 2. suositukseen liittyvää toiminta-arkkitehtuurin kehittämiseksi tarvitaan valtiovarainministeriön sisäisen koordinaation parantamisen lisäksi myös toimivaa yhteistyötä ja vuoropuhelua muiden ministeriöiden kanssa.

Tämä huomioitiin lopullisessa tarkastuskertomuksessa.

Lausunnot eivät ole antaneet aihetta muihin kuin edellä mainittuihin, täsmennyksinä pidettäviin muutoksiin lopullisessa tarkastuskertomuksessa.

Lisätietoja: Johtava tuloksellisuustarkastaja Pirkko Lahdelma, puh. 09 432 5811