



Kertomusluonnoksesta annetut lausunnot

Sähköisen arkistoinnin edistäminen (11/2014)
92/54/2013

Arkistolaitos, 22.8.2014, AL/14621/07.01.01.00/2014.

Opetus- ja kulttuuriministeriö, 27.8.2014, OKM/15/202/2014.

Sisäministeriö, 29.8.2014, SM149757 00.03.04 SMDno/2014/118.

Valtiovarainministeriö, 28.8.2014, VM/1610/00.05.00/2014.

Valtiontalouden tarkastusvirasto
tuloksellisuustarkastus@vtv.fi

Lausuntopyyntö 6.8.2014 Dnro 92/54/2013

Tuloksellisuustarkastuskertomusluonnos Sähköisen arkistoinnin edistäminen

Valtiontalouden tarkastusvirasto on pyytänyt arkistolaitokselta lausuntoa tuloksellisuustarkastuskertomusluonnoksesta, joka käsittelee sähköisen arkistoinnin edistämistä. Tarkastus on erityisesti kohdistunut sähköisen arkistoinnin ja asianhallinnan tavoiteasetteluun ja ohjaukseen. Lisäksi tarkastuksessa on arvioitu, onko sähköistä arkistointia ja asianhallintaa sekä niiden edellyttämiä toiminnan menettelytapoja kehitetty kokonaisuutena tuloksellisesti.

Arkistolaitoksen keskeisiä strategisia tavoitteita sähköisessä toimintaympäristössä ovat selkeä, asiantunteva ja ajantasainen normi- ja informaatio-ohjaus, kansalliseen kulttuuriperintöön kuuluvan pysyvästi säilytettävän asiakirjatiedon säilyvyyden ja käytettävyyden varmistaminen sähköisen aineiston koko elinkaaren ajan sekä riittävä osaaminen, tarvittavat voimavarat ja tarkoituksenmukaiset tietojärjestelmät sähköisten aineistojen vastaanottoon, hallintaan, säilytykseen ja käyttöön asettamiseen.

Arkistolaitoksen normi- ja informaatio-ohjaus kohdentuu sähköisen asiakirjatiedon koko elinkaareen, koska sähköisessä toimintaympäristössä pysyvän säilytyksen ja pysyvästi säilytettävien asiakirjatietojen käytettävyyden varmistamisen on oltava osa tietojärjestelmien ja palveluiden suunnittelua ja käyttöönottoa. Arkistolaitos on aloitteellisesti ohjannut julkisen hallinnon sähköistä asiakirjahallintoa ja arkistointia ja arkistolaitosta pidetään tarkastuskertomusluonnoksen (s.38) mukaan laajalti arkistoinnin, mukaan lukien sähköisen arkistoinnin, korkeimpana auktoriteettina ja parhaana asiantuntijana. Arkistolaitos on suunnitellut ja toteuttanut opetus- ja kulttuuriministeriön rahoittamana sähköisen aineiston vastaanotto- ja säilytyspalvelun (VAPA), joka otettiin käyttöön maaliskuussa 2011.

Arkistolaitos on erittäin tyytyväinen siihen, että valtiontalouden tarkastusvirasto on kohdentanut tarkastuksensa sähköisen arkistoinnin edistämiseen. Arkistolaitos yhtyy tarkastusviraston esittämiin suosituksiin toimivaltakysymysten ratkaisemisesta, toimenpiteiden tarpeellisuudesta hallinnon luottamuksen palauttamiseksi yhteisiin palveluihin, riittävän kattavan ja kestävä päätöksenteon tarpeellisuudesta, sähköisen arkistoinnin kynnyksen madaltamisesta sekä lainsäädännön ristiriitaisuuksien poistamisesta.

Arkistolaitos on opetus- ja kulttuuriministeriön kanssa käymissään tulosneuvotteluissa toistuvasti nostanut esiin valtionhallinnon/julkisen hallinnon viranomaisten sähköisen asiakirjahallinnan ja arkistoinnin toimivaltuuksia koskevien kysymysten ratkaisemisen,

22.8.2014

tarpeen asemoida VAPA-palvelu osaksi valtionhallinnon kokonaisarkkitehtuuria ja yhteisiä palveluita sekä siten vakiinnuttaa VAPA-palvelun tuotantokäytön aikainen pysyvä rahoitus. Pysyvän rahoituksen tarve kohdentuu ylläpitoon ja kehittämiseen.

Tuotantokäytössä olevan VAPA-palvelun ylläpito rahoitetaan tällä hetkellä osittain budjettirahoituksella ja osittain veikkausvoittovaroilla. Opetus- ja kulttuuriministeriölle on useaan kertaan tuotu esiin, ettei nykyinen ylläpitorahoitus riitä enää vuonna 2015, kun ylläpitoa tarjoavat palveluntuottajat voivat vuonna 2010 tehtyjen sopimusten mukaan korottaa hintojaan. Ylläpitokustannusten suuruuteen voisi olla vaikutusta sillä, mikäli toiminnallinen ja tekninen ylläpito voitaisiin ostaa samalta palveluntarjoajalta (s. 40 ja 43).

VAPA-palvelun kehittämiseen ei ole annettu määrärahaa huolimatta siitä, että palvelua suunniteltiin ja toteutettiin tietoyhteiskuntaohjelman mukaisena kärkihankkeena (s. 44). Arkistolaitos on tehnyt myös kehittämistä koskevia realistisia määrärahaesityksiä opetus- ja kulttuuriministeriölle.

Arkistolaitoksen toimivaltuuksia koskevat kysymykset ratkennevat osana käynnissä olevaa arkistolainsäädännön uudistamistyötä. Arkistolaitos korostaa, että se on vastannut asiakirjahallinnon ja arkistoinnin ohjaamisesta vuosikymmenten ajan. Ainoastaan toimintaympäristö on muuttunut. Arkistolaitokset eri puolilla Eurooppaa hoitavat sähköisen asiakirjahallinnon ja arkistoinnin tehtäviä Suomen arkistolaitoksen tavoin. Arkistolaitos on eri mieltä opetus- ja kulttuuriministeriön esittämästä näkemyksestä, että sähköisen arkistoinnin ohjausvastuu on siirtynyt arkistolaitokselta opetus- ja kulttuuriministeriölle (s. 27). Opetus- ja kulttuuriministeriöllä on tietohallintolain mukaista toimivaltaa ainoastaan oman hallinnonalansa ohjaukseen, kun taas arkistolaitoksella on nykyisen arkistolain antama norminanto- ja ohjausvalta koko julkiseen hallintoon. Opetus- ja kulttuuriministeriö ei ole ottanut edellä mainittua näkemystään esiin arkistolaitoksen tulosneuvotteluissa.

VAPA-palvelun asemaa ja rahoitusta koskevat kysymykset edellyttävät arkistolaitoksen näkemyksen mukaan valtiovarainministeriön yksiselitteistä linjausta, jossa otetaan huomioon julkisen hallinnon tarve luotettavalle, sähköiselle säilytyspalvelulle. Tätä asiaa ei voida tarkastella pelkästään pysyvästi säilytettävän kulttuuriperinnön tai teknisen toteutuksen lähtökohdista, vaan julkisen hallinnon toiminnan tehostamisen ja syntyvien kustannussäästöjen lähtökohdista.

Valtiovarainministeriö pyrkii edistämään yhteisten palveluiden käyttöönottoa, mutta asianhallinnan ja arkistoinnin yhteisiä palveluita ei ole nimetty eikä tutkittu olemassa olevien ratkaisujen/palveluiden sopivuutta/laajentamista yhteisiksi palveluiksi arkistolaitoksen esityksistä huolimatta (s. 49). VALDA-palvelu lopetettiin maaliskuussa 2012 järjestelmän korkeiden käyttökustannusten takia. Yhteinen asianhallintaratkaisu olisi osaltaan yhtenäistänyt valtionhallinnon tietorakenteita ja samalla tarjonnut valmiin rajapinnan arkistolaitoksen VAPA-palveluun. Siten myös muut toimenpiteet kuin asianhallintaan kohdistuvat, koviksi tulkitut vaatimukset ovat hidastaneet sähköiseen arkistointiin siirtymistä ja sen seurauksena VAPA-palveluun liittymistä (s. 36-37).

Tarkastuskertomusluonnoksen mukaan SÄHKE-määräykset on laadittu arkistolaitoksen omista lähtökohdista. Lisäksi viitataan arkistolaitoksen ehdottomuuteen ja täydellisyyden tavoitteluun (s. 36-37). Arkistolaitoksen näkemyksen mukaan ensisijaisia esteitä sähköiseen arkistointiin siirtymiselle ovat tätä asiaa edistävien, hallintoa sitovien päätösten ja

22.8.2014

laajamittaista sähköistä arkistointia tukevien yhteisten palveluiden puuttuminen. Jälkimmäiseen vaikuttaa erityisesti VAPA-palveluun vuonna 2009 tehdyt rajaukset.

Tarkastuskertomusluonnoksessa ei mainita lainkaan sitä, että SÄHKE-määräykset ovat huomattavasti edistäneet asianhallintajärjestelmien tietomallien ja metatietojen yhdenmukaisuutta ja yhteentoimivuutta jo kauan aikaa ennen tietohallintolakia.

Kansainvälisesti katsoen SÄHKE-määräykset eivät ole millään tavalla poikkeuksellisia, vaan myös monet muut arkistolaitokset ovat antaneet viranomaisia koskevia määräyksiä sähköisten asiakirjatietojen hallinnasta ja siirtämisestä arkistolaitokseen. Osa kansainvälisistä standardeista (esimerkiksi DLM-forumin julkaisemat MoReq2 ja MoReq2010) sisältävät huomattavasti yksityiskohtaisempia määrittelyjä tietojärjestelmien toteuttamiseen kuin SÄHKE-määräykset. Eri arkistolaitokset ovat omissa vaatimuksissaan painottaneet erityisesti asiakirjatietojen autenttisuuden ja eheyden varmistavia ominaisuuksia. Muun muassa Norjan arkistolaitoksen NOARK5-standardi korostaa sähköisten asiakirjatietojen luotettavaa käsittelyä ja todistusvoimaisuuden varmistamista. Arkistolaitos on pyrkinyt luomaan Suomeen käytäntöjä, jotka vastaavat kansainvälisiä menettelytapoja ja jotka ovat linjassa asiakirjahallinnan kansainvälisten standardien kanssa.

Tarkastuskertomusluonnoksessa tuodaan esiin tulkinta, jonka mukaan arkistolaitos olisi ylittänyt toimivaltuutensa suhteessa tietohallintolakiin (634/2011). Toimivaltuuksien ylittämällä viitataan syntysähköisen aineiston (ts. asianhallintajärjestelmien tietosisällön) arkistointiin, jossa tietojen hallinnan, käytettävyyden ja säilymisen varmistamiseen liittyvät toimenpiteet tulee tehdä jo tiedon elinkaaren alusta alkaen (s. 39). Käytännössä tekstissä tarkoitetaan arkistolaitoksen SÄHKE2-määräystä, joka on tullut voimaan vuoden 2009 alussa – runsaat kaksi vuotta ennen tietohallintolakia. Määräystä ei ole päivitetty, koska arkistolaitos on jäänyt odottamaan arkistolainsäädännön uudistamista ja sitä kautta sähköiseen asiakirjahallintaan ja arkistointiin liittyvien toimivaltakysymysten määrittelyä.

Parhaillaan on kuitenkin käynnissä SÄHKE2-määräykseen perustuvan JHS176:n päivittäminen, johon arkistolaitos osallistuu työryhmän jäsenenä. Valtiovarainministeriön kanssa on sovittu, että JHS176 laaditaan teknisen eritelmän muotoon ja että suosituksen pohjalta valmistellaan velvoittava standardi, jonka käytöstä määrätään tietohallintolain mukaisella asetuksella.

Arkistolaitos on osaltaan valmis ryhtymään toimiin, joilla voidaan madaltaa kynnystä siirtää sähköisiä aineistoja keskitettyyn arkistopalveluun (s. 13). Toimenpiteisiin vaikuttaa kuitenkin merkittävästi se, mitä arkistolaitoksen tehtävät lainsäädäntöuudistuksen jälkeen tulevat olemaan ja mikä arkistolaitoksen asema sähköisen arkistoinnin kehittäjänä ja edistäjänä jatkossa on. Rekisteri- ja tietokanta-aineiston ja vanhojen diaaritietojen siirtäminen VAPA-palveluun on jo nyt sangen yksinkertaista. Kynnyksen madaltaminen edellyttää myös palvelun toiminnallista ja teknistä kehittämistä, mikä ei nykyisellä rahoitusmallilla siis ole mahdollista.

Lopullisessa tarkastuskertomuksessa olisi hyvä kiinnittää huomiota myös siihen, että asianhallinnan metatietoihin liittyy tiettyjä SÄHKE-määräykseenkin sisältyviä vaatimuksia, joista ei kannata joustaa. Sähköiseen arkistointiin liittyvää automaattista tietopalvelua (s. 6) ei ole mahdollista toteuttaa, jos asiakirjatietojen julkisuutta ja salassapitoa osoittavat

22.8.2014

metatiedot eivät ole kunnossa. Tällöin tietopalvelupyynnöt on käsiteltävä manuaalisesti ja sen seurauksena osa sähköisen arkistoinnin hyödyistä menetetään.

Tarkastuskertomusluonnoksessa epäillään Mikkelin ammattikorkeakoulun teettämään selvitykseen viitaten, onko arkistolaitoksella ollut lainsäädännön puitteissa riittävä toimivalta sähköisen säilyttämisen lupamenettelyyn tai auditointimenettelyyn. Jälkimmäinen ei ole koskaan kuulunut arkistolaitoksen tehtäviin. Asianhallintajärjestelmiin liittyneestä sähköisen säilyttämisen lupamenettelystä on vuonna 2013 luovuttu siksi, että valtionhallinnon organisaatioiden kynnys sähköiseen arkistointiin alenisi. Sähköistä säilytysmuotoa koskevat päätökset tehdään seulontapäätöksinä arkistolain mukaisin toimivaltuuksin. Arkistolaitoksen antamien seulontapäätösten lähtökohtana nykyisin on, että sähköisesti syntyvä, pysyvään säilytykseen määrättävä aineisto säilytetään sähköisesti.

Tarkastuskertomusluonnoksessa mainitut toimivaltuusasiat eivät ole olleet syynä arkistolaitoksen taloudelliseen tilanteeseen, kuten tarkastuskertomusluonnoksen luvun 3.2.3 otsikoinnista voisi päätellä. Sähköisen asiakirjahallinnon ohjaus- ja kehittämistoimintaa on tehty pienillä resursseilla myös aikaisemmin. Tällä hetkellä arkistolaitoksella on käytettävissä VAPA-tehtäviin noin yksi henkilötyövuosi.

Tarkastuskertomusluonnoksessa on kuvattu VAPA-järjestelmän hankinnan ja ylläpidon kustannuksia (s. 43-45 ja liitteet 2 ja 3). Näiden yhteydessä ei mainita lainkaan, että VAPA-järjestelmän hankintaan sisältyi ASTIA-verkkopalvelun tarvitsemia palveluita. VIRTU- ja HAKA-rajapinnat on toteutettu ASTIA-verkkopalvelua, ei VAPA-palvelua varten (s. 45). ASTIAN tarvitsemien palveluiden ylläpito sisältyy VAPA-ylläpitosopimukseen, joten niiden ylläpito maksetaan täysimääräisesti VAPA-palvelun ylläpitoon osoitetusta ja haetusta rahoituksesta. VAPA-palveluun suunniteltujen muutostöiden kustannuksista arkistolaitos on hankkinut tarkat arviot (s. 52).

VAPA-palvelun käyttöastetta analysoidaan tarkastuskertomusluonnoksessa pelkästään asianhallintajärjestelmien näkökulmasta, mikä antaa palvelun todellisesta käyttöasteesta liian rajoittuneen kuvan. Kun VAPA palvelee tällä hetkellä pysyvästi säilytettävien asiakirjatietojen sähköistä arkistointia, todellisen käyttöasteen tarkastelussa tulisi ottaa huomioon myös pysyvästi säilytettävät rekisteri- ja tietokanta-aineistot ja niiden VAPA-siirrot. Tämä ei tietenkään poista sitä tosiasiaa, että hankintavaiheessa tehdyt rajaukset ovat rajoittaneet palvelun käyttöä (s. 48).

Tarkastuskertomusluonnoksessa on todettu täysin oikein, ettei VAPA- ja KDK-PAS – palveluissa ole päällekkäisyyttä (s. 10, 51-52). VAPA:n ja KDK-PAS:n välistä yhteyttä ei ole rakennettu (s. 52) muun muassa siksi, ettei arkistolaitoksella ole tietoa siitä, minkä tasoista tietoturvaratkaisua KDK-PAS tarjoaa. VAPA-palvelu pystyy vastaanottamaan korotetun tietoturvatason aineistoja. Toisekseen KDK-PAS on tällä hetkellä arkistolaitoksen tietojen mukaan toteutettu ainoastaan bittitason säilytyspalveluna, mitä palvelua VAPA-palvelu ei tarvitse.

Pääjohtaja Jussi Nuorteva

Tutkimusjohtaja Päivi Happonen



Lausunto

OKM/15/202/2014

27.08.2014

Valtiontalouden tarkastusvirasto
PL 1119
00101 HELSINKI

Viite 92/54/2013

Asia **OKM Lausunto Valtiontalouden tarkastuskertomusluonnoksesta Sähköisen arkistoinnin edistäminen**

Valtiontalouden tarkastusvirasto on pyytänyt opetus- ja kulttuuriministeriöltä lausuntoa sähköisen arkistoinnin edistämistä käsittelevään tuloksellisuustarkastuskertomusluonnokseen.

Opetus- ja kulttuuriministeriön lausunto sekä lausuntoon liittyvä erillinen dokumentti teknisluonteisista korjaus- ja täsmennysehdotuksista löytyvät oheisista liitetiedoista.

Kansliapäällikkö

Anita Lehikoinen

Opetusneuvos

Juha Haataja

Liitteet Liite 1 OKM lausunto VTV sähköisen arkistoinnin edistäminen
Liite 2 OKM tekniset korjaukset VTV sähköisen arkistoinnin edistäminen

Tiedoksi Erityisavustaja Esa Suominen
OKM/KTPO

Opetus- ja kulttuuriministeriölle

Viite: VTV dnro 92/54/2013 6.8.2014

Asia: Tuloksellisuustarkastuskertomusluonnos, Sähköisen arkistoinnin edistäminen

Lausunnon antajan tiedot:

Organisaatio:	OKM
Lausunnon laatijat:	Juha Haataja, Annu Jylhä-Pyykönen, Anne Luoto-Halvari, Irma Nieminen

Tuloksellisuustarkastuskertomusluonnos, Sähköisen arkistoinnin edistäminen

0 Päähavainnot ja kannanotot

Valtiontalouden tarkastusvirasto (VTV) on pyytänyt opetus- ja kulttuuriministeriöltä lausuntoa sähköisen arkistoinnin edistämistä käsittelevään tuloksellisuustarkastuskertomusluonnokseen. Tarkastusviraston lähettämä tuloksellisuustarkastuskertomusluonnos ei ole vielä julkinen asiakirja.

Tarkastus kohdistui siihen, onko hallinto toiminut tuloksellisesti arkistoinnin sähköistämisessä. Tarkastuksessa on arvioitu myös sähköisen arkistoinnin kannalta keskeistä asianhallintaa. Tarkastuksen pääpaino on ollut sähköisen arkistoinnin ja asianhallinnan tavoiteasettelussa ja ohjauksessa. Lisäksi on arvioitu, onko sähköistä arkistointia ja asianhallintaa sekä niiden edellyttämiä toiminnan menettelytapoja kehitetty kokonaisuutena tuloksellisesti.

Tarkastuskertomuksen kohteina olivat arkistolaitos arkistointia toteuttavana ja hallintoa ohjaavana viranomaisena, arkistolaitosta ohjaava opetus- ja kulttuuriministeriö (OKM) sekä yleistä tietohallintoa ja tietojärjestelmiä kehittävä ja ohjaava valtiovarainministeriö (VM). OKM näkee tarkastuskertomusluonnoksen ansiokkaaksi raportiksi, joka tarjoaa hyviä lähtökohtia toimenpiteiden fokusointiin.

Valtiontalouden tarkastusviraston laatiman tuloksellisuustarkastuskertomusluonnoksen mukaan tarkastuksessa havaittiin, että sähköiselle arkistoinnille asetettujen tavoitteiden saavuttaminen on edennyt hitaasti. Arkistoitavan paperiaineiston määrän kasvu tulisi saada taittumaan. VTV katsoo, että OKM:n tulee yhdessä arkistolaitoksen kanssa ratkaista, miten sähköistä arkistointia pystytään edistämään vähenevistä resursseista huolimatta. OKM näkee samoin kuin VTV, että vastuista ja työnjaosta on sovittava ja sähköiseen arkistointiin siirtymistä on nopeutettava laatimalla kaikkia toimijoita sitova toteuttamissuunnitelma lähivuosiksi.

VTV:n tarkastuskertomusluonnoksesta käy ilmi, että ongelmat ovat tulleet näkyviin erityisesti

VAPA-palvelussa. Arkistolaitos aloitti VAPA-hankinnan ilman varmuutta järjestelmän ylläpitorahoituksesta. Järjestelmän hankintaprosessin aikana vaatimukset muuttuivat siinä määrin, että palveluun tehtiin merkittäviä rajoituksia. Tämän jälkeen toimintaympäristön digitalisoituminen on edennyt niin nopeasti, että VAPA-järjestelmän ja siihen liittyvän normiston (SÄHKE ym.) soveltuvuus tarpeisiin on syytä arvioida uudelleen. Sähköistä arkistointia ja asianhallintaa tulisi kehittää kokonaisuutena, ja arkistolaitokseen siirtyvä, pysyvästi säilytettävä aineisto, on vain yksi osa tätä kokonaisuutta. Tarkastuksen perusteella VAPA:n nykyinen toiminta- ja ylläpitomalli ei ole tarkoituksenmukainen. VAPA:n käyttö on ollut erittäin vähäistä. Arkistolaitoksen VAPA-hankinta olisi kannattanut keskeyttää ja käynnistää uudelleen vasta huolellisen suunnittelun jälkeen. VAPA:n vaatimat investoinnit ovat huomattavat sen vähäinen käyttö huomioon ottaen. VAPA-palvelusta luopuminen edellyttää, että on oltava sen korvaava ratkaisu, joka hyödyntää hallinnonalan muistiorganisaatioiden kulttuuriperintöaineistojen sähköiseen pitkäaikaissäilytykseen tarkoitettua PAS-ratkaisua.

Opetus- ja kulttuuriministeriö katsoo, että tarkastuskertomusluonnoksessa esitetyt havainnot ja analyysi on osuvaa ja oikeansuuntaista. Valtionhallinnon syntysähköisen asiakirjallisen aineiston tulostaminen paperimuotoon, säilyttäminen kustannuksia ja lisätilatarvetta kasvattavissa arkistotiloissa ja myöhemmin mahdollisesti uudelleen muuttaminen sähköiseen muotoon ei ole tarkoituksenmukaista arkistolaitoksen eikä valtiontalouden kokonaistilanteen kannalta. Paperiarkistojen kasvun taittaminen, yhteisen näkemyksen edistäminen ja löytäminen (OKM/VM sekä arkistolaitos ja muut mahdolliset toimijat) sähköisessä arkistoinnissa ja säilytyksessä, sekä vastuista ja työnjaosta sopiminen on myös opetus- ja kulttuuriministeriön näkemyksen mukaan kannatettavaa.

Opetus- ja kulttuuriministeriö on ns. arkistolakityöryhmää asettaessaan ottanut huomioon edellä mainittuja haasteita ja tavoitteita. OKM:n maaliskuussa 2013 asettaman arkistolain uudistamista valmistelevan työryhmän (Arkistolakityöryhmä, OKM 15/040/2013) tehtävänä on selvittää arkistolakiin ja -asetukseen liittyvät keskeiset uudistustarpeet ja tehdä hallituksen esityksen muodossa esitys uudeksi lainsäädännöksi. Työryhmän asettamisen taustalla ovat erityisesti digitaalisen toimintaympäristön muutokset sekä huoli digitalisointiprosessin hitaasta etenemisestä. Nykyisen vuodelta 1994 olevan arkistolain käsitteet ovat monilta osin tulkinnanvaraisia, ja asiakirjatiedon säilyttämisen ja käytettävyyden varmistamiseen liittyvät määräykset on ilmaistu paperimaailman käsitteillä. Myös esimerkiksi arkistolain ja sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa (13/2003) annetun lain välillä on tulkinnanvaraisuuksia. Arkistolakityöryhmän tavoitteena on saada aikaan selkeä ja kaikin puolin toimiva lainsäädäntö. Työryhmän tavoitteena on myös selkeyttää nykyisen arkistolainsäädännön suhdetta muuhun lainsäädäntöön (julkisuuslaki, tietohallintolaki). Julkisen hallinnon rakenteiden ja tietohallinnon muutosten sekä digitalisoinnin kehityksen kokonaisvaltaiseksi jäsentämiseksi arkistolakityöryhmässä on mukana myös muiden ministeriöiden ja kuntasektorin asiantuntijoita. Arkistolakityöryhmä on työnsä aikana teettänyt myös erilaisia selvityksiä; digitaaliseen toimintaympäristöön liittyvänä selvityksenä todettakoon Tieteen tietotekniikan keskus CSC:n laatima väliraportti *Pitkäaikaissäilytys arkistolain kontekstissa*.

Arkistolakityöryhmässä on noussut esiin nykyisen tilanteen ongelmat, jotka liittyvät säännösten välisiin suhteisiin ja viranomaisten toimivaltuuksiin. Tilanne on seurausta siitä, että säännökset ovat syntyneet eri aikoina ja osin eri tarkoituksiin sääntelykohteen ollessa kuitenkin sama: viranomaistieto. Työryhmä pohtii mahdollisuutta ratkaista epäkohdat ottamalla laajempi näkökulma ja pyrkiä sääntelyyn, joka muodostaisi johdonmukaisen kokonaisuuden sisältäen informaation koko elinkaaren ja näin antaisi lakia soveltaville viranomaisille johdonmukaisen tuen ja ohjauksen toiminnalleen.

1 Tarkastuksen tausta

2 Tarkastusasetelma

3 Tarkastushavainnot

3.1 Sähköiseen arkistointiin ja asianhallintaan liittyvät tavoitteet

VTV toteaa, että OKM:n yhtenä keskeisenä tavoitteena 2000-luvulla on ollut kulttuuriperintöaineistojen tuominen tieto- ja viestintäteknologian avulla kansalaisten helpommin käytettäväksi. Samalla VTV näkee, että OKM:n keskeinen tavoite on ollut keskitetyn pitkäaikaissäilytysratkaisun toteuttaminen hallinnonalan muistiorganisaatioille, eli kirjastoille, arkistoille ja museoille. Keskitetyn ratkaisun nähdään edistävän osaltaan julkisen hallinnon tuottavuutta ja minimoivan pienten digitaalisten arkistojen rakentamiseen liittyviä riskejä.

Kuten tarkastuskertomuksessa todetaan, siirtyminen digitaaliseen arkistointiin on oleellista saada etenemään. Prosessien digitalisoiminen tuo mukanaan uudentyyppisen osaamisen tarvetta, mm. monitasoisen tietoteknisen osaamisen. Tämä näkyy esimerkiksi Valtorilla hierarkisena palvelurakenteena. Jos osaamista ei ole organisaatioissa, se on välttämätöntä hankkia ulkoapäin. Tärkeintä on löytää oikea työnjako, jossa jokaisen tason tekemiseen löytyy paras osaaminen.

Digitaalisten aineistojen pitkäaikainen tai pysyvä säilyttäminen on yhteinen haaste. organisaatioiden nykyiset tietojärjestelmät eivät sisällä pitkäaikaissäilytyksen edellyttämiä toiminnallisuuksia (mm. eheyden tarkkailu, virkistys, migraatio). Lisäksi organisaatioilta puuttuvat digitaaliseen pitkäaikaissäilytykseen keskittyvät aineistojen hallinnan prosessit. Tämän vuoksi tarvitaan yhteinen näkemys siitä, mitä toimia aineistolle on tehtävä, jotta aineisto säilyy eheänä, alkuperäisenä, luotettavana sekä käytettävänä myös tuleville sukupolville.

Digitaalisten aineistojen pitkäaikaissäilytyksessä on useita tehtäviä ja osuuksia, jotka ovat yhtenäisiä hyvin erityyillisille aineistoille. Toteuttamalla nämä keskitetysti saavutetaan merkittäviä kustannussäästöjä. Tällöin voidaan myös varmistaa tehokkaammin ja luotettavammin aineistojen hyödynnettävyys ja yhteiskäyttö.

Digitaalisessa pitkäaikaissäilytyksessä tavoitellaan aineistojen säilymistä käyttökelpoisina vuosikymmenien tai jopa vuosisatojen ajan. Tämä on teknologisesti haastavaa, koska tavoite selvästi ylittää teknologisten ratkaisujen elinkaaren. Toiminnan suunnittelussa korostuu jatkuvuussuunnittelu, jolla varmistetaan resurssien (esim. ohjelmistot, tekniset laitteet, tiedostomuodot mutta myös henkilöresurssit) yhteentoimivuus ja toiminnan katkeamattomuus myös erilaisissa resursseihin liittyvissä muutosvaiheissa.

VTV toteaa, että yleisellä tasolla eri osapuolten tavoitteet ovat yhdensuuntaisia, mutta yksityiskohtaisemmalla tasolla tavoitteissa on painotuseroja, jotka ovat vaarassa johtaa siihen, että sähköisen arkistoinnin kehittämisessä joudutaan sektorilähtöiseen soaoptimointiin. Lisäksi eritaustaiset toimijat ja muut henkilöt ymmärtävät samat käsitteet eri tavalla ja eri merkityksessä kuin on tarkoitettu. Käsitteistöön liittyvät epäselvyydet selittyvät osittain myös sillä, että arkistointiin liittyvä lainsäädäntö on toimintaympäristön muutoksista johtuen vanhentunut.

Käsitteistön epäselvyydet ovat aiheuttaneet eroja siinä, miten eri osapuolet ymmärtävät toistensa tavoitteita.

3.2 Sähköisen arkistoinnin ja asianhallinnan ohjaus ja kehittäminen

VTV toteaa, että opetus- ja kulttuuriministeriön toteuttama tulohajaukseen perustuva ohjausmalli ei ole ollut toimiva arkistolaitoksen hankkeiden ohjaustarpeisiin. VTV:n mukaan ministeriön tilinpäätöskannanottojen huomiot sähköisten aineistojen hallintaan eivät ole heijastuneet sopimuksiin, eivätkä arkistolaitos ja OKM ole sitoneet niitä osaksi tulossopimuksia. Arkistolaitoksen resurssit ovat niukentuneet tiukassa taloustilanteessa.

Tarkastuskertomusluonnoksessa esitetään, että OKM:n ja arkistolaitoksen välisessä tulohajausprosessissa painotetaan riittävien voimavarojen kohdentamista sähköisen asiakirjahallinnan ohjaukseen. Nopealla tahdilla kutistuvat resurssit tulee kohdentaa niin, että tulos on mahdollisimman tarkoituksenmukainen. Työnjakoa muiden toimijoiden ja erityisesti ICT-toiminnoista vastaavien tahojen kanssa tulee selkiyttää siten, että arkistolaitoksen rajalliset resurssit tuottavat parhaan mahdollisen hyödyn. OKM toteaa, että raskaasiin, paljon henkilötyötä vaativiin toimintamalleihin ei ole mahdollisuuksia, ja raskaiksi osoittautuneiden käytäntöjen ja normistojen suoraviivaistaminen sekä tehokkaat ja ketterät toimintamallit ovat edellytys tuloksekkaalle asian edistämiselle.

Tällaisessa tilanteessa tulee esille kysymys siitä, missä laajuudessa ja millä tarkkuudella ohjaavan ministeriön tulisi seurata ja valvoa alaisen viraston tietojärjestelmähankkeita. Tulohajauksen tarkoituksena yleisesti ottaen ei ole puuttua viraston operatiiviseen toimintaan. Tietojärjestelmähankkeiden suunnittelussa ja toteutuksessa olennaista on selkeä yhteistyö toimijoiden kesken siten että kyvykkyys on digitalisoituvan maailman vaatimuksia vastaavalla tasolla.

VTV toteaa, että ehdottomuus, jolla on pyritty sähköisesti säilytettävän aineiston täydellisyyteen, on hidastanut siirtymistä sähköiseen arkistointiin. Arkistolaitoksen antamat määräykset ovat lähteneet sen omista tarpeista ja näkökulmista. VTV:n mukaan arkistolakia on tulkittu pitkään siten, että arkistolaitoksella on ollut oikeus ohjata ja säädellä viranomaisten asiakirjahallintaa varsin yksityiskohtaisesti siitäkin huolimatta, että nykyisen lain tarkoituksena oli purkaa arkistolaitoksen määräysvaltaa ja korostaa viranomaisten omaa vastuuta.

VTV toteaa myös, että arkistolaitos on koetellut toimivaltuksiensa rajoja ja ajautunut samaan aikaan taloudelliseen ahdinkoon. Sähköiseen säilyttämiseen liittyvät tiukat vaatimukset ovat olleet osasy sille, ettei lupia ole haettu. Luvan puuttumisesta johtuen suurin osa arkistoinnista tapahtuu edelleen tulostamalla sähköisesti laaditut asiakirjat paperille.

Tarkastuksessa havaittiin, ettei arkistolaitoksen ohjaustoimia juurikaan kyseenalaisteta, vaan sähköisen arkistoinnin ratkaisuja pyritään toteuttamaan arkistolaitoksen ohjeiden mukaisesti. Myös valtiovarainministeriö on ottanut arkistolaitoksen ohjeistuksen ikään kuin valmiiksi annettuna ja sisällyttänyt sen omiin ohjeisiinsa. OKM yhtyy VTV:n käsitykseen, että tilanne tulee arvioida nykytilanteen valossa uudelleen, ja laatia suunnitelma toimintamallista jossa arkistolaitos keskittyy resurssiensa puitteissa yleiseen ohjeistukseen ja neuvontaan liittyen siihen *mitä* aineistoja tulee pysyvästi säilyttää. Kysymykset siitä *miten* tämä tapahtuu, erityisesti liittyen ICT-ratkaisujen toteuttamiseen ja tähän liittyviin normeihin, tulee antaa muiden toimijoiden vastuulle.

VTV toteaa, että vuonna 2011 voimaan tullut tietohallintolaki (634/2011) on aiheuttanut

arkistolaitoksen toimivaltaa koskevia tulkintavaikeuksia. Tiukasti tulkiten arkistolaitos puuttuu ohjeistuksellaan organisaatioiden toiminta-arkkitehtuuritasoon, joka on organisaatioiden omalla vastuulla, ja tieto- ja järjestelmäarkkitehtuureihin, jotka nekään eivät ole tietohallintolain mukaan arkistolaitoksen vastuulla. Opetus- ja kulttuuriministeriö on pitäytynyt ohjauksessaan arkistolain tiukassa tulkinnassa. Sen näkemyksen mukaan arkistolaissa on selvästi määritelty arkistolaitoksen norminantovaltuudet: oikeus määrätä ainoastaan pysyvään säilytykseen tulevasta aineistosta, arkistotiloista, pysyvästi säilytettävien asiakirjojen tallennukseen käytettävistä materiaaleista ja menetelmistä sekä rekisteröinnistä ja luetteloinnista. OKM yhtyy VTV:n näkemykseen, että arkistolaitoksen SÄHKE-määräyksen voidaan nyky muodossaan tulkita ylittävän arkistolaitoksen toimivallan.

3.3 Sähköisen asioinnin ratkaisut

VTV toteaa, että VAPA-palvelun asema on epäselvä. Tällä hetkellä VAPA-palvelu voidaan nähdä valtionhallinnon yhteisenä pysyvän aineiston säilytysratkaisuna, huolimatta siitä että VAPA-palvelu ei sisällä pitkäaikaissäilytyksen (PAS) teknisiä toiminnallisuuksia, joista huolehtii OKM:n hallinnonalan muistiorganisaatioiden kulttuuriperintöaineistojen sähköiseen pitkäaikaissäilytykseen tarkoitettu yhteinen PAS-ratkaisu. Täten VAPAN tulevaisuus on epävarma. Järjestelmää ei pystytä kehittämään tilanteessa, jossa arkistolaitos etsii säästöjä ja sopeuttaa toimintaansa niukkeneviin resursseihin. Lisäksi VAPA-siirtojen tekninen toteutus asianhallintajärjestelmistä on ollut haastavaa ja hidasta toteuttaa (taulukko 2 sivulla 55).

OKM katsoo, että sivujen 12-13 suositukset vievät toimintaa oikeaan suuntaan. Päätösten linjaaminen (suositus 1) ministeriöiden kansliapäällikkötasolla on kannatettavaa niin, että asia valmistellaan asianomaisissa ministeriöissä arkistolaitoksen asiantuntijoita kuullen ja siten, että eri vaihtoehdot tulevat tarkasteltaviksi. Ehdotuksen 2 osalta OKM toteaa, että on tärkeätä, että VM:n johdolla tehtävässä työssä myös muut ao. ministeriöt osallistuvat valmisteluun. Myös suositukset 3 -5 ovat kannatettavia.

3.4 Asianhallintajärjestelmät

Järjestelmien vertailtavuus.

Tarkastuksen kohteena olleet asianhallintajärjestelmät eivät ole toiminnoiltaan ja kattavuudeltaan vertailukelpoisia. SALAMAssa on perustoiminnallisuuden lisäksi omana prosessinaan valtionavustustoiminnallisuus. Tarkastuksessa mukana olevat kaksi asianhallintajärjestelmää vastaavat lähinnä SALAMAN perustoiminnallisuutta.

Tarkastuskertomusluonnoksesta käy hyvin ilmi sivulla 63, että SALAMA on verrokkijärjestelmiin verrattuna toiminnallisuuksiltaan laajempi ja monipuolisempi.

Erityisesti tämä tulee esiin keskeisessä tarkastushavainnossa, jossa todetaan MAHTIn toimivan lähinnä asiakirjojen säilytyspaikkana ja ASDO-järjestelmänkin painottuvan asiakirjojen säilytykseen. SALAMA mahdollistaa asiakirjojen laatimisen sähköisesti, sähköisen allekirjoituksen sekä asiakirjojen automatisoidun jakelun.

Liitteet

Lähteet

29.08.2014

tuloksellisuustarkastus@vtv.fi

VTV:n kirje 6.8.2014, 92/54/2013

Sähköisen arkistoinnin edistäminen

Yleistä

Sisäministeriö kiittää mahdollisuudesta kommentoida luonnosvaiheessa olevaa valtiotalouden sähköisen arkistoinnin edistäminen -tarkastuskertomusta.

Ministeriön käsityksen mukaan tarkastuskertomuksessa annettu kuva julkisen hallinnon sähköisen arkistoinnin ja asianhallinnan kehittämisestä vastaa hyvin todellista tilannetta. On valitettavaa, että viranomaisille ei ole pystytty kehittämään yhteistä asiankäsittelyn ratkaisua. Tämä on varmasti aiheuttanut moninkertaisia kustannuksia ja viivästyttänyt sähköisten toimintatapojen kehittämistä viranomaisissa.

Kehittämistä ohjaavien ministeriöiden ja arkistolaitoksen työnjako ei ole ollut selkeä, eikä tavoitteita ole pystytty riittävästi koordinoimaan. Voi myös kysyä, onko kaikkea käytettävissä olevaa asiantuntemusta käytetty riittävästi. Hallinnonalakohtaisesti voi lisäksi epäillä, että kaikki ministeriöt eivät ole tarpeeksi ohjanneet oman virastokenttänsä asiakirjahallinnon kehittämistä.

Sähköinen pitkäaikaissäilytys

Arkistolaitoksen VAPA-palvelun ja kansallisen sähköisen pitkäaikaissäilytysratkaisun kehittäminen on tarkastuskertomuksessa kuvattu tarkasti ja ongelmat on esitetty hyvin. Sisäministeriö ja monet muutkin sähköistä asianhallintaa kehittäneet viranomaiset ovat luottaneet siihen, että VAPA-palvelu on keskeinen osa kansallista tietoarkkitehtuuria. Ministeriön arvion mukaan uskottavaa vaihtoehtoa VAPA-palvelulle ei ole olemassa, joten sen jatkuvuus on pakko turvata. Ministeriön kannalta olisi myös välttämätöntä, että VIRPA-rajapinta saadaan tuotantokäyttöön. Palvelun käyttöehtoja on myös välttämätöntä arvioida uudelleen. Sen rajaaminen vain pysyvästi säilytettävään aineistoon ei vastaa viranomaisten todellisia tarpeita. Lisäksi KDK-PAS –palvelun asema koko julkisen hallinnon sähköisten tietoaineistojen pitkäaikaissäilytysratkaisuna on määriteltävä uudelleen.

Sähköinen asiankäsittely ja –arkistointi sisäministeriön hallinnonalalla

VTV:n edustajat ovat haastatelleet tarkastuskertomusta varten sekä ministeriön että eräiden hallinnonalan virastojen edustajia. Lisäksi ministeriö on toimittanut VTV:lle suuren määrän ministeriön hallinnonalan yhteisen ASDO/ASPO-järjestelmän hankintaa ja kehittämistä koskevia asiakirjoja. Tarkastuskertomuksen luonnokseen kirjatut sisäministeriön sähköistä asiankäsittelyä koskevat huomiot ovat pääosin oikeita, mutta ministeriö haluaa vielä korostaa eräitä seikkoja.

Ministeriön osalta merkittävin poikkeama kertomuksessa esitetystä tilanteesta on se, että käytännössä kaikki ministeriön sisäiset asiakirjaprosessit on ASDO-järjestelmässä sähköistetty ja toiminta on tämän johdosta monin tavoin muuttunut. Hallinnollinen asioiden käsittely on ministeriössä sähköistä asioiden elinkaaren kaikissa vaiheissa ja myös arkistointi on sähköistä. ASDO/ACTA-järjestelmää käyttävissä hallinnonalan virastoissa sähköisten prosessien käyttöönotto on edennyt vaihtelevasti. Useimmilla virastoilla on kuitenkin jo sähköisen arkistoinnin lupa. Ministeriön vuoden 2015 tulossuunnitelmaan on alustavasti otettu sähköisen asiankäsittelyn ja arkistoinnin kokonaistilanteen evaluointi ja toimenpidesuunnitelman laatiminen.

29.08.2014

Yksittäisiä huomioita

Luvussa 3.4.1 todetaan, että ASDO-järjestelmää käytetään ministeriön hallinnonalalla esim. säädösvalmistelussa ja EU-asioiden hallinnassa. Tämä ei tarkasti ottaen pidä paikkaansa. Asiakohdan voisi korvata esim. toteamalla, että sisäministeriössä ASDO- (nykyisin ACTA) järjestelmää käytetään lähes kaikessa hallinnollisessa asiankäsittelyssä ja järjestelmään on toteutettu integraatioita myös operatiivisiin järjestelmiin, kuten esim. Kieku-järjestelmään.

Järjestelmän käyttäjiä ovat ministeriön lisäksi: hallinnon tietotekniikkakeskus (Haltik), hätäkeskuslaitos, kriisinhallintakeskus, maahanmuuttovirasto, palosuojelurahasto, pelastusopisto, poliisi (ASPO), rajavartiolaitos, vähemmistövaltuutettu ja syrjintälautakunta sekä eräät vastaanottokeskukset.

Taulukko 2, sivulla 55: ASDO (nyt Acta) –järjestelmässä on valmiina sähköinen asiointi ministeriön hallinnoimia EU-rahastoja varten 2014.

Taulukko 3, sivulla 60: ASDO-järjestelmä otettiin sisäministeriössä aidosti tuotantokäyttöön, ei vain kirjaamon käyttöön, kesäkuussa 2008. Järjestelmää käytti jo tuolloin koko henkilökunta, mutta sähköisten toimintatapojen kehittäminen oli vielä kesken. Elokuusta 2010 lähtien sisäministeriössä on aloitettu yksinomaan sähköiseen arkistointiin perustuva toimintatapa, paperiarkistoa ministeriöön ei käytännössä enää muodostu. Kansallisarkisto myönsi ministeriölle sähköisen säilyttämisen luvan takautuvasti 2.8.2010 alkaen.

Taulukko 4, sivu 62: vaikka tekstistä ilmenee, että luvut eivät ole vertailukelpoisia olisi hyvä kertoa, että sisäministeriön tiedot koskevat koko hallinnon alaa, edellä mainittuja virastoja ja laitoksia, joiden yhteinen laskennallinen käyttäjämäärä on n. 16 000 henkilöä.

Luvussa 3.4.5 (s. 62-63) todetaan, että kehittämistä on toteutettu lähinnä tietopalvelun, tietohallinnon ja asiakirjahallinnon voimin, eikä prosessien omistajia ja loppukäyttäjiä ole ollut työssä mukana. Tämä voi yleisesti ottaen pitää paikkansa, mutta ainakin sisäministeriössä prosessien omistajat ovat tiiviisti mukana sähköisten toimintatapojen kehittämisessä. Myös loppukäyttäjiä on haluttu osallistaa kehittämisen eri vaiheissa, mutta heidän on usein vaikea esittää konkreettisia toivomuksia vasta kehitteillä olevista tietojärjestelmistä. Sinänsä olisi varmasti tarpeen arvioida, sitovatko kansalliset asiakirjahallinnon määräykset liikaa toiminnan kehittämistä.

Sivulla 62 todetaan, että ASDO-järjestelmänkin toiminta painottuu asiakirjojen säilytykseen, eikä prosesseja siis tuettaisi sähköisesti. Tämä ei pidä lainkaan paikkaansa, kuten edellä jo on todettu. Eräissä hallinnon alan virastoissa (esim. poliisi) näin saatavaa olla, mikä johtunee käyttöönoton ja koulutuksen haasteista suurissa organisaatioissa. Oman kokemuksensa perusteella ministeriö korostaa, että johdon sitoutuminen ja tuki toimintatapojen muuttamisessa on ratkaisevaa.

Tietopalvelupäällikkö Manu Herna

Erityisasiantuntija Markku Kraft

Asiakirja on sähköisesti allekirjoitettu asianhallintajärjestelmässä. Sisäministeriö SM 29.08.2014 klo 15:36. Allekirjoituksen oikeellisuuden voi todentaa kirjaamosta.



28.08.2014

Valtiontalouden tarkastusvirasto

Lausuntopyyntö tarkastuskertomusluonnoksesta Sähköisen arkistoinnin edistäminen

Lausunto tarkastuskertomusluonnokseen Sähköisen arkistoinnin edistäminen

Valtiontalouden tarkastusvirasto on pyytänyt antamaan lausunnon tarkastuskertomusluonnoksesta, joka koskee sähköisen arkistoinnin edistämistä. Lausuntopyynnöllä halutaan varmistaa, ettei kertomukseen sisälly asia- tai tulkintavirheitä, joilla olisi vaikutusta tarkastuksen kannanottoihin sekä kuulla näkemyksiä tarkastusviraston alustavista kannanotoista.

Raportti antaa hyvän kokonaiskuvan sähköisen arkistoinnin ja asianhallinnan kehittämisvaiheista sekä niihin liittyneistä sähköiseen arkistointiin siirtymistä hidastaneista ongelmista.

Raportin sisältö on huomattavasti kattavampi kuin, mitä sen otsikko antaa ymmärtää. Jos mahdollista, voisi raportin otsikkoon lisätä viitteen asianhallinnan kehittämiseen. Sitä koskeva arvio on vähintään yhtä arvokas kuin itse arkistointia koskeva arvio.

Raportin ratkaisukeskeinen lähestymistapa ja sen konkreettiset suositukset antavat hyödyllisiä apuvälineitä ongelmakohtien tunnistamiseen, asianhallinnan ja sähköisen arkistoinnin edistämiseen jatkossa ja tarvittavien ratkaisujen löytämiseen ministeriöiden ja muiden keskeisten toimijoiden yhteistyönä. Valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan näiden suositusten pohjalta voidaan edetä ja kehittää kansalliset sähköisen arkistoinnin ratkaisut sekä pitkän ajan että pysyvää säilytystä varten.

Virastot (mm. VM) ja järjestelmätoimittajat ovat käyttäneet paljon aikaa ja työtä SÄHKE2 –normin mukaisten järjestelmien ja käytäntöjen rakentamiseen. Tarkastelun näkökulmaa olisi mahdollisesti laajentanut, jos vertailukohtaksi olisi otettu maita, jotka ovat käyttäneet DLM Forumin kehittämää MoReq/MoReq2-standardia. Usein on esitetty arvioita, että sen käyttöönotto olisi merkittävästi helpompaa kuin kansallisen SÄHKE2-normin.

315370 0.14



Tarkastuksen tulokset ovat hyödyksi meneillään olevassa arkistolain uudistuksessa. Ohjaus- ja toimivaltasuhteiden selkeyttämiseksi ja sähköisen hallinnon edistämiseksi valtiovarainministeriö pitää tärkeänä, että arkistolain uudistuksen yhteydessä tarkastellaan mahdollisuutta yhteinäistää ja koota tiedon hallintaa ja tietohallintoa koskeva lainsäädäntö, jota nykyisin sisältyy eri lakeihin.

Raportissa todetaan, että valtiovarainministeriö ei ole määritellyt ohjausrooliaan asianhallintaan ja sähköiseen arkistointiin. Valtiovarainministeriössä on käynnissä julkishallinnon tietohallinnon rakenteisiin liittyvää valmistelutyötä, jossa käsitellään myös em. ohjausroolia.

VM Mahtin tarkastuksesta:

Kertomusluonnoksessa todetaan, että kaikkien tarkastettujen järjestelmien toteutuneet kustannukset olivat suunniteltua suuremmat sopimukseen ja tarjouksiin verrattuna. Valtiovarainministeriön näkemys on, että Mahtin ennakoitujen elinkaarikustannukset pysyivät melko hyvin suunnitellussa. Vaikka Mahti – hankkeiden aikana ilmaantui uusia tarpeita, jotka toteutettiin täydennystoimituksilla, nämä voitiin rahoittaa kustannussäästöillä hankkeen muilla osa-alueilla. Ennakoitujen kustannusten ylittymiseen vaikuttivat toimintaympäristössä tapahtuneet muutokset, ministeriöiden yhdistäminen (kauppa- ja teollisuusministeriön ja työministeriön yhdistäminen työ- ja elinkeinoministeriöksi) ja valtion IT-toimintojen organisointi (Valtioneuvoston tietohallintoyksikkö VNTHY:stä Valtion IT -palvelukeskus VIP), mikä muutti Mahtin kustannusrakennetta ennakoidusta. Tarjous ja järjestelmätoimittajan kanssa tehty sopimus ei myöskään sisällä kaikkia palvelun kustannuksia.

Kertomusluonnoksessa kritisoidaan tarkastettuja järjestelmiä siitä, että loppukäyttäjien näkökulmaa ei ole otettu huomioon. Mahtin osalta voidaan todeta, että valmistuotteen kehittäminen ei ole yhden asiakkaan päätettävissä.

Muilta osin valtiovarainministeriöllä ei ole huomautettavaa asiapohjaan ja tulkintoihin, jotka ovat muodostuneet käytetyn aineiston pohjalta.

ICT-johtaja



Anna-Maija Karjalainen

Tietohallintoneuvos,
yksikön päällikkö



Mikael Kiviniemi

Tiedoksi

VM/KHT Marttila, Peltonen, Metsärinta-Lehmusvaara
VM/JulkICT Jylhänkangas, Luukkonen, Vainio, Hilve