



Kertomusluonnoksesta annetut lausunnot

7/2023 Vanhat tietojärjestelmät

D/329/04.09.02/2022

Liikenne- ja viestintäministeriö, 20.4.2023.
Oikeusrekisterikeskus, 21.4.2023.
Liikenne- ja viestintävirasto Traficom, 24.4.2023.
Ulosottolaitos, 24.4.2023.
Valtioneuvoston kanslia, 24.4.2023.
Valtiovarainministeriö, 24.4.2023.

20.4.2023

VN/10308/2023
VN/10308/2023-LVM-2

Valtiontalouden tarkastusvirasto

VTV:n lausuntopyyntö tarkastuskertomusluonnoksesta Vanhat tietojärjestelmät

Liikenne- ja viestintäministeriö kiittää mahdollisuudesta lausua valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomusluonnokseen. Tarkastus tuotti tietoa valtionhallinnon eri yksiköiden tietojärjestelmien elinkaaren hallinnan nykytilasta, ja edisti tietojärjestelmien elinkaaren hallinnan kustannustehokkuutta. Valtiontalouden tarkastusviraston luonnoksessa esitetyt suositukset ovat liikenne- ja viestintäministeriön näkemyksen mukaan perusteltuja.

Traficommin aiemmin esittämien tekniluonteisten korjausten lisäksi liikenne- ja viestintäministeriöllä ei ole tarkastuskertomusluonnokseen huomautettavaa.

Osastopäällikkö, ylijohdaja

Olli-Pekka Rantala

Talous- ja hallintojohtaja

Mikko Nygård

Jakelu Valtiontalouden tarkastusvirasto VTV

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Liikenne- ja viestintäministeriö

PL 31
00023 Valtioneuvosto

Käyntiosoite
Besöksadress
Office

Eteläesplanadi 4
Helsinki

Puhelin
Telefon
Telephone

0295 16001
+358 295 16001

Faksi
Fax
Fax

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet

kirjaamo.lvm@gov.fi
lvm.fi

Valtiontalouden tarkastusvirasto
kirjaamo@vtv.fi

21.4.2023
Diaarinumero
ORK/165/2023

Oikeusrekisterikeskuksen lausunto koskien Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomusluonnosta Vanhat tietojärjestelmät

Valtiontalouden tarkastusvirasto on pyytänyt Oikeusrekisterikeskuksen lausuntoa tarkastuskertomusluonnoksesta Vanhat tietojärjestelmät. Lausuntopyyntöön on pyydetty näkemyksiä tarkastuksen havainnoista ja kannanotoista sekä varmistamaan, ettei kertomusluonnoksessa ole asia- tai tulkintavirheitä. Erityisesti on pyydetty ottamaan kantaa kertomusluonnoksessa esitettyihin suosituksiin.

Oikeusrekisterikeskuksen esittämät selvitykset ja näkemykset on pääosin huomioitu tarkastuskertomusluonnoksessa. Tarkastusviraston suositukset ovat hyviä ja perusteltuja. Esitämme seuraavassa muutamia tarkennuksia tarkastusviraston tekemiin havaintoihin ja kannanottoihin.

Oikeusrekisterikeskuksen tarkennukset

1. Päätöksenteon tilanne

Uljas-järjestelmän uudistamiseen tähtäävää projektia ei ole vielä päätetty käynnistää. Tarve on tunnistettu ja keskeisistä reunaehdoista käydään keskustelua Ulosottolaitoksen kanssa. On todennäköistä, että uudistaminen tullaan jossain muodossa käynnistämään. Esitämme, että tarkastuskertomuksessa asia kirjataan esimerkiksi seuraavasti:

Kun ylläpitosopimuksen kilpailuttaminen ei ole mahdollista, Oikeusrekisterikeskus selvittää Ulosottolaitoksen kanssa uudistamishankkeen käynnistämistä. Tämän vuoksi Oikeusrekisterikeskus on käynnistänyt syksyllä 2022 esiselvityksen uudistuksen etenemisvaihtojen kartoittamisesta yhteistyössä Ulosottolaitoksen kanssa.

2. Toimittajariippuvuuden välttäminen

Koska edellä mainittua uudistamishanketta ei ole vielä käynnistetty, tässä vaiheessa voidaan lähinnä arvioida keinoja, joilla toimittajariippuvuutta voidaan välttää. Avoin lähdekoodi kehitystyön pohjana on yksi tunnistetuista tehokkaista keinoista, mutta tätä ei ole päätetty vielä hankkeen tavoitteeksi. Esitämme, että tarkastuskertomuksessa asia kirjataan esimerkiksi seuraavasti:

Uljas-järjestelmän uudistamisen yhteydessä harkitaan järjestelmän pohjaksi avointa lähdekoodia ja selvitetään myös muut keinot välttää toimittajariippuvuutta.

3. Uljas-järjestelmän arvon kehittyminen

Kuviossa 2 on esitetty erilaisia skenaarioita järjestelmän arvon kehittymiseen liittyen. Kuviossa oleva nuoli Uljas-järjestelmän osalta kuvastaa tilannetta, jossa Uljas-järjestelmän arvo asiakkaalle laskee ajan kuluessa. Tämä ei pidä paikkaansa, koska Ulosottolaitos on varannut Uljas-järjestelmän jatkokehittämiseen vuosittain riittävän rahoituksen. Siten Oikeusrekisterikeskus ei näe, että tällainen arvon alentuminen olisi mahdollista. Esitämme, että tarkastuskertomukseen lisätään esimerkiksi seuraava kirjaus kuvion yhteyteen:

Mikäli vanhaa tietojärjestelmää ei jatkuvasti kehitetä ja pidetä siten elinvoimaisena, sen arvo asiakkaalle saattaa laskea ajan kanssa. Ulosottolaitos on varannut Uljas-järjestelmän jatkokehittämiseen vuosittain riittävän rahoituksen.

4. Rahoitusmahdollisuudet

Kappaleessa 2.2 on kuvattu vanhojen järjestelmien rahoituksen hakemiseen liittyviä lainalaisuuksia. Pääosin tarkastusviraston havainnot ovat hyviä ja perusteltuja. Uljas-järjestelmän osalta on viime vuosina haettu ja saatu onnistuneesti lisärahoitusta. Siten Oikeusrekisterikeskuksen näkökulmasta kyseessä ei ole ongelma, vaan riski, jonka joudumme huomioidaan. Esitämme, että tarkastuskertomuksessa asia kirjataan esimerkiksi seuraavasti:

Vanhan tietojärjestelmän elinkaaren hallinnan kannalta riskinä on, että tuottavuusrahaa on käytännössä helpompi myöntää uusiin hankkeisiin kuin vanhan järjestelmän kehittämiseen.

Ylijohtaja	Kivinen Jussi 91234359U Jussi Kivinen	<small>Digitaalinen allekirjoittaja: Kivinen Jussi 91234359U Päiväys: 2023.04.21 15:07:29 +03'00'</small>
Toimialajohtaja	Kariniemi Unto 91244992U Unto Kariniemi	<small>Digitaalinen allekirjoittaja: Kariniemi Unto 91244992U Päiväys: 2023.04.21 14:09:27 +03'00'</small>

VALTIONTALOUDEN TARKASTUSVIRASTO

PORKKALANKATU 1
PL 1119 | 00101 HELSINKI

Päiväys/Datum

24.04.2023

Dnro/Dnr

TRAFICOM/174854/04.04.05.03/2023

Viite/Referens

D/329/04.09.02/2022

Liikenne- ja viestintäviraston lausunto asiasta VTV:n lausuntopyyntö tarkastuskertomusluonnoksesta Vanhat tietojärjestelmät D/329/04.09.02/2022

Liikenne- ja viestintävirasto Traficom kiittää mahdollisuudesta lausua VTV:n tarkastuskertomusluonnokseen Vanhat tietojärjestelmät.

Traficom pitää tarkastuskertomusluonnoksessa esitettyjä suosituksia hyvinä. Suosituksen 2 osalta Traficom korostaa, että elinkaarenhallintaa ja siihen liittyvää korjausvelkaa tulee suunnitella aktiivisesti järjestelmäkokonaisuuden tasolla. Vanhat tietojärjestelmät ovat usein osa laajempaa järjestelmäkokonaisuutta, johon liittyvät riippuvuudet tulee ottaa huomioon. Järjestelmäkokonaisuuden elinkaarenhallintaan kuuluu vanhan tietojärjestelmän lisäksi myös käyttöympäristö ja muut palvelut, sekä tietojärjestelmään liittyvän osaamisen turvaaminen.

Erityisesti Traficom korostaa tietoturvariskien hallinnan tärkeyttä elinkaaren kaikissa vaiheissa. Vanhat tietojärjestelmät on suunniteltu hyvin erilaiseen ympäristöön verrattuna nykyiseen tietoturvaohjelmien tilanteeseen. Vanhojen tietojärjestelmien turvaaminen edellyttää tyypillisesti hyvin aktiivista tietoturvariskien hallintaa ja kattavia suojaustoimenpiteitä järjestelmäkokonaisuuden tasolla, esim. käyttöympäristön osalta.

Lausuntopyynnön mukaisesti Traficom on toimittanut teknisluonteiset tarkennukset VTV:lle erikseen.

Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti. Liikenne- ja viestintävirasto (Traficom) 24.4.2023. Allekirjoituksen oikeellisuuden voi todentaa sähköisiä allekirjoituksia tukevalla lukijaohjelmalla tai Traficomien kirjaamosta.

Luukkainen Kalle
Ylijohtaja

Gylden Sanna
Johtava asiantuntija



24.4.2023

Valtakunnanvoudin kanslia

UOL/2402/2022

Ulosottolaitoksen lausunto Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomusluonnokseen Vanhat tietojärjestelmät

Valtiontalouden tarkastusvirasto on pyytänyt Ulosottolaitoksen lausuntoa tarkastuskertomusluonnoksesta Vanhat tietojärjestelmät. Lausuntopyynnössä on pyydetty näkemyksiä tarkastuksen havainnoista ja kannanotoista sekä varmistamaan, ettei kertomusluonnoksessa ole asia tai tulkintavirheitä. Erityisesti on pyydetty ottamaan kantaa kertomusluonnoksessa esitettyihin suosituksiin.

Ulosottolaitoksen tarkennukset tarkastuskertomusluonnokseen

Ulosottolaitos esittää seuraavia tarkennuksia tarkastuskertomukseen:

- Sivun 2, lause: ”Kun järjestelmän tekijänoikeudet ovat toimittajalla, järjestelmän ylläpitoa ei ole voitu kilpailuttaa.”
 - o Muotoilisimme tämän seuraavasti: ”Kun järjestelmän tekijänoikeudet ovat toimittajalla, järjestelmän ylläpitoa ei ole voitu **käytännössä** kilpailuttaa järkevällä tavalla.”
 - o Sama asia mainittu sivuilla 23 ja 24.
- Sivun 14, lause ” Oikeusrekisterikeskuksen tapauksessa on ollut käytössä myös hallinnonalan sisäistä tuottavuusrahaa”
 - o Myös Ulosottolaitos on hakenut ja saanut hallinnonalan tuottavuusrahaa, joka kohdistuu Uljas-järjestelmän kehittämiseen.
 - o ORK:n hallinnonalalla saama tuottavuusrahan käyttö kohdistunee enemmän hallinnonalan yhteisten palveluiden kehittämiseen, eivät suoraa Uljas-järjestelmän kehittämiseen ja ylläpitoon.
- Sivun 20, kuvio 2
 - o Uljas lisätty laatikkoon ”Uudelleen- tai jatkokehittämisen tarve vähäinen”
 - Uljasta kehitetään ja ylläpidetään n. 1,5-2 miljoonalla eurolla vuosittain, tässä mielessä tarve ei ole vähäinen
 - Tosin ymmärrämme nelikentän idean eli tässä mielessä Uljas kuuluu ko. laatikkoon, mutta ei silti mielestämme täysin vastaa nelikentän ko. määritystä.
 - o Koska Uljas-järjestelmää kehitetään ja uudistetaan (varsinkin teknisesti) vuosittain isohkolla panoksella, emme näe ainoana mahdollisuutena ”Käytöstä poistoa/Ei uudelleen- tai jatkokehittämistä”.

- Sivun 20, lause ”Tarkastuksen perusteella Oikeusrekisterikeskus pyrkii kartoittamaan säännöllisesti Uljas-järjestelmän uudistamistarpeita toimintasektoreiden kehittämistarvekartoituksissa, jotka on kytketty osaksi budjettivalmistelua ja kehysvalmistelua.”
 - o Lisäsehdotus: ” Ulosottolaitos tekee vuosittain toteuttamissuunnitelman Uljas-järjestelmän kehitystehtävistä. Lisäksi tehdään koko kehyskautta koskeva ylitason kehityssuunnitelma. Suunnitelman laadinnassa hyödynnetään järjestelmän käyttäjien kehitystarvekartoitusta.”
- Sivun 24, lause ”Kun ylläpitosopimuksen kilpailuttaminen ei ole mahdollista, Oikeusrekisterikeskus on päättänyt uudistamaan Uljas-järjestelmän kokonaisuudessaan.”
 - o Ulosottolaitoksen mielestä tällaista päätöstä ei ole virallisesti tehty, enemmänkin asiasta on keskusteltu.
- Sivun 29, lause ”Tällainen osaamisen katoamisen ongelma liittyy tietojärjestelmien sopimusten ohella näiden järjestelmien tuntemiseen yleisemminkin.”
 - o Em. kohdalla tarkoitetaan ilmeisesti teknisen osaamisen katoamista?

Muita huomioita

Ulosottolaitos pitää VTV:n suosituksia pääosin hyvinä. Pienellä varauksella suhtaudumme avoimeen lähdekoodiin perustuvaan suositukseen. Kokonaan avoimeen lähdekoodiin siirtyminen tuo käytännössä lisää tietoturvaasteita. Avoimen lähdekoodin komponenttien tai kirjastojen käyttö on suositeltavaa.

Valtakunnanvouti

Juhani Toukola

Johtava hallintovouti

Riina Tammenkoski



Lausunto

24.4.2023

VN/15261/2022
VN/15261/2022-VNK-4

Valtiontalouden tarkastusvirasto VTV

Valtioneuvoston kanslian lausunto liittyen VTV:n vanhojen tietojärjestelmien tarkastukseen

Vastaus VTV:ltä tulleeseen lausuntopyyntöön liittyen vanhojen tietojärjestelmien tarkastukseen. Alta löytyvät valtioneuvoston kanslian kommentit ja muutospyyntö luku/sivukohtaisesti siten, että kursiivilla on alkuperäinen teksti ja sen alla ehdotettu muutos tai korvaava teksti.

Tarkastuskertomuskokonaisuuteen liittyviä yleisiä havaintoja:

Tarkastuskertomuksessa voisi voimakkaammin tuoda esille vanhan ja uuden järjestelmän välistä tuotannonaikaisen kustannusten eroa. Vanha järjestelmä on saattanut vuosien ajan olla stabiilissa tilassa, ilman muutoksia tai korjaustarpeita, ja kustannukset ovat tyypillisesti järjestelmän viimeisinä vuosina elinkaaren matalimpia. Uuden korvaavan järjestelmän ensimmäiset tuotantovuodet taas ovat yleensä kalliimpia, koska siinä olevia puutteita korjataan ja ominaisuuksia jatkokehitetään. Valtion budjetista tyypillisesti myönnetään kehittämisvaiheeseen rahoitus, mutta olisi olennaista, että myös elinkaaren alkupään aiempaa suuremmat kustannukset tulisivat huomioitua rahoituksessa.

Suosituksessa 4 koskien toimittajariippuvuutta olisi hyvä mainita keinona toimittajaloukun estämiseksi se, että käytetään yleisesti käytössä olevia teknologioita, joihin löytyy laajalti osaamista eri markkinatoimijoilla. Tämä ajatus näyttää sisältyvän suositukseen 1 mutta liittyy myös suositukseen 4.

Lisäksi pyydetään korvaamaan tarkastuskertomuksessa am. korjausten jälkeen mahdollisesti yhä esiintyvä organisaatio valtioneuvoston hallintoyksikkö organisaatiolla valtioneuvoston kanslia.

Luku 2.1, sivu 11

Tarkastuskohteista Traficom ja valtioneuvoston kanslia vastaavat omista järjestelmäkokonaisuuksistaan (valtioneuvoston kanslian hallintoyksikkö vastaa lisäksi koko valtionhallinnon yhteisistä järjestelmistä, kuten PTJ:stä) ja niiden elinkaaren hallinnasta.

Pyydetään korjaamaan tiedot oikeiksi: (valtioneuvoston kanslia vastaa lisäksi valtioneuvoston yhteisistä järjestelmistä, kuten PTJ:stä) ja niiden elinkaaren hallinnasta.

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Valtioneuvoston kanslia

Käyntiosoite
Besöksadress
Office

Puhelin
Telefon
Telephone

Faksi
Fax
Fax

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet

PL 23
00023 Valtioneuvosto

Snellmaninkatu 1 A
Helsinki

0295 16001
+358 295 16001

09 1602 2165
+358 9 1602 2165

kirjaamo.vnk@gov.fi

Luku 3.2, sivu 21

Tarkastushavaintojen perusteella virastojen järjestelmäkehityksessä korostuvat lakisääteisten tehtävien täyttäminen, tehtäviin liittyvät toistuvat muutokset ja muutosten aktiivinen seuranta. Valtioneuvoston hallintoyksikössä taas tietojärjestelmien kehittämisessä korostuu vastaaminen yleisiin strategiaan tavoitteisiin, kuten valtioneuvoston toiminnan yhtenäisyyteen.

Pyydetään täsmentämään kappaleeseen väärinkäsitysten välttämiseksi: Valtioneuvoston hallintoyksikössä ovat järjestelmäkehityksessä sekä lakisääteisten tehtävien täyttäminen, niihin liittyvät muutokset että vastaaminen yleisiin strategiaan tavoitteisiin tärkeitä. Esimerkiksi tiedonhallintalakiin, tietosuojaan ja saavutettavuuteen liittyvät lakimuutokset huomioidaan järjestelmäkehityksessä.

Luku 3.2, sivu 21

Korvaavan ratkaisun alkuperäinen aikataulutavoite oli hankkeen toteutuminen vaalitauon aikana vuonna 2019, mikä ei ollut realistinen tavoite. Lopputuloksena PTJ:n toimintoja varten tarvittavat resurssit hankittiin VAHVA-hankkeeseen toiselta toimittajalta (Ambientia Oy). Useiden toimijoiden mukana olo on tarkoittanut esimerkiksi sitä, että valtioneuvoston hallintoyksikkö on perehdyttänyt kehittäjiä toistuvasti järjestelmän toiminnallisuuksiin.

Pyydetään korvaamaan alkuperäinen teksti selkeyden vuoksi seuraavalla: Korvaavan ratkaisun alkuperäinen aikataulutavoite oli hankkeen toteutuminen vaalitauon aikana vuonna 2019, mikä ei osoittautunut realistiseksi tavoitteeksi mm. toimittajahaasteiden takia. Tämän vuoksi PTJ:n korvaavien toimintojen toteutukseen tarvittavat resurssit hankittiin toiselta toimittajalta. Useiden toimittajien mukana olo on viivästyttänyt hankkeen työtä mm. siten, että valtioneuvoston kanslia on joutunut perehdyttämään kehittäjiä toistuvasti järjestelmän toiminnallisuuksiin.

Luku 3.1, sivu 17

PTJ:n tilasta on tehty riskiarvio viimeksi vuonna 2020, ja siinä esiintyviä poikkeamia on päätetty sietää tiedossa olevan siirtymän takia. Elinkaaren loppuvaiheen teknologiariskit on tiedostettu sekä järjestelmän ylläpidosta vastaavassa tiimissä että organisaatiojohdossa. Toimittajalla (Fujitsu Finland Oy) ei ole kannusteita panostaa poistuvan järjestelmän ylläpitoon, ja tekijöitä on siirretty muihin tehtäviin. Järjestelmän tilan seurannassa on käytössä Tiimeri-työväline, mutta siinä ylläpidetty tilannekuva ei ole PTJ:n osalta kattava. Esimerkiksi järjestelmän aktiivikäyttäjien määrää on vaikea arvioida. Elinkaaren hallinnan kannalta manuaalisesti päivitetyn rekisterin ongelma on, että se voi jäädä harvoin tarkastettavaksi luetteloksi, jonka ylläpitäminen on haasteellista ja riippuu yksittäisten järjestelmäomistajien aktiivisuudesta.

Pyydetään korvaamaan seuraavalla tekstillä sisältötäsmennysten takia: PTJ:n tilasta on tehty riskiarvio viimeksi vuonna 2021, ja siinä esiintyviä poikkeamia on päätetty sietää tiedossa olevan siirtymän takia. Elinkaaren loppuvaiheen teknologiariskit on tiedostettu sekä järjestelmän ylläpidosta vastaavassa tiimissä että organisaatiojohdossa. Toimittajalla (Fujitsu Finland Oy) ei ole kannusteita panostaa poistuvan järjestelmän ylläpitoon, ja tekijöitä on siirretty muihin tehtäviin. Järjestelmän tilan seurannassa on käytössä valtioneuvoston sisäisessä intranetissä sijaitseva järjestelmäsalkku, mutta siinä ylläpidetty tilannekuva ei ole PTJ:n osalta kattava. Järjestelmän käyttäjätiedot ovat valtioneuvoston juurihakemistossa, jossa ylläpidetään PTJ:n käyttöoikeuksia ministeriöiden ylläpitäjien toimesta. PTJ:n laajat katseluoikeudet antaa valtioneuvostoasiainyksikkö (ent. istuntoyksikkö). Esimerkiksi järjestelmän aktiivikäyttäjien määrää on vaikea arvioida. Elinkaaren hallinnan kannalta manuaalisesti päivitetyn rekisterin ongelma on, että se voi jäädä harvoin tarkastettavaksi luetteloksi, jonka ylläpitäminen on haasteellista ja riippuu yksittäisten järjestelmäomistajien aktiivisuudesta.

Luku 3.1, sivu 18

PTJ:tä uudelleenkehittäessä tietohallintoyksikön asiantuntijoilta kerätty tieto on ollut ainoa tapa saada kattava käsitys järjestelmän toiminnallisuuksista, kun vanhan järjestelmän dokumentaatio on ollut muuten puutteellista.

Pyydetään korvaamaan seuraavalla tekstillä väärinkäsitysten välttämiseksi: Vahva Päätöksenteon (PTS) määrittelyn pohjana on ollut PTJ:n nykytoiminnallisuus. Uutena toiminnallisuutena on tullut asian valmistelu VAHVAssa ja arkistointi VAHVAAan. Valtioneuvostoasiainyksikkö on voimakkaasti korostanut sitä, että PTJ:n nykyinen toiminnallisuus tulisi sisällyttää myös uuteen PTS-sovellukseen soveltuvin osin. Uuden sovelluksen määrittelyyn ovat osallistuneet asiantuntijat tietotoimialalta. Lisäksi nykyisen järjestelmän ratkaisukuvaus ja käyttötapaukset ovat olleet käytössä.

Luku 3.2, sivu 21-22

Toisaalta esimerkiksi datamigraatiot on tehtävä samalla, kun toimittajan panostukset järjestelmään vähenevät¹.

Pyydetään korvaamaan seuraavalla tekstillä, jotta vastaa haastattelussa kerrottua: Vanhan järjestelmän alasajo on mahdollista vasta, kun datamigraatio vanhasta uuteen järjestelmään on tehty. Tämä voi pitkittyä, koska vanhan järjestelmän toimittajan panostukset järjestelmään ja migraatiotyöhön vähenevät.

Luku 4.1, s. 25

On mahdollista, että vanhan tietojärjestelmän elinkaaren loppuvaihe aiheuttaa tilaajalle lisääntyviä kuluja. Tällainen ongelma on havaittu PTJ:n loppuvaiheessa. Esimerkiksi migraatioiden hinnat ovat järjestelmää alas ajettaessa olleet korkeita.

Pyydetään korvaamaan seuraavalla täsmentävällä tekstillä: Elinkaaren loppuvaiheessa vanhan järjestelmän migraatio saattaa aiheuttaa tilaajalle lisääntyviä kuluja. PTJ:n aineistomigraation työmääräarvio on keskitasoa verrattuna ministeriöiden asianhallintajärjestelmien migraatiokustannuksiin. PTJ-aineiston migraation suunnittelu, testaus ja toteutus on parhaillaan käynnissä.

Luku 5.1

Tarkastuskertomuksesta on jäänyt pois PTJ-järjestelmän haastatteluissa esiin nostettu havainto siitä, että korvaavan järjestelmän valmistumisen aikataulujen eläessä vanhan tietojärjestelmän teknisten ratkaisujen ml. tietoturvaratkaisujen vanheneminen on riski vanhan tietojärjestelmän ylläpidolle.

Osastopäällikkö

Janne Kerkelä

Johtava asiantuntija

Anna Kokko

Liitteet

Jakelu Valtiontalouden tarkastusvirasto VTV

Tiedoksi VNK VNHY Tietotoimiala, Max Hamberg
VNK VNHY TITA IT-yksikkö, Ulla Kaipainen

¹ PTJ 19122022 TIK, s.2 ja s.8.



Kirje

24.4.2023

 VN/10358/2023
 VN/10358/2023-VM-2

Valtiontalouden tarkastusvirasto

Valtiovarainministeriön lausunto: VTV:n lausuntopyyntö tarkastuskertomusluonnoksesta Vanhat tietojärjestelmät

Valtiovarainministeriö kiittää Valtiontalouden tarkastusvirastoa mahdollisuudesta lausua kyseessä olevaan Vanhat tietojärjestelmät -tarkastuskertomuksen luonnokseen. Valtiovarainministeriö pitää tärkeänä nostaa esiin tietojärjestelmäpalvelujen elinkaareen liittyviä kysymyksiä. Lisäksi tärkeänä pidetään tietojärjestelmäinvestointien päätöksentekoon, elinkaarenhallintaan, tuottavuuden arviointiin ja vaikuttavuuteen liittyviä kysymyksiä.

Valtiovarainministeriö kiinnittää huomiota tarkastusviraston suosituksiin, tietojärjestelmien elinkaarenhallintaan sekä tuottavuuteen liittyviin kysymyksiin tarkastuskertomuksen luonnoksessa. Valtiovarainministeriö pyytää Valtiontalouden tarkastusvirastoa huomioimaan suosituksessaan jäljempänä esiin tuotuja seikkoja tarkastuskertomuksesta.

Tarkastusviraston suositukset

Valtiontalouden tarkastusvirasto esittää luonnoksessa suosituksikseen seuraavaa: ”1. Valtiovarainministeriön tulee edistää nykyistä yhtenäisempien käytäntöjen luomista virastojen tietojärjestelmien elinkaaren hallintaan. Määritellyt periaatteet, kuten yleisesti käytössä olevan teknologian asettaminen etusijalle ja kehittämistarpeiden parempi huomiointi rahoituksessa, tukisivat tuottavuusnäkökulmaa elinkaaren eri vaiheissa.” Ensimmäisen suosituksen sisältö on osin ristiriitainen säädösten ja toisen suosituksen kanssa. Valtiovarainministeriöllä on ohjausvastuu Valtion tieto- ja viestintätekni- sen palvelujen järjestämisestä annetun lain (1226/2013) tarkoittamien valtion yhteisten tieto- ja vies- tintätekni- sen palvelujen ohjauksesta. Valtiovarainministeriö ohjaa valtion yhteisten palvelujen (ts. tietojärjestelmien) elinkaaren hallintaa. Sen sijaan valtionvarainministeriön järjestämisvastuulla eivät ole valtionhallinnon toimialasidonnaisten tietojärjestelmien elinkaarenhallinta. Niiden osalta ministe- riöt ja niiden hallinnonalan virastot vastaavat elinkaarenhallinnasta. Valtiovarainministeriön tehtävistä annetun valtioneuvoston asetuksen (610/2003) perusteella valtiovarainministeriön vastuulla on julki- sen hallinnon tiedonhallinnan yleinen ohjaus sekä valtionhallinnon tiedonhallinnan yhteisten kehittä- mishankkeiden yhteensovittaminen. Tätä tarkoitusta varten tietojärjestelmähankeita seurataan val- tion ICT-hankesalkkupalvelussa (valtiovarainministeriön ohje Yhteiset periaatteet valtionhallinnon merkittävien ICT:n hyödyntämistä sisältävien hankkeiden raportoinnissa VN/15307/2019-VM-3).

Hankkeiden suunnitteluvaiheessa tulee valtion virastojen pyytää valtiovarainministeriöltä lausuntoa julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain (906/2019) perusteella. Tiedonhallintalain lausunto- menettelyllä ohjataan tietovarantojen ja tietojärjestelmien hyödyntämistä, yhteentoimivuutta ja tieto- turvallisuutta. Ohjaus kohdistuu toiminnan kehittämisen varhaiseen vaiheeseen. Tarkoituksena on, että menettely tukee taloudellisesti ja toiminnallisesti merkittävien uudistusten suunnittelua ja johta- mista varmistamalla vaikutusten asianmukaista arviointia ja yhtenäistämällä päätöksenteon tietopoh- jaa. Menettely tukee myös poikkihallinnollisten vaikutusten tunnistamista ja riippuvuuksien hallintaa jo uudistusten suunnitteluvaiheessa. Tiedonhallintalain 9 §:ssä säädetyn lausuntomenettelyn osalta on syytä huomioida se, ettei menettelyä sovelleta kaikkiin valtion virastojen ja laitosten vastuulla ole- viin tieto- ja viestintätekniisiin palveluihin, vaan vain niihin jotka ovat arvioineet tiedonhallintaansa

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Valtiovarainministeriö

Käyntiosoite
Besöksadress
Office

Puhelin
Telefon
Telephone

Faksi
Fax
Fax

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet

PL 28
00023 Valtioneuvosto

Snellmaninkatu 1 A
Helsinki

0295 16001
+358 295 16001

kirjaamo.vm@gov.fi

kohdistuvalla muutokselle olevan merkittäviä taloudellisia ja toiminnallisia vaikutuksia (tiedonhallintalaki 5.3 §).

Valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan suosituksissa tulisi korostaa viranomaisten järjestämistä vastuuta tietojärjestelmien elinkaaren hallinnassa. Viranomaisella on määrärahojensa puitteissa mahdollisuus kohdentaa ICT-panostuksia tarvittaviin investointeihin tai muihin elinkaaren kannalta tarvittaviin toimenpiteisiin. Tiedonhallintalaki tai valtiovarainministeriön yleiset tiedonhallinnan ohjausvastuut eivät sisällä velvollisuuksia ohjata virastojen vastuulla olevia tietojärjestelmiä. Valtiovarainministeriöllä ei myöskään ole lainsäädännön perusteella sellaisia toimivaltuuksia, joilla voitaisiin vaikuttaa suoraan valtion viranomaisten vastuulla olevien tietojärjestelmien elinkaaren hallintaan.

Suosituksessa voitaisiin korostaa toimivaltaisen viranomaisen ts. viraston vastuuta elinkaaren hallinnassa. Esimerkiksi luonnoksen ensimmäisen linjauksesta voitaisiin sisällyttää suunnitteluun liittyvät teemat virastojen vastuisiin: ”Viraston tulee ottaa huomioon määritellyt periaatteet, kuten yleisesti käytössä olevan teknologian asettaminen etusijalle ja kehittämistarpeiden parempi huomiointi rahoituksessa, tukisivat tuottavuusnäkökulmaa elinkaaren eri vaiheissa.” Lisäksi uuden suosituksen sisältöön voitaisiin täsmentää valtiovarainministeriön tiedonhallinnan ohjaustehtävistä tulevat vaatimukset elinkaaren hallinnalle: ”Viraston tulisi ottaa paremmin huomioon julkisen hallinnon yleiset yhteentoimivuuden ja kokonaisarkkitehtuurin mukaisuuden linjaukset.” Ministeriöiden vastuulla on hallinnonalansa tietohallinnon yhteensovittaminen. Tällä yhteensovittamisella voitaisiin tarkoittaa myös elinkaarenhallintaan liittyvien määrittelyjen ja menettelyjen valmistelua hallinnonalalla.

Uusina suosituksina valtiovarainministeriö esittää suosituskokonaisuuteen lisättäväksi investointien suunnitteluun ja sitä kautta elinkaaren hallintaa liittyvät käytössä olevat menettelyt. Suosituksissa voitaisiin korostaa valtion ICT-hankesalkun merkitystä valtion ICT-hankesalkunhallinnan toteuttamisessa. Lisäksi tulisi tuoda esiin velvoittava ohjeistus tiedonhallintalain lausuntomenettelystä.

Tietojärjestelmien elinkaaren hallinnassa on kyse myös elinkaaren hallinnan edellyttämien voimavarojen ja määrärahojen ohjauksesta. Tästä syystä suositusten (informaatio-ohjaus) lisäksi tulisi ehdotuksissa huomioida myös talousarviolainsäädännön muodostama virastojen ohjaus. Suositusten toimeenpanon vaikuttavuuden parantamiseksi ministeriöiden tulisi määrittää suositusten mukainen tavoitela toimialansa tavoitteisiin, joita tarkennetaan virastoja koskeissa tavoitteissa. Menettely mahdollistaisi tavoitteen toteutumisen arvioinnin sekä määrärahaehdotusten valmistelun, että valtion tilinpäätöksen käsittelyn yhteydessä myös niiltä osin kun kohde ei sisälly tiedonhallintalaissa säädettyihin ohjausmekanismeihin.

Yhteenvetona valtiovarainministeriö toteaa asian olevan merkittävä valtion talouden suunnitelmallisuuden kannalta. Ammattimainen elinkaaren hallinta johtaa kokonaistaloudellisesti parempaan lopputulokseen valtionhallinnon toiminnassa. Elinkaaren hallinnan asianmukainen hoitaminen tuottaa todennäköisesti merkittävät taloudelliset ja toiminnalliset hyödyt. Edellytyksenä on riittävät valtionhallinnon kyvykkyydet tietojärjestelmien elinkaaren hallinnassa sekä hallintaan liittyvät menettelyt. Valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan on todennäköistä, että tietyn suuruisen kriittinen massa teknistä velkaa vanhoissa laajoissa järjestelmäkokonaisuuksissa hidastaa tai jopa estää digitalisaation tuottavuuspotentiaalia. Monissa tapauksissa on hyvin hankalaa ja kallista rakentaa hyvin palveluvia ja tuottavia digitaalisia asiointipalveluja ns. legacy-järjestelmien päälle. Valtiontalouden tarkastusvirasto voisi ko. tarkastuksessaan arvioida suosituksia niistä toimenpiteistä, joilla voidaan velvoittaa valtion viraston tuottamaan tarkempaa tilannekuvaa tietojärjestelmien elinkaaresta sekä arvioidaan tarvetta velvoittavimmille menettelyille investointien elinkaaren tarkastelussa.

Muita huomioita

Tarkastuskertomuksen kohdassa 2.2. ”Elinkaaren aikaisiin isoihin investointeihin ei välttämättä saada rahoitusta” käsitellään uudelleen- ja jatkoinvestointien rahoituspäätöksien oikea-aikaisuutta ja valintaa valtion talousarvioprosessissa. Havaintoina (s. 13) nostetaan esiin haasteet elinkaarisuunnittelussa, rahoituspäätöksien ennakoimattomuudessa sekä suunnittelun alkamisesta vasta rahoituspäätöksen jälkeen. Vastaavasti havaintona (s.14) on tuottavuusmomenttiin liittyvä päätöksenteon valmistelun laatu. Valtiovarainministeriön tavoitteena on ollut edellyttää TiHL:n lausuntomenettelyllä sekä ICT-hankesalkulla viranomaisilta riittävää ja tarkoituksenmukaista valmistelua investointipäätösten taustalle. Valtion viranomaisten tietojärjestelmien elinkaarien kokonaiskuvan tarkastelua edistäisi valtion yhtenäinen tietojärjestelmien elinkaarikuvaus osana ICT-salkunhallintaa, josta olisi mahdollista todeta esim. elinkaarensa päässä olevat järjestelmät ja sitä kautta mahdollistaa niiden oikea-aikaiset korvausinvestoinnit. Tarkastuksessa esiin tulleet haasteet investointien rahoittamisesta tulisi valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan tuoda tarkemmin tarkastuksen suosituksiksi.

Kohdassa 2.3. ”Järjestelmäomaisuuden korjausvelkaa ei arvioida tai seurata erikseen” todetaan seuraavaa: ”...korjausvelkatiedon voitaisiin ajatella parantavan virastojen tarpeiden priorisointia ja valtiovarainministeriön ohjauskykyä ja -mahdollisuuksia. Korjausvelkaa arviotaessa tulisi kuitenkin

kiinnittää huomiota esimerkiksi ICT-kuluiksi laskettavien kulujen määrittelyyn.” Ko. kohdassa tulisi huomioida valtiovarainministeriön lisäksi virastojen ja niitä ohjaavien ministeriöiden ensisijaiset tarpeet korjausvelan määrän selvittämiseksi. Valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan olisi tarpeellista tuottaa kokonaiskuva valtion tietojärjestelmien korjausvelasta ja sen taloudellista sekä toiminnallisista haittavaikutuksista. Valmistelu voitaisiin toteuttaa virastojen toimesta ja koota hallinnonalaa ohjaavien ministeriöiden toimesta kokonaisuudeksi, jota voidaan hyödyntää talousarviomenetelyissä. ICT-kustannusten arvioimiseksi tulisi Valtiokonttorin ohjeistusta kulujen kirjaamisesta tarkentaa palvelemaan investointitarpeiden ja korjausvelan parempaa tarkastelua. Tarkastuskertomuksen suositukseen saattaisi olla tarpeellista tähdentää korjausvelan selvittämiseen liittyviä toimenpiteitä.

Lausuntoon liittyvissä kysymyksissä voi ottaa yhteyttä tietohallintoneuvos Tommi Kangasaho (etunimi.sukunimi@gov.fi) 0295 530 264.

Budjettineuvos, yksikön päällikkö Tomi Hytönen

Tietohallintoneuvos Tommi Kangasaho

Liitteet Napsauta tähän hiirellä ja kirjoita liitteiden nimet kukin omalle rivilleen. Rivinvaihto enterillä.

Jakelu Valtiontalouden tarkastusvirasto VTV
Valtiontalouden tarkastusvirasto VTV, Teemu Kalijärvi

Tiedoksi VM JulkICT Julkisen hallinnon tieto- ja viestintätekninen osasto, Jarkko Levasma
VM JulkICT Palveluiden ja turvallisuuden ohjausyksikkö, Tomi Hytönen
VM JulkICT Palveluiden ja turvallisuuden ohjausyksikkö, Petri Tuominen