

27.5.2009

MMM019:00/2009

Marjo Bruun
Risto Yrjönen

Maa- ja metsätalousministeriön tietopalvelukeskuksen (Tike) tehtävien ja aseman kehittäminen: Ehdotus kehittämisen tavoitteiksi ja suuntaviivoiksi

Ehdotuksen lähtökohdat ja rajaus

Tiken tehtävien ja aseman kehittämisen syynä on kolme muutosta:

- Toteutuneet, sovitut ja mahdolliset muutokset Tiken tehtävissä
- Valtion tietohallinnon uudistaminen sekä sen aiheuttamat muutokset valtion IT-toiminnan ja –palveluiden järjestämisessä
- Tietotekniikan mahdollisuuksien ja merkityksen lisääntyminen hallinnon ja palveluiden kehittämisessä

(1) Tiken tehtävien muutokset

- Talous- ja henkilöstöhallinnon palvelutehtävät ovat siirtyneet Valtiokonttorin palvelukeskukseen
- MMMn ja Tiken välisissä vuosia 2008 ja 2009 koskevissa tulossopimuksissa on sovittu, että Tike luopuu virasto- ja hallintopalveluiden tuottamisesta
- Valtion tilastotehtävien järjestäminen on selvitettävänä valtiovarainministeriön johdolla. On mahdollista, että Tiken tilastotehtävät tämän seurauksena siirretään Tilastokeskukseen tai että niiden organisointia muutetaan jollakin muulla tavalla. (MMMn puolelta on esitetty mahdollisuus järjestellä MMMn hallinnonalan tilastotehtäviä ympäristö- ja luonnonvarakonsortion yhteyteen.)
- Valtion yhteisten IT-palveluiden tarjonta kaventaa Tiken IT-palveluiden sisältöä nykyisestä

Johtopäätös

Tiken jäljellä olevien ja muutosten jälkeen mahdollisesti sille jäävien tehtävien säilyttäminen nykyisenlaisena virastokokonaisuutena ei ole tulevaisuutta ajatellen paras vaihtoehto, vaikka se voitaisiinkin toteuttaa.. Monipuolisen tehtäväkokonaisuuden tarjoaman synergiaedun sijasta on ajanmukaisempaa ja tärkeämpää etsiä hyviä ratkaisuja maatalous- ja elintarvikehallinnon IT-toimintaan sekä tilasto- ja tietopalvelutehtäviin toisistaan riippumatta. IT-toiminnan ja tilastotehtävien välinen vuorovaikutus ei edellytä niiden kuulumista samaan organisaatioon vaan niiden suhdetta ja yhteistyötä voidaan kehittää yleisen tilaaja-tuottaja-mallin mukaisesti riippumatta siitä, mihin Tiken tilastotehtävät hallinnollisesti sijoittuvat.

Juuri nyt Tiken tilastotehtävien – ja MMMn hallinnonalan muidenkin tilastotehtävien - osalta pitää pyrkiä vaikuttamaan käynnissä olevaan valtion tilastotoimen kehityshankkeeseen sekä odottaa sen ehdotuksia ja niiden perustella tehtäviä päätöksiä. Valtion tilastotehtävien kehittämistä koskevasta selvitysmiesten raportista antamassaan lausunnossa (20.3.2009 Dnro 632/413/2009) maa- ja metsätalousministeriö esitti, että hallinnonalan tilastotehtäviä voitaisiin koota ympäristö- ja luonnonvarakonsortion yhteyteen.

Tiken virasto- ja hallintopalveluiden lakkauttamisesta aiheutuvien muutosten suunnittelu on käynnissä. Palveluiden käyttäjät – ministeriö ja Maaseutuvirasto ja myös Tike itse – selvittävät ja päättävät, miten Tiken lakkautettavat palvelut voidaan ja on tarpeen korvata. Ensi vaiheessa Tike huolehtii muutoksen henkilöstövaikutuksista.

Edellisen perustella tämä esitys rajautuu käsittelemään Tiken tietohallintotehtävien asemaa ja kehittämistä.

(2) Valtion tietohallinnon uudistaminen

Valtion (itse asiassa koko julkisen hallinnon) tietohallintoa yhtenäistetään ja keskitetään konsernikokonaisuuteen perustuvan ohjaus-, johtamis- ja palveluiden tuotantoperiaatteen mukaisesti. Tässä keskeisiä ovat seuraavat tavoitteet ja toimintaperiaatteet:

- Valtiovarainministeriölle säädetään päätösvalta valtiokonsernin tietohallintoa koskevissa asioissa
- Konsernin tietohallintoa ohjataan ja kehitetään yhteisen arkkitehtuurimallin mukaisesti. Arkkitehtuurissa määritellään konsernin yhteiset ydinprosessit (liiketoiminta-arkkitehtuuri), yhteinen tietoarkkitehtuuri (tietovarannot) sekä yhteinen IT-palveluiden arkkitehtuuri
- Yhteistä IT-palveluiden arkkitehtuuria toteuttavat valtion yhteisen IT-palvelukeskuksen (VIP) hankkimat ja tuottamat sovellus- ja teknologiaratkaisut sekä näitä hyödyntävät hallinnonalojen, virastojen ja laitosten sovellukset

Johtopäätös

Tämän muutoksen johdosta hallinnonalojen, virastojen ja laitosten tietohallinnon tehtävät ja vastuu keskittyvät niiden perustehtävissä (substanssitehtävissä, ydintehtävissä) käytettäviin IT-ratkaisuihin ja -palveluihin.

Valtionhallinnon yhteisten palveluiden käyttöönotto edellyttää, että hallinnonalat, virastot ja laitokset vastaavasti yhtenäistävät omia sovellus-, tieto- ja teknologiarakenteitaan valtion yhteisen arkkitehtuurin mukaisiksi.

IT-toiminnassa valtiokonsernia tulee yhdenmukaistaa kaikilla tasoillaan.

(3) Tietotekniikan merkityksen kasvaminen

Tietotekniikan käyttö hallinnossa on kasvanut ja sen merkitys laajentunut koskemaan yksittäisten tehtävien lisäksi hallinnon kokonaisia toiminta- ja palveluprosesseja. Tätä laajemminkin viranomaisten ja hallinnon tulee omissa IT-ratkaisuissaan ja yhteiskunnallisen vaikuttamisen tavoitteissaan ottaa huomioon mahdollisuudet tietotekniikan keinoin edistää toimialojensa kilpailukykyä ja yhteentoimivuutta.

Tässä onnistuminen edellyttää, että IT-toimintojen suunnittelu, ohjaus ja johtaminen sekä IT-palvelut nostetaan uudelle tasolle. Valtion tietohallinnon uudistaminen edustaa tätä tavoitetta. Sama haaste koskee jokaista hallinnonalaa.

IT-toiminnan järjestämisessä organisaation ydintehtävien tarpeita vastaavasti sovelletaan nykyisin yleisesti ns. hyvän tietohallintotavan (IT governance) periaatetta. Tätä myös valtion tietohallinnon uudistaminen noudattaa.

Hyvä tietohallintotapa muodostuu erityisesti seuraavista periaatteista ja osista:

- Ydintoimintojen ja niitä palvelevan tietotekniikan kokonaisuus kuvataan arkkitehtuurirakenteina ja sen perusteella määriteltynä kehittämistavoitteina. Arkkitehtuurirakenteen tasoja ovat ydintoimintojen (liiketoiminta) arkkitehtuuri, tietoarkkitehtuuri (tietovarannot, tietoresurssit), sovellusarkkitehtuuri, teknologia-arkkitehtuuri.
- Arkkitehtuureja toteuttava IT-strategia
- Tilaaja-tuottaja-mallin mukainen ohjaus-, johtamis- ja työnjakomalli
- Kehittämistyön hallinta (hankesalkku, projektihallinto)
- Kustannusten hallinta ja läpinäkyvyys (mm. palveluiden tuotteistaminen ja kustannuksia vastaava hinnoittelu)

Hyvän tietohallintotavan toiminnallinen ydin on tilaaja-tuottaja-malli, joka edellyttää, että IT-toiminnan arvoketjussa määritellään liiketoiminnan ja sen tietojärjestelmien *omistajan*, omistajan tarpeita tulkitsevan ja IT-palveluiden *tilaajana* toimivan tietohallinnon sekä IT-palveluiden *tuottajan* roolit ja konkreettiset tehtävät. Tehtävien ja vastuiden hierarkkinen eriyttäminen tukee liiketoiminta-asiantuntemuksen ja IT-asiantuntemuksen välttämätöntä eriytymistä ja toisaalta niiden yhteensovittamista.

Mallin roolit ovat yleistyksiä. Käytännön tilanteissa roolivastuut ja tehtävät jäsentyvät kyseessä olevan organisaation ja sen tehtävien luonteen mukaisesti. Valtionhallinnossa hallinnonalojen tasolla hyvä tietohallintotapa edellyttää ainakin ministeriön toteuttaman konsernin tietohallinnon, virastojen ja laitosten tietohallinnon sekä sen

ohjauksessa toimivan palvelutuottajan roolien mukaista tehtävä-, vastuu- ja organisaattiorakennetta.

Tiken tietohallintotehtävien uudistamisen tarpeet ja tavoitteet

Tiken tietohallintotehtävien uudistamisen lähtökohtana ja näkökulmana on pidettävä Maaseutuviraston ja Elintarviketurvallisuusviraston ydintehtävien ja niiden kehittämisen IT-tarpeita. Tällöin kysymys ei ole vain eikä ensisijaisesti Tiken tehtävistä ja asemasta vaan maataloushallinnon ja elintarvikehallinnon IT-toiminnan kokonaisuudesta ja siihen kohdistuvista virastotason ja konsernitason tarpeista ja tavoitteista sekä niiden perusteena olevista koko maa- ja elintarviketalouden (laatuketjun) tarpeista.

Maa- ja metsätalousministeriö asetti 13.6.2007 (MMM033:00/2007) - ymmärtääkseen osapuolten yhteisen näkemyksen mukaisesti – maatalous- ja elintarvikehallinnon yhteisen tietohallinnon ohjausryhmän toteuttamaan yhteistyöhön nojautuen hyvän tietohallintotavan periaatteita tällä tehtäväalueella. Näin järjestetty yhteistyö on tuottanut tuloksia, mutta ei riittävästi eikä jokaista osapuolta tyydyttävästi. Myös osapuolten omassa tietohallinnossa ja toimintatavassa on nähty puutteita.

Puutteistaan huolimatta tämä META-nimellä kutsuttu yhteistyörakenne sisältää hyvän tietohallintotavan ainekset. Kokoavana klusterirakenteena se myös toteuttaa maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalan tietohallintostrategiaa ja tukee valtion yhteisen tietohallinnon yhtenäistämistavoitteita.

Tämän takia META-yhteistyötä ei pidä lakkauttaa vaan jatkaa ja parantaa. Tässä tärkeintä on sovittaa yhteistyö sekä sen mukaiset tehtävät ja resurssit kiinteämmin osapuolten perustehtäviin ja organisaatioon kuuluviksi. META ei ole projekti vaan pitkäjänteinen toimintatapa.

Edellä sanotun mukaisesti Tiken tietohallintotehtävien – oikeammin sanoen maataloushallinnon ja elintarvikehallinnon tietohallinnon uudistamisen – perustavoite on IT governace-periaatteen mukaisen toimintatavan täydellisempi omaksuminen. Tähän sisältyy seuraavia kohtia:

- Konsernitason (ministeriön) strategisen suunnittelun ja ohjauksen vahvistaminen
- Mavin ja Eviran tietohallinnon eli niiden ydintehtävistä lähtevän IT-toiminnan suunnittelun, ohjauksen ja johtamisen vahvistaminen
- Optimaalisen tilaaja-tuottaja-mallin mukaisen tehtävä- ja resurssirakenteen toteuttaminen ministeriö – Mavi/Evira - IT-palveluyksikkö – hierarkiassa
- IT-toiminnan resurssien ja kustannusten hallinnan parantaminen sekä IT-toiminnan laadun ja tuottavuuden kohottaminen
- Maaseutuviraston ja Elintarvikeviraston tarvitseman IT-toiminnan (niiden oma tietohallinto & palvelut) sisällyttäminen kattavasti virastojen tili- ja suunnitteluvollisuuden piiriin

Tiken tietohallintotehtävien ja resurssien järjestämisen vaihtoehdot

Varteenotettavia vaihtoehtoja ovat seuraavat viisi:

Vaihtoehto 1: Jaetaan ja sulautetaan Tiken tietohallinnon tehtävät ja resurssit Maaseutuvirastoon ja Elintarviketurvallisuusvirastoon sekä joiltakin osin ministeriöön strategisen ohjauksen vahvistukseksi.

Vaihtoehto 2: Säilytetään tietohallintotehtävät ja –resurssit palveluperiaatteella (tilaaja-tuottaja-malli) toimivana kokonaisuutena. Tämän ohella vähäisempi osa resursseista ja tehtävistä sijoitetaan uudelleen palveluyksikön, Mavin ja Eviran sekä ministeriön kesken ”hyvän tietohallintotavan”-periaatetta soveltaen.

Tämä vaihtoehto voidaan toteuttaa kahdella tavalla:

Vaihtoehto 2A: Maataloushallinnon ja elintarvikehallinnon IT-palveluyksikkö on itsenäinen MMMn hallinnonalan virasto.

Vaihtoehto 2B: Muodostetaan Maaseutuviraston ja Elintarvikeviraston yhteinen IT-palveluyksikkö, joka hallinnollisesti sijoitetaan virastoista toisen yhteyteen. Yksikkö olisi tulosvastuullinen kokonaisuus Mavin/Eviran organisaatiossa. Sen palveluista sovittaisiin palvelusopimuksissa ja sen toiminta rahoitettaisiin pääsääntöisesti palveluista perittävillä maksuilla.

Vaihtoehto 3: Säilytetään tietohallintotehtävät ja –resurssit palveluperiaatteella (tilaaja-tuottaja-malli) toimivana itsenäisenä virastona, josta kehitetään MMMn koko hallinnonalaan palveleva IT-palveluyksikkö.

Vaihtoehtoista paras on 2B:

- Se mahdollistaa hyvän tietohallintotavan mukaisten tehtävien, vastuiden ja resurssien eriyttämisen. Se tarjoaa hyvät edellytykset IT-toiminnan ohjaukselle ja johtamiselle kaikilla tasoilla.
- Se poistaa itsenäisestä virastoasemasta johtuvat ulkoisen ohjauksen vaatimukset sekä tästä ja virastoasemasta muutoin aiheutuvat yleishallinnolliset tehtävät, velvoitteet ja kustannukset.
- Se kiinnittää IT-palvelut tiiviimmin Mavin ja Eviran yhteyteen – riippumatta siitä kumpaan virastoon ne yleishallinnollisesti kuuluvat – ja vahvistaa ja edellyttää virastojen välisen yhteistyön kehittymistä.
- Eriytyneenä, yleisiä toimintaperiaatteita noudattavana kokonaisuutena sen soveltaminen mahdollisiin hallinto- ja organisaatiomuutoksiin on helpompaa kuin olisi virastorakenteisiin sulautetun toiminnan osalta. Sen puitteissa voitaisiin luontevasti jatkaa ydintoimintojen tietojärjestelmäpalveluiden tuottamista myös muille Tiken nykyisille asiakkaille, kuten ministeriön kala- ja riistaosastolle. Sama koskee myös asiakkuuksien laajentamista.

Vaihtoehto 1 olisi hyvän tietohallintotavan mukaisen toiminnan järjestämiselle vaativa ympäristö. Eriytyneen rakenteen puuttuminen vähentäisi muutosvalmiutta sekä IT-toiminnan sisäinen ja vaikeuttaisi ulkoisen ohjauksen ja kontrollin toteuttamista. Vaihtoehto palvelisi vain lyhyen aikavälin tarpeita.

Vaihtoehto 2A aiheuttaisi yksikön ydintehtävään nähden tarpeettomia sisäisen hallinnon ja ulkoisen ohjauksen kustannuksia.

Vaihtoehto 3 on tässä vaiheessa epärealistinen, mutta periaatteessa houkutteleva vaihtoehto. Laajaa valmiutta yhteiseen IT-palveluyksikköön ei maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalalla nyt ole. Esimerkiksi Maanmittauslaitos joutuu lähivuosina kokonaan keskittymään kirjaamistehtävien laitokseen siirrosta aiheutuvaan muutokseen sekä tähän liittyviin mittaviin tietojärjestelmähankkeisiin (kirjaamisjärjestelmän uudistaminen, sähköisen kiinteistökaupan mahdollistavan järjestelmän kehittäminen). Juuri käynnistyneen organisaatioselvityksen takia metsätalouden tilanne on avoin. Tutkimuslaitosten osalta ympäristö- ja luonnonvarakonsortion merkitys tulisi ennen muita ratkaisuja arvioida myös IT-toiminnan näkökulmasta.

Ehdotetut uudistukset tukevat MMMn hallinnonalalle asetettujen tuottavuusvelvoitteiden toteuttamista. Ne eivät edellytä uusia henkilöstön vähentämistä koskevia päätöksiä, mutta luovat edellytyksiä tuottavuuden kehittämiseksi pitemmällä aikavälillä.

Ehdotukset tiiviisti

1. Tikestä kehitetään Maaseutuviraston ja Elintarviketurvallisuusviraston ydintoimintojen yhteinen IT-palveluyksikkö. Samalla kehitetään maataloushallinnon ja elintarvikehallinnon tietohallintoa kokonaisuudessaan mm. tarkistamalla palveluyksikön sekä Mavin ja Eviran välistä tehtävien ja voimavarojen jakoa sekä vahvistamalla ministeriön toteuttamaa strategista ohjausta.
2. Tike luopuu ministeriölle ja Maaseutuvirastolle tuottamistaan hallinto- ja virastopalveluista, niin kuin ministeriön ja Tiken välisessä vuoden 2008 tulossopimuksessa on sovittu ja mitä maaseutuviraston perustamisen yhteydessä uudistettu 1.5.2007 voimaan tullut Tikeä koskeva laki (667/2006) edellyttää.
3. Tiken tilastotehtävistä pyritään kehittämään koko elintarviketalouden ja laatu- ja turvallisuusviraston kattava tilastoviranomaiskokonaisuus ympäristö- ja luonnonvaratutkimuksen yhteenliittymän puitteissa.
4. Tikestä muodostuva yhteinen IT-palveluyksikkö sijoitetaan hallinnollisesti Maaseutuviraston tai Elintarvikeviraston yhteyteen. Palveluyksikön hallinnollista asemaa selvitettäessä vaihtoehtona voi olla myös itsenäinen virasto.
5. Ehdotettujen muutosten toteuttaminen edellyttää, että Tiken tehtävien ja resurssien sijoittumisesta IT-palveluyksikköön, tilastoviranomaisyksikköön, Maviin ja Eviraan sekä ministeriöön tehdään kattava selvitys ja suunnitelma.
6. Uudistukset tulisi saattaa voimaan 1.9.2010 alkaen.

Ehdotetut uudistukset tukevat MMMn hallinnonalalle asetettujen tuottavuusvelvoitteiden toteuttamista. Ne eivät edellytä uusia henkilöstön vähentämistä koskevia päätöksiä, mutta luovat edellytyksiä tuottavuuden kehittämiseksi pitemmällä aikavälillä.

ASETTAMISPÄÄTÖS**MMM019:00/2009**

17.4.2009

MAA- JA METSÄTALOUSMINISTERIÖN TIETOPALVELUKESKUKSEN TEHTÄVIEN KEHITTÄMINEN JA JÄRJESTÄMINEN

Maa- ja metsätalousministeriö on päättänyt, että aikaisempiin selvityksiin nojautuen ja eri vaihtoehtoja vertaillen laaditaan ehdotus maa- ja metsätalousministeriön tietopalvelukeskus Tiken tehtävien kehittämisestä ja järjestämisestä. Ehdotuksessa tulee ottaa huomioon Tiken tehtävissä tapahtuneet ja sovitut muutokset, valtion yhteisen tietohallinnon kehittyminen, valtion tilastotoimen kehittämistä koskevat suunnitelmat ja tavoitteet sekä tuottavuuden parantamisen vaatimukset ja mahdollisuudet. Erityisesti huomioon on otettava Maaseutuviraston ja Elintarviketurvallisuusviraston tietohallinnon toimintaedellytysten kehittämisen ja varmistamisen tarpeet.

Ehdotuksen valmistelevat maa- ja metsätalousministeriön tietopalvelukeskuksen ylijohtaja Marjo Bruun ja maa- ja metsätalousministeriön tietohallintojohtaja Risto Yrjönen.

Ehdotuksen valmistelutyötä ohjaa ohjausryhmä, jonka kokoonpano on seuraava:

Puheenjohtaja

Kansliapäällikkö Jarmo Vaittinen, maa- ja metsätalousministeriö

Jäsenet

Osastopäällikkö Matti Aho, maa- ja metsätalousministeriö

Osastopäällikkö Heimo Hanhilahti, maa- ja metsätalousministeriö

Tietohallintojohtaja Risto Yrjönen, maa- ja metsätalousministeriö

Pääjohtaja Jaana Husu-Kallio, Elintarviketurvallisuusvirasto

Ylijohtaja Leena Tenhola, Maaseutuvirasto

Ylijohtaja Marjo Bruun, maa- ja metsätalousministeriön tietopalvelukeskus

Maa- ja metsätalousministeriön tietopalvelukeskuksen henkilöstön edustus, joka nimetään myöhemmin

Ehdotus tulee esittää ministeriölle 29.5.2009 mennessä. Ehdotukseen tulee liittää alustava suunnitelma ehdotuksen toteuttamisen aikataulusta, tehtävistä ja organisaatiosta.

Maa- ja metsätalousministeri

Sirkka-Liisa Anttila

Hallintojohtaja

Kirsi Koskinen

