

Loppuraportti

Kuntien rakennetun ympäristön tietojärjestelmien
yhteentoimivuuden kehittäminen

KIRA-digi

1. Kokeiluhankkeen kuvaus

Kokeiluhankkeen tarkoituksena oli saada kuntien rakennetun ympäristön tietojärjestelmät toimimaan yhdessä saumattomasti. Jatkettiin VM:n SAdE-ohjelman aikana aloitettua kuntien tietojärjestelmien yhteentoimivuustyötä ja varsinaisena kokeilutyönä päivitettiin kuntien tietojärjestelmien avoimet rajapinnat (KuntaGML) vastaamaan uusia säädösmuutoksia ja muita kuntien tarpeita.

Varsinaisena kokeiluna aloitettiin dialogi IT-toimittajien ympäristöministeriön välillä ja hankkeessa parannettiin vuorovaikutusta lainsäädännön kehittäjien ja tietojärjestelmien yhteentoimivuutta edistävien tahojen välillä. Tuotiin säädösvalmistelijoille esille konkreettisin esimerkein, miten säädösmuutokset vaikuttavat kuntien tietojärjestelmiin ja millaisella viiveellä säädökset saadaan kuntien tietojärjestelmiin nykymallilla. Luotiin skenaarioita, kuinka säädösvalmistelijoiden tulisi informoida IT-toimittajia.

2. Kokeiluhankkeen osallistajat

Hanke tehtiin kolmen IT-toimittajan kesken ja ympäristöministeriön kanssa pidettiin säännöllisesti työpajoja, joissa tuotiin esille säädösvalmistelun huomioimista tietojärjestelmien yhteentoimivuuden kehityksessä.

3. Kokeiluhankkeen eteneminen

Projektin tavoitteena oli kokeilla ja tutkia kokeiluhankkeen kuvauksessa määritettyjä asioita ja saada vastauksia, tulisiko säädösvalmisteluprosessia jatkossa jotenkin muuttaa, että IT-toimittajat olisivat paremmin perillä, mitä uudistuksia tulee tietojärjestelmiin oikea-aikaisesti tehdä.

Elokuussa pidettiin aloituskokous, jossa tarkennettiin kokeilun tavoitteita ja työsuunnitelmia. Laadittiin kokeiluun lähteneiden IT-toimittajien kanssa sopimukset kuntien tietojärjestelmien yhteentoimivuuden kehittämisestä. Marraskuusta lähtien pidettiin kerran kuussa yhteinen Statuspalaveri, johon on osallistunut tarpeen mukaan ohjelmistotoimittajien edustajia.

Tammikuussa 2018 saatiin uusien yhteentoimivuuden kuvausten toteutukset valmiiksi ja Evolta Oy osaltaan varmisti ja testasi, että ne vastasivat uusia KuntaGML-kuvauksia.

Ympäristöministeriön säädösvalmistelijan kanssa pidettiin neljä työpajaa, jossa työstettiin ideaalimallia, kuinka säädösmuutoksista tulisi jakaa tietoa IT-toimittajille oikea-aikaisesti. Työn lopuksi luovutettiin ympäristöministeriölle luonnos, kuinka säädöstyön prosessin viestintää voisi kehittää IT-toimittajien suuntaan. Ympäristöministeriö järjesti lisäksi oman infotilaisuuden eri IT-toimittajille.

Pääosa loppuraportista kirjoitettiin maaliskuussa 2018, mutta sitä viimeisteltiin toukokuussa 2018. Myös tilintarkastukset toteutettiin toukokuun aikana.

4. Kokeilut ja tulosten arviointi

4.1 Kuntien tietojärjestelmien yhteentoimivuuden kehittäminen

Kuntien IT-toimittajien tapa edistää tietojärjestelmien yhteentoimivuustyötä KuntaGML-kuvausten mukaisesti on melko vakiintunut ja toimivaksi yhteistyömuodoksi havaittu. Sen selkeänä heikkoutena on, ettei varsinaisesti kunnat osallistu työpajoihin sekä toisaalta joillakin IT-yhtiöillä on sitoutumis- ja resurssiongelmia itse KuntaGML-työhön. Selkeänä puutteena työssä on kuitenkin säädösvalmistelun huomioiminen kehitystyössä.

KuntaGML-työskentely on kiteytetysti vakiintunut seuraavaan malliin:

1. IT-toimittajat viestivät Suomen kuntaliittoon, että nyt on tarve tehdä muutoksia kuntien tietojärjestelmien väliseen tiedonsiirtoon.
2. Suomen kuntaliitto kutsuu työpajan koolle, missä käydään muutosehdotukset yhdessä läpi. Työpajassa sovitaan, että Suomen kuntaliiton konsultti kirjoittaa uuden KuntaGML-kuvaukset ja julkaisee ne sovelluskehittäjille www.paikkatietopalvelu.fi sivustolla.
3. IT-toimittajien kanssa tehdään toteutussopimukset, mikäli kehittämistarve on niin laaja-alainen, että siitä olisi saatava pieni tukirahoitus. Mikäli kehittämiskohteet ovat vähäisiä, niin IT-toimittajat tekevät ne omana kehitystyönään.
4. IT-toimittajat toteuttavat muutokset kuntien tietojärjestelmiin ja jakelevat ne normaaleiden ohjelmistopäivitysten yhteydessä kuntien käyttöön. Päivitys kestää yleensä ½ - 2 vuotta.

Yhteentoimivuustyön haasteena ilmeni kokeiluhankkeen aikana, että kun aikaisemmin yhteentoimivuustyötä vei eteenpäin ympäristöministeriön hanke, niin alan IT-toimittajat tekivät sopimukset, mutta kokeiluhankkeessa sopimusten laadinnasta vasta KuntaGML-rajapintoja hyödyntävä IT-yritys, niin tämä johtikin yhden IT-toimittajan osalta kieltäytymiseen kehitystyöstä. Tämä oli kokeilun kannalta hyvä havainto, että jatkossa sopimusosapuolena pitää olla julkisen hallinnon organisaatio, joka yleisesti valvoo, että kansallisesti harmonisoidut rajapintojen kuvaukset toteutetaan tasapuolisesti ja yhtäaikaisesti kaikkiin Suomen kunnissa käytössä oleviin teknisen ja ympäristötoimen tietojärjestelmiin.

4.2 Säädosmuutokset vs. kuntien tietojärjestelmien yhteentoimivuus

KuntaGML-kehityksen työpajoissa on hyvin usein törmätty siihen tilanteeseen, että IT-toimittajilla on hyvin tiedossa kuntien esittämät kehittämistarpeet, mutta vasta työpajassa havahdutaan tarkistamaan, että onko säädospuolella mahdollisesti tapahtunut tai tapahtumassa jotain sellaisia muutoksia, jotka tulisi huomioida yhteentoimivuustyössä.

Yleensä ottaen nämä havainnot tapahtuvat aivan liian myöhään. Niin kuin yllä on kuvattu niin päivitysrytmi kuntien tietojärjestelmillä on melko hidas. Tämän takia arjen lupaprosesseissa tietojärjestelmät eivät tue oikea-aikaisesti uusia säädosmuutoksia.

Kokeiluhankkeessa avattiin dialogi ympäristöministeriön säädosvalmistelijan kanssa ja keskustelu ja tiedonvaihto molempien työtavoista ja käytänteistä oli kaikin puolin hedelmällistä. Yhteiset tavoitteet olivat selvät: Olisi pyrittävä siihen, että kuntien tietojärjestelmät tukevat lainvoimaan astuessa heti uusia säädosmuutoksia. Alla olevissa kuvissa on kuvattu esimerkein nykytila ja jälkimmäisessä on tehty alustava luonnos ympäristöministeriön käyttöön, kuinka säädosvalmistelun viestintää voisi kehittää suhteessa alan IT-toimittajat.

Toisena keskeisenä havaintona oli, ettei säädosvalmistelussa ole aikaisemmin ymmärretty, että millaisia kustannusvaikutuksia jollakin lakimuutoksella on kuntien tietojärjestelmiin. Tähän liittyi myös se havainto, että kustannusten lisäksi olisi järkevää niputtaa sellaisten säädosmuutosten voimaantulo yhteen, joilla on vaikutuksia myös IT-järjestelmiin. Alan toimijoiden on muutoin hyviä vaikeaa seurata, että mitä ja milloin on tulossa.

Versiopäivityksen (KuntaGML 2.2.2) nykymalli esimerkkinä



Kuva 1: Nykytila, miten millaisella viiveellä säädosmuutokset tulevat kuntien tietojärjestelmiin.

Versiopäivityksen (KuntaGML) tavoitemalli esimerkkinä (luonnos)



Kuva 2: Tavoitetila, kun ollaan heti säädösmuutoksen liikkeelle lähdöstä lähtien tietoisia tulevista mahdollista säädösmuutoksista, jotka vaikuttavat myös tietojärjestelmien yhteentoimivuuteen.

5. Kehittämistarpeita

- Keskeisin kehittämistarve kuntien tietojärjestelmien yhteentoimivuudessa on viestinnän parantaminen eri osapuolien välillä. Niin säädösvalmistelun puolelta IT-toimittajille kuin kehitysfoorumista kuntien suuntaan. Nykyinen jälkijätöinen tiedottaminen IT-toimittajille ja kunnille tulisi saattaa ennakoivaksi viestinnäksi kaikilta osin.
- KuntaGML-rajapintatyö tulee organisoida hallinnon kehittämiseksi. Nykyinen malli, jossa käytännössä katsoen IT-toimittajat keskenään sopivat uusista versioista ei ole ideaalimalli. Se on toki ketterä ja aikaansaava, mutta sidonnaisuus hallintoon olisi tärkeää saada myös viestinnällisestä näkökulmasta. Tähän liittyen työryhmässä voisi säännöllisesti käydä myös säädösvalmistelun edustaja kertomassa, että millaisia muutoksia on valmisteilla lähi vuosina, että niiden vaikutus voidaan huomioida uusia tietomallien versioita suunniteltaessa.
- KuntaGML-kehittämiseen sitouttavat sopimukset tulisi laatia kaikille työssä mukana oleville tahoille niin nykyisille kuin tuleville. Tästä yhteentoimivuuden kehittämisen sopimustyöstä tulisi vastata julkisen hallinnon toimija.
- KuntaGML-forumia on yleisessä keskustelussa kutsuttu joskus kartelliksi. On tärkeää, että tällaiset väärinkäsitykset saadaan pois avoimen yhteentoimivuustyön ympäriltä. Kaikille avoimen foorumin tavoitteisiin ja viestintään tulee tältä osin panostaa. KuntaGML-forum nimenomaan avaa eri IT-toimittajille mahdollisuuksia toimittaa ratkaisuja kunnille.
- Uusista versiopäivityksistä tulee laatia aina erilliset kirjalliset sopimukset. Versiopäivityksillä voisi olla esimerkiksi pieni valtion avustus kannustimena, että työt etenisivät vastikkeellisesti, vaikka se olisi muodollinen.
- Tämän kokeilun rinnalla on käynnistynyt erikseen JHS 178 päivitystyö, jonka osaksi toivotaan kehitettävän KuntaGML-tietomalleille ns. elinkaaren hallintamalli. Tähän työhön toivotaan otettavan voimakkaasti mukaan myös rahoituksellinen puoli. Osa pienimuotoisesta kehittämisestä on sellaista, että se voidaan tehdä IT-toimittajien omana työnä, mutta välillä mm. säädösmuutos tai standardimuutos on niin työläs, että kohtuullinen korvaus tulisi olla ratkaistuna, kuinka tällaisissa tilanteissa menetellään. Vastikkeella hallinto voi myös vaatia mm. ulkopuolisen testaajan käyttöä isommissa versiopäivityksissä sekä varmistaa, että työt tulee tehtyä kansallisesti yhtäaikaisesti kaikkien kuntien osalta.
- Tässä kokeilussa ei otettu kantaa, että miten IT-toimittajat olisivat mukana valmistelemassa ihan digitalisaation kirjaamista lainsäädäntöön. Tämä on asia, joka tunnistettiin eri keskusteluissa.

6. Yhteenveto

Kokeilua voidaan pitää onnistuneena ja se sai säädösvalmistelun puolelle viestinsä vietyä tässä vaiheessa riittävällä tasolla. Kokeiluhankkeen tekijä jää mielenkiinnolla seuraamaan, miten tällainen idea alkaa kantaa tulevassa säädösvalmistelussa.

Itse KuntaGML-rajapintatyön osalta on myös iloksi todettava, että sen tulevaisuuden jatkuvaa hallintamallia on myös alettu työstämään ja uutta organisointimallia jäädään odottamaan. Tarve kuntien tietojärjestelmien yhteentoimivuustyölle on kasvanut räjähdysmäisesti, kun kuntien lupaprosesseja sähköistetään. On tärkeää, että työn merkitys on tunnistettu ja se tullaan järjestämään hallinnon jatkuvaksi tehtäväksi ns. projektiluontoisen toiminnan puolelta, jota on tehty vapaaehtoisemmalta pohjalta.