

Vantaan kaupungin lausunto valtiovarainministeriölle henkilötunnuksen uudistamista pohtineen työryhmän loppuraportista

Kiitämme mahdollisuudesta antaa lausunto henkilötunnuksen uudistamisen loppuraporttiin. Kokonaisuudessaan näemme uudistuksen tavoitteet tärkeinä, sillä ne mahdollistavat tulevaisuudessa myös kuntasektorilla sekä tietosuojan ja -turvan kannalta luotettavampien digitaalisten palvelujen kehittämisen kuntalaisten kannalta, mutta myös kuntatalouden kannalta tehokkaampien ja vaikutuksellisempien digitaalisten palvelujen tuottamisen kunnan erilaisille kohderyhmille.

Vantaan kaupungissa uudistuksen vaikutuksia on alustavasti selvitetty annetun lausuntopyynnön pohjalta. Näiden selvitysten pohjalta voidaan todeta, että työryhmän esittämässä ehdotuksessa on myös selkeitä haasteita sen käytännön implementoinnin osalta. Lausuntopyynnön toivomuksen mukaisesti olemme jakaneet kommenttimme oheisiin osakokonaisuuksiin:

Toimintatapoihin liittyvät suorat ja epäsuorat vaikutukset

Ehdotettu muutos aiheuttaa merkittäviä kehitys- ja muutostarpeita kunnan käyttämien tietojärjestelmien osalta. Nykyisellään Vantaan kaupungilla on käytössä noin 400 erilaista tietojärjestelmää, joista noin 20 % hyödyntää toiminnassaan tavalla tai toisella nykyistä henkilötunnusta osana järjestelmän tuottamaa palvelua. Näistä suurin osa on ns. kunnan käyttämiä keskeisiä tietojärjestelmiä, jotka sekä kokoluokaltaan että vaikuttavuudeltaan ovat merkittäviä kunnan toiminnan kannalta – kaikilla sen toimialueilla. Ylätasolla toimintatapoihin liittyvät vaikutukset voidaan jakaa kahteen kategoriaan:

1) Tarvittavat tietojärjestelmämuutokset

Tietojärjestelmien osalta tarvittavat muutokset ovat huomattavia, sillä niiden toteuttaminen vaatii sekä laajaa suunnittelutyötä ja toteutusten resurssointia niin kunnan oman organisaation sisällä, kuin sen toimittajakentän ja palveluntarjoajien keskuudessakin. Käytännössä näiden tietoteknisen muutosten toteuttaminen tulee edellyttämään satojen asiantuntijoiden työn hyödyntämistä muutokseen tarvittavan siirtymäajan kuluessa. Huomioitavaa on, etteivät vaaditut tietojärjestelmämuutokset välttämättä rajoitu ainoastaan tarpeeseen tukea uutta henkilötunnuksen formaattia. Tämän lisäksi mahdolliset velvoitteet tukea myös useampaa henkilötunnusta yhdellä käyttäjällä, tai mahdollistaa henkilön ja henkilötunnuksen oikeellisuus vaihtoehtoisilla tavoilla tulee edellyttämään uusien toiminnallisuuksien implementoimista olemassa oleviin järjestelmiin ja niiden toimintalogiikkaan. Tarvittaviin järjestelmämuutoksiin lukeutuvat myös Vantaan kaupungin oman organisaation yhteydessä käytettävät tietojärjestelmät henkilöstöhallintaan liittyen.

2) Tarvittavat toimintatapamuutokset

Tarvittavat toimintatapamuutokset Vantaan kaupungin organisaation osalta ovat myös merkittäviä. Palveluihin tarvittavat muutokset tulevat edellyttämään kaikkien niiden kunnan työntekijöiden kouluttamista uusien/muutettujen järjestelmien käyttämiseen, niin sekä itse järjestelmän käyttölogiikan muutokseen liittyen, kuin itse asiakaspalveluprosessissa

tarvittavien uusien käyttötapauksen hallitsemiseksi. Esimerkkinä palvelutilanne, jossa kuntalaisella on käytettävissään kaksi erillistä henkilötunnusta käyttäessään kunnan palveluita, jolloin palvelutilanteessa kunnan viranhaltijan on osattava toimia tilannetta tukevien toimintamallien mukaisesti.

Luonnollisesti uusien käyttötapauksien kautta saavutetaan niitä etuja, joita uudistuksella tavoitellaan, mutta samalla tämä tulee edellyttämään myös merkittävässä määrin panostusta tarvittavien uusien toimintaprosessien määrittämiseen, ja mm. kunnan oman organisaation kouluttamiseen.

Kustannukset

Vantaan kaupungin tekemien selvitysten mukaisesti uudistuksen edellyttämä investointitarve sekä sen kohteena oleviin ICT-järjestelmiin, että kunnan toiminnan uudelleen järjestelemiseen on merkittävä. Jos lähtökohtana on, että muutettavia tietojärjestelmiä on noin viidesosa kunnan käyttämisestä kaikista järjestelmistä, ja tarvittavan muutostyön kustannus järjestelmäkohtaisesti on vaihteluvälillä 10.000 – 100.000 euroa, uudistuksen kokonaiskustannus on 700.000 – 7.000.000 euroa (tarkempien kustannusten määrittäminen edellyttäisi keskusteluja olemassa olevien toimittajien/palvelutarjoajien kanssa, johon tällä aikataululla ei ollut mahdollisuutta). Tämän lisäksi kustannuksia tulee aiheutumaan edellä mainitusta toimintatapojen uudelleenmäärittämisestä, ja esim. tähän liittyvästä henkilöstön uudelleenkoulutuksesta. Joidenkin järjestelmien osalta kunta on mahdollisesti sopinut lakisääteisten muutosten implementointivelvoitteesta toimittajan/palveluntarjoajan kanssa, mutta tämä luonnollisesti vain siirtää syntyvän kustannuksen toisaalle. On oletettavissa, että osalle toimittajista tämä kustannus muodostuu haasteeksi.

Muut vaikutukset

Edellä kuvattu muutostarve kunnan käyttämien järjestelmien osalta on niin merkittävä, että on oletettavissa, että tarvittava kehityspanostus on samaan aikaan pois muusta kunnan tarvitsemasta järjestelmäkehityksestä. Sama luonnollisesti koskee myös toiminnan muuta kehittämistä, mikäli toimintaprosesseja ja niiden uudelleensuunnittelua on tarve tehdä yksinomaan toteuttavan henkilötunnuksen muutosehdotuksen vuoksi, ilman toiminnassa saavutettavaa etua toteutettavasta muutoksesta esim. paremmin kohderyhmää palvelevan digitaalisen palvelun kautta.

Tilastoinnin ja tutkimuksen näkökulmasta puolestaan uudistuksessa merkittävin kysymys on se, että uuden ja vanhan henkilötunnuksen omaavia aineistoja saattaa olla tarve yhdistää. On tilanteita, joissa tutkimusaineistot koostuvat monelta vuodelta kerätyistä tiedoista, toisin sanoen kunkin tutkimusaineistoon kuuluvan henkilön tiedot eri vuosilta on kyettävä liittämään yhteen. Uutta ja vanhaa tunnusta olisi näissä tilanteissa kyettävä käyttämään rinnakkain, jotta myös vanhan henkilötunnuksen omaavaa aineistoa voidaan liittää uuteen (uuden henkilötunnuksen omaavaan) aineistoon.

Ehdotuksen aikataulu ja siirtymäajat

Vantaan kaupungin näkökulmasta ehdotuksessa suunniteltu aikataulu on haastava, riippuen erityisesti siirtymäajan käytännön vaatimuksista. Tällä tarkoitamme esimerkiksi niitä käytännössä realisoituvia muutostarpeita kunnan käyttämiin järjestelmiin, jotka siirtymäajan alkaessa vastaanottavat tietoa valtion väestötietojärjestelmästä (VTJ). Vastaavia muutospaineita voi syntyä myös siitä, jos siirtymävaiheessa muodostetaan jo valtion järjestelmien yhteydessä sellaisia uusia käyttötapauksia, jotka pakottavat kunnan tietojärjestelmien suunniteltua nopeampaan muutostarpeeseen niiden tukemisen osalta. Ehdotuksen mukaan esimerkiksi sukupuolineutraali henkilötunnus tulisi käyttöön 2023, joka itsessään voi aiheuttaa välittömiä käytännön muutostarpeita kunnan käyttämissä järjestelmissä.

Yhteenveto

Vantaan kaupunki katsoo, että hankkeen kunnille aiheuttamien suurten kustannusten ja mittavan työmäärän vuoksi tämän uudistuksen ajankohtaa tulee myöhentää ja antaa ehdotettua pitempi siirtymäaika. Vireillä on monia, isoja kuntien toimintaan merkittävästi vaikuttavia hankkeita kuten sote-uudistus, joten on parempi, että tätä uudistusta ei toteuta samanaikaisesti näiden hankkeiden kanssa, jotka toteutuessaan edellyttävät mittavia tietojärjestelmien yhteensovittamisia.

Mikäli hanke kuitenkin etenee, näkisimmekin, että siirtymäajan osalta tulee huolellisella etukäteissuunnittelulla varmistaa, että kaikkien julkishallinnon toimijoiden on mahdollista toteuttaa henkilötunnuksen uudistamiseen liittyvät tietojärjestelmä- ja toimintatapojen muutokset osana normaalia organisaatioiden suunnittelemaa ja aikatauluttamaa kehitystoimintaa. Tältä osin liian yleisluotoisesti määritelty siirtymäaikataulu ei tässä yhteydessä välttämättä riitä. Suunnitelmassa tuleekin ottaa huomioon se, että kunnat toimittavat merkittävän osan VTJ-järjestelmään rekisteröitävistä tiedoista ja henkilötunnuksen uudistaminen vaatii laajaa rekisterien muutostöitä myös tietoja syöttävissä kunnan järjestelmissä ja käytännössä lähes kaikkien kunnan rekisterien päivittämistä. Valtion tulee kattaa muutoksesta aiheutuvat ylimääräiset kustannukset kunnille.