RUOKAVIRASTO
Livsmedelsverket • Finnish Food Authority

LAUSUNTO

1481186

Pvm/Datum/Date 14.10.2021

Dnro/Dnr/DNo 6306/00.00.01.00.02/2021

Eduskunnan maatalousjaosto
kaisa.iso-sipila@eduskunta.fi

Maatalousjaosto perjantai 15.10.2021 klo 8:00 / HE 146/2021 vp / Asiantuntijalausunto

Kirjallinen asiantuntijalausunto teemasta ICT-kulujen tilanne ja rahoituksen riittävyys suhteessa kasvaviin ICT-kuluihin pidemmällä aikavälillä

Ruokavirasto kiittää mahdollisuudesta kirjallisen asiantuntijalausunnon antamiseen hallituksen esityksestä eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2022 (Tae 2022).

Ruokaviraston ICT-kehittäminen

Ruokavirastossa laaditun kehittämisen tiekartan mukaan tarve digitalisaation edistämiselle vuoteen 2030 on mittava. Investointitarve CAP27:ssa olevien hankkeiden lisäksi erityisesti elintarviketurvallisuuden sekä kasvintuotannon valvonnan digitalisaation edistämiseen sekä eläinten terveyden ja hyvinvoinnin sektorilla EU:n eläinterveysasetuksen ja pakollisten eläinrekisterien tuomiin muutoksiin. Näillä sektoreilla kehitysvelka on lähivuosina erityisen suuri. Lisäksi laboratorioissa syntyvän analytiikkatiedon tuottamisen, varastoinnin, hyödyntämisen ja järjestelmän resilienssin parantamiseksi tarvitaan digitalisaation lisäämistä. Uusien tekniikoiden myötä tietomäärä ja tiedon hyödynnettävyys kasvaa merkittävästi (mm. tautien genomidata). Digitalisaation kautta, muun muassa uusien alustojen käyttöönotolla voidaan yhdistää tietoa laboratorioiden välillä ja edistää tehokkuutta tiedon tuottamisessa yhteisellä infrastruktuurilla. Viraston nykyisten ja suunnitteilla olevien tietojärjestelmien ylläpidon ja jatkuvan kehittämisen tarve on viraston toiminnassa jatkuva.

Ruokaviraston kehittämiä ja ylläpitämiä tietojärjestelmiä käyttävät Ruokaviraston ohella MMM, Ahvenanmaan maakuntahallinto, kunnat, AVIt, Leader-ryhmät, ELY-keskukset, STM sekä Valvira. Näihin järjestelmiin liittyviä valvonta- ja asiointipalveluita kehitetään ja ylläpidetään pitkäjänteisesti koko viranomaisketjun puolesta EU lainsäädännön velvollisuuksiin perustuen. Huomattavaa on, että maksuttoman toiminnan jatkuvan kehittämisen ja ylläpidon tehtävät joudutaan hoitamaan viraston peruskehyksestä. Niitä kuluja ei voida laskuttaa loppuasiakkailta ja lisäksi järjestelmän kustannushyödyt menevät muualle viranomaisketjussa.

Ruokavirasto
PL 100, 00027 RUOKAVIRASTO
Puh. 029 530 0400 (vaihde)
ruokavirasto.fi
Y-tunnus: 2911686-7

Livsmedelsverket
PB 100, 00027 LIVSMEDELSVERKET
Tfn 029 530 0400 (växel)
livsmedelsverket.fi
FO-nummer: 2911686-7

Finnish Food Authority
P.O. Box 100, FI-00027 FINNISH FOOD AUTHORITY, FINLAND
Tel. +358 29 530 0400 (switchboard)
foodauthority.fi
Business ID: 2911686-7

Ruokaviraston digitalisaation kehittämisen tiekartalla on vuosille 2022–2026 kohdistuvia kehittämistarpeita tunnistettu virastotasolla 17 kappaletta. Tarpeista tullaan laatimaan tiedonhallintalain mukaisesti muutosvaikutusten arviointi sekä kustannus-hyötyanalyysi, joiden perusteella saadaan tarkempi käsitys sekä tulevista kehittämiskustannuksista että niiden aiheuttamista jatkuvan kehittämisen ja ylläpidon kustannusten noususta. Kehyskaudelle tunnistetut digitalisaation kehittämistarpeet on listattu liitteenä olevaan taulukkoon. Ruokaviraston tiekartan tarvekohtaiset toteutuskustannukset sekä arvio ylläpidon kustannusvaikutuksista tarkentuvat esiselvityksissä. Tarpeiden rahoitus määräytyy kehitettävän kokonaisuuden ja kustannusten suuruuden perusteella. Rahoituslähdevaihtoehtoja ovat VM-tuottavuusrahoitus, muu ulkoinen rahoitus tai viraston peruskehys. On siten huomioitava, että osa tiekartalla kuvatuista tarpeista ei lähde toteutumaan, mikäli rahoitusta ei saada.

Syitä mittavaan digitalisaation kehittämistarpeeseen on useita. Viraston toimialalla on useita sektoreita, joille on luotava ja ylläpidettävä lainsäädännön vaatimia tietojärjestelmiä. Lisäksi uudistuva lainsäädäntö tuo jatkuvasti muutostarpeita jo olemassa oleviin tietojärjestelmiin. Virastossa on yhä paljon palveluita, joita ei ole lainkaan digitalisoitu, vaan palvelut sisältävät paperilla tapahtuvaa asiointia. Paine palveluiden digitalisoimiseen syntyy niin hallitusohjelman hankkeista, kuten Digitalisaation edistämisen ohjelma ja AuroraAI, lainsäädännöstä, kuten EU asetuksesta yhteisestä digitaalisesta palveluväylästä (EU) 2018/1724, että myös asiakaskunnassa tapahtuvista muutoksista johtuen. Vaikka esimerkiksi viljelijöiden määrä vähenee, jäljelle jäävien yksiköiden koot kasvavat ja niissä käytetään yhä kehittyneempää teknologiaa. Tämän lisäksi viraston valvontasektoreilla on yli 50 000 yritystä ja toimijaa, joille viraston on pystyttävä tarjoamaan sähköisiä palveluja. Virasto palvelee myös suoraan kansalaisia mm. hygieniapassin saamisen sekä eläinten viennin ja tuonnin osalta. Tämä kaikki luovat painetta viraston tarjoamille palveluille, tiedoille ja rajapinnoille. Ruokaviraston strategian päämäärissä on tavoitteita, joita toteutetaan digitalisaation edistämisen keinoin, kuten että tarjoamme valvontaviranomaisille toimivat sähköiset työkalut ja asiakkaille sähköiset asiointikanavat, tuet maksetaan oikein ja ajallaan sekä ruokaketjusta tuotettu tieto tuo uusia mahdollisuuksia yrittäjille, tutkijoille ja kansalaisille. Digitaalisten palveluiden määrän kasvaminen kasvattaa väistämättä myös ylläpidon kustannuksia, koska lähtökohtaisesti digitaalisten palveluiden ylläpito on kalliimpaa kuin paperiversioiden ylläpito.

Ruokaviraston toimintaympäristöön vaikuttaa muun muassa jatkuvasti kehittyvä ekosysteemien verkosto, joka luo paineita tiedon avaamiselle rajapintojen kautta. Tiedon avaaminen voi mahdollistaa myös uusien maksullisten, tietoon perustuvien palveluiden kehittämisen. Tietojen integraatiot vaativat olemassa olevien

järjestelmien modernisointia, joka kasvattaa jatkuvan kehittämisen ja ylläpidon tarvetta. Toisaalta Ruokaviraston strategisena tavoitteena on, että Ruokaviraston tiedon hallinta on koordinoitua. Tähän strategiseen tavoitteeseen sekä hallittuun tiedon avaamiseen tähdätään Dataresurssien yhdenmukaistaminen ja kehittäminen -kattohankkeen avulla. Hankkeessa tullaan määrittelemään periaatteet ja politiikat tiedon keräämiseen, tallentamiseen, avaamiseen, tiedon laatuun ja analytiikkaan liittyen. Hanke mahdollistaa siten myös tiedolla johtamisen. Näiden linjausten toimeenpano tulee aiheuttamaan kustannusvaikutuksia myös ylläpidossa oleviin järjestelmiin.

Teknologia kehittyy nopeasti, eikä käytössä olevista vanhoista teknologioista päästä samaa tahtia eroon kuin uusia teknologioita ja järjestelmiä otetaan käyttöön. Pilviteknologian yleistyessä voidaan joitain toimintoja ulkoistaa, mutta ne eivät silti vähennä viraston omaa it-työtä, koska tehtävät ja siten myös it-asiantuntijoiden osaamistarve muuttuu. Esimerkiksi tiedon analytiikkatyökalut tulevat jatkossa toimimaan pilvessä, ja tämä vaatii uudenlaista osaamista virastolta. Vaikka pilviteknologia ei tuo suoria säästöjä it-toimintaan, nähdään pilviratkaisujen hyötynä se, että niillä saavutetaan parempi palvelujen toimintavarmuus. Lisäksi ne tarjoavat laitteiden tehokkaan käytön ja siten kustannusten optimointimahdollisuuden. Vanhojen ja uusien teknologioiden kuljettaminen rinnan aiheuttaa luonnollisesti kustannuspaineita niin digitalisaation kehittämiseen kuin ylläpitoon.

EU:n ja kansalliset asetus- ja lainsäädäntömuutokset (kuten kriisituet, tietosuoja ja tiedonhallinta) aiheuttavat muutospaineita jatkuvaan kehittämiseen ja ylläpitoon. Nämä ovat lakisääteisiä muutoksia, joihin virastolla ei ole juurikaan mahdollisuutta vaikuttaa välttäen uusien kustannusten muodostumista.

Digitaalisen kehittämisen elinkaari Ruokavirastossa on pitkä, keskimäärin 20 vuotta, josta kehittämishankkeen osuus on noin 5 ensimmäistä vuotta, loppuaika jatkuvaa kehittämistä ja ylläpitoa. On siis hyvin todennäköistä, että elinkaaren aikana tulee lainsäädännöstä, toiminnan ja toimintaympäristön muuttumisesta ja/tai teknologiasta johtuvia muutostarpeita. Nämä muutostarpeet kohdentuvat jatkuvaan kehittämiseen ja ylläpitoon.

Ruokaviraston tietojärjestelmien ylläpidon ja jatkuvan kehittämisen rahoitus

Ruokaviraston tietojärjestelmien ylläpidon ja jatkuvan kehittämisen kuluja kasvattavat laajeneva tietojärjestelmäkokonaisuus sähköisine asiointipalveluineen sekä lainsäädännön, sen toimeenpanon, yhteentoimivuuden, teknologian kehittymisen, saavutettavuuden ja tietoturvan vaatimukset. Ruokavirasto ylläpitää myös

ympäristöterveydenhuollon osalta tietojärjestelmiä, jotka pitävät sisällään myös STM:n hallintoalan valvontaa. MMMn ja STMn välillä on aikoinaan sovittu, että ylläpidon ja jatkuvan kehittämisen kustannukset jäävät Ruokaviraston vastuulle. Lisäksi CAP27 uudistus lisää merkittävästi ylläpitokuluja, koska uutta pakollista monitorointijärjestelmää on ylläpidettävä ja komission uudet peltolohkorekisterin päivittämisvaatimukset nostavat kustannuksia (ajantasaistus joka toinen vuosi). Viljelijätukia ei voida maksaa, jos EU-säädösten edellyttämää ylläpitoa ei tehdä peltolohkorekisterissä vaaditussa laajuudessa. Näiden kulujen kattamiseksi Ruokavirastolla on tarve koko kehyskaudelle kehystason korotukselle. Parhaat edellytykset tietojärjestelmätyöhön, sekä jatkuvaan kehittämiseen että ylläpitoon, antaa viraston peruskehykseen osoitettu pysyvä määräraha.

Ylläpitokuluihin ei ole osoitettu pysyvää määrärahalisäystä, vaikka kulut ovat tasaisesti kasvaneet. Ruokavirasto esitti vuoden 2021 talousarvioehdotuksessaan kehyksen ylittävää määrärahatarvetta tietojärjestelmien ylläpitoon ja jatkuvaan kehittämiseen pysyvänä lisäyksenä vuodesta 2021 alkaen viraston kehykseen. Ruokavirasto sai vuoden 2021 talousarviossa toimintamenoihin kertaluontoisena 3,2 milj. euroa. Ruokavirasto uusi esityksen kehyksen ylittävänä pysyvänä määrärahatarpeena maa- ja metsätalousministeriölle myös syksyllä 2021 kehysvalmistelun yhteydessä, jolloin sitä ei enää viety VM:n käsittelyyn. Ruokavirastolla on edelleen tarve pysyvän määrärahan lisäykselle peruskehykseen.

Ruokavirasto on tarkastellut ylläpidon ja jatkuvan kehittämisen kulujen muutosta vuosina 2022–2026. Tarkastelussa on huomioitu nykyinen tietojärjestelmäkokonaisuus ja siihen kohdistuvat muutostarpeet, sekä elinkaarenhallinnan mukaisesti poistuvat tietojärjestelmät. Lisäksi on huomioitu kehittämisen kautta vuosina 2022–2026 viraston järjestelmäkokonaisuuteen tulevat vaikutukset. Sähköisten asiointipalveluiden ylläpitoon tarvitaan ulkoisten resurssien lisäksi viraston omia resursseja, jotka on oltava oikeassa suhteen ulkoa hankittaviin resursseihin, jotta palveluille asetetut vaatimukset voidaan varmistaa riittävällä tavalla. Nämä molemmat tarpeet on otettu myös tarkastelussa huomioon.

Tarkastelun perusteella vuosina 2022–2026 ylläpidon ja jatkuvan kehittämisen ostokulut ovat edelleen kasvussa aiempiin vuosiin verrattuna. Vuoden 2022 kasvu on arviolta 6,7 milj. euroa vuoteen 2019 verrattuna, jolloin Ruokavirasto aloitti toimintansa. Lisäksi tietojärjestelmien ylläpidon ja jatkuvan kehittämisen viraston oman henkilöstön työmäärä on vuonna 2022 arviolta 31 htv suurempi kuin vertailuvuonna 2019.

Ylläpitoon ja jatkuvaan kehittämiseen tarvittava määrärahatarve kasvaa uusien ja uudistettavien sähköisten palveluiden myötä. Sähköisten palveluiden lisääntyvä määrä ja niihin eri tahoilta kohdistuvat vaatimukset kasvattavat palveluihin liittyviä kuluja. Digitalisaation kautta saavutetaan toisaalta myös kustannushyötyjä. Ruokaviraston sähköisten asiointipalveluiden kehittämisestä ja käytöstä aiheutuvat hyödyt ja kustannussäästöt kohdistuvat kuitenkin vain pieneltä osin Ruokavirastoon itseensä. Sähköisten palveluiden ylläpidosta merkittävä osa on nykyään palveluiden jatkuvaa kehittämistä. Pelkän ylläpidon avulla varmistetaan palveluiden jatkuva saatavuus, mutta jatkuvan kehittämisen avulla turvataan sähköisten palveluiden käytettävyys, yhtenäisyys ja ajantasaisuus suhteessa lainsäädäntöön ja toimeenpanoon. Mikäli ylläpitoon ja jatkuvaan kehittämiseen ei tehdä riittäviä panostuksia, rapautuu sähköisten palveluiden kokonaisuus. Tästä aiheutuu haittaa viraston asiakkaille ja se kasvattaa viranomaistoiminnan riskejä.

Lopuksi

Ruokavirasto kiittää siitä, että sen rahoitustarpeet on nähty tärkeinä ja niitä on huomioitu valtion toiminnan ja talouden suunnittelussa ja rahoituksessa vuonna 2022 ja kehyskaudella. Ruokavirasto toivoo, että tämän lisäksi edellä tässä lausunnossa esille tuodut näkökohdat ja rahoitustarpeet viraston toiminnan turvaamiseksi otetaan huomioon maa- ja metsätalousvaliokunnassa ja eduskunnassa valtion vuoden 2022 talousarvioesitystä käsiteltäessä.

Ruokaviraston digitalisaation kehittämisen tiekartta: **LIITE**

Tarpeen nimi ja lyhyt kuvaus	2022	2023	2024	2025	2026	Huomioitavaa	Kehitettävää tietojärjestelmää käyttävä sidosryhmä
Vesiviljelyrekisterin uudistaminen: Uudistetaan tietojärjestelmäpalvelut lakisäteiseen viranomaistoimintaan toimijoiden ja pitopaikkojen rekisteröinnissä ja rekisterinpidossa. Lisäksi toteutetaan asiakkaille sähköinen asiointi, kehitetään vesiviljelyn terveyslupaan liittyviä tietojärjestelmäpalveluita ja tiedon yhteiskäyttöisyyttä eri viranomaisten välillä.	x	x	x			Toteutus, esiselvitys tehdään v. 2021-2022	Ely-keskusten kalatalousyksiköt ja ympäristönsuojelu, Avit, Luke, Ruokavirasto
Sähköinen eläinlääkemääräys: Sisältää eläinlääkäreille eläinlääkkeiden määräämisen sekä apteekeille eläinlääkemääräyksiin tekemät toimitusmerkinnät.	x		x	x		Esiselvitys 2022, toteutus 2024-2025.	Avit, Fimea, Ruokavirasto
Teurastamovalvonnan kehittäminen:	x	x	x	x		Esiselvitys 2022-2023, toteutus 2024-2025	Ruokavirasto, Avit
Dataresurssien yhdenmukaistaminen ja kehittäminen -kattohanke, sisältäen:							Ruokavirasto, Avit, Elyt, kunnat
- Kansallinen analyysitietovaranto: Toteutetaan elintarviketurvallisuuden kansallinen analyysitietovaranto, joka sisältää elintarvikeketjun tuottamat laboratoriotutkimustiedot ja metatiedot	x	x	x	x		Esiselvitys 2022, toteutus 2023-2025	
- Ruokamyrkytysrekisteri: Ruokamyrkytysrekisterin tekninen uudistaminen	x	x				Esiselvitys 2022, toteutus 2023	
- VASU-raportoinnin kehittäminen	x	x	x			Esiselvitys 2022, toteutus 2023-2024	
- Patogenix Järjestelmän uudistaminen tekniikan vanhentumisen ja zoonoosilainsäädäntömuutosten vuoksi	x	x				Esiselvitys 2022, toteutus 2023	

Manifestitietojen hyödyntäminen (AREX), osa II: Tarvitaan robotiikkaa Tullista toimitettavien laivojen, lentojen sekä postin manifestitietojen lakisääteiseen analysointiin ja hyödyntämiseen.	x	x	x			Esiselvitys 2022, toteutus 2023-2024	Ruokavirasto
Sähköisen arkiston kehittäminen		x	x			Esiselvitys keskitetysti, tulee tuottamaan ylläpitotarpeita	Ruokavirasto
Eläintietojärjestelmän uudistaminen: Vanhentuneen teknologian vuoksi lammas-, vuohi- ja sikarekistereiden käyttöliittymätoiminnallisuudet on uudistettava.			x		x	Esiselvitys 2024, toteutus 2026 - 2027	Kunnan maaseutuelinkeinoviranomaiset, Avit, Elyt, Ruokavirasto
Paikkatiedon hyödyntäminen		x	x			Esiselvitys vuosille 2022 – 2023, toteutus 2023-2025 substanssilinjoilla	Ruokavirasto, Avit, Elyt, kunnat
Sivutuotealan toimijoiden asioinnin ja valvonnan kehittäminen: Tavoitteena on turvata lakisääteinen viranomaistoiminta sivutuotealan toimijoiden rekisteröinnissä, rekisterinpidossa ja valvonnassa. Lisäksi tavoitteena on mahdollistaa asiakkaille sähköinen asiointi ajantasaisen rekisteritiedon ylläpitämiseksi.	x	x	x	x		Esiselvitys 2022-2023, toteutus 2024-2025	Kunnat, Ruokavirasto
CAP-27 vaihe 2 / tekninen apu Hankkeessa toteutetaan EU:n yhteisen maatalouspolitiikan uudistuksen (CAP27-uudistus) ja sitä tukevan kansallisen tukiohjelman toimeenpanoon tarvittavien tietojärjestelmien uuden rahoituskauden edellyttämät muutokset ml. EU:n elpymisvälineen käyttöönoton edellyttämät muutokset. Hankkeessa huomioidaan myös tietojärjestelmien tekniset uudistamistarpeet. Hankkeen toisessa osakokonaisuudessa toteutetaan loput maataloustukien ja maaseudun kehittämistukien			x	x	x	Voi siirtyä v. 2025, koska CAP27 vaiheen 1 rahoitus siirtyy osittain 2024 vuodelle	Kunnan maaseutuelinkeinoviranomaiset, ELY-keskukset, Ahvenanmaa, Ruokavirasto, MMM ja Leaderryhmät

tietojärjestelmien muutostarpeista, kun tulevan tukijärjestelmän sisältö on tiedossa. Toisessa vaiheessa saatetaan loppuun myös Sampo-järjestelmän uudistaminen.							
ELVI -järjestelmässä olevien toiminnallisuuksien uudistaminen: Vanhentuneen teknologian ja järjestelmien yhtenäistämisen vuoksi eläinlääkärirekisterin, otantaan perustuvien hyvinvointivalvontojen ja eläinkuljetustarkastusten järjestelmätoiminnallisuudet uudistetaan kehitteillä olevaan ELTE -järjestelmään.		x		x	x	Esiselvitys 2023 aikana, toteutus vuosille 2025 - 2026	Avit, kunnat, Ruokavirasto
Eläintenpidon ja valvonnan tietovarastointi ja raportointi: Tavoitteena on raportointitarpeiden kokonaisvaltainen selvittäminen sekä toteuttaminen sopivaksi katsotuilla ratkaisuilla. Lähdejärjestelmiin ei ole toteutettu lainkaan raportointitoiminnallisuuttaa tai sitten lähdejärjestelmä on vielä toteuttamatta. Raportointitarpeet eri tarkoituksiin ovat erittäin suuret ja toteutuksen avulla tehostettaisiin viraston omaa toimintaa ja yleensä tiedon hyödyntämistä.					x	Esiselvitys 2026	Elyt, Avit, Ruokavirasto
BAYES-mallien julkaisualusta: julkaistaan riskinarvioinnissa tehdyt bayes-mallit laajempaan käyttöön niin että käyttäjä voi tuoda omaa dataa malliin				x	x	Ajoittuu käynnissä olevan TENU-hankkeen jälkeen	
Rajapinnat lomitusjärjestelmälle: STM:n hallinnonalan lomitusjärjestelmään toivotaan rajapintapalveluiden kautta eläinrekistereistä eläinmäärätietoja ryhmiteltynä eri eläinryhmiin, jotta eläintenpitäjän ei tarvitsisi ilmoittaa tietoja erikseen loma-oikeutta hakiessaan.					x	Varaus lomitusjärjestelmien tietotarpeelle	kunnat, Mela
AARI: Asiakkuudenhallintajärjestelmä (CRM), asiakaspalvelun järjestäminen ja asiakaskokemuksen mittaaminen Ruokavirastossa							Ruokavirasto

Sähköinen eläinlääkärituettelo ammatinharjoittamisoikeuksien tarkistamista varten (rajapinta): Eri toimijat, kuten Fimea, toivovat eläinlääkärirekisterin tiedoista rajapintapalvelua, jonka kautta voi tarkistaa ajantasaiset eläinlääkäreiden ammatinharjoittamisoikeudet.		x					Fimea
HR-järjestelmien kokonaisvaltainen pitkän tähtäimen suunnitelma (kartoitus ja suunnitelma)	x						Ruokavirasto