

Asia: VN/5386/2020

## **Lausuntopyyntö ehdotuksesta tiedon hyödyntämisen ja avaamisen strategiseksi tavoitteiksi**

### Tiedon hyödyntämisen ja avaamisen strategiset tavoitteet

#### **Ovatko strategiset tavoitteet kokonaisuutena realistisia ja ovatko ne vaikuttavia?**

Tavoitteiden kokonaisuus on osittain kuntanäkökulmasta realistinen, osittain vaikuttavuuden ja tavoitteiden toimeenpanon arviointi oli haasteellista. Toimeenpanossa tulee kiinnittää erityistä huomiota kustannus-hyötymallinnukseen ja johdonmukaiseen etenemiseen tiedon avaamisen ja hyödyntämisen sekä ohjelmointirajapintojen hyödyntämisen osalta. Kaiken tiedon avaaminen ei ole kuntakentän näkökulmasta realistinen tavoite vaan priorisointia tarvitaan osaamisen, resurssien ja kyvykkyyden nostamisen lisäksi.

Strategisten tavoitteiden osalta eteneminen vaiheittaisesti voisi olla realistisempi lähestymistapa. Tavoitteita voisi jakaa lyhyen, keskipitkän ja pitkän aikavälin tavoitteisiin ja sitä kautta muodostaa etenemisen tiekarttaa. Linjauksista ei myöskään selviä tiedon avaamisen ja hyödyntämisen strategisten tavoitteiden suhde muihin keskeisiin kansallisiin strategioihin.

Vaikutusten arvioinneissa on lähestytty tiedon hyödyntämistä ja avaamista hyvin ylätasoisten vaikutusten kautta, joista kaikki eivät ole suoraan liitoksissa nimenomaan tiedon hyödyntämisen ja avaamisen edistymiseen. Pelkästään linjauksen tavoitteiden toteutuminen ei tuota kyseisenkaltaisia vaikutuksia, vaan lisäksi tarvitaan muutakin kehittämistä.

Linjausten osalta pitäisi määritellä, miten tässä dokumentissa käsitteitä käytetään ja mitä niillä tarkoitetaan, jotta linjaukset olisivat yksiselitteisempiä ja helpommin hahmotettavia sekä arvioitavissa.

### Teema 1: Ohjaus, koordinaatio ja yhteistyö

#### **Ovatko teeman 1 tavoitteet realistisia ja toimeenpantavissa organisaatiosi näkökulmasta?**

Tavoitteena valtakunnallinen ohjaus ja koordinaatio tiedon hyödyntämisen ja avaamisen osalta on tavoiteltavaa erityisesti ylätason linjausten ja kaikille yhteisten toimenpiteiden osalta. Toisaalta tulee kyetä huomioimaan myös paikalliset tarpeet. Ohjaamiseen ja koordinointiin on syytä varata riittävät

resurssit, jotta eri osapuolet ja toimijatahot voivat osallistua ja vaikuttaa tiedon avaamisen ja hyödyntämisen linjauksiin sekä toimenpiteisiin riittävällä tavalla.

Yhteistyömallissa tulee tunnistaa mm. tiedonhallintalain 7§ liittyvät yhteistyöryhmät ja varmistaa kuntien mahdollisuus osallistua ja vaikuttaa tiedonhallintalautakunnan alaiseen työskentelyyn. Ohjaaminen ja koordinaatiovastuu tulisi olla selkeitä ja niiden osalta olisi syytä tarkentaa ohjausvastuun ja koordinaatiovastuun jakautumista mahdollisille sektorikohtaisille ja yhteistyöryhmille ja sitä, miten eri toimijatahot tähän liittyvät. Tiedon hyödyntämisen ja avaamisen ottaminen osaksi tulossopimuksia tulisi tarkentaa, sillä asiayhteydestä ei selviä mitä tulossopimuksilla nyt tarkoitetaan.

Suomen tulisi pyrkiä omista lähtökohdistaan eri hallinnon tasojen tarpeiden kautta vaikuttamaan aktiivisesti EU:n datastrategian määrittämiseen ja toimeenpanoon. Samalla tulee huolehtia siitä, että EU:ssa tunnistetaan Suomen kuntakentän laajat tehtävät ja tietoaineistot verrattuna osaan EU:n jäsenmaista. Tätä kautta tulee arvioida myös sitä, mikä on lähtökohtaisesti realistista tiedon hyödyntämisen ja avaamisen osalta. Lähtökohtaisesti tulisi tunnistaa jo olemassa olevat verkostot ja ekosysteemit ja pyrkiä nivomaan tavoitteita ja toimintaa niihin, ei perustaa uusia.

Tiedon hyödyntämisen ja avaamisen välillisiä vaikutuksia tulisi tarkentaa vaikutusketjujen kautta (mm. vaikutukset erilaisiin tällä hetkellä perittäviin maksuihin tulevaisuudessa ja mahdolliset kompensatiot). Tietopolitiikan johtamisen näkökulmasta tulisi tarkastella olemassa olevia johtamisen rakenteita suhteessa tarpeisiin ja pyrkiä muokkaamaan niitä vaikuttavuuden näkökulmasta.

Tiekartan luomista pidetään kannatettavana tavoitteena ja siinä pitäisi pyrkiä mahdollisimman konkreettisiin toimenpiteisiin ja rahoituksen allokoointiin vaikuttavimpien tietoaineistojen hyödyntämisen ja avaamisen näkökulmasta. Yhteistyörakenteiden kautta pitäisi tunnistaa kiinnostavimmat avattavat tiedot, priorisoida eniten hyödyntämismahdollisuuksia sisältävät kokonaisuudet ja avata ne hallitusti siten, että tiedot ovat yhteentoimivia, käytettävissä ja ylläpidettyjä. Tietojen avaaminen vaatii rahoitusta ja rahoituksen ja resurssien kohdentamista. Kaiken julkisin varoin tuotetun tiedon avaaminen ei ole realistinen tavoite.

## Teema 2: Strategia ja toiminta

### **Ovatko teeman 2 tavoitteet realistisia ja toimeenpantavissa organisaatiosi näkökulmasta?**

Asiakaslähtöisyys ja asiakkaiden tarpeet ovat lähtökohtana hyviä. Asiakastarpeiden tunnistaminen tulee tapahtua lähellä asiakasrajapintaa. Kansallisen näkemyksen muodostaminen asiakastarpeista ja sen mittaaminen tiedon hyödyntämisen näkökulmasta pitäisi olla osana tavoitteita. Tässä tulee tunnistaa liitoskohdat julkisen hallinnon digitalisaation mittareihin. Kuntien näkökulmasta oleellista on, että tavoitteet konkretisoituvat ja tukevat palvelutoimintaa ja sen johtamista. Vaikutusten osalta olisi hyvä tunnistaa, että myös kuntalaiset ovat hallinnollisen taakan keventämisen kohteita, eivät vain yritykset.

Tavoitteena hyötyjen, vaikutusten ja vaikuttavuuden tunnistaminen on hyvä lähtökohta, jonka lisäksi tulee kiinnittää huomiota myös riskien tunnistamiseen, seurantaan ja arviointiin koko ajan osana tiedon hyödyntämisen ja avaamisen toimenpiteitä. Mallit, ohjeet ja muut kokemukset sekä esimerkit ovat erittäin tärkeitä tekijöitä toimeenpanossa, mutta näiden osalta tulisi tarkentaa kuka näitä tekee, kerää, jakaa ja millaisilla toimintamalleilla ja resursseilla.

Vaikutusten osalta olisi syytä tarkentaa, mitä konkreettisia hyötyjä tiedon hyödyntämisestä ja avaamisesta eri organisaatioille tulee. Seurantatiedon kerääminen vaikutuksista ei välttämättä edistä kehitystoimenpiteiden kohdentamista siten, että kohteet ovat relevantteja. Vaikutuksena tiedon hyödyntämisen ja avaamisen kautta tiedon hallinta paranee, kuntien on helpompi itsekkin hyödyntää tietoa jatkossa mm. tiedolla johtamisen ja palveluiden uudistamisen/johtamisen näkökulmista.

Onko tarkoituksenmukaista, että jokaisessa organisaatiossa laaditaan toimenpideohjelma? Organisaatioiden koko vaihtelee huomattavalla tavalla, ja samoin osaaminen ja kyvykkyys tiedon avaamisen ja hyödyntämisen osalta. Tämä tulisi huomioida myös linjauksissa ja toimeenpanossa ja edetä tarveperusteisesti.

Kuntien osalta tiedon hyödyntämisen ja avaamisen lähtökohtana on organisaation näkökulmasta resurssit ja mahdollisuudet. Realistinen lähestymistapa ja kustannusten ja hyötyjen tarkastelu priorisoitaessa tiedon hyödyntämisen kohteita ja tiedon avaamisen kohteita ovat oleellisia tekijöitä ja edistävät konkreettisesti toimeenpanoa. Vaikutusten ja tavoitteiden osalta pitäisi pyrkiä tasoon, joka huomioi mm. kuntakentän erilaisuuden ja kyvykkyudet sekä käytössä olevat resurssit.

Tietopohjainen päätöksenteko ei suoraan tarkoita sitä, että päätökset ovat olisivat nopeampia ja parempia, koska tiedon hyödyntäminen tarkoittaa myös tulkintaa, arvoja ja poliittista päätöksentekoa. Tiedon hyödyntäminen päätöksenteossa, johtamisessa eri tasoilla ja toiminnan ohjaamisessa tulee olla organisaatioissa jatkuva prosessi ja sitä tulee päivittää toiminnan tarpeista lähtien. Tavoitteet kannustimien osalta eivät ole realistisia.

Tavoitteena vastuullinen tiedon käyttö ja väärän tiedon levittämisen torjunta yhteiskunnassa on tietenkin kannatettavaa. Tästä kuitenkin seuraa kysymys siitä, miten seurantaa tehdään ja miten väärää tietoa torjutaan, kenen toimesta, kenen vastuulla ja millä rahoituksella. Nämä asiat tulisi määrittellä tarkemmin. Yhteiset eettiset periaatteet ovat erittäin kannatettavia, samoin tiedon käyttämisen riskien tunnistaminen.

Alatavoitetta tietojen käyttöoikeuksista tulisi tarkentaa, nyt alatavoitteen kautta ei voi tunnistaa millaisista käyttöoikeuksista tässä puhutaan. Samaa terminologiaa tulee pyrkiä hyödyntämään koko julkisen sektorin osalta. Vaikutusten osalta on haasteellista arvioida, miten tavoitteet kykenevät toteuttamaan esim. väärän tai harhaanjohtavan tiedon vähenemistä, vai onko kyseessä enemmänkin tavoite.

## Teema 3: Tiedon hallinta

### **Ovatko teeman 3 tavoitteet realistisia ja toimeenpantavissa organisaatiosi näkökulmasta?**

Teeman päätavoitteet ja alatavoitteet vaativat kuntakentän näkökulmasta rajausta ja täsmennystä ollakseen realistisia ja toimeenpantavissa. Tiedon hallinnan tavoitteiden linkitykset tiedonhallintalakiin ja tiedonhallintakarttaan tulisi avata. Pyrkimyksenä tulisi olla, että nämä ovat linjassa.

Tietoaineistojen ja tietovirtojen osalta tulisi rajata kohdetta esimerkiksi keskeisiin tietoaineistoihin ja tietovirtoihin. Tavoitteista ei selviä, mitä keskitetyt ja yhteiset valtakunnalliset tietovarannot tässä yhteydessä tarkoittavat. Onko kyseessä tavoite nykytilan tilanteen toteaminen vai tavoite uudenslaisesta tilanteesta? Tuleeko tästä uusia tehtäviä kunnille tiedon tuottamisen näkökulmasta ja mitkä ovat kyseisten tiedon tuottamisen tehtävien kustannukset? Mikäli velvoitteita tiedon

tuottamiseen lisätään, tulee näiden kustannukset kompensoida kokonaisuudessaan. Ensisijaisesti pitäisi pyrkiä siihen, että kaikki uudet velvoitteet voitaisiin toteuttaa rajapintojen kautta lisäämättä työmäärää kuntien puolella. Samalla tulee huomioida, että myös alueilla ja kunnilla on intressejä kehittää omia tietovarantojaan, eikä kansallinen ratkaisu ole tiedon hyödyntämisen, tiedon ylläpidon, organisaatioiden sitoutumisen ja tiedon eheyden vaateiden näkökulmasta aina paras ratkaisu. Aluetasoiset ja kuntatasoiset tietovarannot tulee huomioida vaihtoehtoina kansallisille tietovarannoilla.

Kunnat keräävät tietoja operatiiviseen toimintaa, joten tiedon keräämistä pitäisi joka tapauksessa tarkastella suhteessa niiden ensisijaiseen käyttötarpeeseen, vaikka toisiokäyttöä pitää kyetä edistämään lainsäädännön puitteissa. Vastuun tietovarannoista tulee olla sillä taholla, joka käyttää ja tuottaa kyseistä tietoa ja on siten kiinnostunut myös tiedon laadusta. Tärkeintä on, että valtakunnallisesti on olemassa yhteinen toimintamalli, joka huolehtii niin asiakastarpeesta kuin tietovarannon ylläpidosta ja kehittämisestä.

Tietojen arkistoinnin keskitetyt ratkaisut tulee määritellä. Arkistoinnin lisäksi on huomioitava pitkäaikaiseen säilyttämiseen liittyvät vaateet ja edellä mainittuihin liittyvä moninainen yleis- ja substanssilainsäädäntö ja sen kautta tulevat velvoitteet. Kansallisten keskitettyjen ratkaisuiden osalta vaikutuksissa mainittu tietojen arkistoinnin helpottuminen on kyseenalaista, arkistointi ja pitkäaikainen säilytys on kuitenkin osa toimintaa ja vaatii myös toiminnan muutoksia sekä muutosten johtamista. Tavoitteita tulisi rajata ainakin kuntakentän näkökulmasta.

API:en hyödyntämisen tavoitteet ovat lähtökohtaisesti hyviä, mutta kaukana nykytilanteesta. Tässä yhteydessä pitäisi tunnistaa kustannus-hyötynäkökulmasta se, missä rajapintoja on tarpeellista ja järkevää hyödyntää. API-linjauksia ja malleja tulisi todentaa esimerkiksi pilottien kautta. Vaikutuksissa puhutaan kaiken julkisen tiedon löytymisestä yhdestä paikasta, joka toisaalta on ristiriidassa rajapintojen hyödyntämiseen, ellei tässä yhteydessä käytetä ”yhtä paikkaa” ns. katalogipalvelun näkökulmasta. Tässä tulee tarkentaa mitä tällä tarkoitetaan ja samalla tarkentaa vaikutusta suhteessa rajaustarpeisiin.

Tavoitteena tulisi olla, että tieto on saatavilla ohjelmointirajapintojen kautta silloin kun se on taloudellisesti ja toiminnallisesti järkevää ja rajapintoja käytetään aktiivisesti. Rajapintojen osalta tulisi määritellä tavoitetila ja siihen liittyvä etenemissuunnitelma sekä määritellä mikä on sellaista tietoa, jota rajapintojen kautta halutaan erityisesti tavoitella. Samalla tulee huolehtia resursseista niin teknisten ratkaisuiden kuin yhteisten linjausten ja niiden ylläpidon osalta. Samalla tulee kiinnittää huomiota siihen, että semanttinen yhteentoimivuus (ja ylipäättään yhteentoimivuusmenetelmä kehittämisessä) lisääntyy ja sitä kautta tietojen yhteiskäyttö. Vaikutusten osalta pitäisi määritellä mitä tarkoitetaan integraatiolla ja mitä puolestaan ohjelmointirajapinnalla.

Tietoturvaan ja tietosuojaan liittyvät riskit ovat oleellisia tiedon hyödyntämisen ja avaamisen osalta. Tulisi määritellä kuka tunnistaa ja mitkä tahot vastaavat riskien tunnistamisesta, hallinnasta ja toisaalta kuka luo tietoturvalliset käytännöt ja mitä näillä tarkoitetaan sekä miten nämä liittyvät jo olemassa oleviin yhteistyörakenteisiin.

Riskien hallinta ja näihin varautuminen on tavoitteina erinomaisia. Kriittisen tiedon osalta tulisi tarkentaa mitä tällä tiedolla tarkoitetaan ja missä suhteessa kyseisen tiedon tarjoaminen on poikkeusoloissa ja häiriötilanteissa tiedon ensisijaisen käytön varmistamiseen. Tiedon turvallisen avaamisen osalta on syytä olla periaatteita ja ohjeita, esimerkiksi sote-tiedon toisiokäytön kautta näitä ohjeita ja käytäntöjä voitaisiin benchmarkata. Alatavoitteita voisi vielä pyrkiä jäsentämään

siten, että tavoitekokonaisuus keskittyisi nimenomaan tietoturvaan ja tietosuojaan ja niiden riskien hallintaan. Vaikutusten osalta on hyvä huomata, että on hyvin todennäköistä, että tietomurtoja ja tiedon väärinkäyttöä on mahdotonta estää kokonaisuudessaan.

## Teema 4: Mahdollistajat

### **Ovatko teeman 4 tavoitteet realistisia ja toimeenpantavissa organisaatiosi näkökulmasta?**

Tavoitteissa on tunnistettu hyvin mahdollistajia. Yleisesti tavoitteet ovat hyviä, mutta eivät ilman tarkennuksia ole yksiselitteisiä. Esimerkiksi kansallisen kulttuuriperinnön asiakirjallinen turvaaminen, visiotyö ja lainsäädäntöuudistus alatavoitteena ei aukea ilman selitteitä, samoin sektorirajat ylittävät kehittämishankkeet jäävät liian laajaksi kohteeksi. Tavoitteiden osalta puhutaan myös tukipalveluista, joiden osalta on haasteellista arvioida onko tavoite realistinen tai onko näitä jo olemassa, onko tai tulee näille jonkinlaisia käyttövelvotteita kunnille. Sama tilanne on avointen alustojen, kehitysympäristöjen ja työkalujen osalta. Toimeenpanoa miettiessä tulee huomioida jo nyt käytössä olevat ratkaisut myös kuntakentältä. Mahdollistajista tulisi siis tarkentaa.

Osaamisen kehittämisen ja koulutuspolkujen osalta tulee huomioida eri toimijatahojen erilaisetkin tarpeet ja selvittää todelliset haasteet ennen varsinaisia toteutuksia. Osaajapula tiedon hyödyntämisen ja avaamisen osalta on nyt jo olemassa, joten osaajia tullaan tarvitsemaan nimenomaan tähän tekemiseen.

Avoimet ratkaisut eivät suoraan takaa säästöjä ja helpompaa kehittämistä, tässä tarvitaan osaamisen kehittämistä ainakin kunnissa, jotta niitä voidaan hallitusti hyödyntää. Lisäksi uusien ratkaisuiden käyttöönotosta tulee yleensä myös kustannuksia sekä suoraan että välillisesti. Yhteentoimivuusmenetelmän ja yhteentoimivuustyön hyödyt voivat olla kuvausten vielä ollessa varsin alkuvaiheessa enemmänkin toiminnallisia, eivät välttämättä taloudellisia hyötyjä. On huomioitava, että yhteiset kuvaukset vaativat sekä tuottamistyötä että ylläpitotyötä.

Pauni Markus  
Suomen Kuntaliitto ry

Menna Hanna  
Suomen Kuntaliitto ry