

valtiovarainministerio@vm.fi

## **FiComin lausunto Julkisen hallinnon ICT:n hyödyntämisen strategiasta vuosille 2012-2020**

Valtiovarainministeriö on pyytänyt Tietoliikenteen ja tietotekniikan keskusliitto, FiCom ry:ltä (FiCom) lausuntoa Palvelut ja tiedot käytössä - Julkisen hallinnon ICT:n hyödyntämisen strategia 2012-2020 asiakirjasta. FiCom kiittää mahdollisuudesta lausua asiassa ja esittää kunnioittaen seuraavaa:

### **Yleisiä huomioita:**

FiCom pitää strategian lähtökohtia hyvinä ja tärkeinä. Kysymys on ensisijaisesti julkisen hallinnon palvelujen, rakenteiden ja toimintamallien uudistamisesta ICT:tä hyödyntäen. Tämän pitäisi näkyä strategiassa kautta linjan. Semanttisena huomautuksena toteamme, että itse strategian nimessä tulisi puhua ICT:n hyödyntämisestä julkisessa hallinnossa, eikä julkisen hallinnon ICT:n hyödyntämisestä. Julkisen hallinnon ICT- kokonaisuutta ei tule perusteettomasti eriyttää yleisestä ICT-ympäristöstä.

Strategia ei riittävästi ota huomioon sitä, että julkisen hallinnon tuottamat palvelut eivät voi olla muista yhteiskunnan toiminnoista erillisiä palveluita, vaan niiden pitää integroitua yksityisen sektorin tarjoamiin palveluihin. Kansalaisen näkökulmasta ei ole mielekäästä erottaa julkisen sektorin asiointia ja yksityisen sektorin asiointia, vaan hän näkee asiat kokonaisuutena, oman kotitaloutensa hallintona. Kansalaisten pitää pystyä käyttämään samoilla tavoilla ja välineillä julkisia palveluita kuin yksityisiä palveluita, esim. mahdollisesti yksi arkisto. Julkisen palvelun tuottamisen pitää olla läpinäkyvää ja se pitää alistaa joka päivä markkinoiden arvioitavaksi - vain silloin voimme olla varmoja että tuottavuus kehittyy ja palvelut paranevat jatkuvasti.

Strategiaa voisi mielestämme täydentää siten, että siitä ilmenisi, miten strategia lisää julkisen hallinnon vaikuttavuutta ja tuloksellisuutta sekä miten strategia auttaa ratkaisemaan julkishallinnon kestävyysvajetta tuottamalla ICT:n avulla vähemmällä enemmän. Nämä kysymykset on erityisesti

otettava huomioon valmisteltaessa ICT-strategian keskeinen sisältö vahvistettavaksi valtioneuvoston periaatepäätöksessä.

Toteamme samalla tyydytyksellä, että jo strategian esipuheessa tuodaan voimakkaasti esiin tarve hyödyntää laajemmin ja syvällisemmin ICT:n luomia mahdollisuuksia torjua nopeasta väestörakenteen ja huoltosuhteen muutoksesta aiheutuvia haasteita. Suomalainen väestö elää aiempaa pidempään ja haluaa myös asua kodeissaan pidempään. Samanaikaisesti erilaisissa hoitolaitoksissa olevan työvoiman määrä vähenee voimakkaasta eläköitymisestä johtuen. Yhtälöstä ei selviydytä ilman ICT:n hyödyntämistä sellaisissa hoito- ja palvelutilanteissa, jotka ovat tehtävissä uusien toimintamallein. Hoitohenkilökunta tulee kyetä vapauttamaan heitä eniten tarvitsevien palvelemiseen.

Pilvipalvelut ja kuluttajistuminen muuttavat kansalaisten odotuksia julkisille palveluille ja tarjoavat uusia kustannustehokkaampia tapoja tuottaa ja tarjota palveluja monikanavaisesti. Julkisen hallinnon työvoimasta merkittävä osa poistuu eläkkeelle ja palvelut on tuotettava merkittävästi aikaisempaa tehokkaammin. Uusi työntekijäsukupolvi on myös tottunut käyttämään kuluttajamaailman palveluja ja välineitä.

Lähivuosina pilvipohjaisten ICT palvelujen hyödyntäminen yritysmaailmassa tulee suorastaan räjähtämään. Julkisen hallinnon on turvattava itselleen kehityksestä saatavat kustannushyödyt ja mahdollisuus tarjota uusia joustavia työtapoja ja välineitä työntekijöilleen.

Strategiassa todetaan mm.: *“Tavoitetilassa julkisen hallinnon ICT-markkinat on toimijoille haluttu markkina, jossa vallitsee tasapainoinen ja terve kilpailutilanne. Osaamisen tarve ja tarjonta kohtaavat markkinoilla eikä yksittäisellä toimijalla ole liian suurta painoarvoa.”*

Tämä linjaus on perusteltu kaikilta osiltaan. Julkisen hallinnon ICT-markkinaa ei tule eriyttää perusteettomasti ICT:n kokonaismarkkinasta. Tälle markkinalle tulee kyetä tarjoamaan palveluitaan niin yksityiset kuin julkisetkin yhtiöt. Toteutettavien kokonaisuuksien tulee olla sen kokoisia, että niistä järjestettäviin kilpailuihin pystyvät osallistumaan erikokoiset yritykset. Myös toteutustapojen tulee olla sellaisia, että kokonaan uudentyyppiset ja innovatiiviset ratkaisut ovat mahdollisia. Useissa tapauksissa integraatiotoimituksia parempaan vaikuttavuuteen päästäisiin palvelutoimituksina, jossa hyödynnetään ja sovelletaan yksityisellä sektorilla jo toteutettuja standardi ratkaisuja.

Kerrallaan rakennettavat suuret ja monoliittiset hankkeet johtavat samalla korkeisiin riskikeskittymiin. Arkkitehtuuriohjauksen avulla on mahdollista pilkkoa suuret hankkeet toiminnan kannalta järkevästi vaiheittain käyttöön otettaviin osahankkeisiin. Samalla hankkeen osien riskiprofiili jakautuu pidemmälle ajanjaksolle ja riski pysyy matalammalla tasolla. Ehdotamme että strategiassa linjattaisiin julkishallinnon hankkeille tavoiteltu ajallinen ja budjetillinen tavoiteltu enimmäiskoko. Näin ohjattaisiin suurten hankkeiden toteuttamiseen vaiheistetusti ja hallitummalla riskiprofiililla.

Kaikkien osapuolten osaamista tulee määrätietoisesti kyetä kohottamaan toimimattomien ja kalliiden ratkaisujen syntymisen ehkäisemiseksi. Usein osaamisen kohottamisessa julkisen

hallinnon puolella keskitytään liiaksi ”ostamisen” osaamisen kehittämiseen. Kyseeseen tulisi enemmänkin itse olemassa olevan tarpeen ja haluttujen vaikutusten kuvaamisen osaamisesta. Nykyisin tuottaja-tilaaja keskusteluissa keskitytään liiaksi itse teknisen toteutuksen määrittämiseen. Teknisen toteutuksen painopiste tulee olla kokonaisarkkitehtuurissa ja järjestelmien yhteensopivuudessa, eli sovellusten rajapinnoissa ja niiden semanttisessa sisällössä. Avoin julkinen data on kustannustehokas tapa lisätä hallinnon läpinäkyvyyttä kansalaisille ja edistää samalla palveluinnovaatioiden syntymistä julkisen ja liiketoimintapohjaisen toiminnan raja-alueelle. Avoin julkinen data on edelleen voimakkaasti kehittyvä alue jonka standardointi on vasta alkuvaiheessa. JulkICT-strategian perustuminen osaltaan avoimen julkisen datan hyödyntämiseen on perusteltua, tehokkuutta lisäävää sekä kustannuksia säästävää.

Arvostamme strategian neutraaliutta sovellettavien teknologioiden ja kehittämismallien suhteen. Teknologioiden ja tuotteiden valinnan tulee jatkossakin perustua niiden sopivuuteen käyttötärpeeseen ja koko elinkaaren aikaisiin kustannuksiin.

## **Visio (luku 2): Mikä on mielipiteenne koko julkisen hallinnon yhteisestä visiosta?**

Strategialuonnoksen visiosta todetaan mm. (s. 5):

*" Visio asettaa käyttäjät kehittämisen ja käyttöönoton keskiöön."*

sekä

*" Visio perustuu julkisen hallinnon ja palvelujen kehittämisen osaavaan, joustavaan ekosysteemiin."*

Visio on kuvattu hyvin ja se toteuttaa strategialle esipuheessa asetettuja tavoitteita.

Näkemyksemme mukaan visiossa voitaisiin tuoda kuitenkin voimakkaammin esille, miten *asiakkaiden* (kansalaiset, kuntalaiset, yhteisöt ja yritykset) palvelutarpeet ohjaavat strategiaa ja sen mukaista toimintaa käytännössä. Julkisen hallinnon työntekijät, ICT:n *käyttäjät*, toteuttavat strategiaa käytännössä - he eivät ole strategian varsinaista kohderyhmää.

Strategialuonnoksessa todetaan lisäksi (s. 6):

*"Visio vahvistaa teknologiatoimialan toimijoita kansainvälisessä kilpailussa."*

Vallitsevassa toimialan rakennemuutoksessa strategialuonnoksessa esitetty visio on erityisen perusteltu.

## **Linjausalueet (luku 3): Vastaavatko strategiset linjausalueet mielestänne keskeisiin ICT:n hyödyntämisen haasteisiin?**

Strategialuonnokseen valitut linjausalueet ovat pääosin hyviä.

Linjausalueiden olisi mielestämme katettava myös ylätason strategialle asetetut vaatimukset ja vastattava kysymyksiin mm. julkisen hallinnon palveluiden ja organisaatioiden rakenteiden sekä toimintamallien muuttamiseksi. Ehdottammekin, jäsenyhtiöidemme esittämän mukaisesti, että julkishallinnon *rakenteiden ja toimintamallien muutos* otetaan mukaan strategiaan omana linjausalueenaan hallitusohjelman strategialle asettamien vaatimusten mukaisesti.

Asioita uudistettaessa tulee teknisen toteutuksen uudistuksen lisäksi aina käydä läpi myös itse toimintojen uudistaminen.

## **Kyky hyödyntää ICT:tä (luku 3.3)**

Kyky hyödyntää ICT:tä kuntien sekä virastojen johtamisessa on tärkeää nyt ja tulevaisuudessa. On kuitenkin muistettava, että ICT on vain väline organisaation tarkoitusperien tulokselliseksi toteuttamiseksi eikä toisinpäin.

ICT:n mahdollisuuksien tuloksellinen hyödyntäminen edellyttää markkinassa olevien palvelujen ja parhaiden käytäntöjen tuntemusta, mikä on saavutettavissa vain julkishallinnon ja kaupallisten toimijoiden jatkuvan ja aktiivisen vuoropuhelun kautta.

Strategiassa todetaan mm.: ”Kyvykkyyksinä tämä tarkoittaa esimerkiksi projektien hallintaa, toiminnan analyysimenetelmiä, strategista hankintaosaamista sekä kokonaisarkkitehtuurin hallintaa.” Tähän kokonaisuuteen tulee mielestämme painokkaasti lisätä linjaus asiakasnäkökulman keskeisestä merkityksestä. Asiakkaiden sähköisen asioinnin lisääntyminen pitää huomioida julkishallinnon kokonaisarkkitehtuurin suunnittelussa.

Tuottavuutta ja vaikuttavuutta saadaan parhaiten organisaatioiden rakenteita ja toimintamalleja muuttamalla sekä varmistamalla, että käytettävät ICT-ratkaisut ja lainsäädäntö tukevat uutta tapaa tuottaa palvelut. Käytäntö on osoittanut, että toimintamallien muutokset ja ICT-ratkaisujen käyttöönotto on useasti viivästynyt lainsäädännöllisten esteiden vuoksi. Ehdotamme, että lainsäädännön proaktiivinen kehittäminen nostetaan yhdeksi painopistealueeksi ”Kyky hyödyntää ICT:tä linjausalueella. Lainsäädännön proaktiivinen kehittäminen edellyttää jatkuvaa panostusta ja siten myös resursointia, esimerkiksi jonkinlaista tietoyhteiskunnanlainsäädön kehittämisen projektitoimistoa tai asiamiestä.

Strategiassa on hyvää, että tunnistetaan huoli siitä, miten varmistetaan toimialan kehittyminen ja tietoteknisen osaamisen säilyminen Suomessa. Itse toimenpide-ehdotukset eivät kuitenkaan riittävästi tuo esiin tätä tavoitetta. Investointikannustimien ja terveen kilpailun ylläpitäminen on tärkeää alan toimintaedellytysten kannalta.

## **Toimintavarma ja kustannustehokas ICT-infrastruktuuri (luku 3.5)**

Ajatus julkishallinnon yhteisestä toimintavarmasta ja kustannustehokkaasta ICT-infrastruktuurista on sinällään perusteltu. Määritelmän mukainen ICT-infrastruktuuri

auttaa osaltaan toteuttamaan julkisen hallinnon toimintatapa- ja organisaatiomuutoksia.

Yhteiskunnan ja julkisen hallinnon toimintavarmuus sekä luottamus palveluihin turvataan tietosuojaan, tietoturvaan ja varautumiseen panostamalla. Tähän vedoten strategialuonnos ehdottaa, että kaikki yhteiskunnan toiminnan kannalta kriittiset ICT-palvelut keskitettäisiin yhden valtio-omisteisen toimijan operoitavaksi.

Tätä kategorista linjausta tulisi vielä tarkoin pohtia. Toimintamalli nimittäin kytkee valtakunnan siviilihallinnon sekä muut yhteiskunnan toiminnan kannalta elintärkeät toiminnot maanpuolustukseen altistaen ne sotilaalliselle toiminnalle. Riippuvuus vain yhdestä toimijasta heikentää yhteiskunnan kykyä sietää ja toipua erilaisista uhkakuvista. Strategialinjaus korkeaa turvallisuutta ja varautumista edellyttävien palvelujen tuottaminen vain julkishallinnon omana toimintana estää jo keskipitkällä aikavälillä yrityselämän osallistumisen yhteiskunnan toiminnan jatkuvuuden varmistamiseen. Ongelmia saattaa tulla myös kehitystoiminnassa verrattuna siihen, että kaupallisissa vaihtoehtoissa on resursseja pysyä viimeisimmän kehityksen mukana. Ficomin näkemyksen mukaan hajauttaminen voi myös olla tehokas keino huoltovarmuuden turvaamiseksi, jolloin saadaan myös yksityisen sektorin osaaminen käyttöön ja kytkemällä ne osaksi huoltovarmuusketjua.

## **Toimenpiteet (luku 5): Ovatko toimenpiteet kannaltanne tarkoituksenmukaisia? Tukevatko ne teidän organisaationne kehittämistyötä?**

Toimenpide-ehdotukset johdetaan strategiasta ja ne koskettavat julkishallinnon organisaatioiden lisäksi myös julkishallinnon asiakkaita ja muita sidosryhmiä.

Katsomme, että strategialuonnoksen toimenpide-ehdotukset ovat pääosin oikeansuuntaisia.

Toimenpide-ehdotuksissa tulisi kuitenkin mielestämme kiinnittää nyt esitettyä enemmän huomiota sekä julkisen että yksityisen sektorin osaamisen kehittämiseen ja olemassa olevan osaamisen pysymiseen maassamme.

Toimenpide-esityksissä olisi lisäksi selkeämmin tuotava esiin yhteispalvelupisteiden perustamista ja erilaisten julkisten palveluiden saattamista tavoitettavaksi myös videoyhteydellä.

On olennaista, että sähköisiä palveluita kyetään käyttämään aika- ja paikkariippumattomasti mm. vakioituja kaavakkeita hyödyntämällä ja niitä sähköisesti allekirjoittamalla mm. mobiilivarmenteella.

Sellaiset kansalaisten palvelutilanteet, joissa välitön verkon yli tapahtuva neuvonta ja keskustelu ovat mahdollisia, ovat selkeästi lisääntymään päin. Sama koskee myös mm. etälääketieteenä toteutettavia potilaskonsultointeja yms. Nämä palvelut

edellyttävät puhuttujen videoyhteyksien yleistymistä. Nykyisellä pakkausteknologialla nämä palvelut on toteutettavissa valtaosalla olemassa olevista laajakaistayhteyksistä.

Tämän tarpeen kasvuun tulisi kiinnittää huomiota ja esittää konkreettisia toteutuksia toimenpide-ehdotuksissa.

Julkisen hallinnon on kyettävä tarjoamaan palveluja kansalaisille ja yrityksille monikanavaisesti eri käyttötilanteisiin soveltuvin. Kuluttajille tarjolla olevia pilvipalveluja muokatessa sähköisten palvelujen tulee täyttää nämä odotukset.

## **Toimenpide 5: Yhteentoimivuutta yhteisiin palvelupisteisiin**

*"Käynnistetään selvitystyö, jossa selvitetään perustettavien julkisen hallinnon yhteisten asiakaspalvelupisteiden ja palveluja tarjoavien viranomaisten toiminta-, tieto- ja teknologia-arkkitehtuurin yhteentoimivuus. Selvitystyön lopputuloksena tulee olla esitys toimivasta ja eri viranomaisten hyväksymästä toimintamallista. Selvitystyö toteutetaan Asiakaspalvelu 2014 -hankkeen yhteydessä. (Linjausalue 3: Avoin tieto ja tiedon yhteiskäyttö)"*

Strategialuonnoksen toimenpide-ehdotus kumpuaa tieto- ja teknologia-arkkitehtuurin yhteensopivuuden teknisistä lähtökohdista. Lähestymistapa ei tue innovatiivisten palvelujen kehitystä sekä strategian tavoitteiden toteuttamista vaikuttavuutta ja tuottavuutta julkisen hallinnon palveluja, rakenteita ja toimintamalleja uudistamalla.

Näemme, että toimenpide-ehdotuksessa visioitu "eri viranomaisten hyväksymä toimintamalli" on toteutuessaan lähinnä kompromissi, joka ei johda tavoiteltuun tilaan. Toimenpide-ehdotuksen fokus olisikin suunnattava uudelleen asiakastarvelähtöisesti julkisen hallinnon organisaatio- ja palvelurakenteiden, toimintamallien ja prosessien sekä niitä tukevan lainsäädännön uudistamiseen

## **Toimenpide 9: ICT:n keskittämällä tehokkuutta valtionhallintoon**

*"Hallituksen linjausten mukaisesti TORI-hankkeessa kaikki valtionhallinnon toimialariippumattomat ICT-tehtävät keskitetään valtionhallinnon ICT-palvelukeskukselle. Hallituksen päätösten mukaiset hallinnon turvallisuusverkon (TUVE) tehtävät siirretään Suomen Erillisverkot Oy:öön. (Linjausalue 5: Toimintavarma ja kustannustehokas ICT-infrastrukturi)"*

Suomen Turvallisuusverkko Oy:n toiminnan ulkopuolelle on rajattava kaikki sellainen toiminta ja palvelut, jotka on mahdollista järjestää kaupalliselta pohjalta ja sopimuksiin perustuen. Myös kaupallisten toimijoiden on voitava osallistua korkeaa turvallisuutta ja varautumista edellyttävien palvelujen tuottamiseen.

Strategialuonnoksen linjaus ja sitä vastaava toimenpide-ehdotus toimivat pahimmassa tapauksessa markkinoita häiritsevänä ja kilpailua rajoittavana sekä strategian omia visioita (mm. suomalaisen teknologiatoimialan kilpailukyvyyn lisääminen) estävänä.

## **Toimenpide 10: Julkisen hallinnon yhteinen tietoliikenneverkko**

Uudistamme edellisen toimenpiteen kohdalla toteamamme. Julkishallinnon yhteiseen tietoliikenneverkkoon on myös kaupallisten toimijoiden pystyttävä osallistumaan kaikilta niiltä osin, jotka eivät ole suoranaisia turvallisuusverkon osia.

### **Mitä mielestänne pitäisi ottaa huomioon julkisen hallinnon ICT-strategian toimeenpanossa?**

Julkisen hallinnon ICT-strategian toimeenpanon keskeisenä tavoitteena on osaltaan johtaa muutosta, jolla pannaan täytäntöön julkisen hallinnon vaikuttavuutta ja tuloksellisuutta lisäävät rakenteelliset ja toimintatapamuutokset.

Julkisen hallinnon organisaatioilta edellytetään omaa osaamista ensisijaisesti kehittämisen ohjaamisessa ja hankintojen suorittamisessa. Käytännössä tämä tarkoittaa jatkuvaa yhteistyötä alan yritysten kanssa sekä niiden osaamisen laajaa hyödyntämistä.

Strategia edellyttää toimenpiteitä myös alan kaupallisilta toimijoilta, jotka yhdessä julkishallinnon kanssa muodostavat uusia ekosysteemejä innovatiivisten, asiakaslähtöisten ICT-ratkaisujen kehittämiseksi.

Julkisen sektorin ICT:n kustannuksista suuri osa on muodostunut itse hallinnon aiheuttamista kustannuksista – siis niiden toimintojen ICT:n pyrittämisestä, joka ei liity palveluun mitenkään. ICT on tukifunktio hallinnon näkökulmasta ja tuotantofunktio palvelujen näkökulmasta. Tämän painotuksen tulisi näkyä vahvasti strategian toteutuksessa.

Ehdotamme monikanavaisten palvelujen ratkaisumallien sisällyttämistä JulkICT-lab osaamiskeskittymään. Osaamiskeskittymä voisi koota esimerkkejä toteutetuista monikanavaisista palveluista ja niiden käyttökokemuksista. Osaamiskeskittymä voisi myös pitää yllä verkostoa palvelutarjoajista joilla on eri päätelaitteiden käyttökokemuksen suunnittelu- ja toteutusosaamista.

Kyseessä on niin suuri ja koko yhteiskuntamme toimintoihin syvästi vaikuttava hanke, että se tulee toteuttaa tehokkaasti ja määrätietoisesti edellyttämättä kaikkien osapuolten totaalista yhteisymmärrystä ja hyväksyntää kullekin yksityiskohdalle.

### **Tietoliikenteen ja tietotekniikan keskusliitto, FiCom ry**

Reijo Svento  
toimitusjohtaja