



Tietohallintoyksikkö
Max Hamberg

16.11.2012

Valtiovarainministeriö (VM 155:00/2011)

Julkisen hallinnon ICT:n hyödyntämisen strategia 2012 – 2020 **Oikeusministeriön lausunto**

Valtiovarainministeriössä on valmisteltu ehdotus julkisen hallinnon ICT strategiaksi. Ehdotus on luovutettu kunta- ja hallintoministeri Henna Virkkuselle 17.10.2012 ja siitä on pyydetty lausunnot ministeriöiltä.

Lausuntoaan varten oikeusministeriö on pyytänyt hallinnonalansa keskusvirastojen sekä oikeusministeriön osastojen kannanotot. Kannanotot on saatu seuraavilta organisaatioilta :

- Oikeushallinnon tietotekniikkakeskus
- Oikeusrekisterikeskus
- Valtakunnanvoudinvirasto
- Rikosseuraamuslaitos
- Onnettomuustutkintakeskus
- OM / Demokratia, kieli- ja perusoikeusasioiden yksikkö
- OM / Talousyksikkö

Strategian avulla on tarkoitus konkretisoida hallitusohjelman ICT:tä koskevat linjaukset ja laatia strateginen suunnitelma niiden toteuttamiseksi. Strategian visio on vuoteen 2020, linjausalueet ja toimenpiteet vuoden 2015 loppuun. Strategia sisältää vision, viisi linjausaluetta ja kaksi erityiskysymystä.

1 Strategian visio

Strategian visioksi on asetettu ”*Tiedot ja palvelut käytössä 2020*”. Visio asettaa käyttäjät kehittämisen ja käyttöönoton keskiöön ja sisältää lupauksen siitä, että palvelut ja tieto vastaavat käyttäjien tarpeita.

Vision lähtökohta on oikea: asiakaslähtöisyys sekä käyttäjakeskeisyys ovat olennaisia tavoitteita. On tärkeää, että käyttäjälähtöisesti toteutettavissa palveluissa käyttäjäryhmien erillistarpeiden huomioiminen on suunnitteluperiaatteina alusta alkaen, huomioiden myös palvelujen kieliversioinnit ja esteettömyys nykyistä laajemmin.

Vaikka tavoitetila onkin oikean suuntainen, voi se hallinnon ulkopuolisille näkyä vaatimattomana. Hallinnon tietojen ja palveluiden tulisi olla käytössä jatkuvasti ja näin pitkälle tulevaisuuteen asetetun tavoitetilan

tulisi joko olla korostuneen tavoitteellinen tai korostaa tarvittavan muutoksen kiireellisyyttä.

2 linjausalueet

Strategiassa esitellyt viisi linjausaluetta ovat:

- Palveluinnovaatioiden ekosysteemit
- Avoin tieto ja tiedon yhteiskäyttö
- Kyky hyödyntää ICT:tä
- Selkeät tietohallinnon rakenteet
- Toimintavarma, kustannustehokas ICT-infrastruktuuri

Julkisen hallinnon ICT:n kokonaisohjauksen näkökulmasta erityisen merkitykselliseksi kehittämiskohteiksi oikeusministeriö näkee selkeät tietohallinnon rakenteet ja toimintavarman, kustannustehokkaan ICT-infrastruktuurin. Oikeusministeriön hallinnonalan oma tietohallintostrategia perustuu ajatukseen tietojenkäsittelystä vaikuttavana osana substanssin toimintaa, mikä osaltaan liittyy kykyyn hyödyntää ICT:tä tuloksellisesti.

Avoin tieto ja palveluiden ekosysteemit sekä kyky hyödyntää ICT:tä ovat tärkeitä. Näiden osalta olennaista on se, että eri tyyppisissä julkisen sektorin organisaatioissa tarvittavat kehittämistoimenpiteet ovat erilaisia. Koko julkisen hallinnon tietojen yhteiskäyttö ja yhteentoimivuus näkyy oikeusministeriön hallinnonalan näkökulmasta tavoiteltavana lähinnä hallinto-oikeuksissa, joihin vireille tulevat asiat tulevat koko julkisesta hallinnosta.

Palveluinnovaatioiden ekosysteemit

Palveluinnovaatioiden ekosysteemit -linjausalueessa tavoitellaan julkisen hallinnon palveluiden kehittämisen nopeutumista, innovaatioiden laajempaa hyödyntämistä sekä sähköisten palvelujen käytön kasvua. Tavoitteet ovat oikeita.

Keinoksi nopeuttamiseen esitetään ekosysteemiajattelua. Strategia määrittelee ekosysteemit julkisen hallinnon, yksityisen ja kolmannen sektorin toimijoiden tietyille rajatuille alueille, esimerkiksi toimialalle, muodostamaksi toiminnalliseksi kokonaisuudeksi.

Tapa, jolla ekosysteemiajattelu vaikuttaa strategian tavoitteisiin jää lukijalle avoimeksi. Lukijalle ei synny varmuutta siitä, miten ekosysteemien kautta esimerkiksi palveluiden kehittäminen nopeutuisi. On todennäköistä, että julkiseen hallintoon kehittyä kehittyä useita rinnakkaisia ekosysteemeitä; esimerkiksi ulosoton ympärillä toimiva ekosysteemi saattaa täysin poiketa rikosseuraamuslaitoksen ympärillä toimivasta ekosysteemistä. Erilaiset ekosysteemit tarvitsevat erilaisia ohjaustapoja ja nämä tulisi tunnistaa..

Ekosysteemipohjaista kehitysmallia toteutettaessa tarvitaan runsaasti verkostomaista toimintaa, johon osallistuminen mahdollisesta kaikille asiasta kiinnostuneille kansalaisyhteiskunnan toimijoille. Hallinnon puolella tämä toimintatapa vaatii monenlaista ja uutta resursointia, sekä tehokasta viestintää ja koulutusta. Tyypillisesti ekosysteemeissä keskeinen toimija saattaa rahoittaa ns. siemenrahaston avulla uusia ituja ohjaten näin ekosysteemin kehittymistä. Se tavoitetaso, jolla ekosysteemeitä koetaan tarkoituksenmukaiseksi ohjata – tulisiko niitä esimerkiksi yrittääkään ohjata – olisi syytä kirjata strategiaan. Strategian toimeenpanossa tuleekin tarkkaan arvioida minkälaisiin toimenpiteisiin ja investointeihin ekosysteemien kehittämisessä on tarkoituksenmukaista ryhtyä.

Avoin tieto ja tiedon yhteiskäyttö

Avoin tieto ja tiedon yhteiskäyttö -linjausalueessa esitellään pitkälti valtioneuvoston periaatepäätöksessä julkisen sektorin digitaalisten tietoaisteiden saatavuuden parantamisesta ja uudelleenkäytön edistämisestä (3.3.2011) kuvattuja avoimen tiedon tavoitteita ja keinoja.

Strategiassa olisi voinut mm. tarkastella tietosuojan ja yksityisyyden suojan säädösten ajantasaisuutta avoimen tiedon ja tietojen yhteiskäytön lähtökohdista. Nyt asian käsittely jää toteutuksen tasolle: ”Tietojen käytön teknisiä ja lainsäädännöllisiä esteitä puretaan”. On tärkeää, että avoimeen tietoon ja tiedon yhteiskäyttöön liittyvät riskit ja uhat mm. yksityisyyden suojaan, tietoturvaan, tekijänoikeuksiin ja asiakirjojen julkisuuteen kartoitetaan perusteellisesti ja avattavan tiedon turvalliseen käyttöön luodaan pelisäännöt, jotka ovat helposti ymmärrettävissä ja noudatettavissa erilaisissa tilanteissa ja toiminnoissa. Suuri osa esimerkiksi rikosseuraamusalan tiedoista on arkaluontoisia henkilötietoja sisältäviä, eikä niiden avaaminen julkiseen käyttöön ole lainkaan perusteltua, kun taas esimerkiksi onnettomuustutkintakeskuksessa onnettomuustutkintaraporttien julkaiseminen on koko toiminnan lähtökohta.

Kyky hyödyntää ICT:tä

Kyky hyödyntää ICT:tä -linjausalueen tavoitteena on, että tieto- ja viestintäteknikasta tulee arkipäiväinen osa kuntien ja virastojen toimintaa ja johtamista. Tietohallinnon painopisteen tulee olla organisaation toiminnan kehittämisen tukemisessa. ICT-osaamisen tulee tukea myös palvelukehittämisen ekosysteemiajattelua sekä kehittäjäverkostojen ja alan yritysten hyödyntämistä. Osaamisen tason nostamiseen pyritään nostamalla henkilöstön osaamista. Tavoitteet ovat merkityksellisiä, laajalti vaikuttavia ja kannatettavia. Puhtaan ICT-osaamisen kehittämisen ohessa tulisi korostaa toimialojen kykyä uudistaa toimintaansa ICT:tä hyödyntäen.

Selkeät tietohallinnon rakenteet

Selkeät tietohallinnon rakenteet -linjausalueen tavoitteena on selkeyttää koko julkisen hallinnon tietohallinnon rakenteita, ohjausta ja eri

toimijoiden rooleja. Selkeyttämistä haetaan yhdistämällä hajautettu, verkostomainen ohjaus keskitettyyn ohjaukseen. Se miten kahden eri suuntiin vetävän ohjausmallin yhdistäminen tapahtuu jää myöhempään valmisteluun.

Strategian nykyinen muotoilu, jossa pyritään ohjaamaan molemmiin keinoin voi johtaa tilanteeseen, jossa tosiasiansa ei ohjata kummallakaan keinolla, tai jossa ohjataan verkostomaisesti silloinkin kun keskitetty ohjaus olisi perusteltua. Strategiassa olisikin pitänyt pystyä erittelemään, minkälaisissa tilanteissa erilaisia ohjausmalleja tulisi käyttää.

Suuri osa valtionhallinnon ICT -toiminnasta voi olla yhteistä, kunhan sitä johdetaan tarkoituksenmukaisesti. Julkishallinnon ICT –toiminnassa yhteistä voi olla todennäköisemmin pienempi osuus. Julkishallinnon, valtionhallinnon ja kuntien ohjauksen eroja ei strategiassa ole juuri tarkasteltu, vaikka tämä olisi varmasti ollut hyödyllistä. Yhtäaikainen hajautettu ja keskitetty ohjaus saman asian osalta ei liene mahdollista.

Toimintavarma, kustannustehokas ICT-infrastruktuuri

Toimintavarma, kustannustehokas ICT-infrastruktuuri -linjausalue esittää, että infrastruktuuripalveluiden tuotanto tulee keskittää suurempiin yksiköihin, jotta palvelut voidaan tuottaa tehokkaasti ja laadukkaasti tarpeita ja odotuksia vastaavasti. Tavoite on hallitusohjelman mukainen ja tähän liittyvät toimenpiteet valtion hallinnon osalta ovat jo käynnissä (Tori- ja TUVE-hankkeet).

Erityiskysymykset

Strategian erityiskysymyksissä käsitellään ICT-markkinan toimivuutta sekä kansainvälistä yhteistyötä. Suomen ICT-markkinan tarjonta on ainakin valtionhallinnon näkökulmasta varsin keskittynyttä, kun taas kysyntä varsin hajallaan. Yhteishankintojen myötä yhä suurempia kokonaisuuksia kerralla hankkivan julkishallinnon tulee varmistaa, ettei kysynnän keskittyessä tarjonta keskity liikaa. Tämä johtaisi markkinahäiriöiden kautta huonoon lopputulokseen.

Julkisen hallinnon toimijoita kannustetaan etsimään innovatiivisilla hankinnoilla ja vaihtoehtoisilla hankintamenettelyillä tarkoituksenmukaisia lopputuloksia. Innovatiivisista hankinnoista ja vaihtoehtoisista hankintamenettelyistä olisi hyvä antaa selventävät esimerkit.

Kansainvälisessä yhteistyössä strategian tavoitetaso on kovin matala: tietohallintoviranomaisten tulee pyrkiä vaikuttamaan kansainvälisesti toimialaansa koskevissa asioissa sekä hyödyntämään muiden kokemuksia.

3 Strategian toimeenpano

Strategian mukaan sen toimeenpano edellyttää toimia kaikilta julkisen hallinnon organisaatioilta ja toimeenpanon odotetaan näkyvän niiden

toiminta- ja taloussuunnitelmissa. Toimeenpanosuunnitelmaa kerrotaan valmisteltavan valtiovarainministeriössä syksyn 2012 aikana laajassa yhteistyössä. Marraskuussa 2012 ei tästä valmistelusta ole vielä tullut tarkempaa tietoa.

Strategiassa edellytetään ministeriöiden raportoivan keväällä 2013 strategian johdosta käynnistämistään toimenpiteistä. Strategian sisältö ja nykyinen toimeenpanon suunnitelma on kuitenkin vielä siinä määrin avoin, ettei oikeusministeriö pysty näiden pohjalta arvioimaan tai käynnistämään hallinnonalallaan toimenpiteitä.

Strategian toimeenpanon rahoituksen ehdotetaan tapahtuvan nykyisten kehysten puitteissa kohdentamalla olemassa olevaa kehittämisrahoitusta strategian edellyttämiin kohteisiin. Toimeenpanon kustannuksista tai toimenpiteillä aikaansaatavista hyödyistä ei strategiassa ole esitetty arvioita. Strategian toimeenpanossa käynnistettävien hankkeiden osalta onkin tärkeää varmistaa niiden onnistumisen edellytykset esimerkiksi hankearviointiohjeistuksen mukaista hankearviointikehikkoa hyödyntämällä. Strategian pohjalta käynnistettävien toimenpiteiden kustannusten ja hyötyjen arviointi on ensiarvoisen tärkeää nykyisessä taloudellisessa tilanteessa, jossa hallitusohjelman mukaisesti tulee säästää atk-menoissa.

Esitetyt kymmenen toimenpidettä kattavat laajoja toiminta-alueita. Kaikissa näissä toimenpiteissä tulisi huomioida käyttäjänäkökulma. Toimenpiteitä ei tule suunnitella toteutettaviksi tekniikan ja tietohallinnon ehdoilla, vaan strategiaehdotuksessa painotetun käyttäjälähtöisyyden kautta.

4 Yhteenveto

Kaikkiaan strategia sisältää joukon hyviä tavoitteita. Kaikki osapuolet ovat esimerkiksi varmasti samaa mieltä siitä, että kehitystä pitäisi nopeuttaa. Strategia ei kuitenkaan tarjoa tämän tavoitteen saavuttamiseksi juuri uutta ohjausta. Valtiolle jo ennestään tutut ajatukset ovat laajentuneet strategiassa kattamaan myös muun julkishallinnon. Strategian toimeenpanossa onkin huomioitava eri julkishallinnon toimijoiden yhteisten piirteiden lisäksi toimijoiden lähtökohtaiset eroavaisuudet.

Strategialle asetettiin suuria odotuksia sen valmistelun alkaessa. Hyvässä vauhdissa olleita kehityshankkeita, mm. valtion yhteisen perustietotekniikan kehitys, pysäytettiin odottamaan strategian linjauksia. Nyt strategiasta näille alueille saatava ohjaus on kuitenkin kovin ohutta.

Jatkossa tulisikin entistä tarkemmin miettiä milloin on tarkoituksenmukaista pysäyttää käynnissä jo olevia kehitystoimia strategisen ohjauksen hakiessa vielä muotoaan.

Tiina Astola
Kansliapäällikkö

Max Hamberg
Tietohallintojohtaja