

Opetus- ja kulttuuriministeriölle

Viite: Opetus- ja kulttuuriministeriön lausuntopyyntö 138/050/2012

Asia: Lausuntopyyntö; Palvelut ja tiedot käytössä – Julkisen hallinnon ICT:n hyödyntämisen strategia 2012-2020

Lausunnon antajan tiedot:

Organisaatio: Kansalliskirjasto

Lausunnon laatijat: erityisasiantuntija Juha Hakala

## 0. Yleiset kommentit

Strategialuonnos on pääosin johdonmukaista jatkoa tietohallintolaissa ja julkishallinnon kokonaisarkkitehtuurissa tehdyille linjauksille. Mielestämme merkittävä poikkeama aiemmista linjauksista on se, että yritysten rooli on aiempaa korostuneempi ja avoimen lähdekoodin käyttöä ei mainita. Kansalliskirjaston omien kokemusten valossa julkishallinnon organisaatioita pitäisi kuitenkin rohkaista avoimen lähdekoodin soveltamiseen ja kehittämiseen.

## 1. Julkisen hallinnon ICT:n toimintaympäristö ja nykytila

Luvussa on eritelty ICT-menoja julkishallinnossa, mutta kuntien ja valtion menoista esitetyt taulukot poikkeavat toisistaan aikajänteensä ja esittämistapansa osalta. Strategia olisi hyvä yhtenäistää tältä osin, jotta valtion ja kuntien tilanteen vertailu olisi mahdollista. Esitys voisi olla myös hieman analyttisempi, mistä johtuu esimerkiksi valtion ICT-menojen voimakas nousu 2009?

## 2. Kommentit visioon ja lukuun 2 yleensä

Visio 2020 ”Käyttäjän tarvitsemat palvelut ja tiedot saatavilla ja käytettävissä helposti ja turvallisesti” asettaa hallinnon asiakkaat etusijalle, mikä on hyvä valinta. Myös hallinnonalojen rajojen ylittäminen on tärkeää, koska käyttäjien tiedontarpeet eivät noudata perinteisiä ministeriöiden sektorirajoja eivätkä edes organisaatioiden välisiä perinteisiä mandaattirajoja: verkossa esimerkiksi asiakirjojen, julkaisujen ja muiden verkkoresurssien rajat hämärtyvät, ja käyttäjät odottavat saavansa kaiken aineiston yhdestä lähteestä.

Emme pidä hyvänä ratkaisuna alan yritysten kanssa tehtävän yhteistyön korostamista. Esimerkiksi muistiorganisaatioissa kasvava osa palveluista toteutetaan avoimen lähdekoodin sovelluksilla. Tällöin palvelun taso on varmistettava nimeämällä palvelulle vastuorganisaatio ja huolehtimalla siitä, että tällä vastuutaholla on riittävät resurssit palvelun ja sen laitteisto- ja ohjelmistoalustan kehittämiseen ja tukeen. Kun kaupalliset järjestelmät eivät vastaa toiminnallisia vaatimuksia tai kun niiden hinnoittelu ei ole

järkevällä tolalla esimerkiksi järjestelmätöimittajan de facto monopoliaseman vuoksi, julkishallinnolla on oltava mahdollisuus ja valmius avoimen lähdekoodin käyttöön.

Strategiakaudella julkishallinnossa on rakennettava keskitetty ratkaisu digitaalisten aineistojen pitkäaikaiseen säilyttämiseen. Ilman tätä investointia emme pysty takaamaan kuvan kolme mukaisten perustietovarantojen käytettävyyttä 2020-luvulla. Muistiorganisaatioiden Kansallinen digitaalinen kirjasto-hankkeessa tavoitteena on luoda yhteinen pitkäaikaissäilytysjärjestelmä vuoteen 2016 mennessä. Tässä projektissa on jo nyt tehty joukko linjauksia, joihin julkishallinnossa olisi syytä perehtyä laajasti. On myös tarpeen sopia siitä, mitkä tahot julkishallinnossa yleensä ovat vastuussa digitaalisten aineistojen pitkäaikaissäilytykseen liittyvän osaamisen kehittämisestä, ja miten tämä toiminta yleisesti organisoidaan. Digitaalinen arkistointi on kallista ja erityisosaamista vaativaa toimintaa, eikä jokainen ministeriö voi rakennuttaa näitä järjestelmiä omalle hallinnonalalleen.

Sivuhuomautus: termi asiakas / käyttäjä on määritelty tekstissä luvussa kaksi omassa laatikossaan, mutta se olisi hyvä lisätä myös sanastoliitteeseen varmuuden vuoksi.

### 3. Kommentit linjausalueisiin ja lukuun kolme yleensä

Strategialuonnoksessa esitetyt viisi peruslinjausta ovat kaikki relevantteja, mutta koskettavat muistiorganisaatioita eri tavoin. Avoimen tiedon tuottaminen tulee olemaan kirjastoille, arkistoille ja museoille strategiakaudella prioriteetti. Muistiorganisaatioilla on paitsi mahdollisuus seurata tämän alan kansainvälistä kehitystä, myös myötävaikuttaa siihen aktiivisesti ja tehokkaasti.

Strategiassa esitetty tavoite julkisen hallinnon keskeisten tietovarantojen avaamisesta vuoden 2014 loppuun mennessä on tiukka, mutta realistinen. Joillakin aloilla kuten paikkatiedossa urakka on jo pitkälti valmis sekä teknisesti että juridisesti, mutta monilla muilla aloilla on vielä paljon tekemistä. Kirjastot, arkistot ja museot tulevat nojautumaan toimialakohtaisiin mutta keskenään semanttisesti yhteismitallisiin ratkaisuihin. Niiden tulee soveltua julkishallinnon yleisiin vaatimuksiin sellaisenaan, ilman mahdollisesti kallista ja aikaa vievää muokkausta. Erityisesti henkilötietojen vaihdon osalta tarvitaan selkeitä juridisia linjauksia, jotka määrittelevät sen mikä on sallittua.

Luvussa 3.4 (Selkeät tietohallinnon rakenteet) esitetty tilaaja-tuottajamalli voi lisätä selkeyttä kokonaisuutena, mutta mallin on oltava sillä tavoin joustava, että se tunnistaa toimialakohtaiset palvelukeskukset kuten Kansalliskirjaston, jolla on lakiin perustuva asema kirjastojen kansallisena keskitettyjen palvelujen tuottajana. Toimialakohtaisten palvelukeskusten statuksen selkeä määrittely voisi myös parantaa keskitetyn ohjauksen laatua ja määrää. Tälle on tarvetta, koska suurta itsenäisyyttä päätöksenteossa on voitu käyttää myös tavoilla jotka eivät ole julkishallinnon kokonaisuuden kannalta järkeviä.

Tavoite konesalien määrän vähentämisestä 60 % vuoteen 2020 mennessä on kannatettava. Mutta ulkoistuksesta on myös huonoja kokemuksia, ja on tärkeää että ulkoistuspäätöksiä tekeviä organisaatioita tuetaan riittävästi valmistelussa. Lisäksi on huolehdittava siitä, että palveluja tarjoavien julkishallinnon organisaatioiden (CSC, VIP) resurssit ja tekninen infrastruktuuri ovat palvelutarpeeseen nähden riittäviä. Erityisesti tämä koskee pitkäaikaissäilytykseen liittyvien palvelujen käynnistämistä, joka vaatii erityisosaamista sekä tilaajalta että palvelun tarjoajalta. Julkishallinnossa pitäisi yhteisesti sopia niistä kriteereistä, joilla pitkäaikaissäilytystä tarjoavien palvelukeskusten – tai pitkäaikaissäilytykseen käytettävien ohjelmien soveltuvuutta arvioidaan.

### 4. Strategiset erityiskysymykset

Emme pidä todennäköisenä että ICT-markkinalla vallitsisi 2020 tasapainoinen ja terve kilpailutilanne. Julkishallinnon mahdollisuudet estää markkinoiden monopolisoitumista ovat hyvin vähäiset. Esimerkiksi kirjastojärjestelmien osalta on muutamassa vuodessa jouduttu usean sovelluksen keskinäisestä kilpailusta tilanteeseen, jossa yleisillä kirjastoilla on jäljellä käytännössä vain yksi (ruotsalainen) sovellustoimittaja, eikä korkeakoulukirjastoillakaan ole enää useita vaihtoehtoja. Tätä taustaa vasten avoimen lähdekoodin

hankkeet ovat järkeviä, varsinkin jos on tarjolla sovellus, jonka pohjalta paikallinen ratkaisu on kehitettävissä.

ICT-markkinoiden tilanteen kiristyessä ohjelmisto- ja laitteistohankintoihin liittyvää osaamista tarvitaan julkisella sektorilla lisää. Osaavien organisaatioiden (esimerkiksi CSC laitehankinnoissa) tulisi kouluttaa ja konsultoida muita, jotta huonot ratkaisut eivät johtaisi palvelutason heikkenemiseen ja taloudellisiin menetyksiin. Samaan tavoitteeseen päästään keskittämällä hankkeiden käytännön toteutusta palvelukeskuksiin ja ulkoistamalla esimerkiksi palvelintoimintoja. Ajatusta näiden toimintojen siirtämisestä ns. pilveen emme kuitenkaan pidä realistisena ainakaan silloin kun puhutaan organisaatioiden ydintoiminnoista joiden käytettävyys pitää voida taata.

Kansainvälinen yhteistyö (luku 4.2) on ollut kirjastoille rutiinia atk-asioissa jo 70-luvulta lähtien. Muut muistiorganisaatiot ovat nekin kansainvälistyneet, joskin vasta 2000-luvun puolella. Erityisesti järjestelmien semanttisesta yhteismitallistamisesta ja sovellusten välisten rajapintojen rakentamisesta on tullut hyvin kansainvälistä toimintaa. Strategiakaudella tämän kaltainen yhteistyö tulee todennäköisesti lisääntymään, erityisesti avoimeen linkitettyyn dataan liittyvien määritysten osalta.

#### 5. Toimenpiteet (luku 5) ja niiden toteutuksessa huomioon otettavat asiat

Kansallisten palveluiden ylläpitäjänä Kansalliskirjasto pitää erityisen tervetulleina toimenpide-ehdotuksia 2 (palveluille elinkaaren mittainen rahoitus) ja 3 (vauhtia tiedon avaamiseen). Kansalliskirjaston kolmoskohtaan kuuluva esitys VM:lle keskitetyn ontologiapalvelun luonnista julkishallinnolle kun on eräässä mielessä ollut koekaniini kehitettäessä yhteisten palvelujen ohjaus- ja rahoitusratkaisuja.

Avoimen tiedon avaamisen ja käytön ohjelman käynnistäminen syksyllä 2012 on oikea ratkaisu, joskin tässä vaiheessa organisaatioiden osaaminen ja tekniset valmiudet vaihtelevat kovin paljon. Työskentely voidaan käynnistää nopeasti ja tehokkaasti vain jos valitaan muutama ”low hanging fruit”. Kirjastosektori voisi olla yksi näistä piloteista, koska vuonna 2013 Kongressin kirjaston pitäisi saada valmiiksi periaateratkaisu ja sovellukset joilla perinteiset kirjastojen metatiedot julkaisuista ovat muutettavissa avoimeksi linkitetyksi dataksi.

Mikään toimenpide-ehdotuksista ei liity digitaalisen informaation pitkäaikaissäilytykseen. Esitämme harkittavaksi että keskitetyn pitkäaikaissäilytysjärjestelmän rakentaminen ja tähän aihealueeseen liittyvän osaamisen kehittäminen lisätään omaksi toimenpiteekseen.



Ylikirjastonhoitaja

Kai Ekholm



Erityisasiantuntija

Juha Hakala