



15.11.2012

16. 11. 2012

Valtiovarainministeriö
PL 28
00023 Valtioneuvosto

Lausuntopyyntönnne 22.10.2012 VM 155:00/2011

LAUSUNTO JULKICT-STRATEGIAEHDOTUKSESTA

Lausunto julkisen hallinnon ICT:n hyödyntämisen strategiaksi 2012-2020

Julkisen hallinnon ICT- strategiaehdotuksessa valtio- ja kuntasektorille asetetaan tavoite hyödyntää teknologiaa ja tuoda palvelut ja tiedot lähelle kansalaisia, yrityksiä ja hallintoa. Tavoitetilassa vuonna 2020 palvelut ja tiedot ovat helposti ja turvallisesti saatavilla ja käytettävissä eri tavoin.

Tausta

Lohjan kaupunki on toiminut nyt lausunnolla olevan strategian mukaisesti vuodesta 2002 lähtien. Tällöin perustettiin Hiiden seudulle (Lohja, Vihti, Karkkila, Nummi-Pusula, Karjalohja, Sammatti) seudullinen tietotekniikan johtoryhmä, jonka tehtävänä oli koordinoida alueen kuntien tietohallinto- ja – tekniikkatoimintoja sekä kehitys-hankkeita. Vuoden 2004 aikana perustettiin Lohjan toimesta isäntäkuntamallina en-simmäinen seudullinen tietohallintoyksikkö, jotta tuotti kunnille perustoiminnassa tarvittavia tietotekniikkatoimintoja. Vuoden 2008 alussa perustettiin Vihdin, Karkkilan ja Nummi-Pusulan toimesta toinen vastaava yhteinen tietotekniikan yhteistoimintamalli nimeltään Liikelaitoskuntayhtymä Puhti.

Seudullinen tietotekniikan johtoryhmä laajeni vuoden 2007 jälkeen kattamaan koko läntisen Uudenmaan. Tällöin mukaan tulivat seuraavat kunnat: Kirkkonummi, Tammisaari, Karjaa, Pohja, Hanko, Inkoo ja Siuntio. Vuoden 2010 aikana yhteistoimintaan liittyi HUS:in läntisen Uudenmaan sairaanhoitoalueet: Lohjan sairaanhoitoalue ja Länsi-Uudenmaan sairaanhoitoalue. Seudullinen johtoryhmä muutti tällöin toimintansa maakunnalliseksi tietotekniikanjohtoryhmäksi. Nykyisin maakunnallisen johtoryhmän jäsenet ovat eri kuntaliitoksien jälkeen seuraavat: Lohja, Puhti tietotekniikkakunnat (Vihti, Karkkila, Nummi-Pusula), Karjalohja, Kirkkonummi, Raasepori, Hanko, Inkoo, Siuntio ja kuntayhtymä Luksia sekä sairaanhoito alueet Lohja ja Länsi-Uusimaa.

Strategian mukaista yhteistoimintaa on kehitetty em. mainittujen kuntien

kanssa koko 2000-luvun. Tällä hetkellä on käynnissä seuraavat strategioiden laatimiset: Länsi-Uudenmaan maakuntaverkko ja Länsi-Uudenmaan tietoyhteiskuntastrategia 2020. Em. strategioita rahoittaa Uudenmaan Liitto ja strategiat valmistuvat tämän vuoden loppuun mennessä. Lisäksi Hiiden alueen kunnat ovat jo päättäneet toteuttaa strategi-an mukaista yhteistoimintaa, perustamalla Kuntien Tieran alaisuuteen kunnille yhteisen tietotekniikkayksikön. Uusi tietotekniikkayksikkö aloittaa toiminnan 1.1.2013.

Julkisen hallinnon ICT:n toimintaympäristö ja nykytilanne

Toimintaympäristön muutostekijät ja ICT:n hyödyntäminen julkisessa hallinnossa

Valtiovarainministeriö on pyytänyt lausuntoa julkisen hallinnon ICT:n hyödyntämisen strategiasta. Lohjan kaupunki tunnistaa strategiassa esitetyt toimintaympäristön muutostekijät ja ICT:n hyödyntämisen vaikeuden julkisessa hallinnossa ja varsinkin kunti-en välisen ICT- yhteistoiminnan kehittämisessä. Strategiasta poiketen voidaan sanoa, että keskikokoisten ja pienten kuntien sähköiset palvelut eivät ole kuitenkaan strategi-an mukaisia tai saatavilla kohtalaisesti. Esimerkiksi SADe-ohjelman toteuttaminen jää useasti viittaukseksi kunnan sähköisen toimintaa kehittäessä.

Valtion ja kuntien tietohallinnon nykytilanne

Kuntien tietohallinto kuuluu perustuslain 12§:ssä tarkoitettu itsehallinnon piiriin ja on näin osa kuntien sisäisen hallinnon järjestämisestä. Valtionvalta ohjaa kuntien ICT-toimintaa normi-, resurssi- ja informaatio-ohjauksen avulla. Esimerkkinä tästä on esi-merkiksi KuntaIT- hankkeet. Erityisesti kuntien tietohallinto ja kuntien välinen yhteis-toiminta on ja tulee olemaan käytännössä haastavaa. Tiukan ohjauksen ja kontrollin puute on johtanut siihen, että kunnat voivat hankkivat omia suljettuja tietojärjestelmiä parhaimmassa tapauksessa muutamalle henkilölle.

Lohjan kaupungin mielestä nykyinen ohjausmalli ei ohjaa riittävästi kuntia muuttamaan tietohallinto- ja tietotekniikkatoimintoja tai niiden organisointia. Tämä on näkynyt esimerkiksi Läntisellä Uudellamaalla vuosien varrella eri yhteistoimintamallien jatkuva muuttumisena ja uudelleen organisoitumisena. Tästä syystä onkin Hiiden seudulla on tultu siihen johtopäätökseen, että esimerkiksi perustietotekniikkapalvelutuotanto pitää irrottaa kuntakohtaisesta toimintamallista irti ja keskittää suuremmiksi asiantuntijaorganisaatioiksi.

Tietohallinnon ohjauksen nykytilanne

Syyskuussa 2011 voimaan tullut tietohallintolaki pyrkii ohjaamaan kuntien tietohallintoa. Laki on sinänsä tervetullut, mutta lain toteuttaminen koetaan kunnissa vaikeaksi. Varsinkin keski- ja pienikokoisissa kunnissa tietohallintolain mukaista osaamista ei ole tai olemassa oleva osaaminen joudutaan ohjaamaan operatiiviseen ylläpitotyöhön. Jotta tietohallintolaki tuottaisi nopeammin muutosta kunnissa, tulisi normiohjauksen kautta määrittää kunnille tietohallinnon organisointimalli. Tällöin kunnan tulisi

määrittää omassa toiminnassaan tietohallinto- ja tietotekniikkatoiminta selviksi kokonaisuuksiksi.

Visio, tavoitetilä ja linjausalueet

Visiossa määritetään hyvin tavoitetilä ja siihen tarvittavat elementit: tietotekniikan käyttäminen, mihin ja miten sitä sovelletaan sekä mitä tietoa käsitellään. Lisäksi visiossa kuvataan koko prosessiin liittyvät roolit: kansalaiset, käyttäjät, organisaatio jne. Visiosta puuttuu ns. päättäjätason määrittäminen. Esimerkiksi Länsi-Uudenmaan tietoyhteiskuntastrategiassa korostetaan kuntien luottamusmiesten roolia tietoyhteiskuntaa kehittäessä. Useasti varsin kuntasektorilla luottamusmiehet päättävät tietoyhteiskuntaa vaikuttavista asioista vaillinaisilla perustiedoilla. Länsi-Uudenmaan tietoyhteiskuntastrategiassa nostetaan erääksi kehityskohteeksi luottamusmiesten osaamisen lisääminen tietoyhteiskunta-asioissa.

Strategian linjausalueet

Palveluinnovaatioiden ekosysteemit

Lohjan tukee strategiassa esitettyä mallia pienemmistä ICT-hankkeista. Varsinkin keskikokoisten kuntien tietohallinto- ja projektiosaaminen on niukkaa. Suurten ICT-hankkeiden hankintaan tai käyttöönottoon ei pystytä osoittamaan riittävästi resursseja ja tästä syystä ne useasti epäonnistuvat. Ns. ekosysteemijattelu on keskikokoisille kunnille sopiva, koska osaamista ja tietoa voidaan vaihtaa. Strategiassa ei mainita jo olemassa olevaa ekosysteemiä, Kuntien Tiera ja sen roolia kuntien toiminnan kehittäjänä. Tiera edustaa lähes 200 Suomen kuntaa ja väestöpeitto on 46% suomalaisista. Lohjan näkemyksenä on, että Tieran kautta voidaan levittää hyviä käytäntöjä ja malleja kuntien välillä. Olemassa olevat hankkeet JulkIT tai KuntaIT nähdään enemmän hallinnon näkökulmasta oleva ohjauksena, kun taas Kuntien Tiera on enemmän toimintalähtöisenä tekijänä.

Avoim tietö

Strategian tavoite avoimen tiedon saatavuuden ja tiedon tallentamiseen kautta on hyvä. Tiedon tallentamisen ongelmana on varsinkin kuntasektorilla eri hallinnon toimintojen siilomaisuus. Kuntatoimijan tietojärjestelmät ovat rakennettu tähän toimintamalliin ja tästä syystä esimerkiksi kunnissa tallennetaan samaa tietoa hyvin moneen tietojärjestelmään. Tietotekniikkatoimittajille nykytilanne sopii hyvin, koska se takaa kustannuksiltaan hyvin raskaan toimintaympäristön ylläpidon. Nykytilanteen muuttaminen vaatisi nykyisen toimintaympäristön uudelleenrakentamisen ja tietojärjestelmien rajapintojen avaamisen. Yksittäisen kunnan vaikutusmahdollisuus näiden asioiden osalta tietotekniikkatoimittajiin nähden on varsin pieni.

Kuka hyödyntää ICT:tä

Lohjan mielestä tulevaisuuden palvelutarpeita varten kuntien pitäisi pystyä tekemään omassa palvelutoiminnassa ns. tuottavuushyppy. Nykyinen toimintamalli ICT:n hyödyntämisessä ei tuota riittävästi tehokkuutta. Kehittäminen keskittyy yksittäisiin prosesseihin. Esimerkiksi yksittäisten työntekijöiden osaamistaitojen lisääminen voi lisätä kokonaistuottavuutta enemmän kuin yksittäisen työprosessin automatisointi. ICT:n hyödyntämisessä tulisi ottaa käyttöön ns. tehokkuusluku, joka velvoitetaan

laskemaan tai analysoimaan aina hankittaessa tietojärjestelmiä.

Selkeät rakenteen

Yksittäisen kuntatoimijan näkökulmasta tietohallinnon soveltaminen vaatii sekä resursointia että osaamisen kasvattamista. Lohjan kaupunki toteaa, että tämä näkökulma on kunnissa erittäin huonosti hoidettu. Lausunnolla olevan strategian tulisi painottaa tietohallinto-organisoinnin merkitystä yhä enemmän. Lohja esittää voimakkaamman normiohjauksen käyttöönotto tämän strategian yhteydessä. Kuntakohtainen suunnittelu ja itsenäisyys voidaan toteuttaa kuntakohtaisesti, mutta kuntakohtaisia suunnitelmia tulisi pystyä kokoamaan yhteen seudullisiksi kehityssuunnitelmiksi. Näin taataan, että kunnissa ei tehdä päällekkäistä työtä samojen kehityshankkeiden osalta. Läntisellä Uudellamaalla on toimittu tällä toimintamalli koko 2000-luvun ja yhteistyön osalta pystytty säästämään kustannuksia.

Toimintavarma ja kustannustehokas ICT-infrastrukturi

Hiiden seudun kunnat ovat todenneet, että kuntakohtainen ICT-infrastrukturi ja sen ylläpito kuntakohtaisesti muodostaa tulevaisuudessa kunnan toiminnalle suuren riskin. Tästä syystä kunnat ovat tulleet siihen johtopäätökseen, että ICT- infrastruktuurit ja niiden ylläpito yhdistetään. Hiiden seudun kunnat ovat todenneet lausunnolla olevan strategian mukaiset periaatteet jo aikaisemmin ja toteuttavat niitä jo seudullisesti.

Korkeaa varautumista varten läntiselle Uudellemaalle perustetaan kuntien, pelastuslaitoksen, puolustusvoimien, poliisin, teleoperaattoreiden ja sähköntoimittajien oma tietotekniikkapooli, jonka tehtävä on lisätä kuntien toimintakykyä toimintahäiriötilanteissa ja lisätä eri toimijoiden välistä tiedonvaihtoa. Lausunnolla olevassa strategiassa tulisi enemmän painottaa kuntien vastuuta häiriötilanteiden hoitoon. Kunnat luottavat nykyisin siihen, että muut viranomaiset tai tietotekniikkatoimittajat tulevat häiriötilanteissa apuun, eikä näin ollen omaa varautumista varsinkin tietotekniikan osalta tarvita.

ICT-markkinat

Lohja toteaa, että kuntien nykyinen tietotekniikkatoimittajien lukumäärä on varsin niukka. Kunnan mahdollisuus yksin kilpailuttaa uusia tietojärjestelmiä on rajallinen. Lausunnolla olevan strategian mukaan julkisen hallinnon toimijoiden tulee määrittää hankintojensa kohteet. Tällaisella logiikalla on vaarana, että jokaisella toimilla on samasta tietojärjestelmästä eri versio ja nykyisen mukainen toiminta jatkuu. Lohjan mukaan tietojärjestelmien hankinta tulisi keskittää, kuten Kuntien Tiera tekee. Kunnissa tulisi pystyä ottamaan käyttöön yhä enemmän standardoituja toimintaprosesseja, kuten taloushallinto, kirjanpito. Nykyisin ei ole järkevää, että kunta kilpailuttaa taloushallinnon järjestelmää ja määrittää siihen omia erikoisuuksiaan. Strategiassa tulisi tuoda yhä enemmän esille hankintaa suunniteltaessa yhdenmukaisten prosessien tärkeyttä.

Strategian toimeenpano


Toimeenpanon organisointi, seuranta ja viestintä

Lohja esittää, että julkisen hallinnon ICT- koordinaatioryhmään nimetään

Kuntien Tiera edustamaan kuntasektoria.

- Toimenpiteet: Toimenpide 5: Lohja toteuttaa monikuntaliitoksen vuoden 2012 lopussa. Lohja on pyrkinyt useasti luomaan valtionhallinnon kanssa yhteispalvelupisteitä. Vuoden 2013 alussa uusi Lohja tulee muodostamaan asiakaspalvelupisteitä liitoskuntiin. Toimenpide 5 ohjelman mukaan aloitetaan selvitystyö, jossa selvitetään yhteisten asiakaspalvelupisteiden toimintaan. Lohja esittääkin, että pelkän selvitystyön lisäksi tehdään kuntaliitoksen näkökulmasta todellisia asiakaspalvelupistepilotteja. Jos selvitystyö tehdään ns. kirjoituspöytäharjoituksena, niin on vaarana sen jäävän liian yleiselle tasolle.
- Toimenpide 6: Strategiaohjelmaan tulisi lisätä omana kokonaisuutena kuntien luottamusmiesten osaamisen kasvattaminen. Kunnan luottamusmies voi joutua hallituksessa, valtuustossa tai lautakunnassa tekemään päätöksiä ICT- toiminnasta tai tietoyhteiskuntahankkeista riittämättömällä tiedolla tai ymmärryksellä. Länsi-Uudenmaan tietoyhteiskuntastrategiassa esitetään kunnille koulutusohjelmaa kunnallisille luottamushenkilöille. Koulutusohjelmalla pyritään lisäämään luottamusmiesten ymmärrystä tulevaisuuden ICT-stä ja muutoksista.
- Toimenpide 7: Lohjan esittää voimakkaampaa ohjausta. Kunnan pitäisi määrittää ja erottaa omassa toiminnassaan tietohallinto (tilaaja) ja tietotekniikka (tuottaja) toiminta. Nykyinen normiohjaaminen ei välttämättä riitä.
- Toimenpide 9: Lohja kannattaa tietotekniikkatoimintojen keskittämistä alueellisiksi toimintayksiköiksi. Mallina voisi toimia ns. PARAS lainsäädäntö, jossa kuntien tulee muodostaa yhteistoiminta-alueita. Kuntiin tulisi luoda PARAS3 malli, jossa kuntia veloitetaan muodostamaan esimerkiksi 100 000 väestöpohjia tietotekniikan palvelutuotannolle sekä siirtymäkaudeksi ko. toimintaan esimerkiksi neljää vuotta. Neljän vuoden siirtymäkauden aikana kunnat uusivat infrastruktuuriaan normaalin kierron kautta. Uusimisen yhteydessä yhteistoiminta-alueen kunnat veloitetaan selvittämään hankintojen yhteistoiminta ja mahdollisuudet yhteisiin tietojärjestelmiin.
- Toimenpide 10: Lohja kannattaa kunnille yhteisen tietoliikenneverkon perustamista. Länsi-Uudenmaan maakuntaverkkosuunnitelmalla toteutetaan tavoitteen mukainen tilanne.

LOHJAN KAUPUNGINHALLITUS


Simo Juva
kaupunginjohtaja


Kari Torikka
talousjohtaja

Arkistokappale

Tietopalvelut