



## Lausunto

VM/1834/00.00.05/2012

29.11.2012

Valtiovarainministeriö  
Julkisen hallinnon ICT –toiminto

## Lausunto asiakirjasta: Palvelut ja tiedot käytössä. Ehdotus julkisen hallinnon ICT:n hyödyntämisen strategiaksi 2012 -2020

Valtiovarainministeriö on linjannut hallinnonalan tietohallinnon tavoitteeksi hallinnonalan palvelujen ja toiminnan vaikuttavuuden, tehokkuuden ja tuloksellisuuden parantamisen ICT:n avulla. Pyrkimyksenä on lisätä rakenteiden joustavuutta, avata tietovarantoja, tiivistää yhteistyötä substanssitoiminnan ja ICT:n välillä sekä yhtenäistää ja tehostaa ICT –toimintoja ja selkiyttää toimijoiden rooleja. Strategialuonnoksen tavoitteet ovat linjausten kanssa yhdensuuntaiset.

Ministeriö on koonnut hallinnonalan virastojen lausunnot ja esittää lausuntonaan seuraavaa.

Visio ja linjausalueet noudattavat niitä hyviksi ja tarpeellisiksi miellettyjä asioita, jota viime vuosina on esitetty ICT:n kehittämisestä. Myös lähtökohta, koko julkisen hallinnon ICT:n hyödyntämisen kyvykkyyden parantaminen prosessien ja toimintatapojen tuottavuuden kehittämiseksi, on oikeansuuntainen ja ministeriön tavoitteiden mukainen. Esitetyssä muodossa strategiasta ei kuitenkaan löydy käytännön tietohallintotoimintaa ohjaavia tekijöitä.

### Visio

a. Käyttäjän tarvitsemat palvelut ja tiedot saatavilla ja käytettävissä helposti ja turvallisesti

Visio on nasevasti muotoiltu ja lähtökohdiltaan uudenlainen nostaessaan keskiöön käyttäjän, käytettävyyden kehittämisen ja palvelut. Ehdotuksessa ei kuitenkaan näy mitä asiakaslähtöisyys tai visiossa esitetty tavoite käytännössä tarkoittavat asiakkaan tai käyttäjän kannalta ja miten näitä

224831 0.10



mahdollisia osatavoitteita priorisoidaan. Esitetyt toimenpiteet ja linjaukset jäävät näin irrallisiksi ja luonnos näiltä osin yleiselle tasolle.

- Palvelujen saatavuuden ja helpon ja turvallisen asioinnin osalta konkreettiseksi tavoitteeksi voisi kirjata linjauksen tekemisen sähköisen tunnistamisen ratkaisusta. Toimenpide-ehdotuksiin voisi lisätä sen, että kaikilla kansalaisilla, yrityksillä ja viranomaisilla olisi käytettävissään vuoteen 2016 mennessä valtion tuottama luotettava tunnistautumisväline sähköisessä asiointissa.

Vision korostama tavoite modernien työvälineiden varmistamisesta julkishallinnon toimijoille on myös kannatettava tavoite. Modernit välineet osaltaan tukevat osaamisen ja kyvykkyyden parantamista ja antavat mahdollisuuden omaksua parhaita käytäntöjä julkishallinnon ulkopuolelta. Osana strategian toimeenpanoa tulee myös varmistaa että modernien työvälineiden käyttämiseen on tarvittavat resurssit ja osaaminen.

b . Julkisen hallinnon organisaatioiden, yritysten ja käyttäjien yhteistyöllä kehityksen kärkeen

Vision mukainen julkisen hallinnon ja palvelujen kehittäminen osaavassa ja joustavassa ekosysteemissä on kannatettava ajatus. Vaatii varmasti jatkokehittelyä ja tarkempaa määrittelyä, miten tällaista ekosysteemiä tai verkostoa käytännössä ohjataan ja johdetaan. Luvussa 3.4 esitetään ohjaukselle asetettavia tavoitteita ja verkostoa yhdistäviä mekanismeja. Lukua pitäisi tarkentaa ja konkretisoida myös ekosysteemien johtamisen kannalta.

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

Linjausalueet ovat hyviä ja kannatettavia. Toimeenpanovastuiden osalta ne voidaan nähdä hieman erilaisina. Linjausalueet 1 ja 5 ovat julkiselle hallinnolle yhteisiä palveluja ja keskitettyjä rakenteita. Linjausalueilla 2 - 4 toimeenpanovastuu painottuu organisaatioille. Tätä tarkastelukulmaa voisi toimeenpanon suunnittelussa käyttää hyväksi. Yhteisillä alueilla onnistuminen on erittäin kriittistä asiakasorganisaatioille.

### **Palveluinnovaatioiden ekosysteemit**

Palveluinnovaatioiden ekosysteemeillä tavoitellaan julkisen hallinnon palveluiden kehittämisen nopeutumista, innovaatioiden laajempaa hyödyntämistä sekä sähköisten palvelujen käytön kasvua. Strategiasta ei ilmene miten palveluinnovaatioiden ekosysteemit synnytetään tai syntyvät ja miten niitä johdetaan. Tavoitteiden saavuttamiseksi tätä tulisi selkeyttää, koska toimiva verkosto vaatii vahvaa johtajuutta ja selkeitä rooleja tavoitteiden asettamisesta toimeenpanon ohjaamiseen.

Strategian tavoitteena on vähentää suuria ja suosia pienempiä ja nopeampia hankkeita. Tällaisen toimintatavan edistäminen on kannatettavaa sen markkinavaikutusten vuoksi. Julkishallinto on merkittävä hankkija

markkinoilla, eikä markkinoiden kehittymisen kannalta ole yhdentekevää miten julkishallinto siellä toimii. Pienemmän skaalan hankkeet saattavat paremmin pitää yllä kilpailua, innovointia ja kokeilua Suomen tieto- ja viestintäratkaisujen markkinoilla. Tässä piilee kuitenkin myös vaara kustannustehottomiin ja epäyhtenäisiin kokonaisuuksiin, jollei organisaatiolla ole voimakasta panostusta ja osaamista kehitettävän kokonaisuuden hallintaan. Ohjauksessa on huomioitava organisaatioiden erilaiset palveluiden ja prosessien kehittämisasteet.

Valtiovarainministeriö esittää että strategian erillinen kohta 4.1 ICT – markkinat, liitettäisiin tähän osuuteen ja tarkennettaisiin julkisen sektorin asemaa markkinatoimijana arvioivaa osuutta.

Ekosysteemien hyväksikäyttöä rajoittaa julkisia hankintoja ja valtiontukia koskeva sääntely sekä hankintalaki. Hankalaksi yritysten kannalta muodostuu ekosysteemiin osallistuminen, koska se rajoittaa kilpailutuksiin osallistumista ja yritysten tavoitteena on aina taloudellinen hyöty. Ekosysteemien hyödyntämisessä on myös varauduttava investointeihin ja toimintamallien opetteluun ja harjoitteluun mainittujen rahoitusmallien kehittämisen lisäksi.

Vision mukaisesti olisi mietittävä mitä keinoja on saada käyttäjiä mukaan uudenlaiseen kehittämistapaan etteivät ekosysteemi-ajattelu ja prototyyppekehittäminen jää vain teknologiaosaajia kiehtoviksi ja osallistaviksi vaihtoehtoiksi menetelmiksi ja käyttäjät pysyvät keskeneräisten ratkaisujen testaajien asemassa.

#### Avoin tieto ja tiedon yhteiskäyttö

Linjausalueen ”avoin tieto ja tiedon yhteiskäyttö” tavoitteet tukevat muuta hallinnon kehittämistä ja erityisesti Avoimen hallinnon toimintaohjelman toteuttamista. Tämä linjausalue on strategian jäsentynein ja VM:n hallinnonalan virastoilla on esitetyn mukaiset tavoitteet.

**Tiedon yhteiskäyttöä ja yhteisten ratkaisujen kehittämistä edistävien ontologioiden ja rajapintojen määrittely tulisi lisätä tämän alueen toimenpiteeksi. Näiden määrittelyyn voisi soveltaa johdettua ja resursoitua ekosysteemimallia.**

#### Kyky hyödyntää ICT:tä ja Selkeät tietohallinnon rakenteet

Valtiovarainministeriön hallinnonalan virastoissa tietotekniikka on arkipäiväinen osa toimintaa ja sen kehittämistä.

Kokonaishyödyn saavuttaminen edellyttää kaikilta julkishallinnon organisaatioilta niiden johdon, palveluiden tuottajien, asiantuntijoiden sekä tietoteknologian asiantuntijoiden riittävää osaamista. Lisäksi tarvitaan syvää ymmärrystä toiminnan ja tietotekniikan edustajien välillä, jotta kyvykkyys hyödyntämiseen paranisi merkittävästi. Tietohallinto tukee toimintaa palvelujen kehittämisessä ja tilaamisessa palveluntuottajilta.

Eri toimijoiden selkeät roolit ja sen mukainen toiminta tukevat myös kehittämishankkeiden toteuttamista sekä ohjaamisen, että hankkeiden operatiivisen toteuttamisen näkökulmasta. Lisäksi strategiassa peräänkuulutettu ketterä, hajautettu ja verkostomainen kehittäminen vaatii onnistuakseen luottamuksen lisäksi selkeät roolit ja rakenteet sekä määritellyt vastuut, jotka mahdollistavat osaltaan nopean päätöksenteon.

**Strategialuonnosta voisi kehittää korostamalla enemmän ICT:n hyödyntämismahdollisuutta julkishallinnon palvelutoiminnan uudistamisessa, strategisena mahdollistajana julkishallinnon palvelutuotannon ja tuloksellisuuden parantamisessa. Näiden osalta tulisi asettaa konkreettisia vaikuttavuustavoitteita.**

Toimintavarma ja kustannustehokas ICT infrastruktuuri

Näkökulma kustannustehokkuuteen ja toimintavarmuuteen jää luonnoksessa varsin kapeaksi. Tässä yhteydessä olisi tärkeää käsitellä yleisemmin järjestelmätason toimintavarmuutta ja haavoittumattomuutta ja eri osapuolten vastuita toimintavarmuuden turvaamiseksi. Pelkkä toimintojen keskittäminen ei ole välttämättä paras tapa lisätä toimintavarmuutta. Käsitettä kustannustehokas ei luvussa ole juurikaan avattu. Linjausalueelle olisi asetettava osatavoitteita, jotka perustuisivat laskelmiin palveluprosessien ja hallinnollisten prosessien tehostumisesta ja asiakkaalle aiheutuvan hallinnollisen taakan vähenemisestä ICT-investointien ja ICT:n hyödyntämisen tuloksena.

Strategiassa esitetään infrastruktuuripalveluiden keskittämistä suurempiin yksiköihin keinona tuottaa palvelut tehokkaasti ja laadukkaasti. Kaikki keskitetyt palvelut eivät kuitenkaan ole olleet menestystarinoita. On tärkeää, että ICT -infrastruktuurin keskittämisessä otetaan oppia virheistä. Yhteisten palvelujen toteutukset ovat epäonnistuneet usein sen takia, että siirtymävaiheen organisointi on puutteellista eikä järjestelmien edellyttämää uutta toimintatapaa ole hallinnossa toteutettu. Varsinainen keskitettyjen tietojärjestelmien hyödyntäminen on siirtynyt ja uusien järjestelmien kustannushyötyjä ei ole saavutettu. Päättävän kauden valtion IT-strategian toimeenpanon vaikeuksia näiltä osin ei ole luonnoksessa arvioitu.

**Kokonaisuutena tällä alueella teksti on kirjavaa ja epätasaista. Yksittäisiä toimenpiteitä ja operaatioita esitetään strategisina tavoitteina esim. konesalien määrä ja VN-verkon omistajuus ja hallinta. Molemmat maininnat voisi poistaa. Toimintavarmuus ja kustannustehokkuus näyttäytyy vain teknisten järjestelmien ominaisuutena, ei toiminnan kokonaistehokkuutena.**

**Ovatko toimenpiteet kannaltanne tarkoituksen mukaisia? Tukevatko ne teidän organisaationne kehittämistyötä?**

Useimpien esitettyjen toimenpiteiden pääsisältö on hankkeen tai työryhmän asettaminen. Olisi eduksi, jos toimenpiteitä voitaisiin priorisoida ja suhteuttaa hallitusohjelmaan siten, että hallitusohjelman ja eduskunnan edellyttämät toimenpiteet toteutuisivat mahdollisimman hyvin tämän hallituskauden aikana. Mm. tietohallintorakenteen toimivalta- ja vastuusuhteiden linjauksesta on edellytetty raportoitavan jo vuonna 2012 annettavassa valtion tilinpäätöskertomuksessa. Toimenpide 7:n kohdalla esitetty työryhmän asettaminen ei täytä tätä tavoitetta.

Strategialuonnoksen toimenpiteissä korostuvat erityisesti valtionhallinnon ICT:n kehittämisen tarpeet. Kuntien ICT:n kehittäminen osana julkisen hallinnon ICT:n kehittämistä on vähäistä. Tältä osin strategiaa tulisi vielä täydentää. Erityisesti kuntasektorin näkökulmasta tarvitaan toiminta- ja palvelumalleja, yhteishankintoja sekä neuvontaa tietojärjestelmien ja toiminnan kehittämisen integroinnista. Pääosin toimenpide-ehdotukset ovat tarkoituksenmukaisia ja kannatettavia, esimerkiksi julkishallinnon yhteinen tietoliikenneverkko.

Strategiaehdotuksessa luetellaan strategisten tavoitteiden lisäksi suuri joukko tavoitteita ja jo toteutumassa olevia kehittämistoimenpiteitä. Valtioneuvoston periaatepäätökseksi suunnitellun asiakirjan luettavuuden ja selkeyden kannalta tulisi strategiset linjausalueet ja niiden puitteissa priorisoidut osatavoitteet esittää kukin selkänä kokonaisuutenaan. Yksityiskohtien osalta on päätettävä, mitkä niistä todella halutaan esittää osana strategiaa, mitä karsittaisiin tai esitettäisiin omina toimenpidekokonaisuuksina tai todettaisiin jo toteutetuiksi.

Kohta 4.2 Kansainvälinen yhteistyö, ei aseta strategisia tavoitteita, vaan toteaa kv-yhteistyön organisaatiot ja niiden tehtävät ja luettelee käynnissä olevia hankkeita. Nämä voisivat sisältyä toimenpideohjelmaan ja sähköisen hallinnon kv-tason tavoitteen voisi nostaa kohtaan 3.3 (Kyky hyödyntää ICT:tä). Ei myöskään liene syytä mainita yksittäisiä politiikka-alueita kv-vaikutusten erityisalueina koska niitä on useimmilla politiikka-alueilla.

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

Strategia jää enimmäkseen hyvin yleiselle tasolle, eikä siitä ilmene mihin konkreettisiin toimiin strategian vuoksi ryhdytään sen lisäksi, että asetetaan työryhmiä ja perustetaan ohjelmia. Strategiassa ei myöskään pohdita keinoja, joilla julkisen sektorin eri organisaatioiden kannusteet käännetään kohti tavoitetilaa. Vaarana on, ettei strategia ohjaa eri yksiköiden toimintaa kohti visiota. Toteuttamissuunnitelmaan tulee kuvata selkeästi miten koko julkishallinnon johto sitoutetaan strategisten muutosten toimeenpanoon. Esim. että strategiaan tulossopimukseen tai muihin sopimukseen/tavoiteasetantaan sisällytetään julkisen hallinnon ICT-strategian toimenpiteitä.

ICT-strategian toimeenpanoon, seurantaan ja päivittämiseen pitää rakentaa selkeä hallintamalli. Strategialla tulee olla vaikuttavuustavoitteet ja niihin liittyvät askelmat nykyhetken ja vision välillä, jotta sen voimassaoloaikana voitaisiin arvioida sen toteutumista ja vaikutuksia. Laadittavassa

toimeenpanosuunnitelmassa on erityisesti kiinnitettävä huomiota toimenpiteiden konkretisointiin ja seurantaan eri mittareilla.

Strategian toimeenpano on osoitettu virastojen tehtäväksi. Jotta tämä onnistuisi, virastoilla tulee olla riittävät resurssit ja osaaminen sekä tukena palvelukeskusverkosto. Näiltä osin luonnoksessa on suuri ristiriita rahoituksen ja toimeenpanon välillä. Rahoitushan todetaan kohdennettavaksi JulkICT ja Sade –momenteille.

Tärkeätä on myös mahdollistaa toimenpidekohtaisesti niiden ministeriöiden ja virastojen osallistuminen, joita yhteisten toimenpiteiden toteuttaminen koskee. Virastot joutuvat turvaamaan sekä operatiivisen toiminnan jatkuvuuden, että panostuksen strategian edellyttämään kehittämiseen. Strategian toimeenpano tulee suunnitella erityisellä tarkkuudella ja varmistaa, että toimenpiteet käynnistetään vain resurssien/kapasiteetin puitteissa ja tarkoituksenmukaisesti vaiheistettuna. Strategian toimeenpanossa on huomioitava virastojen toimintaresurssien erilaisuus ja tarjota myös pienemmille virastoille soveltuvia yhteistyömuotoja, tästä hyvänä esimerkkinä on VIP:n tietoturvapalveluiden tietoturvallisuuden kehittämisen yhteishanke.

Lisäksi toimeenpanossa on kiinnitettävä huomiota erityisesti kuntasektorin sitouttamiseen. Kunta- ja palvelurakenteen muutokset vaativat merkittäviä panostuksia tietojärjestelmien uudistamiseen ja yhteensovittamiseen. Lisäksi avoimeen viestintään on jatkossakin panostettava.

Ministeriö näkee riskinä, että linjausten toteuttaminen edellyttää laajaa toiminnan ja rakenteiden muutosta suhteessa käytettävissä oleviin resursseihin. Linjausten laaja-alaisuus vaatii myös niiden toteuttamisen edellyttämien toimenpiteiden tarkentamista riittävän pieniin ja konkreettisiin kokonaisuuksiin.

Strategia on ensimmäinen valtionhallinnon- ja kuntasektorin yhteinen tieto- ja viestintätekniikan hyödyntämisen strategia Suomessa. Jatkossa on kiinnitettävä erityistä huomiota:

- Strategian toteutumisen seurantaan ja seurannan edellytyksien luomiseen
- Asiakkaiden hallinnollisen taakan keventämiseen. Asiantarve olisi poistettava aina kun se on mahdollista
- Siihen, että palvelukehityksen verkostomaisessa yhteistyössä varmistetaan julkisen hallinnon erityistarpeiden huomioiminen.

Valtiosihteeri kansliapäällikkönä

Raimo Sailas

Tietojohtaja

Irja Peltonen

