

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:	CSC – Tieteen tietotekniikan keskus Oy
Lausunnon laatijat:	Klaus Lindberg Tiina Kupila-Rantala

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

Kirjoita kutakin osiota koskevat kommentit taulukon valkoisiin kenttiin kunkin kappaleen perään.

0. YLEISET KOMMENTIT

Julkisen hallinnon ICT:n hyödyntämisen strategia on CSC:n kannalta tärkeä ja odotettu dokumentti, sillä se auttaa CSC:tä asemoimaan rooliaan erityistehtäväyhtiönä ja kohdentamaan toimintaansa siten, että se tukee ja täydentää julkisen hallinnon ICT:n hyödyntämisen tavoitteita. Keskeistä tällöin on julkisen hallinnon kokonaisarkkitehtuurityön ymmärtäminen erityisesti toiminta- ja tietoarkkitehtuurin tasolla.

Dokumentti ”Palvelut ja tiedot käytössä – Ehdotus julkisen hallinnon ICT:n hyödyntämisen strategiaksi 2012-2020” (strategia) pyrkii oikeutetusti nostamaan käyttäjän tarpeet (ts. toiminnan ja tiedon) keskiöön. Visio 2020 onkin tässä suhteessa onnistunut. Käytännössä kuitenkin toimintaprosessien ja niihin liittyvien tietovarantojen ymmärtämisen ensisijaisuus jää strategiassa monin kohdin taka-alalle ICT-infrastruktuurin suunnittelun tieltä. Otsikossa mainittu ”hyödyntämisen” näkökulma tulisi olla koko ajan läsnä. Sen vuoksi olisi hyvä kirjata vahvasti, että ICT ei ole ohjaava tekijä.

Esimerkiksi: *”ICT:n hyödyntämistä ja konsolidointia valtionhallinnossa ohjaa asiakas/käyttäjäprosessien tarpeet. Asiakas/käyttäjä prosessien tehokkuus on päämäärä, jota ICT-palvelee. ICT:n tehokas käyttö prosesseissa tuo säästöjä ja vaikuttavuutta.”*

ICT-ratkaisujen konsolidointi tapahtuu yhteisten hankintakäytäntöjen ja rahoitusohjauksen kautta. Hyvä esimerkki tästä ovat Hanselin palvelut. JulkICT voi tukea tätä kehitystä. Tämä tulisi näkyä mm. siinä, millä osaamisprofiililla henkilöitä palkataan JulkICT:hen.

1. Julkisen hallinnon ICT:n toimintaympäristö ja nykytila

Kohdassa 1.2 mainitaan SADE-ohjelma ja ”Sähköisten palvelujen toteuttamisen rinnalla tavoitteena on aina julkisen hallinnon palveluprosessien ja organisaatioiden toiminnan uudistaminen.”

Palveluprosessien uudistaminen on hyvä ja mielekäs tavoite. Voisiko kirjaus olla jatkohankkeissa: *"Sähköisten palvelujen toteuttamisen tavoitteena on palveluprosessien tehostamista asiakas/käyttäjälähtöisesti uudelleen organisoimalla palvelujen tarjoajia, hallinto- ja organisaatorakenteita sekä tarvittaessa uusimalla ICT-ratkaisuja."* Tämä korostaisi sitä, että prosessien tehostaminen lähtee uusista rakenteista.

Kohdassa 1.3 valtion ja kuntien tietohallinnon nykytilaa kuvataan lähinnä kustannusten kautta. Olisi myös hyödyllistä ymmärtää nykytilan mahdollista moninaisuutta ja päällekkäisyyttä ts. mistä kustannukset syntyvät. Tämän kaltainen taustoitus auttaa ymmärtämään esitettyjä toimenpiteitä ja motivoi muutokseen pelkkiä kustannuksia paremmin.

Kohdassa 1.4 mainitaan: "Yleistä julkisen hallinnon tietohallinnon yhteistä ohjausta varten valtiovarainministeriöön perustettiin JulkICT-toiminto huhtikuussa 2011." Tässä kannattaa avata, mitä JulkICT tavoittelee. ICT ei voi ohjata tietohallintoa.

Edelleen kohdassa 1.4 mainitaan: "Laki antaa mahdollisuuden ohjata toimintaa suosituksien, standardien ja asetusten avulla. Standardien valmistelu on kesken, joten tietohallintolain mukaisia asetuksia ei ole annettu (10/2012 tilanne)." Tämä kuvastaa kuinka valtionhallinnossa johtaminen toimii. Se on hyvin erilainen kuin liiketoiminnassa toimivilla yrityksillä. Tämä pitää huomioida toimintaa kehitettäessä. Esim. voisi kirjata *"Tietohallinnon ohjauksessa tulee huomioida valtionhallinnon erityispiirteet, esim. lainsäädännön käyttäminen ohjauksessa. Liike-elämän toimintamallien soveltaminen sellaisenaan ei ole mahdollista. On kuitenkin hyvä pyrkiä tilaaja-tuottajamallien käyttöön sekä itsenäisiin yritystyyppisesti ohjattaviin operatiivisiin yksiköihin, joilla voidaan vähentää lainsäädäntöprosessista aiheutuvia hitauksia"*.

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

Kohdassa 2 esitetyn visiotarkennuksen alkuosa "Käyttäjän tarvitsemat palvelut ja tiedot saatavilla ja käytettävissä helposti ja turvallisesti" nostaa onnistuneesti esille käyttäjälähtöisyyden, tiedon oikeellisuuden ja ajantasaisuuden, palvelujen ja tiedon hyödyntämisen sekä tietoturvallisuuden merkityksen.

Visiotarkennuksen jälkimmäinen osa "Julkisen hallinnon organisaatioiden, yritysten ja käyttäjien yhteistyöllä kehityksen kärkeen" on kömpelö ja herättää kysymyksen, millaista kehitystä tavoitellaan. Tämä osa ei ole vision kannalta välttämätön, mutta jos se halutaan säilyttää, tulisi täsmentää tavoitetilaa. Kehityksen kärki on liian ylimalkainen.

2.1 Muut lukuun 2 liittyvät kommentit

Väliotsikko "Visio perustuu julkisen hallinnon ja palvelujen kehittämisen osaavaan, joustavaan ekosysteemiin", samoin kuin liitteessä esitetty määritelmä termille "ekosysteemi" on vaikeaselkoinen. Ekosysteemi-termillä tarkoitetaan liiketoimintakielessä yleensä yhden päätoimijan tuotteiden tai palveluiden ympärille kasvavaa liiketoimintojen joukkoa, jossa tavoitteena on tehdä asiakkaalle enemmän ja parempaa kuin yksittäiset toimijat yksin pystyisivät. Toimintamalleja kehitetään yhteistyössä loppuasiakkaan ja kuluttajan kanssa. Termin tarkoitusta tässä kappaleessa ja myöhemmin tekstissä tulisi selventää.

Osaamisen ja sen kehittämisen nostaminen esille on tärkeä huomio. Osaamisen merkitystä tulisi korostaa myös toisen väliotsikon viimeisessä lauseessa "Yhteiskunnan ja julkisen hallinnon toimintavarmuus sekä luottamus palveluihin on turvattu tietosuojaan, tietoturvaan, varautumiseen ja näihin liittyvään osaamiseen panostamalla."

Lauseessa "Vision mukaisessa kehittämisessä erityisesti käyttäjät otetaan mukaan käyttöliittymän

kehittämiseen” on perustavaa laatua oleva ristiriita ekosysteemiajattelun kanssa. Ekosysteemissä tuotettavan palvelun sisältöä määrittelee voimakkaasti asiakas. Käyttäjä on siis olennaisessa roolissa palvelukehityksen alusta asti, eikä vasta käyttöliittymää hiottaessa.

Väliotsikko ”Visio vahvistaa teknologiatoimialan toimijoita kansainvälisessä kilpailussa” on hieman huonosti valittu. Pääsanoma lienee pikemminkin ”*Visio vahvistaa Suomen asemaa sähköisten palvelujen kärkimaana*”.

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

Kappaleen 3 alussa nimetyistä strategian linjausalueista 2-5 seuraavat loogisesti visiosta ja sen perusteluista ja ovat ymmärrettäviä. Sen sijaan linjausalue 1 ”Palveluinnovaatioiden ekosysteemit” sisältää kaksi hype-termiä ja on siksi moniselitteisempi. Innovaatio on aina taloudellinen eikä teknologinen ilmiö. Palveluinnovaatio voi olla uusi palvelu, uusi tapa tai rajapinta tarjota olemassa oleva palvelu, uusi liiketoimintamalli, uusi tapa johtaa tai toimia. Termi vaatii huolellisemman määrittelyn esim. liitteessä. Termiä ekosysteemi vaatii myös tarkennusta (ks. kommentit kohdassa 2.1).

Kappaleessa 3.1 mainitaan lopussa, että palvelujen kehittämisen ohella tulee varata riittävät resurssit ”palvelujen käyttöönottoon, käytettävyyteen, markkinointiin ja käytön opastamiseen.” Tämä kytkeytyy voimakkaasti kolmanteen linjausalueeseen ”Kyky hyödyntää ICT:tä”. Käyttöönotto on aina muutoksenhallintaprojekti, joten käytön opastamisen ohella resursseja on varattava muutoksenhallintaan ts. motivointiin, toimintatapojen muokkaamiseen ja juurruttamiseen. ”Markkinointi” saattaa siis vaatia myös johdolta merkittävästi työaikaa.

Kohdassa 3.3 luetellaan niitä osaamisia, joita ”Kyky hyödyntää ICT:tä” edellyttää: ”... projektien hallintaa, toiminnananalyysimenetelmiä, strategisia hankintaosaamisia ja kokonaisarkkitehtuurin hallintaa.” Edelleen samassa kohdassa mainitaan ”Toiminnan johdolla ja muilla kehittämisestä vastaavilla tulee myös olla kyvykyys ymmärtää tietotekniikan soveltamista ja sen tueksi kehitettyjä uusia menetelmiä kuten kokonaisarkkitehtuuri.” Mainittujen teknisluonteisten taitojen lisäksi tämän linjausalueen toteuttaminen vaatii kykyä kohdata ja käsitellä muutoksen aiheuttamaa stressiä, vastahakoisuutta ja pelkoa. ICT:n hyödyntämisen suurimmat esteet ovat usein inhimillisiä eivätkä teknisiä.

Kohdassa 3.4 mainitaan, että ”Tavoitteena on selkeyttää koko julkisen hallinnon tietohallinnon rakenteita, ohjausta ja eri toimijoiden rooleja. Lähtökohtia kehittämiselle ovat hallitusohjelman mukainen ICT-palveluiden kokoaminen valtionhallinnossa, nykyisen verkostomaisen toimintamallin kehittäminen sekä ohjauksen vahvistaminen tietohallintolain edellyttämällä tavalla.” Tietohallinnon kehittämiselle ICT-palveluiden kokoaminen on varmaankin yksi järkevä tavoite, mutta se ei saisi olla kehittämisen lähtökohta, siitäkin huolimatta, että se on hallitusohjelmassa näin kirjattu. Pitäisikö olla esim.

”Tavoitteena on selkeyttää koko julkisen hallinnon tietohallinnon rakenteita, ohjausta ja eri toimijoiden rooleja. Lähtökohtia kehittämiselle ovat hallitusohjelman mukainen nykyisen verkostomaisen toimintamallin kehittäminen, ohjauksen vahvistaminen tietohallintolain edellyttämällä tavalla sekä hallinnon ja käyttäjien prosesseihin liittyvien nykyisten ja uusien ICT-palvelujen tuen kehittäminen.”

3.1 Muut lukuun 3 liittyvät kommentit

Strategian toimeenpanosta mainitaan (s. 7), että sitä esitellään tarkemmin kohdassa 5. Sekä tästä kohdasta että kohdasta 5 puuttuu selkeä kuvaus suunnitellusta ohjausrakenteesta. Ohjausroolien kuvaaminen, synkronointi ja kommunikointi niin, että ne ovat kirkkaita sekä ohjausrakenteen sisällä että strategian käytännön toimien toteuttajille on ehdoton edellytys toimeenpanon onnistumiselle.

Lauseessa ”Lisäksi valtiovarainministeriö sääntelee, standardoi ja ohjeistaa tiedonhallintaa tietohallintolain tavoitteiden ja velvoitteiden mukaisesti” ehdotamme sanamuotoa ... *sääntelee*,

ohjeistaa ja osallistuu standardointityöhön... Ministeriö tuskin tekee standardeja yksin. (s. 7)

Lausetta ”Strategian toimeenpanoa varten on jo käynnistetty hanke valtion toimialariippumattomien ICT-tehtävien yhteen kokoamiseksi (TORI-hanke) sekä kunta- ja palvelurakennemuutosten ICT-muutostukiohjelman valmistelu” voisi täydentää lisäyksellä: ”TORI ei ole pelkästään ICT:n konsolidointihanke vaan ICT-konsolidointia edistävä toimintatapamuutos, jossa muutoksen hallintaa tulisi kiinnittää keskeinen huomio.” (s. 7)

4. Strategiset kysymykset, lukuun 4 liittyvät kommentit

Kohdan 4.1 ensimmäisen kappaleen alussa peräänkuulutetaan tasapainoista ja tervettä kilpailutilannetta. Saman kappaleen viimeinen lause on hieman ristiriidassa terveen ja pieniäkin toimijoita kannustavan kilpailutilanteen kanssa, kun siinä todetaan, että ”Markkinan pirstoutuneisuutta on onnistuttu vähentämään ostajien yhteistoiminnalla ja toimittajien keskinäisellä yhteistyöllä.” Samassa kappaleessa myös lause ”Keskeinen markkinoiden toimintaa parantava työkokonaisuus on julkisen hallinnon kokonaisarkkitehtuurityö.” jää epäselväksi.

Kohdan 4.1 kolmannessa kappaleessa todetaan, että ”Julkisen hallinnon toimijoiden tulee määritellä hankintojensa kohteet siten, että ne kuvaavat organisaation tarpeita teknisten kuvausten sijaan.” Toimittajan ja hankintalain näkökulmasta tarvitaan molemmat, sekä ymmärrys tarpeista että tekniset reunaehdot, joihin ratkaisun tulee soveltua.

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

Toimenpiteen 1 kohdalla kannattaa osallistaa yritysten lisäksi myös korkeakoulujen opiskelijapotentiaali ja tutkimus-, kehitys- ja innovaatiotoiminta. Yhteistyöpinta Liikenne- ja viestintäministeriön ajamaan Forge-hankkeen kanssa on myös hyödyllistä tunnustella.

Toimenpiteen 3 kohdalla tulee huomioida hyvin lähellä olevat ja sivuavat hankkeet OKM:n koordinoimalla koulutuksen, tieteen ja kulttuurin kohdealueella (mm. poikkihallinnollinen Tutkimuksen tietoaaineistot –hanke).

Toimenpiteessä 6 ehdotetussa ICT-valmennusohjelmassa on huomioitava käsitteiden ymmärtämisen merkitys. Suurimpia haasteita esim. hankinnoissa on se, että ostaja ja toimittaja ymmärtävät tarjousasiakirjoissa käyttämänsä käsitteet ja terminologian eri tavoin. Koulutukselliset tarpeet on käsitettävä tässä hyvin monimuotoisiksi. Johdon osalta niihin on sisällytettävä myös muutosjohtamiseen liittyviä elementtejä, jotka ovat luonteeltaan muuta kuin ICT:tä.

Toimenpiteen 7 osalta kannattaneet huomioida ja hyödyntää koulutuksen, tieteen ja kulttuurin kohdealueen vastaavan kaltaisten hankkeiden tuloksia ja havaintoja (Tutkimuksen tietoaaineistot –hanke, korkeakoulujen tietohallinnon rakenteellinen kehittäminen).

Toimenpiteen 10 kohdalla keskusteluyhteys CSC:n ylläpitämän Funet-verkon kanssa on toivottavaa.

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

Kuten edellä kohdan 3.1 kommentoissa mainittiin, strategian toimeenpanon ohjausrakenteet ovat vielä täsmentymättä ja vaativat jäsentämistä. Kohdan 5.1. lista, jossa kuvataan seuranta- ja koordinoivia tekeviä tahoja, ei riitä, vaan niiden keskinäiset suhteet ja raportointilinjat on selvitettävä harmaiden alueiden minimoimiseksi.