

Valtiovarainministeriö

## **PALVELUT JA TIEDOT KÄYTÖSSÄ - EHDOTUS JULKISEN HALLINNON ICT:N HYÖDYNTÄMISEN STRATEGIAKSI 2012 - 2020**

Valtionvarainministeriö on pyytänyt ministeriöitä kokoamaan hallinnonalan virastojen ja laitoksien lausunnot julkisen hallinnon ICT- strategiaehdotuksesta ja toimittamaan ne 15.11.2012 mennessä valtionvarainministeriöön.

Maa- ja metsätalousministeriö on koonnut hallinnonalansa virastojen lausunnot ja esittää yhteenvedona seuraavat seikat otettavaksi huomioon strategian jatkovalmistelussa.

### **Yleistä**

Strategian lähtökohta on tieto- ja viestintäteknologian hyödyntämisessä, tiedon avoimuudessa ja sähköisissä palveluissa, mikä on oikea perusta strategialinjauksille. Huomiota oli myös kiinnitetty osaamiseen ja sen vahvistamiseen, mikä on perusteltua. Strategiassa on myös tuotu hyvin esiin jatkuvasti muuttuvasta toimintaympäristöstä johtuvat tarpeet.

Tämä on tarkoitettu ensimmäiseksi koko julkisen hallinnon tietohallintoa koskevaksi strategiaksi, minkä takia siihen kohdistuu erityisiä odotuksia. Näkökulman laajeneminen ei kuitenkaan ehdotuksessa konkretisoidu, vaan valtion ja kuntahallinnon suhde sekä julkisen tietohallintokokonaisuuden hallinta jäävät strategiakäsittelyssä ohuiksi.

ICT- strategia on suurelta osin hyvin yleinen, mutta joissakin kohdissa se ottaa kantaa teknisiin kysymyksiin, joiden ratkaisemisen voisi jättää jatkotoimenpiteiden ja tarkemman valmistelun tehtäväksi.

Toimeenpanosuunnitelman laadinnan lisäksi ehdotukseen sisältyy kymmenen välittömästi käynnistettävää toimenpidettä. Huolenaiheeksi nousee se, miten kaikki jo listatut toimenpiteet ja laadittavaan toimeenpanosuunnitelmaan sisältyvät toimenpiteet saadaan toteutettua olemassa olevien resurssien voimin, kun samaan aikaan ICT- resursseja ollaan karsimassa. Esimerkiksi MMM:n hallinnonalalla menossa on samaan aikaan menossa kaksi suurta VATU- hanketta, jotka vaativat ICT- henkilöstön aktiivista roolia ja lisäksi meneillään on KEHU- hanke, jossa tietohallinnon tehtäviä on suunniteltu koottavaksi ministeriöissä yhteen. Myös KEHU- hankkeen jatkotyöstäminen vaatii ICT- henkilöstön osallistumista.

### **Julkisen hallinnon ICT:n toimintaympäristö ja nykytila**

Nykytila-kuvauksessa voisi korostaa enemmän tietohallinnon merkitystä ydintoiminnan osana ja näkemystä siitä, että tieto- ja viestintäteknologia on monesti julkisten palvelujen tuottamisessa tiiviisti integroituna osana eikä erillinen tukitoiminto. Tietohallinnolla ei ole enää pelkkä välineellinen arvo, vaan se on käytännössäkin palveluratkaisujen ja -prosessien läpileikkaava toiminto.

## Visio, tavoitela ja linjausalueet

Strategiaehdotuksessa esitetty visio on kannatettava ja julkisen hallinnon ICT:n kehittämisessä asiakaslähtöisyyden korostaminen, palveluiden kehittämisen nopeuttaminen sekä hallinnonrajojen ylittävän yhteistyön lisääminen ovat luontevia keinoja nykyisen toiminnan parantamiseksi. Avoimella tiedolla, tietotekniikan luomilla mahdollisuuksilla ja asiakaslähtöisyydellä voidaan parantaa merkittävästi tuotettavien palveluiden laatua ja laajuutta nykyisestä ja yhteistyön lisäämisellä voidaan karsia päällekkäisistä toiminnoista muodostuvia kustannuksia.

Vision perustuminen keskeisten toimijoiden muodostamiin ekosysteemeihin on nykytilaan perustuvat kokemukset huomioiden haastavaa. Julkisen hallinnon johdolla ja tietohallintojohdolla on monesti yhteneväiset tavoitteet ja lähtökohdat palvelujen ja tietojärjestelmien kehittämiseksi. Yleensä myös käyttäjien tarpeet on kartoitettu tai tiedossa suunnitteluvaiheessa. Suurin haaste on saada palvelutuottajana toimivien yritysten taloudelliset ja toiminnalliset edut sekä tavoitteet sovitettua kulloinkin toteutuksessa olevan tietojärjestelmähankkeen muiden osapuolten tavoitteisiin. Yritysten toimintalogiikkana on kuitenkin myydä mahdollisimman tuottavasti palveluja asiakkaille sekä samalla mahdollisuuksien mukaan sitoa asiakkaiden tulevaisuuden palvelutarpeet omiin järjestelmiinsä ja palvelutuotteisiinsa. Lisäksi yritykset pyrkivät suojaamaan omien ratkaisujensa rajapinnat sekä immateriaalioikeudet mahdollisimman hyvin. Jotta visiossa mainitut toiminnan ja palvelujen kehittämisen ja mahdollisesti tuotannon jakamisen ekosysteemit voisivat todella toteutua, pitäisi siihen osallistuvien osapuolten tavoitteet ja edut olla yhteneväiset. Erityisesti yritysmaailman osalta tämä tarkoittaa vahvempaa julkisen hallinnon tilaajatahon ohjaavaa otetta ja esim. julkisissa hankinnoissa tapahtuvaa sopimusehtojen tarkempaa määrittelyä.

Visiossa voisi myös kuvata enemmän sitä, miten palvelut on tarkoitus saada nopeammin osaksi käyttäjien arkea ja rutiineja. Tämä tavoite on varmasti jo nyt olemassa, mutta julkisia hankintoja koskeva lainsäädäntö, palvelun toteuttamista koskevat sopimusehdot, toimittajien resurssit, rahoituksen niukkuus, tietohallinnon ohjausjärjestelmä ja useamman osapuolen vaatimusten yhteensovittaminen venyttävät hankkeiden aikataulua. Näitä aikatauluun liittyviä tekijöitä voisi tarkastella strategiassa.

Julkisen hallinnon palvelujen käyttäjiksi todetaan kansalaiset, kuntalaiset, yhteisöt, yritykset ja julkisen hallinnon työntekijät. Palveluiden käytön kannalta olennaisempaa on rooli, jossa palveluita käytetään. Sama käyttäjä voi lähestyä palveluita esim. sekä viranomaisena että yritystoiminnan harjoittajana. Esim. eläinlääkärit voivat viranomaistehtävien lisäksi toimia ammatinharjoittajana. Nämä roolit poikkeavat toisistaan asiointikanavan sekä esim. valtuuksien ja käyttöoikeuksien suhteen.

Käyttäjiksi on mainittu myös yhteisöt ja yritykset, mutta toisessa kappaleessa todetaan, että visio perustuu kansalaisille ja kuntalaisille tarjottavaan mahdollisuuteen valita asiointikanava. Palvelun käyttäjiä voivat olla myös viranomaiset, esim. valvontaviranomainen, jolloin asiakas on valvonnan kohde. Myös se, että toimija valtuuttaa esim. etujärjestön tai vaikkapa teurastamon hoitamaan tarvittavan tiedonvälityksen hallinnon tietojärjestelmiin, hämärtää käsitystä siitä, kuka on käyttäjä. Valtuutetun toimijan hoitaessa asioita, kehittäminen voi tapahtua sen etujen mukaisesti, ei välttämättä sen, jota valtuutettu edustaa.

Julkisen hallinnon työntekijöiden työvälineitä ja työantajakuvaa koskeva lauseke jää nykymuodossaan erilliseksi muusta visioon liittyvästä tekstistä. Tätä ajatusta voisi myös avata enemmän tai pohtia sen siirtämistä muuhun kohtaan.

Kehittämislle, jotka yritykset haluaisivat tehdä, on monesti esteeksi muodostunut viranomaisaineisto, jota työssä tarvittaisiin. Yritykset yleensä haluavat myös käyttää omaa infrastruktuuriin omien palvelujensa tuottamiseen ja tällöin pystyttävä ratkaisemaan, miten kehittämis- ja ylläpitokustannukset jaetaan oikeudenmukaisesti.

## Strategiset linjausalueet

### Palveluinnovaatioiden ekosysteemi

Strategian tavoitteet ovat kannatettavia eli mm. palvelujen kehittämisen nopeuttaminen, innovaatioiden laajempi hyödyntäminen sekä sähköisten palvelujen käytön kasvu. Ekosysteemiajattelu on mahdollinen toteuttamisvaihtoehto näiden tavoitteiden osalta mutta yksityisen sektorin/yritysten edut ja toimintalogiikka ovat monesti vahvasti erisuuntaiset julkisen hallinnon toimijoiden kanssa. Sinänsä kehitystyön avaaminen on varmasti hyvä pilotoida ja ainakin testata yksittäisellä palvelukokonaisuudella ja siihen liittyvällä ICT- ratkaisulla ennen laajempaa käyttöönottoa. Julkisen hallinnon sisällä on tärkeää avata kehitystyötä myös perinteisten ”hallinnonalasiilojen” välille. Tällä hetkellä valtionhallinnossa ei ole juurikaan laajempaa ja useampaa hallinnonala koskettavaa tietojärjestelmien yhteistä kehittämistä. Tässä kohdin strategiassa voisi painottaa enemmän myös kokonaisarkkitehtuurimenetelmien merkitystä.

Ekosysteemi ja varsinkin sitä tukevan rahoitusmalli jäävät epäselviksi. Hyödyn saaja voi olla joku muu kuin hankkeen rahoittaja. Käynnissä on hankkeita, joilla tehostetaan kuntien tai aluehallinnon toimintaa keskushallinnon rahoituksella, koska kehitystyön tulisi palvella toimijoita valtakunnallisesti. Ongelmaksi on muodostunut kuntien vapaa oikeus päättää omista järjestelmistään ja keskushallinnon edellyttämien tietojen saamista hankaloittaa se, että kunnilla on useita erilaisia järjestelmiä tietojen keräämiseen ja toimittamiseen. Kansallinen koordinointi ei välttämättä auta ja tietojä ei välttämättä saada vaikka niiden toimittamisvelvoite olisi laissa.

Tietotekniikan käytön edistäjinä toimivat usein etujärjestöt ja yritykset, jotka näkevät toisaalta teknisen kehityksen suomat mahdollisuudet sekä toisaalta myös ymmärtävät ansaintalogiikan. Ekosysteemien muodostumista saattaa haitata toimijoiden välinen kilpailu.

Palvelukehittäminen edellyttää rahoitusta ja yleensä sen hoitaa palvelun tuottaja, joka hinnoittelee palvelunsa. Miten käyttäjäverkotot ja ekosysteemit hoitavat rahoituksen tuotteen markkinoille tuloa edeltävään tuotekehitykseen?

### Avoin tieto ja tiedon hyväksikäyttö

Vaikka tiedon avoimuus on kannatettavaa, tiedon jakelussa ja avoimuudessa tulee kuitenkin huomioida tiedon alkuperäinen käyttötarkoitus. Jos tiedon yhteiskäytön vuoksi tietoon olisi kansantalouden näkökulmasta tarkoituksenmukaista lisätä laadullisia vaatimuksia, tulee se ottaa huomioon tiedon tuotannon rahoituksessa. Tiedon avoimuutta lisätessä tulee ottaa huomioon nykyiset lainsäädännölliset esteet ja tiedon luovutuksesta aiheutuvat kustannukset.

Avoimen tiedon lisääminen ja julkisen hallinnon tietovarantojen avaaminen olisi syytä kuvata yksityiskohtaisemmalla tasolla. Tietoarkkitehtuurin kuvaaminen ja tiedonhallintaprosessien kehittämisen mainitseminen avaa enemmän strategian tavoitteita. Tietojen maksuttomuutta olisi syytä käsitellä tarkemmin tai vaihtoehtoisesti mainita, missä siitä säädetään tai ohjeistetaan.

Linjauksessa on maininta: ”Palveluiden kapasiteetti ja saatavuus mitoitetaan siten, että kaikki julkisen hallinnon toimijat voivat käyttää rajapintoja osana järjestelmäarkkitehtuuriaan tallentamalla perusrekisterien tiedoista kopioita omiin tietojärjestelmiinsä.” Tämä lienee otettava periaatteellisena linjauksena eikä toivottavasti teknisen arkkitehtuurin määrittämisnä. Se ei ole kaikissa tilanteissa tiedon hyödyntäjän eikä tiedon tuottajan kannalta tyydyttävä ratkaisu, koska sillä ei välttämättä voida saavuttaa haluttua palvelutasoa ja voi merkitä jätti-investointeja tiedon tuottajien laitteistokapasiteetin lisäämiseen ja palvelutason nostamiseen.

### **Kyky hyödyntää ICT:tä**

Erittäin kannatettavana pidetään kohtaan 3.3 kirjattuja tavoitteita siitä, että tieto- ja viestintätekniikasta tulee arkipäiväinen osa kuntien ja valtion toimintaa ja johtamista ja tietohallinnon painopisteen tulee olla toiminnan kehittämisen tukemisessa. Samoin erittäin hyvänä kehitysuuntana pidetään tietohallinnon rakenteiden selkeyttämistä. Tämän lisäksi olisi toivottavaa, että rakenteita ei muutettaisi niin nopealla aikavälillä kun viime vuosina on tapahtunut. Asiakkaan on vaikea pysyä mukana rakenteiden muutoksessa ja sitä kautta vastuiden jaossa.

### **Toimintavarma ja kustannustehokas ICT- infrastruktuuri**

ICT- infrastruktuuripalveluiden tuotantoa on tarkoitus keskittää suurempiin yksiköihin, mikä on kannatettavaa. Myös muun ICT- palvelutuotannon kokoamista isompiin yksiköihin tulisi edistää, jotta virastot voisivat keskittyä ICT:n hyödyntämiseen ydintoiminnassaan.

Toisaalta infrastruktuuripalvelujen liiallinen keskittäminen ei kuitenkaan välttämättä ole laadun ja tehokkuuden kannalta ratkaiseva asia. Olennaisempaa olisi löytää sopivat palveluryhmät, jotka ovat kooltaan optimoituja.

ICT- palveluiden kokoaminen valtionhallinnossa saattaa johtaa myös liikaan yksinkertaistamiseen. Esim. laboratorio- tai tutkimustoiminnan edellyttämiä erillisratkaisuja ja erikoislaitteita ei pystytä huomioimaan ja toisaalta yhtenäisen infrastruktuurin myötä joillekin saattaa tulla tarpeeseen nähden liian hyvä laitteisto. Mahdollisuus varioida laitteita käyttäjien tarpeiden mukaan tulisi jatkossakin olla mahdollista.

### **Selkeät tietohallinnon rakenteet**

Selkeiden tietohallinnon rakenteiden muodostaminen on erittäin keskeistä tavoitteiden toteuttamisen kannalta, mutta ehdotuksessa esitetty verkostomainen ohjausmalli jää toteutuksen kannalta hieman epäselväksi. Ohjausmallin kehittäminen on kuitenkin tavoiteltavaa, koska muun muassa julkisen tietohallinnon rakenteita, ohjausta ja eri toimijoiden rooleja tulee selkeyttää nykyisestä. Tietohallinnon rakenteiden tulee kuitenkin olla laitoksen tehtävän toteuttamisen kannalta joustavia, etteivät rakenteet muodosta esteitä toiminnan kehittämiseksi. Yhteisiä tietohallinnon rakenteita suunniteltaessa tulee ottaa huomioon toimijoiden erilainen asema julkisessa hallinnossa.

Tietohallinnon ohjausrakenteiden selventäminen on tärkeää myös ICT- päätöksenteon ja johtamisen kannalta. Ohjauksen selventämisellä on myös selvä yhteys yhteentoimivuuden lisäämiselle, yhteisten palvelujen käyttöönotolle sekä tietovarantojen yhteiskäyttöisyydelle julkisessa hallinnossa. Valtiovarainministeriön, ministeriöiden, hallinnonalojen palvelukeskusten sekä virastojen ja laitosten toimivallat, vastuut ja tehtävät on kuvattava ja pyrittävä myös strategiassa mainittuun verkostomaiseen toimintamalliin. Tämä työ on syytä tehdä kokonaisuutena eikä hallinnonalakohtaisesti.

Julkisessa hallinnossa on syytä keskittää ICT- osaamista esim. hallinnonalojen tai kuntien yhteisiin hankintayksiköihin/palvelukeskuksiin. Jokaisella organisaatiolla ei ole nykyisessä tai tulevassa rahoitustilanteessa mahdollisuutta pitää yllä mm. riittävää kehittämis-, projektinhallinta-, hankinta- tai arkkitehtuuriosaamista. Osaamista keskittämällä saadaan asiantuntijat laajemmin hyödynnettäväksi julkisen hallinnon sisällä.

## Strategiset erityiskysymykset

Suomen kansalliset ICT- markkinat ovat keskittymässä isojen ICT- yritysten toimintakentäksi. Nykyinen hankintalainsäädäntö ja kilpailuttamismenetelmät suosivat isoja toimittajia, koska kilpailutetaan laajoja järjestelmähankkeita. Näihin hankintoihin on pienten ja jopa keskisuurten toimijoiden vaikeaa tai jopa mahdotonta osallistua. Kilpailutilanne ei siis ole kehittymässä tasapainoiseen tai terveeseen suuntaan. ICT- markkinoiden osalta onkin syytä painottaa strategias- sassa kohdassa 3.1. mainittua pienempien ja nopeampien hankkeiden suosimista, jolloin potenti- aalisia toimittajia voisi olla enemmän tarjoajina.

Toimiviin ICT- markkinoihin on myös toimittaja- ja sopimushallintänäkökulma. Strategiaan voisi ottaa maininnan toimittaja- ja sopimushallinnanosaamisen lisäämisestä julkisen hallinnon organisaatioissa. Markkinatoimijoita ja niiden käyttämiä instrumentteja esim. toimittajasopi- muksia (immateriaalioikeudet, oikeudet rajapintoihin, oikeudet dokumentaatioon, sopimuskoh- teen hyödyntämisoikeudet muissa julkisen hallinnon organisaatioissa jne.) tulisi voida hyödyn- tää nykyistä paremmin julkisen hallinnon tarpeita vastaavasti.

## Strategian toimeenpano

### Toimeenpanon organisointi, seuranta ja viestintä

Kohta 5.1 jäi hieman sekavaksi, sillä asiakirjan mukaan strategian toimeenpanon käynnistämiseksi ja seurantaan varten tehdään eri toimenpiteitä, joista yksi on valtiovarainministeriön johdolla laadittava toimeenpanosuunnitelma strategian toimenpiteistä. Toimenpiteiden suunnitte- luun osallistuu laajasti eri toimijoita hankkeen eri vaiheissa. Nyt on kommentoitavana strategia ICT:n hyödyntämisestä, mutta strategian toimeenpanon organisointi, seuranta ja viestintä koh- dassa kerrotaan, että syksyn 2012 aikana vasta ryhdytään laatimaan toimeenpanosuunnitelmaa strategian toimenpiteistä. Samassa osiossa todetaan, että ministeriöt raportoivat valtiovarainmi- nisteriölle kevään 2013 aikana toimenpiteistä, joihin niiden toimialoilla on ryhdytty tämän stra- tegian johdosta. Joten missä vaiheessa syksyllä 2012 laadittava toimeenpanosuunnitelma valmis- tuu, jotta sen toteutumisesta voidaan raportoida keväällä 2013.

### Toimenpiteet

#### *Toimenpide 4: Tietovarannot käyttöön*

PERA- määrittelyn noudattaminen ja palvelujen pakollinen julkistaminen VIA- integraatiopal- velussa merkitsee uuden rajapinnan rakentamisen nykyisten rajapintojen rinnalle. Nykyisiä va- kiomuotoisia tietopalvelurajapintoja käyttää lukuisat yksityiset ja julkishallinnon yksiköt ja ni-itä on pystyttävä käyttämään myös jatkossa, koska ne ovat useimmissa tapauksissa tehokkaampi ja helpommin ylläpidettävä tapa hyödyntää tietovarantoja.

#### *Toimenpide 6: Nostetaan osaamisen tasoa*

Toimenpiteenä mainittu osaamisen tason nostaminen on tavoitteiden toteutumisen kannalta olennaista, koska suurin työ tehdään kuitenkin julkisen hallinnon organisaatioissa. Erityisesti julkisiin hankintoihin, toimittajanhallintaan sekä ICT:n kehittämisen projektinhallintaan liittyvää osaaminen tulisi sisällyttää esitettyyn valmennusohjelmaan.

*Toimenpide 9: ICT:n keskittäminen*

ICT:n keskittäminen tuo tehokkuutta valtionhallintoon, mutta keskittämisen yhteydessä tulee kiinnittää erityistä huomiota laajoja käyttäjäryhmiä kattavien ratkaisujen, järjestelmien ja alustojen riskienhallintaan.

## **Rahoitus**

Resurssien niukkuus on strategian tavoitteiden ja linjausalueiden osalta merkittävästi rajoittava tekijä. Yksittäisillä organisaatioilla on vähäisissä määrin ICT- kehittämisrahoitusta, joka kohdentuu yleensä organisaation omiin tarpeisiin eikä esim. yhteisten palvelujen kehittämiseen. Valtionhallinnossa tulisi ohjata nykyistä voimakkaammin tuottavuusmäärärahoja yhteentoimivuutta edistäviin hallinnonalakohtaisiin tai poikkihallinnollisiin kehittämishankkeisiin.

ICT- investointien rahoitus- ja omistajuusmallien kehittäminen on myös tärkeää ja näiden osalta tulisi pyrkiä mahdollisimman yksinkertaiseen ja vähän hallinnollista työtä tuottavaan ratkaisuun.

Kansliapäällikkö



Jaana Husu-Kallio

Tietohallintojohtaja



Risto Yrjönen