

valtiovarainministerio@vm.fi

Microsoftin lausunto Julkisen hallinnon ICT:n hyödyntämisen strategiasta vuosille 2012–2020

Kiitämme mahdollisuudesta lausua dokumentista Palvelut ja tiedot käytössä - Julkisen hallinnon ICT:n hyödyntämisen strategia 2012 – 2020.

Pidämme ehdotusta onnistuneena ja tasapainoisena. Erityisesti arvostamme strategian neutraaliutta teknologiavaihtoehtojen ja tuotantotapojen suhteen.

Julkishallinnon kustannuspaine vaikuttaa merkittävästi myös IT palveluihin. Hyvän IT ympäristön ja hyvien sähköisten palvelujen merkitys modernille ja kustannustehokkaalle julkiselle sektorille on merkittävä.

Onnistuneilla IT investoinneilla luodaan edellytyksiä tuottavuuden ja palvelujen parantamiselle.

Siksi on tärkeää myös strategiatasolla kiinnittää huomiota investointi-ajatteluun. Tästä näkökulmasta on tärkeä sitoa strategian toimeenpano julkisen hallinnon vaikuttavuuteen ja tuloksellisuuteen liittyvään työhön.

Esitämme kunnioittaen seuraavaa:

Kehityshankkeiden johtaminen ja ICT hyötyjen mahdollistajana

Strategiassa todetaan mm. sähköisten palvelujen kohdalla, että sähköisten palvelujen toteuttamisen rinnalla tavoitteena on aina julkisen hallinnon palveluprosessien ja organisaatioiden toiminnan uudistaminen. Samoin todetaan, että tietohallinnon painopisteen tulee olla toiminnan kehittämisen tukemisessa.

Ehdotamme vielä selkeämpää linjausta niin, että kehittäminen nähdään ensisijaisesti prosessien ja organisaatioiden toiminnan kehittämisenä, jota ICT tukee.

Tämän myötä kehityshanke on siis aina toiminnan kehittämisen hanke, ja ICT-projekti on sen alaprojekti. Muita alaprojekteja ovat mm. toiminnan (prosessien ja organisoinnin) kehittäminen ja käyttöönotto (toiminnan muutoksen johtaminen, viestintä, koulutus ja tuki). Täten tilaaja-tuottajamallissa tilaajana toimii substanssitoiminto ja tuottajana ICT-projektin osalta ICT-toiminto.

Strategia toteaa, että hankkeiden tuotosten omistajuudessa on ollut haasteita. Ehdotamme, että hankkeen omistajuus on kehittäväällä substanssiryksiköllä. Tämä on toimiva malli yritysmaailmassa, jossa esim. konserninlaajuisen taloustoiminnan kehittämishankkeen omistus on tyypillisesti talousjohtajalla. Substanssiryksikön johtaja toimii myös hankkeen ohjausryhmän puheenjohtajana. Ehdotettu menettely tukee myös hankkeen lähtökohtina tunnistettujen hyötyjen saavuttamista.

Hyödyt saavutetaan tyypillisesti vasta tehostuneen, esim. automatisoituneen, toiminnan kautta.

Tämä edellyttää usein uutta tietojärjestelmäratkaisua, mutta hankkeen tavoitellut hyödyt realisoituvat vasta tietojärjestelmän tukeman, uudistetun työskentelytavan myötä. Tästä vastuu on toiminnon johdolla.

Ehdotamme edelleen, että kehityshankkeiden hyötyjä ja kustannuksia seurataan yhtä tiukasti. Tästä vastuu on myös hankkeen omistajalla. Seurannan aikajänne ulottuu usean vuoden tietojärjestelmän valmistumisen ja käyttöönoton jälkeen.

Tyypillistä on, että hyvin suunnitellussa ja johdetussa kehittämishankkeessa toteutuneet taloudelliset hyödyt ovat moninkertaiset panostettuihin ICT-kustannuksiin verrattuina.

Microsoftin ratkaisuja

Microsoft tarjoaa apuaan kehityshankkeiden kustannus-hyötyanalyysiin ja takaisinmaksuajan arviointiin.

Modulaarinen kehityskaari

Kerrallaan rakennettavat suuret ja monoliittiset hankkeet johtavat samalla korkeisiin riskikeskittymiin. Arkkitehtuuriohjauksen avulla on mahdollista pilkkoa suuret hankkeet toiminnan kannalta järkevästi vaiheittain käyttöön otettaviin osahankkeisiin. Samalla hankkeen osien riskiprofiili jakautuu pidemmälle ajanjaksolle ja riski pysyy matalammalla tasolla.

Strategiassa todetaan, että ”palvelujen kehittäminen ja käyttöönotto perustuvat käyttäjäkeskeiseen toimintamalliin, jossa palvelut ja niihin liittyvät tietojärjestelmät suunnitellaan käyttäjien tarpeista lähtien”. Tätä tukemaan ehdotamme, että kehityshankkeissa sekä niihin liittyvissä tietojärjestelmäprojekteissa suunnittelun lähtökohtana ovat tuleva toimintamalli sekä käyttäjän toiminnot ja niihin liittyvät tieto- ja viestintätekniikan ratkaisut.

Tuleva toimintamalli voidaan suunnitella ja soveltuvin osin ottaa käyttöön omana vaiheenaan jo ennen varsinaisen ydintietojärjestelmän käynnistämistä. Esimerkiksi voidaan toteuttaa käyttäjän sähköinen työpöytä, joka säilyy lähes muuttumattomana, vaikka ydintietojärjestelmä kehittyikin taustalla modulaarisesti. Samoin toimintoja voidaan tehostaa hyödyntämällä modernia viestintäteknologiaa ja laitteita.

Microsoftin ratkaisuja

Microsoft sekä sen kumppanit ovat halukkaita auttamaan käyttäjäkeskeisessä suunnittelussa niin, että hyödynnetään uusinta teknologiaa kuten Windows 8 - pohjaisia sovelluksia ja laitteita.

Pilven mahdollisuuksien hyödyntäminen

Pilvipalvelut ja kuluttajistuminen muuttavat kansalaisten odotuksia julkisille palveluille ja tarjoavat uusia kustannustehokkaampia tapoja tuottaa ja tarjota palveluja monikanavaisesti. Julkisen hallinnon työvoimasta merkittävä osa poistuu eläkkeelle ja palvelut on tuotettava merkittävästi aikaisempaa tehokkaammin. Uusi työntekijäsukupolvi on myös tottunut käyttämään kuluttajamaailman palveluja ja välineitä.

Lähivuosina pilvipohjaisten ICT -palvelujen hyödyntäminen yritysmaailmassa tulee räjähtämään. Julkisen hallinnon on turvattava kehityksestä saatavat kustannushyödyt ja mahdollisuus tarjota uusia joustavia työtapoja ja välineitä työntekijöilleen. Pilvipalvelut mahdollistavat edullisen kustannustasonsa myötä sen, että ICT:n hyödyntämistä voidaan jatkaa ja laajentaakin, vaikka kustannuksissa säästetään.

Pilvipalvelut ovat kustannustehokkuuden, joustavuuden ja skaalautuvuuden lisäksi hyödyllisiä myös energiatehokkuuden ja ympäristön kuormituksen kannalta. Kaikkien suurten organisaatioiden ICT-strategioiden kehittämisen keskiössä on pilvipalveluiden hyödyntäminen ja niiden käytön arviointi ja ohjaus. Suomen julkisen sektorin ei kannata jättäytyä tästä kehityksestä ulos.

Pilvipalvelut ovat sovelluksia (Software as a Service – SaaS), sovellusalustoja (Platform as a Service – PaaS), ja infrastruktuuria, eli laskenta- ja muistikapasiteettia (Infrastructure as a Service - IaaS). Pilven voi myös jakaa karkeasti kolmeen luokkaan. Julkinen pilvi, yksityinen, eli asiakkaalle rakennettu oma pilvi, tai hybridi, eli edellä mainittuja yhdistelevä ratkaisu.

Julkkiset pilvipohjaiset palvelut, kuten tietojenkäsittelykapasiteetti-, sovellusalusta- ja sovelluspalvelut, ovat erittäin pääomaintensiivisiä ja kustannustehokkuuden saavuttaminen vaatii merkittävästi Suomen tarpeita laajemmän käyttöperustan. Tämän takia näemme järkeväksi, että Suomen julkinen sektori hyödyntää markkinoilla saatavilla olevia ratkaisuja eikä lähde rakentamaan omia.

JulkkICT-strategian tulisi vauhdittaa pilvipalveluiden hyödyntämistä julkisessa hallinnossa. Ohjauksella on tässä suhteessa suuri merkitys. Siksi ICT-strategian tulisi panostaa pilvipalveluiden hyödyntämiseen ja arviointiin sekä tarjota tukea ja osaamista muiden julkisen sektorin organisaatioiden käyttöön.

Mahdollisuuksia löytyy sovelluspuolella, alustapuolella, esimerkiksi jakamalla sitä kautta organisaatioiden tarvitsemia sovelluksia eli appseja, ja myös kapasiteettipuolella esimerkiksi erilaisten kriisiportaalien ratkaisuisissa.

Pilvipalveluiden osalta on tärkeä varmistaa, että palvelun toimittajat noudattavat EU-tason ja kansallisia sääntöksiä esimerkiksi tietoturvan ja yksityisyyden suojan suhteen. Tässä suhteessa viittaamme esimerkiksi EU:n tietosuojavaltuutettujen kesäkuussa 2012 julkaisemaan suositukseen, jossa mm. seuraavia keskeisiä kysymyksiä pidetään tärkeinä esittää ja selvittää palvelun tarjoajilta:

1. Ovatko tarjoajan tietosuojakäytännöt läpinäkyviä?
2. Käytetäänkö asiakkaan tietoja muilla tavoin kuin palvelun tarjoaminen edellyttää?
3. Kuinka sitoutunut pilvipalvelun tarjoaja on suojaamaan asiakkaiden tietoja?
4. Suojataanko tiedonsiirrot pilveen tehokkailla suojausmenetelmillä?
5. Voiko palvelun tarjoaja osoittaa noudattavansa Euroopan tietosuojalakeja?

Ehdotamme että strategiadokumentin mainitsemaan JulkkICT-lab -osaamiskeskittymään hankitaan testikäyttöön valmiita alustapalveluja eri palvelutoimittajilta.

Microsoftin ratkaisuja

Microsoft on kiinnostunut keskustelemaan pilviratkaisujensa kuten Office 365 ja CRM Online -sovellusten sekä Windows Azure -palvelualustan tarjoamisesta osaamiskeskittymän valikoimaan.

Monikanavaiset julkiset palvelut, Government Apps

Kuluttajille tarjolla olevien pilvipalvelujen muokatessa sähköisille palveluille asetettavia odotuksia, on julkisen hallinnon kyettävä tarjoamaan palveluja kansalaisille ja yrityksille monikanavaisesti eri käyttötilanteisiin soveltuen.

Ehdotamme monikanavaisten palvelujen ratkaisumallien sisällyttämistä JulkkICT-lab-osaamiskeskittymään. Osaamiskeskittymä voisi koota esimerkkejä toteutetuista monikanavaisista palveluista (kuten myöhemmin mainittu Poliisin sovellus) ja niiden käyttökokemuksista. Osaamiskeskittymä voisi myös pitää yllä verkostoa palvelutarjoajista, joilla on eri päätelaitteiden käyttökokemuksen suunnittelu- ja toteutusosaamista.

Microsoftin ratkaisuja

Microsoft tarjoaa palvelujen kehittämiseen kattavan monikanavaisen teknologia-alustan. Windows Azure ja Office 365 -palvelut ovat käytettävissä eri selainten ja päätelaitteiden kautta. Modernit liiketoimintasovellukset tarjoavat liikkuville käyttäjille käyttötilanteeseen optimoidun näkymän palveluihin Windows 8 ja Windows Phone 8 -pöytälaiteilla.

Kumppanimme Tieto toteuttaa Poliisille kenttäkäyttöön optimoitua tunnistussovellusta, jolla tehostetaan Poliisin työtä mahdollistamalla tuntomerkkien kirjaamisen suoraan rikospaikalla Windows 8 -tabletille.

Avoin julkinen data

Avoin julkinen data on kustannustehokas tapa lisätä hallinnon läpinäkyvyyttä kansalaisille ja edistää samalla palveluinnovaatioiden syntymistä julkisen ja liiketoimintapohjaisen toiminnan raja-alueelle. Avoin julkinen data on edelleen voimakkaasti kehittyvä alue, jonka standardointi on vasta alkuvaiheessa.

Suosittellemme seuraamaan OASIS-konsortion (<https://www.oasis-open.org/>) aloittamaa Open Data Protocol (OData) -standardointia. OData on tarkoitettu standardoiduksi tietopalvelujen rajapinnaksi niin julkisen kuin organisaatioiden sisäiseen käyttöön. Standardoinnissa ovat aktiivisesti mukana esim. Microsoft, IBM, SAP, Citrix ja Progress Software.

Ehdotamme että OData-standardi valitaan yleiseksi julkisen hallinnon sisäisen ja ulkoisen tietojenvaihdon rajapinnaksi.

Microsoftin ratkaisuja

Microsoftin kumppani Logica on toteuttanut Suomessa OData-pohjaisen avoimen datan pilottipalvelun.

Teknologianeutraaliteetti, valmisohjelmistojen edut, paikallinen ekosysteemi

Arvostamme strategian neutraaliutta sovellettavien teknologioiden ja kehittämismallien suhteen. Teknologioiden ja tuotteiden valinnan tulee jatkossakin perustua niiden sopivuuteen käyttötarkoitukseen ja koko elinkaaren aikaisiin kustannuksiin.

Ehdotamme selvyuden vuoksi, että strategiadokumentin kappaleessa ”3.1 Palveluinnovaatioiden ekosysteemi” virke ”Kaikkien julkisen hallinnon viranomaisten on soveltuvin osin uudelleenkäytettävä olemassa olevia avoimia ratkaisuja ja yhteisiä palveluita.” täsmennetään muotoon ”Kaikkien julkisen hallinnon viranomaisten on soveltuvin osin uudelleenkäytettävä olemassa olevia avoimia rajapintoja tukevia ratkaisuja ja yhteisiä palveluita.” Keskeistä on investointien ja kertyneen osaamisen hyödyntäminen mahdollisimman laajasti.

Strategia painottaa myös julkisen hallinnon roolia paikallisen ICT-ekosysteemin tukijana ja alan toimijoiden kansainvälisen kilpailukykyyn parantajana. ICT-ala vaatii merkittäviä tuotekehityspanoksia, joten paikallisten toimijoiden on kannattavinta suunnata kehityspanoksiaan joko kapeille erityisalueille tai kehittää laajasti käytettyjen yleisten alustaratkaisujen päälle.

Soveltamalla valmisohjelmistoja pystytään ohjaamaan julkisen hallinnon ja sitä ympäröivän ekosysteemin panostus kansalaisten kannalta merkittäviin palveluihin perustietotekniikan kehittämisen ja ylläpidon sijaan.

Strategiassa esitetty ekosysteemiajattelu herättää myös kysymyksiä siitä, miten kaavailtu ekosysteemiajattelu heijastuu hankintalaissa, esim. seuraavassa kuvattu menettely: ”... lähtökohtana on ekosysteemiajattelu – kehittämistyön avaaminen kehittäjäverkostoille, yrityksille ja käyttäjille...”

Microsoftin ratkaisuja

Microsoftin paikallinen kumppaniekosysteemi käsittää 3000 yritystä jotka palvelevat asiakkaita niin projektitoimitusten, ratkaisujen räätälöinnin, koulutuksen, lisenssimyynnin kuin tuen osalta. Riippumattoman tutkimuksen mukaan Microsoftin paikallisen kumppaniekosysteemin kautta jokaista ohjelmistolisensseihin käytettyä euroa kohden syntyy 8 euroa paikallista liiketoimintaa.

Yhteisen eurooppalaisen kehitystyön hyödyntäminen

Euroopan Unionin komissio on julkaissut Cloud Computing strategian, jonka pohjalta on käynnistymässä kolme avainaloitetta (key actions). Ehdotamme että strategiassa linjataan Suomen osallistumisesta tiiviisti näihin avainaloitteisiin.

Standardointia selvittävän avainaloitteen osalta kiinnitämme huomiota siihen, että 4. 12. ETSI:n järjestämään aloituskokoukseen ei 6.11. tilanteen mukaan ole osallistumassa ketään Suomesta.

Hanna Nikkilä
johtaja,
julkishallinnon myynti
Microsoft Oy

Max Mickelsson
johtaja,
tietoyhteiskuntasuhteet

Pasi Mäkinen
päällikkö,
yhteentoimivuus ja alustateknologiat