

Valtiovarainministeriön (VM151:00/2018) lausuntopyyntö 15.3.2019

Lausunto kansallisen tekoälyohjelma AuroraAI:n kehittämisen- ja toimintasuunnitelmasta vuosille 2019-2023

Yleiset kommentit luonnoksesta

Kuntaliitto pitää hyvänä, että on tehty kansallisia avauksia tekoälyn hyödyntämiseen. On tärkeää, että eettistä keskustelua käydään tekoälyn käytöstä ja tiedon hyödyntämisestä. Yksityisyyden suojan ja tietoturvan huomioiminen sekä luottamuksen rakentaminen osapuolten välille ovat edellytyksiä tekoälyn käytölle. Kuntaliitto esittää joitakin näkökulmia AuroraAI:n kehittämis- ja toimintasuunnitelmaan. Näkökulmat liittyvät kuntien rooliin ja kustannuksiin, saavutettavuuteen, hyötyihin ja riskiarviointiin sekä palveluketjuihin.

Kohti ihmiskeskeistä yhteiskuntaa

AuroraAI-konseptin ytimessä on ihmiskeskeinen ja ennakointikykyinen yhteiskunta. Miten hyvin ja ymmärrettävästi konsepti on kuvattu lausuntomateriaalissa? Mikä on erityisen hyvää ja mikä jäi epäselväksi?

Kuntien rooli ja saavutettavuus

Hyvää tässä on, että suunnitelmassa painotetaan yhteistyötä, yhdessä tekemistä, osaamisen kehittämistä ja julkisen hallinnon, yksilön ja yritysten välistä luottamusta. Kuitenkin kuntien rooli suunnitelmassa on kovin vähäinen. Kunnat huolehtivat lakisääteisistä peruspalveluista; kunnilla on niihin liittyviä tietoja ja kokemusta. Kunnat ovat lähellä ihmisiä, ihmisten arkea ja ihmisten elämäntapahtumia. Tekoälyn kehittäminen ja hyödyntäminen yhdessä kuntien kanssa on ensiarvoisen tärkeää. Samalla on huomioitava kuntien erilainen koko ja valmius ottaa tällaisia uusia toimintatapoja käyttöön. Se edellyttää niin rahallisia resursseja kuin myös uudenlaista osaamista.

Suunnitelman mukaan "AuroraAI:n avulla ihmiset saavat uudenlaisen tavan huolehtia omasta kokonaisvaltaisesta hyvinvoinnistaan sekä saavat sujuvia, vaikuttavia ja oikea-aikaisia palvelukokonaisuuksia elämän eri tilanteisiin ja tapahtumiin." Suunnitelmassa tulisi selventää se, miten varmistetaan yhdenvertaisuus ja eri ryhmien mahdollisuus saada palveluita. Esimerkiksi katvealueilla ei ole toimivia tietoliikenneyhteyksiä, jotta edes nykyiset palvelut toimisivat. Suunnitelmassa ei myöskään oteta kantaa digitaalisten palveluiden saavutettavuuteen. Hallintovaliokunta (HaVM 27/2018 vp-HE 60/2018 vp) on mietinnössään Laki digitaalisten palveluiden tarjoamisesta tähdentänyt, että osana hyvän hallinnon perusteiden asettamista vaatimuksia ja yhdenvertaisuuden toteuttamista viranomaisten on huolehdittava riittävästä palveluvalikoimasta erilaisille käyttäjäryhmille, esimerkiksi puhelinpalveluita, viranomaisten omia ja yhteisiä asiointipisteitä.

Toinen puute suunnitelmassa onkin saavutettavuuteen ja kielellisiin oikeuksiin liittyvät asiat. On huomioitava Suomen viralliset kielet, muut kieliryhmät sekä eri käyttäjäryhmät. Koska tarkoitus on rakentaa tekoälyä asiakaspalveluun ja ihmiskeskeisesti, niin on tärkeää, että eri ryhmien tarpeet ja näkökulmat huomioidaan jo suunnitteluvaiheessa. Jollei näitä asioita huomioida, niin ihmiset ovat eriarvoisessa asemassa.

Hyödyt ja riskiarviointi

Suunnitelman mukaan ihmisillä on mahdollisuus hallita omia tietojaan ja päättää niiden käytöstä. Tämä näkyy muun muassa siinä, että käyttäjä voi vapaaehtoisesti ottaa palvelut käyttöönsä ja ihminen voi hallinnoida ja luvittaa itse tietojensa jakamista. Suunnitelmasta ei kuitenkaan käy ilmi, mitä konkreettista hyötyä ihmiselle on tiedon jakamisesta ja tekoälypohjaisten palveluiden käytöstä, asiaa perustellaan valtion kestävyysvajeella ja väestön ikääntymisellä. Epäselväksi jää se, millä porukanoilla käyttäjien luomaa dataa saadaan; mitä hyötyä ihmiselle on siitä, että hän antaa omat tietonsa käyttöön. Asiakkaat, ihmiset käyttävät sellaisia palveluita, joiden käyttöön heillä on tarve. Keksittyjä tekoälypalveluita on turha tuottaa, tarvitaan konkreettisia ja ihmistä hyödyttäviä palveluita.

Tekoälyn hyödyntäminen ja tekoälyn käytön hyötyjen aikaansaaminen edellyttävät riittävää datamassaa. Jos ihmiselle tulevia hyötyjä ei saada konkretisoitua, ihmiset eivät suostu asiakastietojen yhdistämiseen, tästä muodostuu riski ja vie pohjan koko toiminnalta. Miten varmistetaan datan laatu erityisesti, kun verkostossa on mahdollisuus toimia anonyymisti. Aurora-verkostoon liittyvien palveluiden tekoälyn logiikka jää mustaksi laatikoksi; riittävän läpinäkyvyyden vaade ei riitä. Suunnitelmaan tulisikin lisätä kattava riskiarviointi ja miten näihin riskeihin aiotaan varautua.

Suunnitelman mukaan "AuroraAI vahvistaa edellytyksiä ratkoa yhteiskuntamme vaikeita kysymyksiä, jotka liittyvät esimerkiksi valtiontalouden kestävyysvajeesseen, väestön ikääntymiseen ja nuorten syrjäytymiseen. Tämä on mahdollista luomalla hallinnon rajat ylittäviä tilannekuvia ihmisten todellisista tarpeista ja hyvinvoinnin tilasta. Tilannekuvan luominen vaatii tiedon uudenlaista hyödyntämistä, data-analytiikkaa ja muita tekoälyn sovelluksia." Paikallisesti jo nyt on tiedossa hyvinvoinnin tila, suunnitelmassa olisi selvennettävä sitä, onko tarkoitus luoda uusi kansallinen seurantaväline tiedonkeruuseen kansalaisten hyvinvoinnista tekoälyn keräämän datan kautta. Kerätyllä tiedolla ja analysoinnilla tulisi hyödyntää tietoa peruspalveluiden kehittämiseen.

Suunnitelmassa kerrotaan lisäksi, että "Perinteiset hallinnonalakohtaiset hankkeet, jotka usein jäävät tavoitteiltaan ja toteutukseltaan etäälle kansalaisten arjesta, tuottavat herkästi päällekkäisiä ja siten tehottomia toimintoja ja tavoitteita. Yhteistyötä ja yhteiskehittämistä on jatkossa tehtävä yksityisen ja kolmannen sektorin sekä kansalaisten kanssa uudenlaisten elämän- tai liiketoimintatapahtumista ohjautuvien mallien mukaisesti. Sektorirajat ylittävä yhteistoiminta mahdollistaa yhteisen sitoutumisen vaikeisiinkin muutoksiin ja uudistuksiin." Paikallisissa hankkeissa on juuri se hyöty, että ne kohdistuvat juuri sinne, minne pitääkin, tunnetaan paikalliset olosuhteet ja usein juuri näillä "toteutukseltaan kauas arjesta" jäävillä pienilläkin hankkeilla on saatu todella vaikuttavuutta aikaan ihmisten elämään. Lisäksi kunnilla ja järjestöillä on keskeinen rooli ottaa huomioon myös muut palvelutarpeet ja luoda palveluita niille, jotka eivät pidä itsestään meteliä ja jotka usein tarvitsevat palveluita eniten elämäänsä. Tekoälyn käytön heikkous ja

riski saattavatkin olla siinä, että toimintamalli vääristää nopeasti palveluvalikoiman ja tarjonnan. Kaikki eivät ole mukana AuroraAI toiminnassa, konsertiossa, verkossa ja verkostoissa.

AuroraAI toiminta 2019-2023

Toimeenpanosuunnitelmassa on kuvattu toiminnan muutos, joka käynnistetään tiiviillä yhteistyöllä kansalaisten ja yritysten kanssa keskeisten elämäntapahtumien ja liiketoimintatapahtumien tunnistamiseksi. Mikä on erityisen hyvää ja mikä jäi epäselväksi?

Kunnat lähellä ihmistä ja elämäntapahtumia

Suunnitelmasta puuttuu kuntien rooli. Kunnat hoitavat ihmisten peruspalveluita lakisääteisesti ja ovat lähellä ihmistä. Suunnitelman mukaan ”kunnat voivat tehdä yhteistyötä erityisesti palvelubottien ja tilannekuvien rakentamisen suhteen”. Suunnitelmassa ei kuitenkaan oteta kantaa siihen, mitä tämä käytännössä tarkoittaa kuntien toiminnan ja palveluiden järjestämisen kannalta; mitä hyötyä tästä on kunnille, tuoko AuroraAI helpotusta kuntien peruspalveluiden tuottamiseen. Jollei helpotusta tule, niin AuroraAI tulee lisäämään kustannuksia. Riskinä on, että tekoälyllä haetut ratkaisut jäävät irrallisiksi muusta palvelutuotannosta ja niillä saatetaan ratkaista vain yksittäisiä ongelmia kokonaisuuden sijasta.

Suunnitelmasta puuttuu täsmällisempi kokonaisarviointi siitä, mitkä todellisuudessa olisivat ne kansallisesti merkittävimmät ja hyötyjä eniten tuovat elämäntapahtumat, esimerkiksi oikea-aikainen ja oikeanlainen panostaminen tekoälyratkaisuihin vaiheeseen ennen eläköitymistä voisi estää sosiaali- ja terveydenhuollon kustannusten nousua. Koska tekoälyn hyödyntämistä perustellaan muun muassa ikääntyvän väestön määrän kasvulla, niin olisiko luontevaa panostaa aikaan ennen työelämästä poissiirtymistä. Pitäisi myös enemmän arvioida sitä, mitä apua ihmiset oikeasti vaativissa elämäntapahtumissa tarvitsevat (avioero, lastensuojeluun joutumisiin, työttömäksi jääminen).

Palveluketjuja vai täsmäpalveluita

Suunnitelmassa puhutaan palveluketjujen saumattomuudesta, mutta toisaalta keskitytään yksittäisiin täsmäpalveluihin, elämäntapahtumiin tietyissä tilanteissa. Pitäisi tarkentaa koko palveluketjuprosessi ja missä prosessin vaiheessa tekoälyä on tarkoitus hyödyntää. Jos halutaan parantaa palveluketjuja, niin olisi varmistettava palveluketjujen sujuvuus kehittämisessä ja kehittämisen aikana. Tämä edellyttää tietämystä palveluketjun toiminnasta.

Lisäksi on huomioitava, että tekoälyn käyttöönottoaminen niin julkisella sektorilla kuin yrityksissä tarkoittaa organisaation palveluprosessien uudistamista ja palveluiden uudelleen tarkastelua. Tämä on mittava työ ja vaatii julkishallinnolta niin taloudellisia kuin henkilöresursseja. Uudet palvelut synnyttävät uusia (palvelu)tarpeita ja sitä kautta tulee lisää kustannuspaineita. Uuden kehittämisessä pitäisi miettiä mistä voidaan luopua ja ylipäänsä voidaanko luopua.

Organisaatioiden kytkeytyminen ja toimeenpanon tuki

AuroraAI-toimeenpanon onnistuminen edellyttää laajaa yhteistyötä eri organisaatioiden kesken. Näettekö, että organisaationne olisi kiinnostunut kytkemään toimintansa osaksi muodostettavia palveluekosysteemejä? Minkälaista tukea organisaationne silloin tarvitsisi?

Yleiset huomiot, kommentit ja palaute

Lopuksi Kuntaliitto haluaa painottaa, että AuroraAI kehittämis- ja toimintasuunnitelman toteuttamisen rahoitus ei saa vähentää kuntien perusrahoitusta; kuntien lakisääteistä valtionosuutta. AuroraAI kehittämis- ja toimintasuunnitelman toteuttamisen rahoituksen tulee tulla valtionosuusjärjestelmän ulkopuolelta. Lisäksi kuntien roolin tulee näkyvä vahvemmin AuroraAI ja yleensäkin tekoälyn hyödyntämisessä. Kuntien rooli ei voi olla vain tiedontuottajan roolissa. Lisäksi on huomioitava, että kunnat tekevät jo tälläkin hetkellä paljon kehittämistyötä tekoälyn ja robotiikan alueella. Nämä menossa olevat kehittämishankkeiden opit on hyödynnettävä.

SUOMEN KUNTALIITTO



Tommi Karttaavi

johtaja, tietoyhteiskunta-asiat

Susanna Hyvärinen

erityisasiantuntija



Tuula Seppo

erityisasiantuntija