

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:	Suomen Akatemia
Lausunnon laatijat:	Marja Kylämä ja Seppo Raejärvi

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
1. Julkisen hallinnon ICT:n toimintaympäristö ja nykytila
<p>Valtionhallinnon tietohallinnon ohjaus näkyy kovin hajanaisena virastoihin. JUHTA:n työ ei näy mitenkään virastossa. VIP käynnistää ja lopettaa hankkeita siten, että asiakkaiden on vaikea pysyä mukana. Kustannukset ja sopimukset tulevat annettuina: asiakkaille ei ole mahdollisuutta vaikuttaa kumpaankaan.</p> <p>OKM:n hallinnonalalla ohjaus, tiedotus ja yhteiset hankkeet ovat onnistuneita.</p> <p>VM:llä ja Valtiokonttorilla on merkittävä rooli tietohallinnon yhteisten palvelujen tarjoajana. Tietoturvan eteen tehty työ on kiitoksen arvoista. Valitettavasti palvelut eivät useinkaan tarjoa sitä, mitä niiltä odotetaan. Huonoin esimerkki on Kieku-tietojärjestelmä ja sen kehittämistyö. Myös valtionhallinnon palvelukeskusten tarjoamien sähköisten palvelujen aiheuttamat kustannukset virastoille ovat suuremmat kuin aiemmin käytetyt palvelut ja palveluiden sisältöön nähden kestävämmät.</p> <p>Kun palveluja ei oteta vapaaehtoisesti käyttöön, tehdään niistä pakollisia (esim. VY-verkko), mikä tuskin on tarkoituksenmukaista.</p>

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

Visiossa otetaan kauniisti huomioon käyttäjät ja heidän tarpeensa. Vision loppuosan tavoite pääsemisestä kehityksen kärkeen jää avoimeksi. Minkä kehityksen kärkeen? Mihin verrataan?

2.1. Muut lukuun 2 liittyvät kommentit

Julkisen hallinnon palveluiden käyttäjiä ovat julkisen hallinnon työntekijöiden lisäksi julkisen hallinnon organisaatiot, jotka tällä hetkellä puuttuvat strategiasta.

Käyttäjien tarpeiden ennakointi on tärkeää mutta myös vaikeata, koska käyttäjäryhmä on erittäin heterogeeninen, kun puhutaan koko julkishallinnosta. Heterogeenisuus on varsinkin valtionhallinnon piirre.

Kiinteä yhteistyö ja vuorovaikutus käyttäjien ja kehittäjien kesken on tavoitteena hyvä. Yhteistyö ja vuorovaikutus edellyttävät selkeää ja tiukkaa johtamista palvelujen kehittämisestä vastuussa olevilta. Julkisen hallinnon hyvinkin perinteisessä johtamiskulttuurissa pitää tapahtua suuri muutos, jotta saumaton yhteistyö ulkopuolisten kehittäjien/toimittajien ja toisaalta organisaation johdon ja tietohallinnon välillä toteutuu.

Hallinnonalarajat ylittävä palvelukehitys on viime vuosina tuottanut erilaisia epäonnistuneita palveluja/järjestelmiä, esimerkkeinä Kieku ja Valda.

Strategian toimeenpanossa tulee huomioida ICT-järjestelmien toteutuksessa ja kehityksessä hyvinkin pitkälle edenneiden virastojen erinomaisesti toimivat ratkaisut. Mitään mainintoja jo olemassa olevista ja hyvin toimivista ratkaisuksista ja niiden hyödyntämisestä strategiassa ei ole.

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

Strategian linjausalueet kattavat ICT:n hyödyntämisen valtionhallinnossa, eivätkä sinänsä tuo mitään uutta. Linjauksia toteutettaessa tulee ottaa huomioon nykytila ja organisaatioiden erilaiset tilanteet. Ensinnäkin tulee kartoittaa jo käytössä olevat ja toimivat käytännöt, prosessit ja tietojärjestelmät eri hallinnonaloilla ja virastoissa.

Ennen uusien palvelujen kehittämistä tulee varmistaa, että jo olemassa olevat valtionhallinnon yhteiset sähköiset palvelut ovat laadukkaita ja vastaavat asiakkaiden tarpeisiin.

Ainakin valtionhallinnossa on panostettava vahvaan osaamiseen kaikkiin uusien tietojärjestelmien käyttöönottoon liittyviin osa-alueisiin. Tällä hetkellä osaamista hankinnasta toteutukseen ja käyttöönottoon ostetaan liikaa ulkopuolisilta toimittajilta ja konsulteilta. Näin ollaan riippuvaisia ulkopuolisista eikä oma osaaminen välttämättä kehity.

Yksittäisten organisaatioiden tietohallinnon ohjauksen siirtäminen kauas viraston omasta toiminnasta tulee tehdä harkiten ja siirron tarkoituksenmukaisuus tulee arvioida kriittisesti. Ylemmän tason ohjauksen tulee koostua yleisistä, kaikkia koskevista linjauksista. Organisaation tulee voida toimia itsenäisesti silloin, kun kyseessä on organisaation ydintoimintaan liittyvät prosessit. Liittymissä ja rajapinnoissa valtionhallinnon tai muiden organisaatioiden järjestelmiin tulee käyttää yhteisesti määriteltyjä standardeja tms.

3.1. Muut lukuun 3 liittyvät kommentit

1. Palveluinnovaatioiden ekosysteemit
Tavoite pienentää ja nopeuttaa hankkeita on kannatettava. Toivottavaa on, että sähköisten palvelujen tuottaminen ja kehittäminen tapahtuu tunnistetun tarpeen pohjalta.
2. Avoin tieto ja tiedon yhteiskäyttö
Tällä alueella on ollut ja on menossa useita eri hankkeita ja toteutuksia. Asioiden koordinointi kuitenkin hapuilee ja tieto esim. hallinnonalojen välillä kulkee huonosti.
3. Kyky hyödyntää ICT:tä
Tähän osa-alueeseen tulee panostaa.
4. Selkeät tietohallinnon rakenteet
Yhteisten linjausten lisäksi virastojen tulee seurata omaa organisaatiota vastaavien virastojen/toimintojen sähköisten palvelujen kehittämistä ja tehdä niissä yhteistyötä.
5. Toimintavarma ja kustannustehokas ICT-infrastruktuuri
Infrastruktuurin muutokset eivät saa laskea tasoa eivätkä nostaa kustannuksia niissä virastoissa, joissa jo nyt on toimintavarma ja kustannustehokas infrastruktuuri.

Strategiassa on osin perinteisiä fraaseja ja itsestäänselvyksiä: puhutaan ketteristä menetelmistä, prototyyppekehittämisestä, tilaaja-tuottajamallista jne. Asiat ovat sinänsä ehdottomasti kannatettavia ja onnistuneissa virastokohtaisissa toteutuksissa jo nyt arkipäivää.

4. Strategiset erityiskysymykset, lukuun 4 liittyvät kommentit

Julkishallinnon ICT-markkinoilla on kahden suuren valta, jonka purkaminen voi osoittautua vaikeaksi jo olemassa olevien palvelujen suuren määrän vuoksi. Lisäksi useimmat uudet palvelut liittyvät vanhoihin palveluihin ja nykyiset markkinoiden hallitsijat tuntevat sekä asiakkaat että palvelut hyvin ja ovat näin etulyöntiasemassa kilpailutilanteessa.

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

Toimenpiteet 1 (Innovaatiot vauhdittamaan kehitystä) ja 2 (Palveluille elinkaaren mittainen rahoitus) ovat yleisesti ottaen kannatettavia. Resursseja rajallisuuden vuoksi tulee ennen uusien innovaatioiden laajamittaista tuotantoa saada nykyiset palvelut toimimaan laadukkaasti ja virheettömästi.

Toimenpide 3 (Vauhtia tiedon avaamiseen) on yhteiskunnallisesti erittäin tärkeä. Käynnistettävän ohjelman tuleekin ensimmäiseksi työkseen koota kaikki jo meneillään olevat tiedon avaamiseen liittyvät hankkeet. Esimerkiksi OKM:n hallinnonalalla on menossa Tutkimuksen tietoaineistot -hanke, jossa on mukana muutkin ministeriöt.

Toimenpide 4 (Tietovarannot käyttöön) on kannatettava ja toivottavaa on, että aineistot saadaan myös tutkijoiden käyttöön ilman kustannuksia. Myös tällä alueella on jo käynnissä olevia hankkeita.

Toimenpide 5 (Yhteentoimivuutta yhteisiin palvelupisteisiin) on tärkeä silloin, jos virasto on

palvelupisteen käyttäjä. Oman virastomme palveluja ei tarjota palvelupisteiden kautta.

Toimenpide 6 (Nostetaan osaamisen tasoa) on ehdottoman tärkeä. Sen tulee sisältää myös kokonaisarkkitehtuurikoulutusta, jotta arkkitehtuurikuvaukset saadaan toteutettua tietohallintolain mukaisesti myös yksittäisissä virastoissa. Tällä hetkellä ministeriön ohjaama työ on vielä kovin ylätasolla.

Toimenpiteen 7 (Rakenteet selkeämmiksi) ehdotus vaikuttaa hyvältä, mutta toteutuksessa tulee kuulla valtionhallinnon tietohallinnon toimijoita.

Toimenpiteen 8 (Yhteentoimivuutta tietohallintolailla) tulee tuottaa sellaiset tavoitteet ja toimenpiteet, jotka lähtevät virastojen tarpeista. Toimenpiteen kuvaksesta ei selviä, tarkoitetaanko suunnitelmalla ainoastaan yhteentoimivuutta vai säännelläänkö siinä myös yhteisiä palveluja pakollisiksi.

Toimenpide 9 (ICT:n kehittämisellä tehokkuutta valtionhallintoon) eli TORI-hanke vaikuttaa tällä hetkellä erittäin vaikeasti ymmärrettävältä kokonaisuudelta, jonka toteutumisen mukanaan tuomaa tuottavuushyötyä ja kustannustehokkuutta ei ole kuvattu riittävästi. Sen sijaan on julkaistu aikatauluja, joissa kerrotaan virastojen ”liiketoimintasiirtojen” aikataulu. Mitä ovat virastojen liiketoiminnot? Koska yksittäisten virastojen kanssa keskustellaan?

Toimenpide 10 (Julkisen hallinnon yhteinen tietoliikenneverkko) koskee kuntasektorin tietoliikenneverkkoa. Valtionhallinnossa rakennettiin yhteinen VY-verkko, johon on pakko liittyä vuoden 2014 alusta, vaikka esim. OKM:n hallinnon alalla on toimiva ja kustannustehokas FUNET-verkko. Myös verkon kustannusten kerrotaan nousevan, koska käyttäjiä ei ole riittävästi, mikä on käyttäjävirastolle vahingollista ja käyttöönottojen logiikkaa palveluna ajatellen järjetöntä.

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

Kun resurssit valtionhallinnossa ovat niukat, tulee toimeenpanossa tarkastella jo olemassa olevat palvelut ja niiden laadukkuus. Uudet palvelut tulee tehdä tarpeiden mukaan ja asiakkaita kuunnellen. Virastoilla tulee olla vapaus ottaa palvelu tai jättää ottamatta, jos sillä on vastaava, kustannustehokas palvelu jo olemassa. Strategian tulee mahdollistaa hallinnonalakohtaiset yhteiset palvelut ja ratkaisut.

Strategian toimeenpano tulee jaksottaa siten, että virastot voivat vaikuttaa toimenpiteisiin.

Avoin tiedottaminen ja vaikutusmahdollisuudet toimenpiteiden toteuttamiseen lisäävät sitoutumista strategiaan ja sen toimeenpanoon. Esimerkiksi TORI-hankkeen tiedottamisessa ja sitouttamisessa on puutteita.