SADe-hankkeen loppuraportti

Julkisen hallinnon ja julkisten palvelujen sähköisen asioinnin kehittämislinjaukset ja toimenpidesuunnitelma
2009 - 2012

HALLINTO- JA KUNTAMINISTERILLE

Hallinto- ja kuntaministeri Mari Kiviniemi asetti 29.8.2008 sähköisen asioinnin vauhdittamiseksi hankkeen, jonka tehtävänä oli laatia ehdotus julkisen hallinnon ja julkisten palveluiden sähköisen asioinnin kehittämislinjauksiksi sekä toimenpidesuunnitelmaksi vuosille 2009 – 2012. Hankkeesta käytettiin valmisteluvaiheessa lyhennettä SADe-hanke (Sähköinen asiointi ja Demokratia).

Hallitusohjelman mukaisesti julkisen hallinnon toimintaa, palvelurakenteita, yhteispalvelua, puhelinpalveluja ja sähköistä asiointia kehitetään voimakkaasti. Keskeiset hallinnon kehittämistehtävät on koottu valtiovarainministeriöön.

Hallituskaudella keskeisiä hallinnon kehittämisen hankkeita ovat erityisesti aluehallinnon uudistaminen ALKU-hankkeen sekä kunta- ja palvelurakenneuudistus PARAS-hankkeen kautta. Julkisen hallinnon palvelurakenteiden muutokset edellyttävät yhteisiä tietoteknisiä ratkaisuja ja mahdollistavat entistä asiakaslähtöisempien sähköisten asiointipalveluiden tarjoamisen kansalaisille ja yrityksille.

Viime hallituskaudella on käynnistetty valtion tietohallinnon konsernimaisen ohjauksen kehittäminen ja sitä varten on valtiovarainministeriöön perustettu valtion IT-toiminnan johtamisyksikkö (ValtIT). Kuntien tietohallintoyhteistyön koordinointia varten perustettiin vastaavasti KuntaIT- yksikkö sisäasiainministeriöön, joka hallinnon kehittämistehtävien kokoamisen yhteydessä siirrettiin valtiovarainministeriöön. Koko julkishallinnon yhteisen IT- toiminnan järjestämisen seuraavana kehitysvaiheena on nähty JulkIT-toiminta, jonka sisältöä ei kuitenkaan ole tarkemmin määritelty.

Suomen sijoitukset kansainvälisissä tietoyhteiskunta- ja sähköisen asioinnin vertailuissa ovat heikentyneet viime vuosina. Edelläkävijän aseman menetys on johtunut siitä, että aiemmin vertailuissa huonommin menestyneet maat ovat kuroneet etumatkaa umpeen. Toisaalta sijoitusten putoamisen taustalla on monia Suomen hallintoon liittyviä asioita kuten sähköiseen asiointiin liittyvien konkreettisten strategisten tavoitteiden hajanaisuus, valintojen puutteellisuus, ohjauksen heikkous, pirstoutunut sähköisen asioinnin kehittämistyö ja palvelutarjonta sekä haasteet tiedon yhteiskäytössä ja tietojärjestelmien yhteentoimivuudessa.

Valtiontalouden tarkastusvirasto on tehnyt vuonna 2008 kaksi toiminnantarkastusta sähköisen asioinnin alueelta: Tunnistuspalveluiden kehittäminen ja käyttö julkisessa hallinnossa (161/2008) ja Alueellisten tietoyhteiskuntahankkeiden toteutus (158/2008). Raporttien kannanotoissa edellytetään muun muassa vahvempaa ohjausta sähköisen hallinnon kehittämiseen.

Julkisen hallinnon sähköisen asioinnin kehittäminen on osa hallituksen tietoyhteiskuntapolitiikkaa. Osana hallituksen tietoyhteiskuntaohjelmaa toteuttamista laadittiin vuonna 2006 kolmas kansallinen tietoyhteiskuntastrategia. Hallituskaudella 2007 - 2011 strategian toimeenpanosta vastaa liikenne- ja viestintäministeriön yhteydessä toimiva Arjen tietoyhteis-kunnan neuvottelukunta. Neuvottelukunnan eräänä painopisteenä on julkisen hallinnon tietoyhteiskuntakehityksen edistäminen, joka on valtioneuvoston periaatepäätöksen (tieto-yhteiskuntapolitiikan linjaukset, kesäkuu 2007) mukaisesti valtiovarainministeriön vastuulla. Sähköisen asioinnin kehittämislinjausten ja käyttöönottosuunnitelman laatiminen tukee ja kytkeytyy tiiviisti Arjen tietoyhteiskunnan neuvottelukunnassa tehtävään työhön.

Hankkeessa tarkemmin määriteltävässä tavoitetilassa Suomessa on verkottunut julkinen hallinto, jonka palvelut ovat monikanavaisesti saatavissa ja helposti löydettävissä kansalaisen elämäntilannetta ja yrityksen elinkaaren vaihetta tukevina. Kansalaiselle ja yritykselle julkinen hallinto näkyy yhtenä ja yhtenäisenä kokonaisuutena.

Hankkeen tehtävänä oli laatia ehdotus linjauksista ja strategisista valinnoista seuraavista asiakokonaisuuksista:

- Kehitettävien sähköisten palveluiden priorisointi ja toimeenpano-ohjelma sekä viestintä
- Sähköisen hallinnon yhteentoimivuuden ja yhteisten tukipalveluiden kehittäminen
- Kansalaisten sähköisen osallistumisen motivoiminen ja toimenpiteet
- Ohjauksen keinovalikoima
- JulkIT-kokonaisuuden määrittely
- Hallinnointi- ja rahoitusmalli julkisen hallinnon yhteisten ratkaisujen tuottamiseksi
- Riittävän kilpailun varmistaminen julkisen hallinnon hankinnoissa IT-palvelumarkkinoilta

Kehittämislinjausten ja käyttöönottosuunnitelman valmistelutyö kytketään soveltuvin osin jo käynnissä oleviin hankkeisiin ja selvitystöihin, kuten perustietopolitiikan kehittämistyöryhmän, Arjen tietoyhteiskunnan neuvottelukunnan sähköistä tunnistamista käsittelevän alatyöryhmän, suomi.fi-strategiatyöhön sekä julkisen hallinnon tietohallinnon neuvottelu-kunnan (JUHTA) rahoituskoordinaatiojaoston valmistelutyöhön.

Hankkeen työ toteutettiin neljässä eri työryhmässä: 1. Johtoryhmä, 2. Sähköisen asioinnin ja hallinnon alatyöryhmä, 3. Monimuotoisen kansalaisvaikuttamisen alatyöryhmä sekä 4. Kilpailun varmistaminen IT-markkinoilla alatyöryhmä (työryhmien kokoonpanot liite 3).

Linjauksia ja käyttöönottosuunnitelmaa käsiteltiin valmisteluvaiheessa Arjen tietoyhteiskunnan neuvottelukunnassa, Julkisen hallinnon tietohallinnon neuvottelukunnassa (JUHTA), valtion IT-johtoryhmässä sekä perusrekisteriasioiden neuvottelukunnassa.

Saatuaan työnsä valmiiksi SADe-hankkeen johtoryhmä jättää ehdotuksensa sähköisen asioinnin kehittämislinjauksista sekä toimenpidesuunnitelmasta hallinto- ja kuntaministerille.

Helsingissä 28.1.2009

Silja Hiironniemi

Leena Honka

Tarja Hyvönen

Janne Kerkelä

Kari Kujanen

Juha Lindgren

Heikki Lunnas

Kristiina Pietikäinen

Raimo Porttikivi

Matti Puhakka

Elina Selinheimo

Päivi Sillanaukee

Mika Tammilehto

Auni-Marja Vilavaara

Risto Yrjönen

Sari Aalto-Matturi

Antti Holmroos

Arja Terho

Ville-Veikko Ahonen

Marjukka Ala-Harja

Jukka Erkkilä

Susanna Hyvärinen

Annakaisa Iivari

SISÄLLYSLUETTELO

1 TIIVISTELMÄ 6
2 JOHDANTO 9
3 KÄSITTEET JA MÄÄRITELMÄT 11
4 AIKAISEMMAT STRATEGIAT JA LINJAUKSET 14
4.1 TIETOYHTEISKUNTAPOLITIIKKAA KOSKEVAT STRATEGIAT 14
4.2 KANSALLISET SÄHKÖISEN ASIOINNIN STRATEGIAT 14
4.3 IT-TOIMINNAN KOKONAISKOORDINAATION VAHVISTAMINEN 14
4.4 KANSAINVÄLINEN STRATEGIATYÖ 15
5 MUUTOKSET TOIMINTAYMPÄRISTÖSSÄ 17
5.1 GLOBALISAATIO JA ALUEKEHITYS 17
5.2 IKÄÄNTYMISEN TUOMAT MUUTOSPAINEET 17
5.3 TEOLLISESTA YHTEISKUNNASTA PALVELUYHTEISKUNTAAN 18
5.4 TIETOYHTEISKUNTAKEHITYS JA JULKINEN HALLINTO 18
6 YLEINEN VIITEKEHYS, TAVOITTEET JA LINJAUKSET 22
6.1 JULKISEN HALLINNON ASIAKASPALVELURAKENNE 22
6.2 SÄHKÖISEN ASIOINNIN JA HALLINNON TAVOITETILA 23
6.3 SUOMEN eGOVERNMENT-KONSEPTI JA SITÄ TUKEVAT PERUSLINJAUKSET 26
7 SÄHKÖISIÄ ASIOINTIPALVELUJA KOSKEVAT LINJAUKSET 30
7.1 PALVELUIDEN KOKOAMINEN PALVELUKOKONAISUUKSIIN 30
7.2 SÄHKÖISEN ASIOINNIN TUKIPALVELUT 40
7.3 TIETOPOLITIIKKA JA PERUSTIETOVARANNOT 47
7.4 KOKONAISVALTAINEN VIESTINTÄ KEHITETYISTÄ PALVELUISTA 51
8 JULKIT-TOIMINTAA KOSKEVAT LINJAUKSET 55
9 IT-TOIMINNAN OHJAUSTA KOSKEVAT LINJAUKSET 64
9.1 OHJAUKSEN YLEISET PERIAATTEET JA KEINOVALIKOIMA 64
9.2 INFORMAATIO-OHJAUKSEN KEHITTÄMINEN 65
9.3 SÄHKÖISEN ASIOINNIN JA HALLINNON LAINSÄÄDÄNTÖ 68
9.4 OHJAUSORGANISAATIOIDEN TOIMIALUEET JA VASTUUT 80
10 MONIMUOTOISTA KANSALAISVAIKUTTAMISTA KOSKEVAT LINJAUKSET 84
11 IT-PALVELUMARKKINOITA KOSKEVAT LINJAUKSET 91
12 HANKKEEN LINJAUKSET JA TOIMENPIDE-ESITYKSET 104
13 VÄLITTÖMÄSTI KÄYNNISTETTÄVÄKSI ESITETTÄVÄT TOIMEENPANOHANKKEET 117
14 LIITTEET 123
LIITE 1. MONIMUOTOINEN MUKANAOLO SOSIAALISEN MEDIAN FOORUMEILLA 123
LIITE 2. SADe-HANKKEEN TOIMEKSIANTO 128
LIITE 3. SADE-HANKKEEN TYÖRYHMIEN KOKOONPANOT 128

1 TIIVISTELMÄ

Julkisen hallinnon sähköisen asioinnin ja sähköisen hallinnon kehittämisen tavoitteiden tulee olla yhdensuuntaisia yleisten hallinnon kehittämisen tavoitteiden ja linjausten kanssa ja toteuttaa niitä omalta osaltaan, ja toisaalta vastata tämän hankkeen toimeksiannossa hahmotettua tavoitetilaa.

SADe-hankkeen raportissa ehdotetaan asetettavaksi tavoitteita kolmella tasolla:

A. Suomen sähköisen asioinnin ja hallinnon **tavoitetila vuoteen 2015:**

Suomessa on verkottunut julkinen hallinto, jossa hallinnon palvelut ovat monikanavaisesti saatavissa ja helposti löydettävissä kansalaisen elämäntilannetta ja yrityksen elinkaaren vaihetta tukevina. Kansalaiselle ja yritykselle julkinen hallinto näkyy yhtenä ja yhtenäisenä kokonaisuutena.

B. Suomen sähköisen asioinnin kehittämisen vaikuttavuustavoitteita ehdotetaan yhdensuuntaisesti yleisten hallinnon kehittämistavoitteiden kanssa seuraavanlaisiksi:

1) Palvelujen saatavuuden parantaminen
2) Palvelujen asiakaslähtöisyyden parantaminen
3) Kilpailukyvyn vahvistaminen
4) Hallinnollisen taakan vähentäminen
5) Tuottavuuden kasvu
6) Kansalaisyhteiskunnan vahvistaminen

C. Yleiseksi sähköisen asioinnin ja hallinnon kehittämisen tavoitteeksi suhteessa muihin maihin esitetään, että vuoteen 2015 mennessä Suomi sijoittuisi tunnetuimmissa kansainvälisissä sähköisen asioinnin vertailuissa **keskimäärin maailman viiden kärkimaan joukkoon.**

Lisäksi ehdotetaan, että kukin viranomainen laatii palvelujensa sähköistämissuunnitelman ajalle 2010 – 2012 osana normaalia palvelutuotannon suunnittelua. Valtion viranomaisille asetetaan suunnitelmaan perustuen osana tulosohjausta tavoitteet viranomaisen palvelujen sähköistämisestä.

SÄHKÖISEN ASIOINNIN JA HALLINNON PERUSLINJAUKSET

A. SÄHKÖISET PALVELUT JA SÄHKÖINEN ASIOINTI (eSERVICES)

Linjaus 1: Sähköiset palvelut tuotetaan osana julkisen hallinnon monikanavaista palvelukonseptia siten, että palvelut ovat kansalaisten saatavissa kaikkialla Suomessa, ja asiakkailla on

mahdollisuus valita palvelukanava toivomustensa ja olosuhteidensa mukaisesti. Sähköiset palvelut muodostavat saatavuudeltaan palvelutarjonnan aika- ja paikkariippumattoman osion.

Linjaus 2: Suomen julkisia sähköisiä palveluja kehitetään yhteistyössä laaja-alaisena kokonaisuutena, joka käsittää valtion ja kuntien järjestämät palvelut sekä Kelan ja muita välillisen valtionhallinnon palveluja mitään toimialaa tai palvelujen tuottajatahoa pois sulkematta.

Linjaus 3: Sähköisten palvelujen palveluvalikoima kehitetään sellaiseksi, että saatavilla on mahdollisimman kehittyneet sähköiset palvelumuodot kunkin palvelun luonteen edellyttämällä tavalla. Asiakkaille tarjotaan oikeantyyppiset helppokäyttöiset sähköiset palvelut kulloistakin palvelutarvetta ja palvelun luonnetta vastaavasti. Sähköisissä palveluissa pyritään minimoimaan asiakkaiden vaivannäkö, byrokratia ja "hallinnollinen taakka".

Linjaus 4: Palvelut ryhmitellään kansalais- ja asiakaslähtöisesti ihmisten elämäntilanteiden ja yritysten elinkaaren ja tarpeiden mukaisesti toimiviksi prosesseiksi ja kokonaisuuksiksi. Sähköiset julkiset palvelut löytyvät asiakkaiden tarpeiden kannalta loogisesta paikasta, ja ne näkyvät kansalaisille ja asiakkaille yhtenäisinä järjestäjästä riippumatta.

B. PALVELUN JA ASIOINNIN TUOTTAVA HALLINTORAKENNE JA HALLINNON SISÄISET PROSESSIT (eADMINISTRATION)

Hallinnon kehittämisen suuntauksena on viime aikoina ollut sektoroituneen valtionhallinnon poikittaisen verkostoitumisen ja organisoitumisen vahvistaminen ja pienten organisaatioiden ja niiden toiminta-alueiden kokoaminen suuremmiksi. Samanaikaisesti edellytetään yhä suurempaa yhteistyötä hallinnon eri yksiköiden sisällä ja avoimuutta ja yhteistyötä muuhun yhteiskuntaan. Verkostoituminen eri suuntiin kasvaa jatkuvasti.

Tietohallinnon kehittyminen vastaa ja sen tulee vastata yleisiin hallinnon kehittämissuuntauksiin, jotta se voisi tukea hallinnon kehittämisen kokonaisuutta. Yleistä kehitystä vastaavia tietohallinnon kehityspiirteitä ovat pyrkiminen tietojärjestelmien yhteentoimivuuteen ja yhtenäisiin koottuihin ratkaisuihin.

Linjaus 5: Yleinen hallintopolitiikka ja tietohallintopolitiikka, hallinnon kehittäminen ja tietohallinnon kehittäminen tukevat toisiaan ja kehitystyö tapahtuu samojen periaatteiden mukaisesti.

Linjaus 6: Julkisen hallinnon yhteiset sähköiset palvelut kehitetään ja järjestetään valtion ja kuntien yhteisenä JulkIT-työnä. Yhteisten ratkaisujen käyttöönottoa tuetaan soveltuvalla ratkaisujen hallinnointi- ja rahoitusmallilla.

Linjaus 7: Yhteentoimivuuden ja yhteisten ratkaisujen käyttöönoton edistämiseksi vahvistetaan ohjausta ja kehitetään ohjauskeinoja.

Linjaus 8: Tietoteknisten ratkaisujen yhteentoimivuutta edistetään muun muassa yhteisiä tietoteknisiä ratkaisuja kehittämällä, edistämällä perustietovarantojen käyttöä sekä muodostamalla julkisen hallinnon yhteiset arkkitehtuurilinjaukset, joita viranomaisten on noudatettava kehitystyössä.

Linjaus 9: Tietohallinnon ja tietoteknisten ratkaisujen kehittämisellä ja käyttöönotolla tehostetaan hallinnon toimintaa ja parannetaan tuottavuutta ja tuloksellisuutta.

C. SÄHKÖINEN OSALLISTUMINEN JA VAIKUTTAMINEN (eDEMOCRACY)

Linjaus 10: Kansalaisten kuulemista sekä osallistumista hallintoprosesseihin helpotetaan kehittämällä ja ottamalla käyttöön sähköisiä prosesseja ja menettelyjä.

Linjaus 11: Sähköisiä vaikuttamismahdollisuuksia lisätään kehittämällä hallinnon yhteistä osallistumisympäristöä ja ottamalla käyttöön uusimuotoisia vuorovaikutuskanavia.

D. MARKKINOIDEN KEHITTÄMINEN

Linjaus 12: Julkisen hallinnon IT-toiminnan markkinoiden toimivuutta edistetään muun muassa avointen tietojärjestelmien ja määritysten käyttöönotolla, standardointi- ja koulutustoimenpiteillä sekä lisäämällä vuoropuhelua toimittajien ja viranomaisten välillä.

VÄLITTÖMÄSTI KÄYNNISTETTÄVIKSI EHDOTETTAVAT TOIMENPITEET

SADe-hankkeen johtoryhmä ehdottaa, että raportissa esitetyt linjaukset hyväksytään kansallisiksi julkisen hallinnon sähköisen asioinnin kehittämistoimintoja ohjaaviksi linjauksiksi ja toimenpide-ehdotukset hyväksytään jatkovalmistelun pohjaksi.

Työryhmä ehdottaa, että valtiovarainministeriö asettaa välittömästi jäljempänä mainittavat monialaiset julkista hallintoa koskevat kehittämishankkeet. Kehittämishankkeita valmisteltaessa tarkennetaan hankkeiden vastuut, osallistuvat tahot ja aikataulut sekä sovitaan kustannusten jakautumisesta eri toimijoille. SADe-hankkeen toimenpanon aikana kustannusarvioissa eriytetään lisäksi käynnistyvien hankkeiden investointi-, käyttöönotto- ja ylläpitokustannukset.

Muilta osin työryhmä ehdottaa, että kukin vastuuministeriö käynnistää muiden linjausten ja toimenpiteiden toteuttamiseksi tarvittavan kehittämistyön ja hankkeet.

Käynnistettävät kehittämishankkeet olisivat:

1. Kansallisten asiointiportaalien ja verkkopalvelukonseptin kehittämishanke
2. Sähköisen asioinnin palvelukokonaisuuksien kehittämishanke
3. Perustietovarantojen käytön edistämishanke
4. JulkIT-hanke
5. Julkisen hallinnon yhteentoimivuuslain valmistelu- sekä sähköisen asioinnin lainsäädännön kokonaistarkasteluhanke
6. Sähköisen osallistumisympäristön kehittämis- ja käyttöönottohanke

Käynnistettäväksi ehdotettavat kehittämishankkeet (kuvaus, aikataulu, vastuutahot, osallistuvat tahot, arvioitu kustannusvaikutus sekä arvioidut tulokset) on tarkemmin kuvattu loppuraportin luvussa 13.

2 JOHDANTO

Hallinto- ja kuntaministeri Mari Kiviniemi asetti 29.8.2008 sähköisen asioinnin vauhdittamiseksi hankkeen, jonka tehtävänä oli laatia ehdotus julkisen hallinnon ja julkisten palveluiden sähköisen asioinnin kehittämislinjauksiksi sekä toimenpidesuunnitelmaksi vuosille 2009 – 2012. Hanke oli osa hallituksen tietoyhteiskuntapolitiikkaa. Hankkeesta käytettiin valmisteluvaiheessa lyhennettä SADe-hanke (Sähköinen asiointi ja Demokratia):

Hankkeen tehtävänä oli laatia ehdotus linjauksista ja strategisista valinnoista seuraavista asiakokonaisuuksista:

- Kehitettävien sähköisten palveluiden priorisointi ja toimeenpano-ohjelma sekä viestintä
- Sähköisen hallinnon yhteentoimivuuden ja yhteisten tukipalveluiden kehittäminen
- Kansalaisten sähköisen osallistumisen motivoiminen ja toimenpiteet
- Ohjauksen keinovalikoima
- JulkIT-kokonaisuuden määrittely
- Hallinnointi- ja rahoitusmalli julkisen hallinnon yhteisten ratkaisujen tuottamiseksi
- Riittävän kilpailun varmistaminen julkisen hallinnon hankinnoissa IT-palvelumarkkinoilta

Hankkeen asettamispäätös on tämän loppuraportin liitteenä 2.

SADe-hankkeen valmistelutyön käynnistämisen taustalla olivat hallitusohjelman tavoitteet julkisen hallinnon toiminnan, palvelurakenteiden, yhteispalvelun, puhelinpalvelujen ja sähköisen asioinnin kehittämisestä. Hallituskaudella keskeisiä hallinnon kehittämisen hankkeita ovat erityisesti aluehallinnon uudistaminen (ALKU-hanke), kunta- ja palvelurakenneuudistus (PARAS-hanke) sekä yhteispalvelun tehostamiseen ja laajentamiseen tähtäävät toimenpiteet.

Hankkeen työ toteutettiin neljässä eri työryhmässä: 1. Johtoryhmä, 2. Sähköisen asioinnin ja hallinnon alatyöryhmä, 3. Monimuotoisen kansalaisvaikuttamisen alatyöryhmä sekä 4. Kilpailun varmistaminen IT-markkinoilla alatyöryhmä (työryhmien kokoonpanot liite 3). Nämä ryhmät tekivät kukin ehdotuksensa hankkeen johtoryhmälle aihealueeltaan (nykytila, tavoitetila, vaihtoehtoiset etenemismallit sekä esitys linjauksiksi ja toimenpiteiksi).

Hankkeen toimeksianto julkisen sähköisen asioinnin ja hallinnon kehittämiseksi oli laaja, mutta ei kuitenkaan kattava. Toimeksiannon ulkopuolelle oli jätetty tunnistamiseen liittyvien kehittämisehdotusten tekeminen (poislukien tunnistamisen ohjauspalvelut), koska liikenne- ja viestintäministeriö oli asettanut asiaa varten työryhmän ja valmisteltavana oli asiasta valtioneuvoston periaatepäätös. Toimeksiantoon eivät kuuluneet myöskään tietoturvaan liittyvät kysymykset, joista valmisteilla oli erikseen valtioneuvoston periaatepäätös.

Työryhmän ehdotukset täydentävät aikaisemmin laadittuja sähköisen asioinnin strategiaa ja valtion tietohallintostrategiaa sekä JUHTAn joulukuussa 2007 hyväksymiä strategisia linjauksia. Ehdotukset eivät muuta aiempia strategisia linjauksia, joiden perusteella käynnistetty kehittämistyö jatkuu edelleen. Tämän työryhmän toimeksiannon nojalla tehdyt ehdotukset pyrkivät vastaamaan uusiin ja ajankohtaisiin kehittämishaasteisiin. Se on myös ensimmäinen julkisen hallinnon kokonaisuutta koskeva yhteinen eGovernment-strategia Suomessa ja siinä mielessä se muodostaa uuden vaiheen sähköisen asioinnin kehittämisessä.

Hankkeen asettamispäätös, työn aikana valmistellut muistiot sekä muu työskentelyaineisto löytyvät valtioneuvoston hankerekisteristä: www.hare.vn.fi (Hare-numero VM113:00/2008).

SADe-hankkeen valmistelutyössä kokeiltiin ja hyödynnettiin wiki-pohjaista työskentelyalustaa (https://sahkoinenasiointi.pbwiki.com/), jossa yhteisöllisesti muokattiin loppuraportin yhteisiä lukuja, kuten raportissa käytettyjä käsitteitä ja niiden määritelmiä.

SADe-hankkeen loppuraportin luvut 4 – 5 sisältävät analyysiä Suomen julkisen hallinnon tieto-yhteiskuntakehityksestä sekä kuvausta julkisen hallinnon toimintaympäristön muutostekijöistä. Luku 6 sisältää SADe-hankkeen aikana määritellyn tahtotilan ja tavoitteet sähköisen asioinnin ja hallinnon kehittämiselle Suomessa sekä keskeisimmät yleiset linjaukset kehittämiselle. Luvut 7 – 11 ovat varsinaisia raportin sisältölukuja, joissa kuvataan hankkeen aikana selvitettyjen asiakysymysten nykytilaa, tavoitetilaa, vaihtoehtoisia ratkaisumalleja tahotilaan pääsemiseksi sekä kunkin teeman linjauksia toimenpide-esityksiä. Luku 12 sisältää kootusti kaikki SADe-hankkeen peruslinjaukset sekä varsinaisten käsittelylukujen linjaukset ja toimenpide-esitykset. Luku 13 sisältää SADe-hankkeen johtoryhmän esityksen hankkeen ehdotusten toteuttamiseksi välittömästi käynnistettävistä kehittämishankkeista.

3 KÄSITTEET JA MÄÄRITELMÄT

SADe-hankkeen loppuraportissa on käytetty seuraavia käsitteitä ja niiden määritelmiä[1]:

Hyvä tiedonhallintatapa: Julkisuuslain pohjalta määriteltynä hyvä tiedonhallintatapa on toimintatapa, johon kuuluu toiminnan korkea taso ja hyvä laatu. Hyvän laadun vaatimus koskee ennen kaikkea hallinnon käsittelemiä asiakirjoja ja tietoja. Näiltä vaadittavia ominaisuuksia ovat käytettävyys ja saatavuus, eheys ja virheettömyys sekä luottamuksellisuus.

JHS-suositukset: JHS-järjestelmän mukaiset suositukset koskevat valtion- ja kunnallishallinnon tietohallintoa. Sisällöltään JHS voi olla julkishallinnossa käytettäväksi tarkoitettu yhtenäinen menettelytapa, määrittely tai ohje.

Julkisen hallinnon yhteiset palvelut (JulkIT-oalvelut): JulkIT-palveluja ovat ne kansalliset ja julkisen hallinnon sisäiset yhteiset palvelut, jotka täyttävät niille määritellyt kriteerit: palvelu on sama tai yhtenäinen kaikille, kaikilla on mahdollisuus käyttää palvelua, palvelu on määritelty ja hyväksytty JulkIT-palveluksi, palvelu on järjestetty keskitetysti, palvelun omistaa JulkIT-tilaaja, palvelut perustuvat yhteentoimivaan julkisen hallinnon kokonaisarkkitehtuuriin.

Monikanavaisuus:.Julkisen hallinnon asioinnissa monikanavaisuus tarkoittaa, että asiakas voi käyttää julkishallinnon palveluja haluamallaan tavalla tai että palvelun käyttö tapahtuu palvelun tilaamisen, tuottamisen tai jakelun kannalta tarkoituksenmukaisella tavalla; esimerkiksi fyysisen palvelupisteverkon tai erilaisten vuorovaikutusvälineiden (kommunikaatiovälineiden) avulla. Asiointiprosessin hallinnan kannalta ei tulisi olla merkitystä, mitä kanavaa käyttäen palvelutapahtuma toteutuu. Tämä voi käytännössä tarkoittaa sitä, että asiointiprosessin eri vaiheissa asiakas voi olla vuorovaikutuksessa viranomaisen kanssa sekä perinteisiä palvelukanavia (esimerkiksi henkilökohtainen palvelu virastossa tai puhelinpalvelu) että erilaisia tieto- ja viestintäteknisiä välineitä (esimerkiksi tietokone, mobiilit päätelaitteet) käyttäen.

Palvelu: Hyödyn tuottaminen asiakkaalle yleensä aineettoman hyödykkeen välityksellä (esimerkiksi verkossa käytettävissä oleva palvelu).

Perustietovarannot: Termillä tarkoitetaan sellaisia julkisen hallinnon tietovarastoja, joita hyödynnetään laajalti yli viranomaisrajojen toisen viranomaisen toiminnassa. Perusrekisterit ovat keskeinen tietovaranto, mutta toisten viranomaisten käyttämää tietoa on myös monilla muilla kuin niistä vastaavilla viranomaisilla (esimerkiksi Verohallinto, tulli, ajoneuvohallinto, Kansaneläkelaitos jne.).

Ratkaisu: Toiminnallinen kokonaisuus, tuote, palvelu tai toimintatapa, joka ratkaisee organisaation tunnistaman liiketoiminnallisen ongelman tai tarjoaa mahdollisuuden käyttää hyväksi uusia liiketoimintamahdollisuuksia. Tietotekniikassa ratkaisuiksi nimitetään usein myös tietoteknisistä komponenteista integrointi- ja käyttöpalvelujen avulla aikaansaatua toiminnallista kokonaisuutta.

Sähköinen asiointi (eServices): Sähköisellä asioinnilla tarkoitetaan organisaation palvelujen käyttämistä tieto- ja viestintätekniikan keinoin toteutetuilla vuorovaikutusvälineillä. Sähköistä

[1] Listaus käytetyistä käsitteistä ja niiden määritelmistä ei ole kattava. Niiden toivotaan kuitenkin helpottavan loppuraportin lukemista

asiointia kehitettäessä kehitetään koko asiointiprosessia, joka muodostuu asiakkaan käyttöliittymästä palveluun sekä palvelun tuottamiseen liittyvistä prosesseista organisaatiossa (taustaprosessit). Asiakkaita ovat palvelun käyttäjät, joina julkishallinnon kohdalla nähdään kansalaiset, yritykset ja viranomaiset ja kaupallisessa toiminnassa kuluttajat ja yritysasiakkaat. Sähköisen asioinnin toteutusten päämääränä usein on palvelun tuottamisen kustannuksen pienentäminen sekä palvelun laadun, saatavuuden ja hyödynnettävyyden parantaminen niin palvelun käyttäjän kuin tuottajankin näkökulmasta.

Sähköinen hallinto (eGovernment): Sähköinen hallinto on tulos kehityksestä, jossa julkinen hallinto on laajasti soveltanut sähköisten asioinnin keinoja palvelujensa tuottamisessa ja jakelussa sekä omassa hallinnossaan.

Sähköinen kuuleminen ja osallistuminen (eConsultation ja eParticipation): Sähköinen kuuleminen ei eroa huomattavasti ns. perinteisestä kuulemisesta tavoitteiltaan ja menetelmiltään, vaan tärkeimpänä erottavana tekijänä on tieto- ja viestintätekniikan käyttö kuulemisen toteuttamisessa. Sähköisen kuulemisen menetelmiä ovat muun muassa verkkokeskustelut, lomake- ja muut kyselyt, paneelit ja sähköposti. Laajennettuna kuulemisen käsite sisältää myös osallistumisulottuvuuden, jolla tarkoitetaan toimintaa, jossa tieto- ja viestintätekniikkaa apuna käyttäen poliittista osallistumista sekä laajennetaan että syvennetään mahdollistamalla a) kansalaisten yhteydet toisiinsa ja b) edustajiinsa ja hallintoihin. (Kts. myös ’Verkkodemokratia’)

Sähköinen palvelu: Sähköinen palvelu määritellään tässä raportissa organisaation asiakkaalleen tarjoamana sähköisenä palvelurajapintana tai palvelun jakelukanavana. Tavoitetilassa kanava perustuu sellaiseen sähköisen asioinnin toteutukseen, jossa sama toteutus palvelee useita eri jakelukanavia, kuten puhelin- ja fyysistä asiointia (vrt monikanavaisuus). Sähköisen palvelun edellytyksenä on, että palvelutapahtuma tai hyödykkeen siirto on jossain palveluprosessin käyttö- tai hallinnointivaiheessa digitaalisessa esitysmuodossa.

Tietohallinto: Tietohallinto on organisaation toiminto, johon kuuluvat kaikki tiedon hallintaan, käsittelyyn, välittämiseen ja esittämiseen liittyvät periaatteet, toiminnot, järjestelmät ja tekniikat.

Tietosuoja: Tietosuojalla tarkoitetaan yksilöä koskevien tietojen suojaamista oikeudettomalta käytöltä henkilötietoja käsiteltäessä. Henkilötietoja ovat kaikki tiedot, jotka voidaan tunnistaa yksittäistä henkilöä tai hänen perhettään koskeviksi, eivät siis yksin henkilötunnukset.

Tietoturva: Tietoturvalla tarkoitetaan hallinnollisia ja teknisiä toimia, joilla varmistetaan se, että tiedot ovat vain niiden käyttöön oikeutettujen saatavilla, ettei tietoja voida muuttaa muiden kuin siihen oikeutettujen toimesta ja että tiedot ja tietojärjestelmät ovat niiden käyttöön oikeutettujen hyödynnettävissä. Tietoturvaan liittyviä käsitteitä ovat pääsynvalvonta (access control), salassapito (secrecy), yksityisyys (privacy), todennus (authentication), eheys (integrity) ja turvallisuus (safety).

Verkkodemokratia (eDemocracy): Kansanvaltaan liittyvien päätöksentekoprosessien, vaalien ja äänestysten, osallistumisen ja vaikuttamisen sekä muiden demokratiakäytäntöjen hoitamista tieto- ja viestintätekniikkaa hyödyntämällä.

Verkkopalvelut: Verkkopalveluilla ymmärretään laajasti ottaen digitaalisen sisällön ja sähköisten palveluiden avulla tapahtuvaa palvelutuotantoa, jossa palveluiden tuottaja ja asiakas kommunikoivat tietokoneen ja tietoverkon välityksellä. Verkkopalvelut voidaan karkeasti jakaa sekä tiedottaviin että operatiivisiin. (Wikipedia, 2007.) Verkkopalvelulla käsitetään lähinnä in-

ternet-välitteisiä palveluita. Paitsi operatiivisina, verkkopalvelut käsitetään juuri kehittäjäorganisaatioissa voimakkaasti palveluprosesseissa sisällä olevina.

Yhteentoimivuus: Yhteentoimivuudella tarkoitetaan toiminnan eri tasojen ja toimijoiden sisäistä sekä niiden välistä saumatonta toimintaa. Toiminnan tasoja ovat muun muassa strategiat, palvelut, prosessit, organisaatiot, tiedot, määritelmät, termistö, teknologia. Yhteentoimivuuden parantamisen välineenä julkisessa hallinnossa käytetään kokonaisarkkitehtuuria.

Yhteispalvelu: Yhteispalvelu on tapa tarjota useamman eri viranomaisen palveluja keskitetysti yhdestä paikasta. Yhteispalvelussa yksi viranomainen hoitaa toisen viranomaisen avustavia asiakaspalvelutehtäviä yhteispalvelusopimuksen nojalla. Käytännössä yhteispalvelua käytetään kuvaamaan myös laajempia yhteisiä asiakaspalvelujärjestelyjä.

4 AIKAISEMMAT STRATEGIAT JA LINJAUKSET

4.1 TIETOYHTEISKUNTAPOLITIIKKAA KOSKEVAT STRATEGIAT

Osana hallituksen tietoyhteiskuntaohjelman toteuttamista laadittiin vuoden 2006 aikana kansallinen tietoyhteiskuntastrategia vuosille 2007–2015. Strategiassa määriteltiin kansallisen visio ja tavoitetila Suomen tietoyhteiskuntakehitykselle. Strategiassa kuvattiin lisäksi suomalaisen tietoyhteiskunnan nykytilaa sekä kansallisen ja kansainvälisen toimintaympäristön muutoksia. Suomen aiemmat tietoyhteiskuntastrategiat ovat vuosilta 1995 ja 1998.

Hallitusohjelman mukaisesti 2007 - 2011 kansallisen tietoyhteiskuntastrategian toimeenpanosta vastaa viestintäministerin johdolla toimiva Arjen tietoyhteiskunnan neuvottelukunta (asetettu kesäkuussa 2007). Neuvottelukunnan työn tavoitteena on luoda Suomesta kansainvälisesti vetovoimainen, ihmisläheinen ja kilpailukykyinen osaamis- ja palveluyhteiskunta. Tietoyhteiskuntastrategian pohjalta valtioneuvosto hyväksyi kesäkuussa 2007 valtioneuvoston periaatepäätöksen tietoyhteiskuntapolitiikan tavoitteista vuosille 2007 - 2011.

4.2 KANSALLISET SÄHKÖISEN ASIOINNIN STRATEGIAT

Suomen aiempi sähköisen asioinnin strategia 'Asiointipalvelujen kehittäminen tieto- ja viestintätekniikan keinoin’ julkaistiin joulukuussa 2005. Strategian visiona oli, että vuonna 2010 sekä valtion laitokset että kunnat ovat vieneet asiointipalvelunsa yleisesti verkkoon. Palvelujen kehittäminen perustuu toiminnan uudelleensuunnitteluun, jossa on otettu huomioon tieto- ja viestintätekniikan antamat mahdollisuudet uudistaa palveluprosessi ja määritellä uudet sähköiset palvelutarpeet.

Ennen vuotta 2005 Suomella ei ollut varsinaista sähköisen asioinnin kehittämisstrategiaa. Tietoyhteiskunta asiain neuvottelukunnan sähköisen asioinnin jaoston vuonna 2001 julkaisemaa niin sanottua Backmanin raporttia voidaankin pitää sellaisena, vaikka se ei strategia pyrkinyt olemaankaan. Toimintaohjelman ytimenä olivat hallinnon tietoyhteiskuntakehityksen kipupisteet ja niiden parantamiseksi suunnitellut toimenpidesuositukset.

Myös kunnat ja alueet ovat luoneet verkkopalvelu- ja tietohallintostrategioita ja Suomen Kuntaliitto hyväksyi omat tietoyhteiskuntapoliittiset linjaukset syksyllä 2008.

4.3 IT-TOIMINNAN KOKONAISKOORDINAATION VAHVISTAMINEN

Valtion tietohallinnon menettelytapojen kehittämistä ja kokonaiskoordinaation parantamista valmistelleen TIME-työryhmän (Tietohallinnon menettelytavat valtionhallinnossa) loppuraportin pohjalta käynnistettiin vuonna 2004 valtion tietohallinnon uudistamishanke (ValtIT). Keskeisenä tavoitteena uudistuksessa on, että valtion IT-toiminta tukee koko valtionhallinnon kehittämistä asiakaspalvelun parantamiseksi ja toiminnan tehostamiseksi. Keväällä 2005 valtiova-

rainministeriöön perustettiin valtion IT-johtamisyksikkö ja käynnistettiin valtion IT-johtoryhmän toiminta.

Vuoden 2005 aikana valmistellun valtion IT-strategian linjaukset ovat: 1. Joustavat palvelut, tyytyväiset asiakkaat ja 2. Tehokas, turvallinen ja verkottunut hallinto. IT-strategian linjaukset hyväksyttiin 15.6.2006 valtioneuvoston periaatepäätöksenä. Periaatepäätöstä toteutetaan ValtIT:n viidessä kehittämisohjelmassa.

TIME-työryhmän jatkoksi asetettiin KuntaTIME-työryhmä kehittämään kuntien ja valtion tietohallinnon yhteisiä menettelytapoja ja koordinointia. Työryhmän esitysten pohjalta pääministeri asetti lokakuussa 2005 KuntaIT-työryhmän, jonka tehtävänä oli valmistella esitys kuntien yhteistyötä tiivistävän KuntaIT-yksikön organisoinnista sekä rahoituksesta ja tehtävistä. Työryhmän esitysten pohjalta käynnistettiin KuntaIT-hanke 1.2.2006 ja KuntaIT-yksikkö aloitti toimintansa 1.10.2006 sisäasiainministeriössä. Hallitusohjelman mukaisesti KuntaIT:n toiminta siirtyi 1.1.2008 lukien valtiovarainministeriöön.

KuntaIT-toiminnan tarkoituksena on tieto- ja viestintätekniikkaa hyödyntämällä aikaan saada kansallisesti yhteentoimivia, asiakaslähtöisiä ja tuloksellisuutta lisääviä palveluja ja palvelukokonaisuuksia koko kuntasektorin käyttön. KuntaIT-toiminnassa ohjataan verkostomaista tietohallintoyhteistyötä ja yhteensovitetaan sen yhteistyötä valtionhallinnon ja muiden sidosryhmien kanssa sekä tuetaan osaltaan kunta- ja palvelurakenteen ja julkisten palvelujen uudistamista.

KuntaTIME-työryhmän pohjalta asetettiin marraskuussa 2006 OpetusTIME-työryhmä valmistelemaan esitystä opetustoimen tietoyhteiskuntakehityksen sekä tieto- ja viestintätekniikan hyödyntämisen kannalta keskeisistä toimenpiteistä sekä keskitetyn ohjauksen sekä yhteisten ratkaisujen ja arkkitehtuurin tarpeista ja rajauksista. Työryhmän ehdotukset valmistuivat huhtikuussa 2007.

OpetusTIME-työryhmän keskeiset ehdotukset muodostuvat opetustoimen tietoyhteiskuntakehityksen kärkihankkeista. Kärkihankkeilla vahvistetaan mahdollisuuksia elinikäiseen oppimiseen ja sen suunnitteluun sekä parannetaan opetustoimen tuottavuutta. Kärkihankkeet uudistavat oppimisympäristöjä sekä opiskelijoiden ja muiden kansalaisten, koulutuspalvelujen tuottajien ja opetushallinnon toimintaa.

Tietoyhteiskuntaohjelman ministeriryhmä päätti maaliskuussa 2006 valita Kansaneläkelaitoksen sosiaali- ja terveydenhuollon kansallisen sähköisen arkistopalvelun hallinnoijaksi. Samalla päätettiin vahvistaa sosiaali- ja terveysministeriön ohjausvaltaa sosiaali- ja terveydenhuollon tietohallinnon osalta.

KuntaTIME-työryhmän loppuraportissa esitettiin, että koko julkisen hallinnon IT-toimintaa koordinoivan JulkIT:n toiminta käynnistettäisiin vuoteen 2009 mennessä. KuntaTIME-työryhmän jälkeen tarkempaa suunnittelua JulkIT:n toiminnasta ei ole tehty ennen tätä hanketta.

4.4 KANSAINVÄLINEN STRATEGIATYÖ

Sähköisen hallinnon kansainvälisiä toimijoita ovat EU, OECD, erilaiset standardointielimet sekä YK. Viimeksi mainitun merkitys Suomen kehitykselle on ollut pieni lukuun ottamatta sen

alaisissa elimissä luotuja standardeja. Suomen kannalta vertailukelpoiset maat löytyvät joko OECD tai EU jäsenmaista, lähinnä Pohjoismaissa ja joistakin Länsi-Euroopan valtioista.

Tietoyhteiskuntakehityksen eri osa-alueet on Euroopan unionin komissiossa kerätty tietoyhteiskunta ja media -pääosaston (DG INFOSOC) alle. Sen keskeisin ohjelma on i2010, joka jatkaa eEurope ohjelmien perinnettä. Sähköisen asioinnin toimenpideohjelma (eGovernment Action Plan) on osa i2010-ohjelmaa. Toimenpideohjelma perustuu kahden vuoden välein järjestettävien ministerikonferenssien julkilausumiin. Niissä myös seurataan ohjelman edistymistä ja tehdään päätöksiä painopisteiden muuttamisesta. Seuraava ministerikokous on syksyllä 2009 Ruotsin puheenjohtajuuskaudella.

Ohjelman toteutusta tuetaan rahoittamalla hankkeita CIP-ohjelmasta (Competitiveness and Innovation Framework Programme). Rahoitus jakautuu erikokoisiin hankkeisiin, mutta keskeinen uusi rahoitusmuoto on rahoittaa niin sanottuja laajoja pilotteja (large scale pilot). Painopistealueelle 3 on käynnistetty rajat ylittävää sähköistä hankintatointa pilotoiva hanke PEPPOL ja painopistealueelle 4 eurooppalaista tunnistusjärjestelmää pilotoiva hanke STORK. Kummankin hankkeen budjetti on noin 20 miljoonaa, josta komission rahoitus on puolet. Suomi on mukana PEPPOL-hankkeessa. Lisäksi tarkoitus on käynnistää vastaava palveludirektiivin implementointia tukeva hanke SPOCKS.

Suomen kansalliset strategiat ovat olleet hyvin samansuuntaisia kuin EU:n sähköisen hallinnon toimenpideohjelma.

Tietotekniikan pääosastolla (DG DIGIT) on IDABC-ohjelma, jonka työohjelmassa on sektorikohtaisia sähköisen hallinnon sovelluksia sekä yleisiä selvityksiä ja ratkaisuja. Se on esimerkiksi tuottanut avoimeen lähdekoodiin pohjautuvan ryhmätyö- ja julkaisualustan (Circa). Sitä ja muita vastaavia tuotteita voidaan hyödyntää vapaasti jäsenmaissa. IDABC:n toimesta on myös laadittu erilaisia ohjeita tai suosituksia. Yksi viimeaikaisista suosituksista on EIF (European Interoperability Framework). Sen kohteena ovat rajat ylittävät verkkopalvelut, mutta sitä voidaan hyödyntää myös kansallisesti. Useita IDABC:n selvityksiä on hyödynnetty tehtäessä kansallisia ratkaisuja, joissa halutaan seurata eurooppalaista kehitystä.

OECD:n sähköisen hallinnon maatutkinta Suomesta valmistui vuonna 2003. Sen jälkeen OECD on tehnyt vastaavan tutkinnan useista muista maista. OECD on myös tuottanut joukon katsauksia ja raportteja, joita on hyödynnetty myös kansallisesti. Vuonna 2009 käynnistyy Suomen hallinnon maatutkinta, jonka osana on tarkoitus tehdä päivitys sähköisen hallinnon tilasta.

5 MUUTOKSET TOIMINTAYMPÄRISTÖSSÄ

5.1 GLOBALISAATIO JA ALUEKEHITYS

Suomeen heijastuu muutosvoimia, joiden ennakointi ja joihin vastaaminen on maamme positiivisen kehityksen jatkumisen edellytys. Tällaisia tekijöitä ovat nopeasti heikentynyt kansainvälinen taloustilanne, globalisaatio, ilmastonmuutos, energiapoliittiset kysymykset sekä Suomen ja Euroopan unionin kilpailukyvyn kehittäminen. Kansallisella tasolla merkittäviä muutostekijöitä ovat muun muassa väestön ikärakenteen muutos, eläköityminen, alueiden kehityksen eriytyminen, sosiaali- ja terveyspalveluiden kysynnän kasvu sekä julkisten palveluiden saatavuuden, laadun ja rahoituksen turvaaminen.

Globaalissa taloudessa erityisesti valmistusteollisuutta siirtyy halvemman kustannustason maihin ja lähelle kasvavia markkinoita. Suomessa tämä aiheuttaa joillakin alueilla äkillisiä työvoiman vähennyksiä ja synnyttää ongelmia alueiden tuotantorakenteessa. Kehityksellä voi olla aluerakennetta keskittävä ja paikallisuutta vahvistava vaikutus. Samalla se avaa kuitenkin uusia mahdollisuuksia talouden kehitykselle. Vaikutukset eri alueiden elinkeinorakenteeseen ovat erilaisia ja alueiden kyky vastata muutoksiin on erilainen.

Muuttoliike vääristää ikärakennetta harvaan asutuilla alueilla ja hyvinvointi-, sosiaali- ja koulutuspalveluiden tarve eriytyy. Tämä on suuri haaste kuntien ja valtion taloudelle ja palvelujen järjestämiselle. Muuttoliike ja alueellisten erojen kasvu edellyttää erilaisia, uutta teknologiaa hyödyntäviä, ratkaisuja turvata julkisten palveluiden saatavuus ja laatu kaikilla Suomen alueilla.

Globalisaation edetessä kansallisesti merkittäväksi haavoittuvuustekijäksi voi muodostua päätöksenteon, tuotannon, omistajuuden ja osaamisen siirtyminen ulkomaille. Tämä koskee yhteiskunnan toimivuuden kannalta keskeisiä tietoverkkoja, tietojärjestelmiä ja tietovarantoja sekä suomalaista yritystoimintaa.

5.2 IKÄÄNTYMISEN TUOMAT MUUTOSPAINEET

Suomen väestönkasvu on hidasta ja työikäisen väestön määrä on kääntymässä laskuun. Tulevina vuosina työvoiman riittävyysongelmat näkyvät erityisesti kuntasektorilla. Ikärakenteen muutos vaikuttaa työvoiman saatavuuteen palvelusektorilla kasvavilla kaupunkiseuduilla ja kaikilla toimialoilla vaikeilla väestötappioalueilla. Kuvattu kehitys voi vaarantaa peruspalveluiden saatavuuden koko maassa.

Vuoteen 2015 mennessä valtion budjettitalouden 120 000 henkilöstä on arvioitu poistuvan noin 40 000 henkilöä eli 33 prosenttia. Myös kuntasektorilla näkymät ovat samankaltaisia, osin vaikutukseltaan voimakkaampiakin. Kunnallisesta henkilöstöstä yli 80 prosenttia toimii sosiaali- ja terveydenhuollon sekä opetus- ja kulttuuritoimen tehtävissä. Kuten valtiosektorillakin lähivuo-

sina ikärakenteen muutos ja suurten ikäluokkien siirtyminen pois työmarkkinoilta tulevat lisäämään muun muassa sosiaali- ja terveydenhuollon henkilöstön tarvetta.

Julkisen sektorin toimintaan ja rahoitukseen kohdistuvat haasteet edellyttävät merkittäviä rakenne- ja toimintatapauudistuksia. Toisaalta eläköitymiskehitys mahdollistaa näiden välttämättömien rakenteellisten uudistusten läpiviennin. Teknologian tehokkaalla käytöllä ja uusilla palveluiden tuotantotavoilla on kyettävä tehostamaan toimintaa ja vapauttamaan henkilötyötä inhimillistä vuorovaikutusta edellyttäviin tehtäviin.

5.3 TEOLLISESTA YHTEISKUNNASTA PALVELUYHTEISKUNTAAN

Vuonna 2006 julkaistun kansallisen tietoyhteiskuntastrategian mukaan tulevaisuuden tietoyhteiskunta on kehittynyt palveluyhteiskunta. Tieto- ja viestintätekniikan laajamittainen hyödyntäminen tehostaa palvelutuotantoa. Se myös mahdollistaa niin fyysisten kuin sähköisten palveluiden rakenteellisen uudistamisen eli täysin uudenlaisten tuotantomallien, palveluiden ja palveluyhdistelmien kehittämisen. Samalla tuotteen ja palvelun välinen raja hämärtyy: palveluja tuotteistetaan ja asiakkaille tuotetaan fyysisten tuotteiden ja palveluiden yhdistelmiä.

Konvergoituvassa ympäristössä samoja palveluita tuottavat niin julkiset, yksityiset kuin kolmannen sektorin organisaatiot. Eri toimijoiden yhteistyö lisääntyy ja samalla syntyy uudenlaisia palveluiden yhdistelmiä. Esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollon palveluketju koostuu usein monen palvelutuottajan, sekä yksityisen että julkisen, palveluista ja sektorilla ostopalveluina tuotettujen yksityisten palveluiden osuus on merkittävä ja tulee todennäköisesti korostumaan (esimerkiksi palvelusetelin käytön laajeneminen). Sekä sähköisiä että fyysisiä palveluja ja niiden yhdistelmiä tuotetaan ja kilpailutetaan alueellisesti, kansallisesti ja kansainvälisesti. Ennakointi ja itsepalvelu lisääntyvät sähköisissä palveluissa. Muissa palveluissa korostuvat puolestaan henkilökohtainen vuorovaikutus ja räätälöitävyys.

Palvelutuotannon konvergenssikehitys edellyttää siirtymistä teollisen yhteiskunnan rakenteista ja toimintamalleista osaamis- ja palveluyhteiskunnan rakenteisiin ja toimintamalleihin. Se edellyttää myös vahvaa asiakas- ja prosessilähtöisyyttä toiminnan kehittämisessä organisaatiolähtöisyyden sijaan. Palveluja on tuotteistettava, kustannuslaskentaa ja laatukriteerejä kehitettävä sekä tietorakenteiden ja tietojärjestelmien yhteentoimivuutta parannettava. Jotta muutokset pystytään viemään onnistuneesti läpi, tarvitaan merkittäviä panostuksia henkilöstön ja johdon osaamisen kehittämiseen.

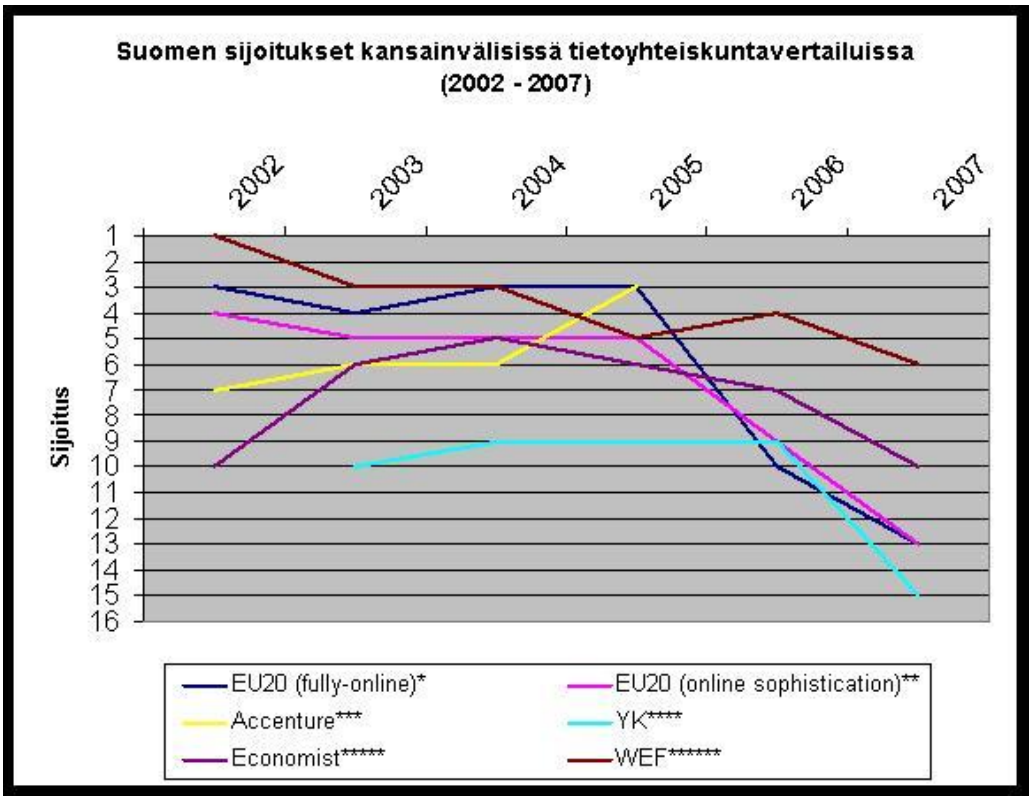
5.4 TIETOYHTEISKUNTAKEHITYS JA JULKINEN HALLINTO

Suomen julkisen hallinnon tietoyhteiskuntakehitys kansainvälisissä vertailuissa

Suomi on maailmanlaajuisesti tunnustettu tietoyhteiskunta sekä monilla osa-alueilla myös tietoyhteiskuntakehityksen edelläkävijä ja aktiivinen kansainvälinen toimija. Suomen vahvuuksia ovat kansainvälisesti tarkasteltuna korkea koulutustaso, alueellinen ja sosiaalinen tasa-arvo, hyvä hallintokulttuuri, kansalliset tietovarannot, tiedon julkisuus sekä kansalaisten vahva luottamus sähköisiin palveluihin.

Suomen sijoitukset kansainvälisissä tietoyhteiskunta- ja sähköisen asioinnin vertailuissa ovat kuitenkin heikentyneet viime vuosina erityisesti julkisen hallinnon tietoyhteiskuntakehityksen

osalta. Edelläkävijän aseman menetys on johtunut siitä, että aiemmin vertailuissa heikommin menestyneet maat ovat kuroneet etumatkaa umpeen. Toisaalta sijoitusten putoamisen taustalla on monia Suomen hallintoon liittyviä asioita kuten sähköiseen asiointiin liittyvien konkreettisten strategisten tavoitteiden hajanaisuus, valintojen puutteellisuus, ohjauksen heikkous, pirstoutunut sähköisen asioinnin kehittämistyö ja palvelutarjonta sekä ongelmat tiedon yhteiskäytössä ja tietojärjestelmien yhteentoimivuudessa.



Kuva 1: Suomen sijoitukset kansainvälisissä tietoyhteiskunta-, ICT ja sähköisen hallinnon vertailuissa vuosina 2002 – 2007

Huomioitavaa on, että aiemmin mainitut kansainväliset vertailut painottuvat lähinnä valtionhallinnon sähköisten palveluiden tarjontaan. Suomen julkisen hallinnon tehtävistä johtuen ratkaisevaa palvelujen laadun ja tuottavuuden kannalta on kuitenkin se, miten hyvin tieto- ja viestintäteknologiaa hyödynnetään perinteisessä palvelutuotannossa, esimerkiksi kuntasektorilla. Sähköisen palvelun rooli on tuottaa palvelutuotannon kokonaisuuteen integroitu palvelun käyttäjää ja tuottajaa hyödyttävä itsepalvelukanava. Useimmissa tapauksissa se tarkoittaa jonkin palvelukokonaisuuden osaprosessia, joka saadaan vaivattomammaksi, nopeammaksi ja halvemmaksi teknologian avulla. Hyviä esimerkkejä ovat tekstiviestit liitettynä matkalipun ostoon, kirjaston varauksiin, terveydenhuollon ajanvarauksiin tai koulutukseen hakeminen sähköisesti. Tärkeää on myös muistaa, että investoinnit tietotekniikkaan eivät tuo suoraan toivottua vaikutusta toiminnalliseen tehokkuuteen - vasta toiminnan automatisoinnilla ja toiminnan muuttuessa tuottavuuspotentiaali realisoituu.

Sähköisen asioinnin ja hallinnon tila Suomessa

Kaikilla valtion virastoilla on omat Internet-sivut tai virasto on mukana hallinnonalan tai muiden viranomaisten yhteisportaaleissa. Verkossa olevia lomakkeita tarjoaa 76 prosenttia viras-

toista ja 55 prosenttia virastoista on sähköistänyt asiointipalvelujaan tai suunnittelee niiden sähköistämistä.

Sähköisen asioinnin menestystarina on ollut muun muassa alkuvuonna 2007 lanseerattu verohallinnon verokortti verkossa -palvelu. Lokakuuhun 2008 mennessä verokorttia oli tilattu verkon kautta lähes 500 000 kertaa. Myös Kansaneläkelaitoksen sähköisten palvelut ovat olleet käytettyjä; vuonna 2007 Kelan Internet-sivuja käytettiin yhteensä 6 miljoonaa kertaa ja tunnistettuja asiointitapahtumia oli 1,5 miljoonaa kappaletta Opetushallituksen ylläpitämää koulutuksen tarjontapalveluun tehtiin puolestaan hakuja ja kyselyitä lähes 12 miljoonaa kappaletta vuonna 2008 ja koulutukseen haki sähköisten hakupalvelujen kautta arviolta 220 000 henkilöä.

Myös kaikilla kunnilla on käytössä omat Internet-sivut ja moni kunta on lisäksi mukana useamman kunnan yhteisissä seutu- tai alueportaaleissa. Lähes kaikki kunnat tarjoavat kirjastojen sähköisiä palveluita verkoissa ja sähköisiä lomakkeita tarjoaa kunlaisille noin 75 prosenttia kunnista.

Kuntien kannalta on huomioitava, että kunnilla on suhteellisen vähän yksinkertaisia hakemuksen perusteella tehtäviä päätösprosesseja, esimerkkinä päivähoitopaikan tai kunnan vuokraasunnon hakeminen. Yksinkertaisilta vaikuttavat hakemusprosessit voivat tosiasiassa olla hyvinkin monimutkaisia. Esimerkiksi toimeentulotuen hakeminen on kunnan sosiaalityötä täydentävä väline, rakennuslupa on neuvontavelvoitteita sisältävä konsultoiva prosessi ja lääkäriajan varaaminen on monista käytännön syistä mahdollista toteuttaa verkon välityksellä vain silloin kun asiakas on jo tietyssä hoitoprosessissa.

Julkisen hallinnon verkkopalveluista kuntien verkkosivuja käytetään eniten. Valtiovarainministeriön loppuvuonna 2008 teettämän Julkisen hallinnon verkkopalvelut -tutkimuksen mukaan 47 prosenttia vastaajista oli viimeisen kolmen kuukauden aikana käynyt oman asuinkuntansa verkkosivuilla. Kuntien verkkosivujen jälkeen suosittuja verkkopalveluja ovat mol.fi, kela.fi, vero.fi ja kirjastot.fi. Ainoastaan 16 prosenttia tutkimukseen haastatellusta tuhannesta vastaajasta ei ollut käyttänyt mitään kyselyssä mainittua verkkopalvelua. Vaikka sähköisten palveluiden kysyntä on kasvanut, ovat halu henkilökohtaiseen palvelukontaktiin ja sähköisten palveluiden käytön arkuus suurimpia esteitä julkisen hallinnon verkkopalveluiden käytölle.

SADe-hankkeen aikana tehtyjen selvitysten mukaan valtionhallinnon arvioidut ICT-kustannukset olivat vuonna 2007 noin 860 miljoonaa euroa. Vuoden 2008 ICT-kustannusten odotetaan nousevan yli 900 miljoonaan euroon. Kuntien arvioidut ICT-kustannukset olivat vuonna 2007 noin 680 miljoonaa euroa ja vuoden 2008 kustannusten odotetaan nousevan noin 710 miljoonaan euroon.[2]

Julkinen hallinto tarjoaa siis laajasti sähköisiä palveluita sekä yrityksille että kansalaisille, mutta etenkin vuorovaikutteisten asiointipalveluiden osalta kehitys on edelleen alkuvaiheessa. Toisaalta Suomi on tietoisesti valinnut linjakseen kokonaisvaltaisen, rakenteista ja toimintamalleista lähtevän uudistamisen yksittäisten verkkopalveluiden kehittämisen sijaan. Tavoitteena on parantaa julkisen sektorin tuloksellisuutta uudistamalla rakenteita ja toimintamalleja sekä hyödyntämällä tietojohtamista ja teknologiaa.

Suomen eDemokratian tila

[2] Julkisen hallinnon ICT-kustannuksia on analysoitu tarkemmin luvussa 11.

Tammikuussa 2008 julkaistussa YK-selvityksessä havaittiin, että Suomi sijoittuu kansainvälisessä vertailussa sijalle 45 arvioitaessa hallinnon kansalaisille verkossa tarjoamia osallistumisen ja vaikuttamisen kanavia.

Suomi ryhtyi melko eturivissä kehittämään kansalaisten kuulemista verkon välityksellä. Otakantaa.fi edusti kansainvälisen kehityksen kärkeä avautuessaan vuonna 2000, mutta sittemmin kehitysaskelet ovat olleet hitaita. Otakantaa.fi ei kuitenkaan ole lyönyt itseään läpi sen enempää hallinnossa kuin kansalaisten tai järjestöjenkään keskuudessa.

Verkko-osallistumiskanavia on Suomessa edelleen vähän ja ne ovat hajallaan. Lisäksi verkossa tapahtuva kuuleminen ja vuorovaikutus eivät ole muuttuneet luontevaksi osaksi hallinnon arkipäivää. Keskeisiä esteitä ovat olleet toimintatapojen hidas muuttuminen, puuttuva osaaminen sekä resurssien suuntaaminen. Verkko-osallistumista on jossain määrin kytketty valmisteluun viemällä perinteisiä menettelyjä ja toimintatapoja sellaisenaan sähköiseen ympäristöön. Toisaalta harvakseltaan tapahtuva, yksittäisiin hankkeisiin liittyvä kansalaisten kuuleminen verkkofoorumeilla on tavoittanut kansalaisia vain satunnaisesti. Kansalaisten näkökulmasta verkon kautta tapahtuva kuuleminen on ollut hallintokeskeistä eikä osallistumisen yhteys päätöksentekoon ole aina ollut riittävän selkeää, jotta osallistuminen verkkofoorumeilla olisi kansalaisten näkökulmasta ollut mielekästä.

Sähköisen osallisuuden kehittämistyötä on myös tehty liiaksi järjestelmän ja tekniikan näkökulmasta eikä kehitystyössä ole riittävässä määrin mielletty eroa asiakaspalautteen ja osallisuuden välillä.

6 YLEINEN VIITEKEHYS, TAVOITTEET JA LINJAUKSET

6.1 JULKISEN HALLINNON ASIAKASPALVELURAKENNE

Julkisten asiakaspalvelujen rakennetta on viime vuosina ryhdytty kehittämään uusimuotoisella konseptilla, jossa palvelut jaetaan front office ja back office -palveluihin. Visio vuoteen 2015 määriteltiin seuraavasti:

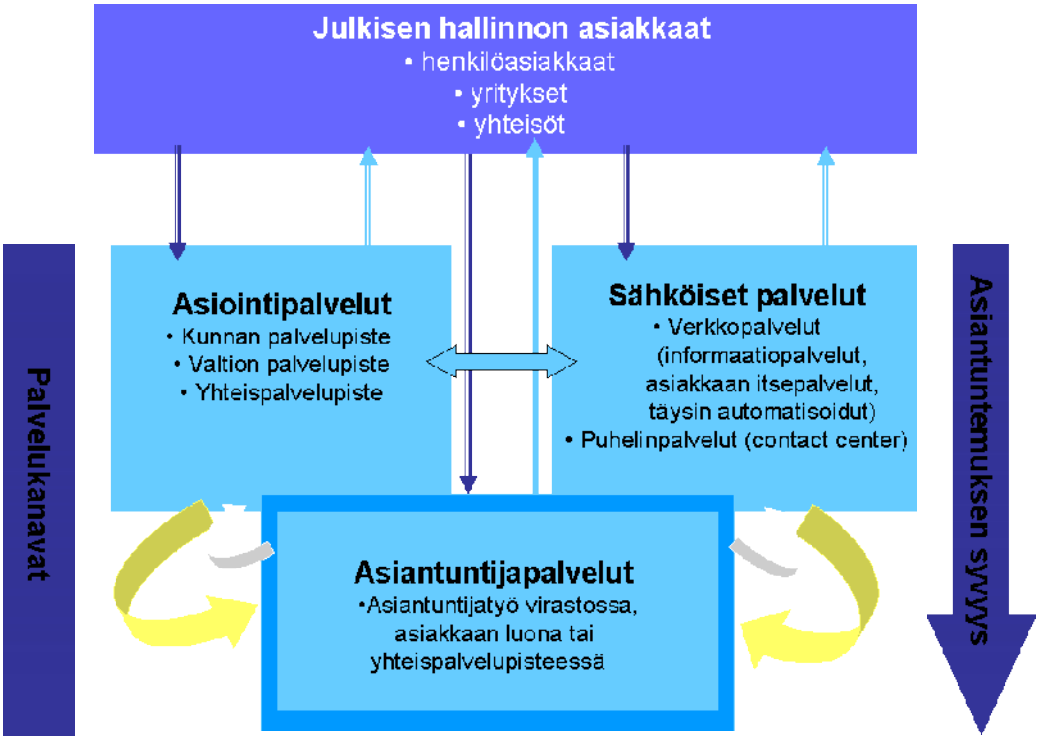
1. Asiakkaan pääsy kunnallisiin palveluihin sekä valtion alue- ja paikallishallinnon palveluihin pääsääntöisesti tarjotaan yhteispalveluna hallinnonalasta riippumatta silloin kun ei ole kysymys henkilökohtaisessa vuorovaikutuksessa annettavista asiantuntijapalveluista. Asiakkaan näkökulmasta yhden luukun periaate lisää palvelun saatavuutta. Asiakkaan kannalta ei ole olennaista järjestääkö palvelut kunta vai valtio tai miten palvelujen järjestäminen on organisoitu eri hallinnonaloille. Yhteisillä asiakasrajapinnoilla luodaan palvelukanaviin tehokkuutta ja turvataan täten palvelujen saatavuutta.

2. Palvelut ryhmitellään sen mukaan, onko palvelu suoritettavissa loppuun saakka fyysisenä yhteispalveluna vai edellyttääkö palvelun saaminen henkilökohtaista vuorovaikutusta asiantuntijan kanssa tai viranomaiskontaktia, taikka onko se suoritettavissa alusta loppuun sähköisesti. Näillä kriteereillä palvelut jakautuvat yhteisiin asiakaspalveluihin eli yhteispalveluihin ja sähköisiin informaatiopalveluihin (= front office-palvelut) sekä asiantuntija- ja viranomaispalveluihin ja vuorovaikutteisiin sähköisiin palveluihin (= back office-palvelut).

Sittemmin on uusittu yhteispalvelua koskeva laki[3], jossa yhteispalvelupisteissä annettu palvelu on määritelty avustavaksi asiakaspalveluksi. Yhteispalvelun edelleen kehittämiseksi on selvitysmies Timo Kietäväinen tehnyt ehdotuksen yhteispalveluksi, jossa yhteispalvelupisteet laajenisivat yhteispalvelutoimistoiksi, joissa ei enää olisi pelkästään avustavaa asiakaspalvelua vaan siihen yhdistettäisiin myös asiantuntijapalvelua tilanteen mukaan erilaisia palvelukanavia hyödyntäen.Esitysten perusteella on asetettu yhteispalvelujen laajentamishanke.

Samaa asiakaspalvelukonseptia on lisäksi suunniteltu toteutettavaksi aluehallinnon kehittämishankkeessa. Sen monikanavaista toteuttamista tukee osaltaan myös sähköisen hallinnon ja asioinnin kehittämisen SADe-hankkeessa. Konseptia havainnollistetaan alla olevalla kuvalla:

[3] Laki julkisen hallinnon yhteispalvelusta 2.3.2007/223.



Kuva 2: Julkisen hallinnon asiakaspalvelun viitekehys

6.2 SÄHKÖISEN ASIOINNIN JA HALLINNON TAVOITETILA

Hankkeen tavoitteet

SADe-hankkeen toimeksiannossa on alustavasti määritelty tavoitetila Suomen sähköisen asioinnin ja hallinnon kehittämiselle:

> **Suomessa on verkottunut julkinen hallinto, jossa hallinnon palvelut ovat monikanavaisesti saatavissa ja helposti löydettävissä kansalaisen elämäntilannetta ja yrityksen elinkaaren vaihetta tukevina. Kansalaiselle ja yritykselle julkinen hallinto näkyy yhtenä ja yhtenäisenä kokonaisuutena.**

Julkisen hallinnon sähköisen asioinnin ja sähköisen hallinnon kehittämisen tavoitteiden tulee olla yhdensuuntaisia yleisten hallinnon kehittämisen tavoitteiden ja linjausten kanssa ja toteuttaa niitä omalta osaltaan, ja toisaalta vastata tämän hankkeen toimeksiannossa hahmotettua tavoitetilaa. Edellä on kuvattu hallinnon monikanavaisen kehittämisen visiota sekä hallinnon tuottavuudelle yleisesti asetettuja tavoitteita. Sähköisen asioinnin kehittämiseen on lisäksi totuttu liittämään kansalaisille ja yrityksille aiheutuvan hallinnollisen taakan keventäminen.

Sähköisen asioinnin ja hallinnon tavoitetilasta ja em. muista tavoitteista johdettuna tämän hankkeen vaikuttavuustavoitteet voidaan ilmaista seuraavalla tavalla:

Hankkeen tavoitetila	**Julkisen hallinnon kehittämisen yleiset tavoitteet, joita hankkeella edistetään**
Verkottunut julkinen hallinto	Kilpailukyvyn vahvistaminen Hallinnollisen taakan vähentäminen Tuottavuuden kasvu
Hallinnon palvelut ovat monikanavaisesti saatavissa	Palvelujen saatavuuden parantaminen Tuottavuuden kasvu
Hallinnon palvelut ovat helposti löydettävissä	Asiakaslähtöisyyden parantaminen Hallinnollisen taakan vähentäminen
Palvelut vastaavat kansalaisen elämäntilannetta ja yrityksen elinkaarta	Asiakaslähtöisyyden parantaminen
Kansalaiselle ja yritykselle julkinen hallinto näkyy yhtenä ja yhtenäisenä kokonaisuutena	Hallinnollisen taakan vähentäminen Tuottavuuden kasvu

Hankkeen vaikuttavuustavoitteet voidaan kuvata seuraavasti:

1. Palvelujen saatavuuden parantaminen

Sähköiset palvelut ja sähköinen asiointi parantavat omalta osaltaan kansalaisten palvelujen saatavuutta osana palvelujen monikanavaista kehittämistä. Ne mahdollistavat kansalaisten paikka- ja aikariippumattoman palvelujen saannin. Ne tukevat osaltaan muun asiakaspalvelun, erityisesti yhteispalvelujen toimintaa ja myös viranomaisten toimintaa asiakaspalvelutilanteissa.

2. Palvelujen asiakaslähtöisyyden parantaminen

Palvelujen asiakaslähtöisyys merkitsee sitä, että ne on ryhmitelty asiakkaan elämäntilanteet tai muut tarpeet huomioon ottaen ymmärrettäviksi kokonaisuuksiksi riippumatta siitä, mikä viranomainen tai hallinnonala palvelut tuottaa. Sähköisten palvelujen asiakaslähtöisyys näkyy myös yksittäisten palvelujen ja palveluprosessien helppokäyttöisyytenä.

3. Kilpailukyvyn vahvistaminen

Kilpailukyvyn parantaminen merkitsee ensisijaisesti Suomen julkisen hallinnon ja sen palvelujen tuottamisen kilpailukyvyn parantamista, mittarina mm. Suomen sijoittuminen kansainvälisissä vertailuissa. Kilpailukyvyn parantaminen merkitsee myös palveluja tuottavan Suomessa toimivien IT-yritysten vahvistumista ja niiden toiminnan ja työpaikkojen säilymistä Suomessa, samoin kuin IT-palvelumarkkinoiden avoimuuden ja toimivuuden parantumista.

4. Hallinnollisen taakan vähentäminen

Sähköisen asioinnin yksinkertaisuus ja helppokäyttöisyys merkitsee asiakkaiden hallinnollisen taakan vähentämistä. Kehittyneimmissä proaktiivisissa sähköisissä asiointipalveluissa kansalaisen ei tarvitse edes itse tehdä hakemusta tai muuta aloitetta palvelun saamiseksi, vaan se toimitetaan hänelle viranomaisen aloitteesta käytettävissä oleviin tietoihin perustuen hänen tilannettaan vastaavasti.

Hallinnollisen taakan vähentäminen voi koskea myös hallinnon sisäistä viranomaisten välistä toimintaa, jossa tarpeettomat työvaiheet jäävät pois sähköisten prosessien myötä.

5. Tuottavuuden kasvu

Sähköinen asiointi verrattuna perinteiseen parantaa yleensä työn tuottavuutta kaikissa palvelutuotantoprosessin vaiheissa. Asiakkaan ajankäytön väheneminen luetaan kuitenkin tässä hallinnollisen taakan vähentymisen piiriin. Julkisen hallinnon tuottavuus paranee parhaiten sähköistä asiointia kehitettäessä silloin kun palveluprosessit mietitään kokonaisuutena uudelleen ottaen monipuolisesti huomioon tieto- ja viestintäteknologian antamat mahdollisuudet.

6. Kansalaisyhteiskunnan vahvistaminen

Sähköisen asioinnin lisääntyessä jo sinänsä kansalaisten mahdollisuus oma-aloitteiseen toimintaan lisääntyy. Myös osallistumis- ja vaikuttamisfoorumeiden kehittäminen ja tietotekniikan mahdollistaessa monimuotoisen vuorovaikutuksen ja keskustelut kansalaisten, median ja hallinnon kesken lisää mahdollisuuksia kansalaisyhteiskunnan vahvistamiseen.

Tavoitteiden saavuttamisen mittaaminen ja arviointi

Hallinnon vaikuttavuustavoitteiden asettaminen, mittaaminen ja arviointi ovat yleisesti ottaen erittäin vaikeaa, koska monet asiat vaikuttavat yhtaikaisesti arvioitaviin kohteisiin ja kehitykseen. Myöskään tuottavuuden toteutumista ei voi määrittää prosentteina tai henkilötyövuosina, koska julkisessa hallinnossa on meneillään erittäin suuri määrä erilaisia tuottavuutta edistäviä kehittämishankkeita, jotka vaikuttavat hallinnon ja palvelutuotannon tuottavuuteen kukin omalta osaltaan, eikä vaikutuksia voida erottaa toisistaan.

Kansainvälisissä vertailuissa on monin eri tavoin pyritty mittaamaan eri maiden sähköisen asioinnin edistyneisyyttä. Niiden kriteereissä on erilaisia edistymisen indikaattoreita. Käytettävissä ei kuitenkaan tällä hetkellä ole Suomen olosuhteisiin soveltuvia yleisesti hyväksyttyjä sähköisen asioinnin tai tietohallinnon toiminnan taikka IT-kehittämishankkeiden tavoitteiden arvioinnin mittareita. Näiden mittareiden laadinnan osalta työ on kuitenkin käynnissä valtiovarainministeriön asettamassa hankkeessa[4].

Tarkkojen tavoitearvojen asettaminen ja niiden todentaminen yllä esitetyille tavoitteille ei tästä syystä ole tarkoituksenmukaista eikä useimmiten edes mahdollista. Sen vuoksi tässä vaiheessa on tavoitteille ilmaistu vain tavoitellut kehityssuunnat. Tässä raportissa laadittujen hankeehdotusten tavoitteiden toteutumista tullaan arvioimaan asetettavissa hankkeissa tarkemmin asetettavien tulostavoitteiden saavuttamisen mittaamisen kautta. Luvussa 13 esitetyissä hankeehdotuksissa on alustavasti määritelty niitä tavoitteita, joiden saavuttamiseksi hankkeet ehdotetaan asetettavaksi.

Kun Suomen asema kansainvälisissä vertailuissa on viime vuosien aikana pudonnut terävimmästä kärjestä, yleiseksi sähköisen asioinnin ja hallinnon kehittämisen tavoitteeksi voidaan asettaa, että näissä vertailuissa **Suomen sijoittuminen parantuisi vuoteen 2015 mennessä siten, että Suomi keskimäärin on tunnetuimmissa vertailuissa maailman viiden kärkimaan joukossa.**

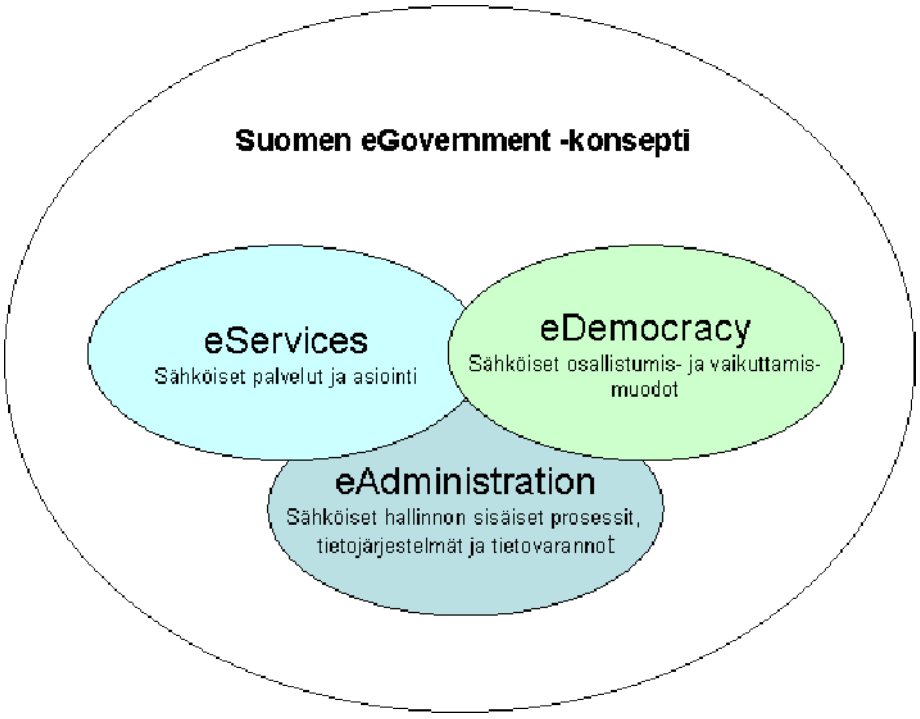
[4] Yhteisen IT-toiminnan vaikuttavuus julkishallinnossa -hanke (VM098:00/2008).

6.3 SUOMEN eGOVERNMENT-KONSEPTI JA SITÄ TUKEVAT PERUSLINJAUKSET

Periaatteellisina vaihtoehtoina sähköisen hallinnon ja palvelujen kehittämiselle voi olla toisaalta yksittäisten palvelujen kehittäminen tai toisaalta palvelujen kokonaiskonseptin, hallinnon yhteentoimivuuden ja tietoteknisen perustan kehittäminen, ja niihin perustuen sähköisten palvelujen ja toimivien palveluprosessien kehittäminen. Yksittäisten palvelujen kehittämisellä voidaan päästä nopeasti toimivaan ja näyttävään palveluun, mutta kovin monimutkaisia vuorovaikutteisia palveluita tai proaktiivisia palveluja sitä kautta on vaikea saada aikaan. Laaja-alaisen e-hallinto- ja e-palvelukonseptin tekeminen mahdollistaa monimutkaistenkin palveluketjujen ja proaktiivisten palvelujen toteuttamista. Se kuitenkin voi olla hitaampaa ja väärin toteutettuna myös riskialttiimpaa, mikäli syntyy järjestelmää laajasti haittaavia ongelmia.

Tieto- ja viestintätekniikan hyödyntäminen on avainasemassa vastattaessa julkisen hallinnon tuottavuuspaineisiin. Edellä kuvattuun SADe-hankkeen tavoitetilaan sekä kaikkiin hankkeen linjauksiin ja toimenpide-esityksiin onkin sisäänrakennettuna tavoite toiminnallisesta tehokkuudesta ja tuottavuuden parantumisesta. Huomioitavaa on, että mikäli tieto- ja viestintätekniikalla halutaan merkittäviä tehostamishyötyjä, on samalla kyettävä uudistamaan julkisen hallinnon palveluprosesseja, toimintatapoja, henkilöstö- ja palvelurakenteita sekä ohjaus- ja johtamiskäytäntöjä. Tieto- ja viestintätekniikan käyttöönotto ei yksinään paranna merkittävästi tuottavuutta tai lisää kustannusvaikuttavuutta.

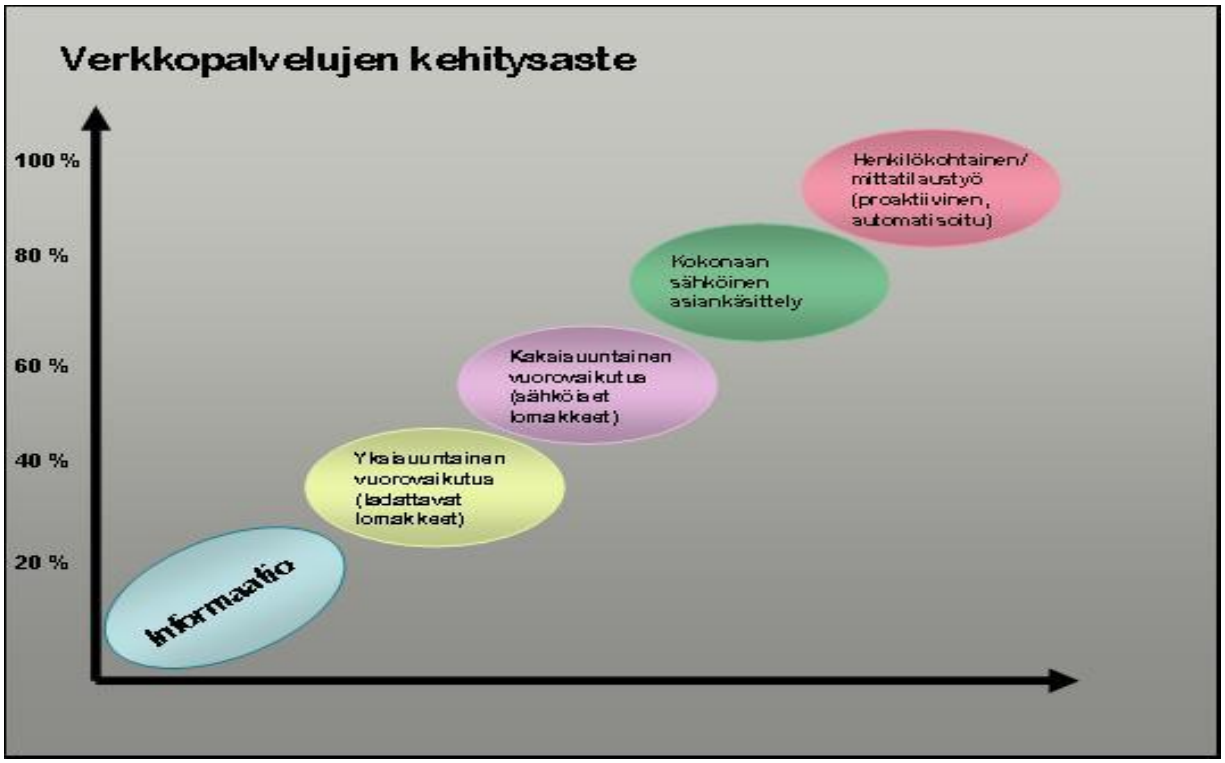
SADe-hankkeessa hahmotellulla Suomen eGovernment-konseptilla on kolme ulottuvuutta:



Kuva 3: Suomen eGovernment-konsepti ja sen ulottuvuudet

Sähköiset palvelut ja asiointi (eServices) sekä sähköiset osallistumis- ja vaikuttamismuodot (eDemocracy) ovat kansalaisille, yrityksille ja yhteisölle näkyviä elementtejä julkisen hallinnon tietoyhteiskuntakehityksessä. Näiden elementtien taustalla ovat hallinnon sisäiset prosessit, tietojärjestelmät ja tietovarannot, joita ilman sähköisten palveluiden tuottaminen ei onnistuisi.

Sähköisiä palveluja tuotetaan vuorovaikutukseltaan ja intensiteetiltään eriasteisina kuvan 4 mukaisesti. Sähköisiä palveluja ovat informaatiopalvelut, yksisuuntaiset palvelut, kaksisuuntaisesti vuorovaikutteiset palvelut, loppuun suoritetut palvelut ja proaktiiviset ja automatisoidut palvelut, jotka toteutetaan ilman asiakkaan aloitetta. Kaikkia näitä palvelumuotoja tarvitaan asiakkaan erilaisten tarpeiden ja palvelun luonteen huomioon ottaen. Tavoitteena on saada aikaan sähköiset palvelut ja asiointi kaikilla tasoilla mahdollisimman tehokkaana ja asiakkaan senhetkisiä tarpeita vastaavasti.



Kuva 4: verkkopalveluiden kehitysasteet **(**Lähde: European Commission: The User Challenge Benchmarking the Supply of Online Public Services – Report on the Seventh Measurement*)*

Sähköisen asioinnin ja hallinnon sekä demokratian kehittämisen peruslinjauksiksi tavoitetilan ja edellä kerrottujen periaatteiden pohjalta muodostuvat seuraavanlaisiksi:

A. SÄHKÖISET PALVELUT JA SÄHKÖINEN ASIOINTI (eSERVICES)

Linjaus 1: Sähköiset palvelut tuotetaan osana julkisen hallinnon monikanavaista palvelukonseptia siten, että palvelut ovat kansalaisten saatavissa kaikkialla Suomessa, ja asiakkailla on mahdollisuus valita palvelukanava toivomustensa ja olosuhteidensa mukaisesti. Sähköiset palvelut muodostavat saatavuudeltaan palvelutarjonnan aika- ja paikkariippumattoman osion.

Linjaus 2: Suomen julkisia sähköisiä palveluja kehitetään yhteistyössä laaja-alaisena kokonaisuutena, joka käsittää valtion ja kuntien järjestämät palvelut sekä Kelan ja muita välillisen valtionhallinnon palveluja mitään toimialaa tai palvelujen tuottajatahoa pois sulkematta.

Linjaus 3: Sähköisten palvelujen palveluvalikoima kehitetään sellaiseksi, että saatavilla on mahdollisimman kehittyneet sähköiset palvelumuodot kunkin palvelun luonteen edellyttämällä

tavalla. Asiakkaille tarjotaan oikeantyyppiset helppokäyttöiset sähköiset palvelut kulloistakin palvelutarvetta ja palvelun luonnetta vastaavasti. Sähköisissä palveluissa pyritään minimoimaan asiakkaiden vaivannäkö, byrokratia ja "hallinnollinen taakka".

Linjaus 4: Palvelut ryhmitellään kansalais- ja asiakaslähtöisesti ihmisten elämäntilanteiden ja yritysten elinkaaren ja tarpeiden mukaisesti toimiviksi prosesseiksi ja kokonaisuuksiksi. Sähköiset julkiset palvelut löytyvät asiakkaiden tarpeiden kannalta loogisesta paikasta, ja ne näkyvät kansalaisille ja asiakkaille yhtenäisinä järjestäjästä riippumatta.

B. PALVELUN JA ASIOINNIN TUOTTAVA HALLINTORAKENNE JA HALLINNON SISÄISET PROSESSIT (eADMINISTRATION)

Hallinnon kehittämisen suuntauksena on viime aikoina ollut sektoroituneen valtionhallinnon poikittaisen verkostoitumisen ja organisoitumisen vahvistaminen ja pienten organisaatioiden ja niiden toiminta-alueiden kokoaminen suuremmiksi. Samanaikaisesti edellytetään yhä suurempaa yhteistyötä hallinnon eri yksiköiden sisällä ja avoimuutta ja yhteistyötä muuhun yhteiskuntaan. Verkostoituminen eri suuntiin kasvaa jatkuvasti.

Tietohallinnon kehittyminen vastaa ja sen tulee vastata yleisiin hallinnon kehittämissuuntauksiin, jotta se voisi tukea hallinnon kehittämisen kokonaisuutta. Yleistä kehitystä vastaavia tietohallinnon kehityspiirteitä ovat pyrkiminen tietojärjestelmien yhteentoimivuuteen ja yhtenäisiin koottuihin ratkaisuihin.

Linjaus 5: Yleinen hallintopolitiikka ja tietohallintopolitiikka, hallinnon kehittäminen ja tietohallinnon kehittäminen tukevat toisiaan ja kehitystyö tapahtuu samojen periaatteiden mukaisesti.

Linjaus 6: Julkisen hallinnon yhteiset sähköiset palvelut kehitetään ja järjestetään valtion ja kuntien yhteisenä JulkIT-työnä. Yhteisten ratkaisujen käyttöönottoa tuetaan soveltuvalla ratkaisujen hallinnointi- ja rahoitusmallilla.

Linjaus 7: Yhteentoimivuuden ja yhteisten ratkaisujen käyttöönoton edistämiseksi vahvistetaan ohjausta ja kehitetään ohjauskeinoja.

Linjaus 8: Tietoteknisten ratkaisujen yhteentoimivuutta edistetään muun muassa yhteisiä tietoteknisiä ratkaisuja kehittämällä, edistämällä perustietovarantojen käyttöä sekä muodostamalla julkisen hallinnon yhteiset arkkitehtuurilinjaukset, joita viranomaisten on noudatettava kehitystyössä.

Linjaus 9: Tietohallinnon ja tietoteknisten ratkaisujen kehittämisellä ja käyttöönotolla tehostetaan hallinnon toimintaa ja parannetaan tuottavuutta ja tuloksellisuutta.

C. SÄHKÖINEN OSALLISTUMINEN JA VAIKUTTAMINEN (eDEMOCRACY)

Linjaus 10: Kansalaisten kuulemista sekä osallistumista hallintoprosesseihin helpotetaan kehittämällä ja ottamalla käyttöön sähköisiä prosesseja ja menettelyjä.

Linjaus 11: Sähköisiä vaikuttamismahdollisuuksia lisätään kehittämällä hallinnon yhteistä osallistumisympäristöä ja ottamalla käyttöön uusimuotoisia vuorovaikutuskanavia.

D. MARKKINOIDEN KEHITTÄMINEN

Linjaus 12: Julkisen hallinnon IT-toiminnan markkinoiden toimivuutta edistetään muun muassa avointen tietojärjestelmien ja määritysten käyttöönotolla, standardointi- ja koulutustoimenpiteillä sekä lisäämällä vuoropuhelua toimittajien ja viranomaisten välillä.

7 SÄHKÖISIÄ ASIOINTIPALVELUJA KOSKEVAT LINJAUKSET

7.1 PALVELUIDEN KOKOAMINEN PALVELUKOKONAISUUKSIIN

7.1.1. NYKYTILA

Sähköisen asioinnin kehittämistyö on sirpaleista

Julkisen hallinnon verkkopalveluja on kehitetty Suomessa hajanaisesti. Kuntien, kuntayhtymien ja valtion viranomaisten sivustojen kirjavuus haittaa sisältöjen löytämistä ja käyttöä. Käyttäjä joutuu perehtymään erikseen jokaisen viranomaisen omaan logiikkaan sekä tapaan nimetä ja luokitella palvelut, vaikka esimerkiksi kuntien lakisääteiset palvelut ovat kaikkialla samoja. Löytyvyys on huono myös verkkosivujen omien hakukoneiden avulla, sillä metatiedot ovat monessa tapauksessa puutteelliset, eikä ole yhteisiä sanastoja. Myös sisältöjen taso vaihtelee merkittävästi.

Sähköisestä asioinnista (muun muassa ennakoivista palveluista) on hyviä esimerkkejä esimerkiksi verohallinnossa ja Kelan palveluissa, mutta on paljon palveluja, joissa verkkomahdollisuuksia ei ole otettu huomioon osana monikanavaista palveluiden kehittämistä. Ihmisiä juoksutetaan turhaan ja heiltä pyydetään tietoja, jotka ovat jo viranomaisten tietojärjestelmissä.

Suomessa on lukuisia sähköisen asioinnin projekteja ja kunnissa paljon kehittämistyötä, mutta niiden kokemuksia ja tuloksia ei hyödynnetä yhteisesti. Viranomaisten yhteisten hankkeiden toimeenpanossa kohdataan jatkuvasti esteitä (muun muassa sitoutumattomuus yhteisiin toimintatapoihin, yhteisten sanastojen puute, lainsäädäntö, tiedon vähäinen yhteiskäyttö ja sen hinnoittelu).

Palvelujen kokonaiskuvaa ei ole kenelläkään

SADe-hankkeen tehtäväksi annettua julkisen hallinnon sähköisten asiointipalvelujen karttaa ei ole sellaisenaan olemassa. Sähköisiä asiointipalveluja on kartoitettu muun muassa KuntaIT:n hanke- ja palvelukarttaselvityksessä (2006 ja 2008). Selvityksen antama kuva asiointipalveluista on kuitenkin poikkileikkausmainen, ei kokonaisuutta kartoittamaan pyrkivä. Esimerkiksi kuntien asiointipalvelut on käsitelty paikallisina asiointikokonaisuuksina, ei erillisinä palveluina.

Valtiovarainministeriö kartoittaa vuosittaisessa Tietoja valtion tietohallinnosta -kyselyssään valtionhallinnon sähköisiä palveluja ja niihin liittyviä kehittämishankkeita Lisäksi ministeriö seuraa valtion sähköisten palvelujen kehittämistä oman toimintansa osana ja on muun muassa täydentänyt kyselystä saatua kuvaa valmistamalla listauksen valtionhallinnon tärkeimmistä sähköisistä palveluista. Listaus kattaa noin 200 erilaista palvelua.

Edellä kuvattujen selvitysten perusteella ei kuitenkaan voida helposti arvioida sitä, mitä sähköisiä asiointipalveluja julkishallinnosta puuttuu ja millaisia palveluja tai mille alueille niitä tulisi kehittää.

Kokoavia palveluja ja konsepteja on jo olemassa

Julkishallinnossa on kuntien, kuntayhtymien ja viranomaisten omien verkkopalvelujen lisäksi kokoavia kansalais- ja yritysportaaleja (Suomi.fi, YritysSuomi.fi, maahanmuuttajille suunnattu Infopankki.fi), teemaportaaleja (esimerkiksi TerveSuomi.fi, Asuminen.fi, Opintoluotsi.fi, tyoelake.fi) sekä seutuportaaleja.

Suomi.fi tarjoaa nykyisellään valtakunnallisen näkymän julkishallinnon verkkopalveluihin. Sen ensisijainen näkökulma ei ole paikallinen tai elämäntilannelähtöinen, vaan painottuu enemmän yleiseen aihekohtaiseen informaatioon. Viranomaisten sivuille pääsee aiheryhmittelyn ja linkkilistojen, kohderyhmittäisten tietopakettien, A-Ö -hakemiston ja asiasanahaun avulla. Aiheryhmittelyn avulla tietoja ja palveluja hakeva etenee yleisestä yksityiskohtaisempaan. Kohdehaun mahdollisuudet hakukoneen ja A-Ö-sanaston avulla ovat rajalliset ja voi käydä niin, että kansalaisen mielestä suhteellisen tavallinenkaan hakusana ei tuota tuloksia. Taustalla ei ole ontologiaa eli tietokoneen ymmärtämää käsitejärjestelmää, joka mahdollistaisi tiedon monipuolisen ja täsmällisen löytyvyyden.

Suomi.fi:ssä on toimituksen laatimia tekstejä eri aiheista sekä viranomaisten laatimia asiointipalvelujen ja lomakkeiden kuvauksia, säädöksiä, uutisia ja yhteystietoja. Suomi.fi:n portaalissa suositellaan ja noudatetaan standardeja ja ohjeistuksia mm. metatiedoista ja aiheryhmittelystä (muun muassa JHS 143, 145, 129).

YritysSuomi-verkkopalvelu tarjoaa yrityksen elinkaaren eri vaiheisiin liittyvää tietoa julkisista yrityspalveluista. Tällä hetkellä työ- ja elinkeinoministeriön koordinoimassa Yritys-Suomi-verkkopalvelussa on yhdeksän yhteistyötahon palvelut ja tuotteet. Palveluilla on oma esittelysivunsa yhteystietoineen ja lisätietolinkkeineen. Lisäksi on runsaasti ajankohtaisia tiedotteita, artikkeleita, linkkejä ja yhteystietoja. Seudullinen ja paikallinen yrityspalvelutarjonta on otettu huomioon Yrityksen palveluhakemisto–osassa, jossa on runsaan 2000 julkisen yrityspalveluorganisaation ja elinkeinoelämän järjestön yhteys- ja palvelutiedot. Sähköinen asiointi ohjautuu tällä hetkellä kunkin organisaation sivujen kautta.

Yritys-Suomi -verkkopalvelun kehittämistä on linjattu valtioneuvoston periaatepäätöksessä Yritys-Suomi-palvelujärjestelmän uudistus vuodelta 2006. Uudistuksen tavoitteena on, että asiakas saa julkisia yrityspalveluja tasapuolisesti ja yhtäläisin perustein koko maassa riippumatta siitä, mikä organisaatio tai palveluyhteenliittymä niistä vastaa tai millaisella alueella palveluja käyttävä yritys sijaitsee.

Käyttäjänäkökulmia on useita erilaisia

Julkisen hallinnon rakenteet eivät ole tuttuja tavalliselle kansalaiselle eikä hän useinkaan löydä palvelua sen tuottajan mukaan. Myöskään pelkkä hankkeen toimeksiannossa mainittu elämäntilanne tai yrityksen elinkaaren vaihe eivät sellaisenaan riitä palvelujen ryhmittelyn perusteiksi tai sähköisen palvelun hakutekijöiksi. Elämäntilanteisiin perustuvasta luokittelusta on pääosin luovuttu muiden maiden kansalaisportaaleissa. Syynä on se, että pääosaa palveluista tarvitaan useissa eri tilanteissa (esimerkiksi opiskelua harrastetaan nykyään sekä nuorena, keski-ikäisenä että vanhana).

Yhteinen konsepti ja kokoava ohjaus puuttuvat edelleen

Tällä hetkellä julkisen hallinnon sähköisillä verkkopalveluilla ei ole yhteistä konseptia, näkemystä siitä, miten palvelut asiakkaille tarjotaan. Julkisen hallinnon yhteistä käyttäjälähtöistä verkkopalvelukokonaisuutta, joka kattaisi sekä valtion että kuntien palvelut (puhumattakaan julkista palvelutarjontaa täydentävästä yksityisestä palvelutuotannosta), ei ole olemassa. Samoja palveluja kuvaavia tekstejä laaditaan, jopa samoja asiointipalveluja tehdään, eri puolilla Suomea, useaan eri kertaan.

Esimerkiksi OpetusTIME-työryhmä kiinnitti huomiota koulutustarjontaan, koulutuspaikkoihin ja koulutukseen hakuun sekä ammattitieto- ja urapalveluihin liittyvien tietojen hajanaisuuteen. Ryhmä totesi, että verkosta löytyy 26 erilaista koulutuksen tieto- tai hakupalvelua, joista opiskelemaan haluavan pitäisi löytää itselleen sopivin koulutus tai kurssi.

Verkkopalvelukonseptin lisäksi julkisesta hallinnosta puuttuu järjestelmällisesti ja ohjatusti tehdyt viranomaispalvelujen sähköistämistavoitteet ja -suunnitelmat.

Suomessa kansalaisten valmiudet verkkopalvelujen käyttämiseen ovat hyvät ja odotukset niitä kohtaan suuret. Kansalaiset ja yritykset tarvitsevat julkisen hallinnon palveluja ja tietoja vaihtelevissa tilanteissa, joissa heillä on käytössään erilaisia viestintävälineitä. Tähän tarpeeseen on vastattava.

7.1.2 TAVOITETILA

Asiointi ja tiedot ovat helposti ja yhdenvertaisesti asiakkaiden käytössä

Tavoitetilassa kansalainen löytää yhden verkko-osoitteen kautta elämäntilanteessaan tai arkisessa käyttötilanteessaan tarvitsemansa julkisen hallinnon palveluvalikoiman, asiointipaikan ja kaikki asiaan liittyvät tiedot ymmärrettävästi esitettyinä: palveluihin liittyvät oikeudet, tukimuodot, lomakkeet, asiakirjat, säädökset, osallistumis- ja vaikuttamiskanavat, organisaatiot ja yhteyshenkilöt. Kansalainen voi valita, minkä kunnan tai alueiden palveluja hän haluaa tarkastella. Samalla hän löytää julkista palvelutarjontaa täydentävät, järjestöjen ja yksityisten palvelut. Jos palvelu on tarjolla sähköisenä, hän voi samalla hoitaa asiansa itsenäisesti verkossa.

Samalla tavoin yritys löytää yhden verkko-osoitteen kautta elinkaarensa vaihetta, toimialaansa ja käyttötilannetta tukevan julkisen hallinnon palveluvalikoiman ja voi halutessaan hoitaa samalla asiansa.

Eri kuntien asukkaat ja yritykset ovat yhdenvertaisessa asemassa hallinnon verkkopalvelujen saatavuudessa, käytettävyydessä ja laadussa.

Kansalaisen tai yrityksen asiointisivu (asiointitili) kokoaa oman asiointitiedon ja toimii sähköisenä postilaatikkona

Kansalainen tai yritys voi muodostaa oman asiointisivun, joka yhdistää kyseistä henkilöä tai yritystä koskevat asiointitapahtumat ja eri viranomaisten rekistereissä olevat tiedot. Oman asiointisivun kautta voi tehdä hakemuksia, seurata asian etenemistä, saada päätökset, kysyä ja saada vastauksia viranomaisilta, tehdä ilmoituksia ja muutoksia sekä valtuuttaa haluamansa henkilön toimimaan puolestaan valituissa asioissa. Oma sivu voi myös muodostaa henkilökohtaisen tai yritystä koskevan jäsennetyn arkiston, josta asioiden hoitamiseen liittyvät tiedot ja asiakirjat ovat aina löydettävissä.

Oman sivun muodostus on vapaaehtoista, se edellyttää vahvaa tunnistautumista, eikä sivulle ole pääsyä kenelläkään muulla. Asiointisivun tietosuoja- ja tietoturvavaatimukset ovat korkeat. Mahdollisuus omaan asiointisivuun parantaa julkisen hallinnon tarkistettavuutta ja läpinäkyvyyttä ja kansalaisen mahdollisuutta hallita omia tietojaan ja asiointitapahtumiaan.

Palvelukokonaisuuksia muodostetaan joustavasti asiakkaan tarpeiden mukaan

Julkisen hallinnon yhteisestä palveluvalikoimasta voidaan joustavasti muodostaa ajankohtaisia palvelukokonaisuuksia/palvelupaketteja eri tarkoituksiin ja eri käyttäjäryhmille. Esimerkiksi taloudellisen tilanteen vaihteluissa tai tunnistettaessa kriittinen yhteiskunnallinen ongelma voidaan nopeasti vastata ajankohtaisiin tarpeisiin.

Asiakkaan on mahdollista hakea tietoa julkisen hallinnon verkkopalvelukokonaisuudesta monin eri tavoin, myös arkikielen käsitteillä ja ilman, että hänen pitää tietää, mikä organisaatio palvelun tuottaa.

Asiakas voi myös personoida asiointipalveluja omien tarpeidensa mukaan. Lisäksi hänelle tarjotaan aktiivisesti esimerkiksi asiointitilin kautta hänen tilanteeseensa mahdollisesti sopivia palveluja.

Julkisen hallinnon sähköiset palvelut näkyvät ja löytyvät hyvin

Tavoitetilassa julkisen hallinnon palvelujen yleinen näkyvyys verkossa on hyvä. Julkisen hallinnon yhteisiin verkko-osoitteisiin on näkyvä pääsy kaikkien viranomaisten ja myös yksityisten yhteistyökumppanien sivuilta. Valtion ja kuntien palveluihin pääsee lisäksi niiden omien verkko-osoitteiden kautta. Palvelujen löydettävyys on mahdollisimman hyvä yleisten hakukoneiden avulla. Mobiilipalvelut ovat osa kokonaisuutta.

Julkishallinnolla on yhteinen verkkopalvelukonsepti

Tavoitetilassa hallintolähtöisestä lähestymistavasta, sirpaleisista projekteista ja kirjavista toimintatavoista on luovuttu ja päästy koko julkisen hallinnon yhteiseen tavoitteeseen ja näkemykseen siitä, miten verkkopalveluja tuotetaan kansalaisten ja yritysten hyödyksi. Julkishallinnolla on yhteinen verkkopalvelukonsepti ja tietoarkkitehtuuri. Konsepti sisältää yhtenäiset tavat tuottaa tietosisältöjä ja palveluja verkkoon. Samat tiedot ja palvelut tuotetaan vain yhteen kertaan, vaikka niitä käytetään useissa eri yhteyksissä. Asiakkaan kannalta tiedot (esimerkiksi palvelukuvaukset) näkyvät yhtenäisinä ja asioinnin toimintalogiikka on samankaltainen. Asiakas myös tietää asioivansa viranomaisen kanssa.

Yhteiseen tietoarkkitehtuuriin liittyy julkisen hallinnon yhteisiä sanastoja, metatietomalleja ja käytäntöjä, joiden avulla erilaiset palvelut, osallistumiskanavat ja asiakirjat saadaan helposti kansalaisten ja yritysten käyttöön. Kansalaisten ja yritysten valmiudet, käyttäjäkeskeinen ajattelutapa ja suomalaisen tutkimus- ja kehitystulokset mahdollisesti muun muassa semanttisen webin alueella antavat hyvän pohjan koko julkisen hallinnon kattavan verkkopalvelukonseptin rakentamiselle.

7.1.3 VAIHTOEHTOISET RATKAISUMALLIT

Kansallinen portaali vai hajautetut sisällöt?

Suomalaisessa ratkaisumallissa voidaan ottaa oppia omista ja muiden kokemuksista, hyödyntää ja yhdistää parhaita ulkomaisia ja kotimaisia käytäntöjä sekä suomalaisen tutkimus- ja kehittä-

mistyön tuloksia esimerkiksi semanttisten portaalien ja mobiilipalvelujen rakentamisessa. Näihin tulee yhdistää kansalais-/käyttäjälähtöinen ajattelu ja suunnittelumenetelmät, sisältöasiantuntemus ja julkisen hallinnon asiakaspalvelumalli.

Suomen vaihtoehdot julkisen hallinnon sähköisten palvelujen tarjoamisessa voidaan kansainvälisten esimerkkien valossa jakaa kahteen kehityspolkuun:

1. Kansallisia portaaleja (Suomi.fi ja YritysSuomi.fi) kehitetään julkisen hallinnon yhteisiksi asiointi- ja tietoportaaleiksi. Kansallisten portaalien rinnalla toimivat paikalliset, teemakohtaiset ja organisaatiokohtaiset portaalit, kuitenkin niin, että *sama tietosisältö ja asiointipalvelut tuotetaan vain yhteen kertaan*. Infopankki.fi:n yhdistetään Suomi.fi-portaaliin..

2. Kansallisen portaalin lähestymistapa hylätään ja luotetaan siihen, että sektorikohtaiset (usein viranomaisten omasta rakenteesta lähtevät) teemaportaalit (esimerkiksi TerveSuomi.fi, Asuminen.fi, Koulutusnetti.fi, Mol.fi, Kela.fi, Vero.fi) tai paikalliset portaalit (esimerkiksi Tampere.fi) tarjoavat palvelua hakukoneita käyttäville asiakkaille. Tässä tiedon löytyvyys edellyttää muun muassa sitä, että asiakas tietää mitä kaikkea hänen tulisi tietyssä elämäntilanteessa hakukoneilla etsiä ja sitä, että palvelujen metatiedoista on huolehdittu.

Molemmissa vaihtoehdoissa asiakkaan tarvitseman tiedon löytyminen edellyttää sitä, että palvelujen semanttisesta ja teknisestä yhteentoimivuudesta huolehditaan.

Palvelukokonaisuuksien vaihtoehtoisia ryhmittelytapoja

Tavoitetilassa on aiemmin todettu, että asiakkaan on voitava hakea palveluja julkisen hallinnon sähköisestä palvelukokonaisuudesta useilla eri tavoilla.

Kansalaisportaalin rinnakkaisia (esimerkiksi etusivulla yhtä aikaa tarjottavia) ryhmittely- ja hakutapoja voivat olla esimerkiksi aihealue, elämäntilanne, asiakasryhmä, paikkakunta ja palveluja tarjoava organisaatio.

Tällä hetkellä Suomi.fi-portaalin etusivulla suurimmassa roolissa on aihekohtainen ryhmittely (Asuminen ja rakentaminen, Perhe- ja sosiaalipalvelut, Terveys ja ravinto jne.), joka pohjautuu JHS 145 -suositukseen. Lisäksi tarjotaan eri kohderyhmille koottuja tietopaketteja (Yrittäjille, Nuorille, Ikäihmisille jne.) sekä erilaisia hakuja. Kuitenkaan esimerkiksi oman kunnan palveluja ei voi etsiä suoraan kuntahaulla Tanskan uuden portaalin tapaan.

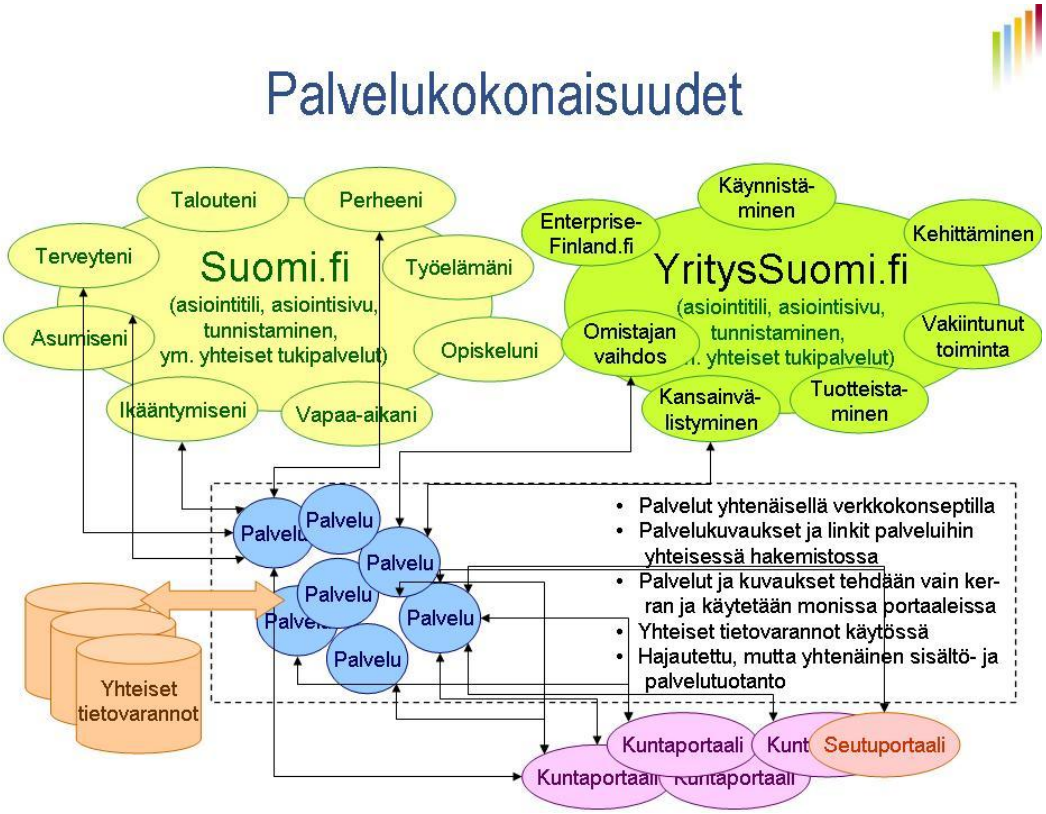
Jos yksi ryhmittelytapa halutaan nostaa esiin muita näkyvämmin, yhtenä vaihtoehtona on esimerkiksi Tanskan portaalin henkilökohtaisen asiointiosion (Min side) aiheryhmittely: Henkilötiedot ja perhe, terveys, talous, asuminen. Muita näiden aiheiden kanssa samantyyppisiä palvelukokonaisuuksia voisivat olla esimerkiksi työelämä(ni), opiskelu(ni), vapaa-aika(ni), ikääntyminen(seni) jne.

Myös kansallisessa **yritysportaalissa** on tärkeää tarjota asiakkaille useita eri hakutapoja. Yrityspalvelujen rinnakkaisia ryhmittelytapoja voivat olla esimerkiksi yrityksen elinkaaren kohta, yrittäjäryhmä (esimerkiksi naisyrittäjät), yrityksen koko, yrityksen toimiala, paikkakunta ja palveluja tarjoava organisaatio.

YritysSuomi-portaalissa palvelut on ryhmitelty pääosin yrityksen kehittymiskaaren mukaan: käynnistäminen, kehittäminen,vakiintunut toiminta, tuotteistaminen, kansainvälistyminen ja omistajan vaihdos.

Alla näkyvässä kuvassa (Palvelukokonaisuudet) on hahmoteltu kansalaisportaalin ja yritysportaalin mahdollisia palvelukokonaisuuksia ja niihin liittyviä palveluja esimerkinomaisesti.

HallintoSuomi.fi-portaali voitaisiin kehittää viranomaisten yhteiseksi tieto- ja asiointiportaaliksi kehittämällä ValtIT-hankkeissa jo rakennettavaa viranomaisten yhteistä Yhteentoimivuus-portaalia. HallintoSuomi.fi toimisi viranomaisten ja palvelujen kehittäjien yhteisenä työkalupakkina: se tukisi viranomaisten työtä, yhteistoimintaa, tiedon jakamista, yhteisiä menettelytapoja, yhteisten toimintamallien ja työkalujen käyttöä ja yhtenäistä, laadukasta hallintokulttuuria).



Kuva 5: Kansalais- ja yritysportaalin mahdollisia palvelukokonaisuuksia.

Palvelukokonaisuuksien toteuttamisen esimerkkivaihtoehtoja

Palvelukokonaisuuksien ryhmittely ja muotoilu muodostaa tärkeän esivaiheen varsinaiselle sähköisten palvelujen järjestelmälliselle kehittämistyölle. Kun palvelukokonaisuudet on alustavasti määritelty, tulisi ryhtyä rakentamaan asianomaisten palvelukokonaisuuksien sisäisiä rakenteita ja prosesseja sekä yksittäisiä palveluja, jotka toimivat palvelukokonaisuuksien osina.

Julkisen hallinnon sähköisistä palveluista tulisi voida valita ja muodostaa mahdollisimman automaattisesti erilaisiin tarpeisiin vastaavia palvelukokonaisuuksia. Tällä hetkellä eniten puutteita arvioitiin olevan palvelukokonaisuuksissa, jotka ovat usean eri viranomaisen tuottamia ja joista asiakkaan (ja usein myös viranomaisen) on vaikea muodostaa kokonaiskuvaa. Tilanteita, joissa tarvitaan eri hallinnonalojen ja organisaatioiden palveluja, ovat esimerkiksi ikääntyminen, aikuistuminen, lapsiperheet ja yrityksen perustaminen.

Ensisijaisina kansalaisille suunnattavien palvelujen kehittämisvaihtoehtoina nähdään seuraavat palvelukokonaisuudet:

- verkkopalvelukokonaisuus ikääntyneille, heidän omaisilleen ja hoitajilleen sekä ikääntyneille palveluita tuottaville organisaatioille
- verkkopalvelukokonaisuus aikuistuville nuorille ja heidän läheisilleen.

Ensisijaisina yrityksille suunnattavien palvelujen kehittämisvaihtoehtoina nähdään seuraavat palvelukokonaisuudet:

- Sähköinen yritysasiointi
- yhteiset toimintamallit esimerkiksi yrityksen rahoituspalvelu ja yhteinen rahoitushakemus
- yrityksen asiointitili

Lisäksi kaikille palvelujen käyttäjille tulisi saada aikaan julkisten palvelujen yhteinen karttaliittymä.

Tuotettavia palvelukokonaisuuksia voidaan kehitellä esimerkiksi seuraavin tavoin:

1. Kansalaisen sähköisten terveyspalvelujen kokonaisuus (Terveyteni)

Kehitetään ja otetaan käyttöön kansallisesti yhteentoimiva ja kustannustehokas sähköisten terveyspalveluiden konsepti. Sen avulla kansalainen saa omaan tilanteeseensa sopivaa laadukasta ja luotettavaa tietoa terveydestä, sairauksista, sairauksien hoidosta ja terveyspalveluista. Hän voi asioida terveydenhuollon palveluntuottajien kanssa monikanavaisesti. Kansalaisella on pääsy omiin terveystietoihinsa ja hän voi sähköisesti hallinnoida tietojen luovutuksiin liittyviä suostumuksia ja kieltoja.

Kansalaisella on mahdollisuus tehdä sähköiseen terveyskansioonsa myös omia merkintöjään, liittää siihen standardoitua mittalaitteista tulevaa tietoa ja sopia hoitovastuussa olevan tahon kanssa, mikä osa tiedoista välittyy hoidon antajalle. Hoidon antaja voi harkintansa mukaan arkistoida osan potilaan merkinnöistä osaksi virallista potilaskertomusta. Hoidon antajan ja potilaan välille voidaan yhteisellä sopimuksella avata sähköinen palvelukanava, joka mahdollistaa tietoturvallisen sähköisen konsultoinnin sekä virtuaalivastaanotot. Kansalainen voi varata ja perua hoitosuunnitelman mukaisia aikoja sekä ikäkausitarkastuksiin, seulontoihin ja tiettyihin ensikäynteihin liittyviä aikoja joustavasti. Terveyspalvelujen palvelukanava voisi toimia osana Suomi.fi:n liitettyä, aiemmin kuvattua asiointitiliä.

Terveydenhuollon palvelunantajan työvälineenä on potilaskertomusjärjestelmä ja KanTa-palvelut.

2. Ikääntyville ja heidän omaisilleen tarkoitettu julkishallinnon verkkopalvelukokonaisuus (Ikääntymiseni)

Ensimmäisessä vaiheessa selvitetään, millainen julkishallinnon verkkopalvelukokonaisuus tukee parhaiten ikääntyneitä ja heidän omaisiaan. Kartoitetaan julkishallinnon tähän liittyvät nykyiset palvelut ja niiden väliset yhteydet ja tutkitaan myös yksityinen ja järjestöjen palvelu-

tarjonta. Pohditaan, mitä palveluja voi tehdä ennakoiviksi tai osaksi jotain muuta asiaan liittyvää prosessia. Lopulta ryhmitellään palvelut asiakaslähtöiseksi kokonaisuudeksi.

Palvelukokonaisuuden muodostamisesta vastaa sosiaali- ja terveysministeriö, joka kokoaa muut vastuuviranomaiset klusteriksi. Viranomaiset vastaavat omien palveluidensa tuottamisesta ja sähköistämisestä.

3. Opetustoimen verkkopalvelukokonaisuus (Opiskeluni)

OpetusTIME-työryhmän keskeiset ehdotukset muodostavat opetustoimen tietoyhteiskuntakehityksen kärkihankkeet. Kärkihankkeilla vahvistetaan mahdollisuuksia elinikäiseen oppimiseen ja sen suunnitteluun sekä parannetaan opetustoimen tuottavuutta. Kärkihankkeet uudistavat oppimisympäristöjä sekä opiskelijoiden ja muiden kansalaisten, koulutuspalvelujen tuottajien ja opetushallinnon toimintaa.

Tärkeimmät toimenpiteet ennen ehdotettujen kehittämishankkeiden käynnistämistä ja yhtenäisten palveluiden kehittämistä opetustoimialalla ovat toiminnan arkkitehtuurin, tietoarkkitehtuurin, tietojärjestelmäarkkitehtuurin ja teknologia-arkkitehtuurin kehittäminen.

4. Oikeuspalvelukokonaisuus

Miten asetetaan tavoitteet palvelujen sähköistämiselle

Palvelut ovat hyvin erilaisia ja hyvin eri tavoin saatavissa sähköisesti käytettävään muotoon. Kunnallisten opetus-, terveys- ja sosiaalipalvelujen osalta sähköinen osuus kohdistuu enimmäkseen tietojärjestelmiin ja tukiprosessin eri osiin. Asiakirjoihin perustuvat palvelut ovat helpommin sähköistettävissä alusta loppuun toteutettaviksi sähköisiksi palveluiksi. Käytettävissä olevien tietojen valossa ei pystytä asettamaan yleisiä tavoitteita esimerkiksi siitä, mikä osuus julkisista palveluista pitäisi sähköistää tiettyyn aikamäärään mennessä eikä sellaisen tavoitteen toteutumista voida todentaa. Sen sijaan kunkin viranomaisen on mahdollista omassa toiminnassaan erikseen arvioida palvelujensa sähköistämismahdollisuudet ja asettaa sille tavoitteet.

7.1.4 LINJAUKSET JA TOIMENPIDE-ESITYKSET

Asiointiportaalien kehittämisessä kansalliset portaalit on katsottu pitemmällä tähtäimellä ratkaisuksi, joka parhaiten palvelee kansalaisten monipuolista sähköistä asiointia. Sen kehittäminen edellyttää kuitenkin niin paljon rahoitusta ja aikaa, että sitä koskevat linjaukset ja toimenpiteet jaetaan lyhyemmän ja pitemmän tähtäimen toimenpiteisiin. Sama koskee palvelukokonaisuuksien ja palvelujen kehittämistä täysimääräisesti toimiviksi sähköisen asioinnin kokonaisuuksiksi. Toimenpiteiden aikataulutus tehdään linjausten ja toimenpiteiden toteuttamista varten tehtävien hanke-ehdotusten yhteydessä.

Linjaus 1: Kehitetään kansallisia portaaleja viestintäportaaleista asiakasryhmittäin kohdennetuiksi asiointiportaaleiksi. (Kehittämisvastuu VM, Yritys-Suomen osalta TEM.)

Toimenpiteet:

- Suomi.fi:stä kehitetään sellainen kansallinen portaali, jonka kautta käyttäjät pääsevät kaikkiin keskeisiin julkisen hallinnon sähköisiin asiointipalveluihin. Yritysten palvelut

kootaan YritysSuomi.fi-portaaliin. Viranomaisten väliset asiointi- ja tietopalvelut siirretään Suomi.fi-portaalista erilliseen rakennettavaan HallintoSuomi.fi-portaaliin. Infopankki.fi yhdistetään Suomi.fi-portaaliin.

- Kansalliset portaalit (Suomi.fi, YritysSuomi.fi), niiden käyttöliittymät, hakuominaisuudet ja sisällöt käännetään selkeästi asiointipainotteisiksi ja uudelle tavoitetilan edellyttämälle tasolle..

- Varmistetaan kuntien palvelujen näkyminen kansallisissa portaaleissa. JulkIT luo yhdessä vastuuministeriöiden ja kuntien kanssa yhteisen toimintamallin, jonka mukaisesti kunnat tuovat omat asiointipalvelunsa ja palvelukuvaukset mukaan kansallisiin portaaleihin.

- Rakennetaan osana Suomi.fi-portaalin kehittämistä palveluhakemisto, josta löytyvät tiedot palvelun sisällöstä, tuottajasta ja linkki varsinaiseen asiointipalveluun tai lomakkeeseen. Näin vältetään tietojen monenkertainen tuottaminen ja ylläpito vastuuviranomaisen verkkopalveluissa ja eri portaaleissa sekä mahdollistetaan tietosisällön yhteinen, kustannustehokas hyödyntäminen eri verkkopalveluissa. .

Linjaus 2: Ryhmitellään sähköiset palvelut asiakaslähtöisesti kokonaisuuksiksi. Kehittämisvastuu VM, yhteistyötahoina substanssiministeriöt ja kunnat.

Toimenpiteet:

- Nimetään kehitettävät palvelukokonaisuudet ja niistä vastaavat hallinnonalat. Palvelukokonaisuudesta vastaava hallinnonala kokoaa muut palvelukokonaisuuteen liittyvät tahot klusteriksi. Sähköiset palvelut tuotetaan yhtenäisen toimintamallin mukaisesti.

- Esimerkkejä kansalaisille tuotettavista palvelukokonaisuuksista ovat: 1. Kansalaisen sähköisten terveyspalvelujen kokonaisuus, 2. Ikääntyvien ja heidän omaistensa verkkopalvelukokonaisuus, 3. opetustoimen verkkopalvelukokonaisuus ja 4. oikeuspalvelukokonaisuus. sekä kansalaisille että yrityksille 5. Työelämä-palvelukokonaisuus... jne.

- Esimerkkeinä yrityksille tuotettavista palvelukokonaisuuksista ovat yrityksen perustajan, työnantajien sekä kansainvälistyvien yritysten ja innovaatioiden kokonaisuudet.

Linjaus 3: Luodaan julkisen hallinnon yhteinen verkkopalvelukonsepti. Konsepti rakennetaan kahden kansallisen portaalin (Suomi.fi ja YritysSuomi.fi) sekä niitä täydentävien palvelukokonaisuuksien ja paikallisten portaalien varaan. Kehittämisvastuu VM, substanssien osalta ao. ministeriöt.sekä kunnat

Toimenpiteet:

- Yhteinen konsepti konkretisoidaan käynnistämällä riittävästi resursoitu kansallinen projekti, jotta saadaan aikaan julkisen hallinnon yhteinen käyttäjälähtöinen verkkopalvelu-

kokonaisuus. Kokonaisuus kattaa sekä valtion että kuntien palvelut ja tarpeen mukaan julkista palvelutarjontaa täydentävät yksityisten ja järjestöjen palvelut.

- Luodaan julkisen hallinnon yhteinen sähköisten palvelujen sisällöntuotantomalli, jossa sovitaan kansallisten portaalien, teemapohjaisten palvelukokonaisuuksien ja paikallisten portaalien työnjaosta. Palvelusta vastaavat viranomaiset tuottavat sähköiset palvelut, kuvaavat ne ja huolehtivat niiden liittämisestä myös kansalliseen portaaliin (metatietojen avulla sen palveluhakemistoon). Kansallisten portaalitoimitusten vastuulla ovat hakemistot, hakupalvelut ja portaalin käyttöliittymät. Portaalitoimitusten roolina on koordinoida, ohjeistaa ja opastaa yhteisen mallin mukaan toimivaa sisällöntuotantoa. Lisäksi portaalit toimivat verkkopalvelujen laadun edelläkävijöinä ja kehittäjinä.

- Julkisen hallinnon verkkopalveluille määritellään yhteiset sisällön esitystavat, standardit ja metatietomallit. Niiden mukaisesti mahdollisimman monet palvelut, lomakkeet sekä lakisääteisten palvelujen metatiedot (mm. palvelukuvaus, käyttäjäryhmät ja tuottajaorganisaatio) tuotetaan yhteen kertaan yhteistä käyttöä varten.

- Muodostetaan julkisen hallinnon yhteinen sanasto ja käsitteistö sekä palvelujen nimeämiskäytännöt. Näiden luomiseksi kartoitetaan ensin julkisen hallinnon käyttämät luokitukset, sanastot ja niiden parhaat käytännöt valtion ja kuntien portaaleissa ja muissa verkkopalveluissa.

Linjaus 4: Luodaan tarvittavat sähköisten asiointipalvelujen tuki- ja neuvontapalvelut. Kehittämisvastuut VM ja TEM

Toimenpiteet:

- Rakennetaan julkisen hallinnon yhteinen yleistä kansalaisten asiakasneuvontaa ja sähköisen asioinnin tukea antava toiminto. Tavoitteena on, että julkisessa hallinnossa on yksi yhteinen kansalaisten asiakasneuvontanumero (116 115) ja verkko-osoite (Suomi.fi), joiden kautta asiakkaille annetaan hallintoasioiden hoitoon liittyvää yleisneuvontaa ja verkkoasioinnin tukea. Neuvonta organisoidaan valtiovarainministeriön hallinnonalalle kansallisen asiointiportaalin yhteyteen. Asian valmistelu tapahtuu yhteispalvelun laajentamishankkeen työnä.

- Rakennetaan Yritys-Suomi Contact Center yritysten asiakasneuvontaan. Työ- ja elinkeinoministeriö käynnistää Yritys-Suomi – puhelinpalvelun toteutuksen vuoden 2009 aikana. Yritys-Suomi Contact Centerin käynnistysvaiheen kohderyhmänä ovat yrityksen perustajat ja keksintöasiakkaat, paikallisesti toimivat yritykset ja kotimarkkinoilla toimivat yritykset. Yritys-Suomi Contact Center tarjoaa asiantuntevaa neuvontaa kohderyhmälleen yrityksen eri kehittämistarpeisiin sekä neuvontaa sähköisten palvelujen käytöstä. Puhelinpalvelu laajennetaan kattamaan jatkossa kaikki suomalaiset julkiset yrityspalvelut. Kevennetään palvelutoiminnan aloittamiseen ja harjoittamiseen liittyviä hallinnollisia menettelyjä palveludirektiivin tavoitteiden mukaisesti.

Linjaus 5: Viranomaiset suunnittelevat, asettavat tavoitteita ja seuraavat sähköisten palvelujen kehittämisen edistymistä. Kehittämisvastuussa ovat julkisen hallinnon viranomaiset.

Toimenpiteet:

- Kukin viranomainen laatii palvelujensa sähköistämissuunnitelman ajalle 2010 – 2012 osana normaalia palvelutuotannon suunnittelua. Valtion viranomaisille asetetaan suunnitelmaan perustuen osana tulosohjausta tavoitteet viranomaisen palvelujen sähköistämisestä. Suunnitelmaa tehtäessä arvioidaan palvelujen tuottamisen mahdollisuudet ennakoivina palveluina tai osana jotakin palveluprosessia tai - kokonaisuutta..

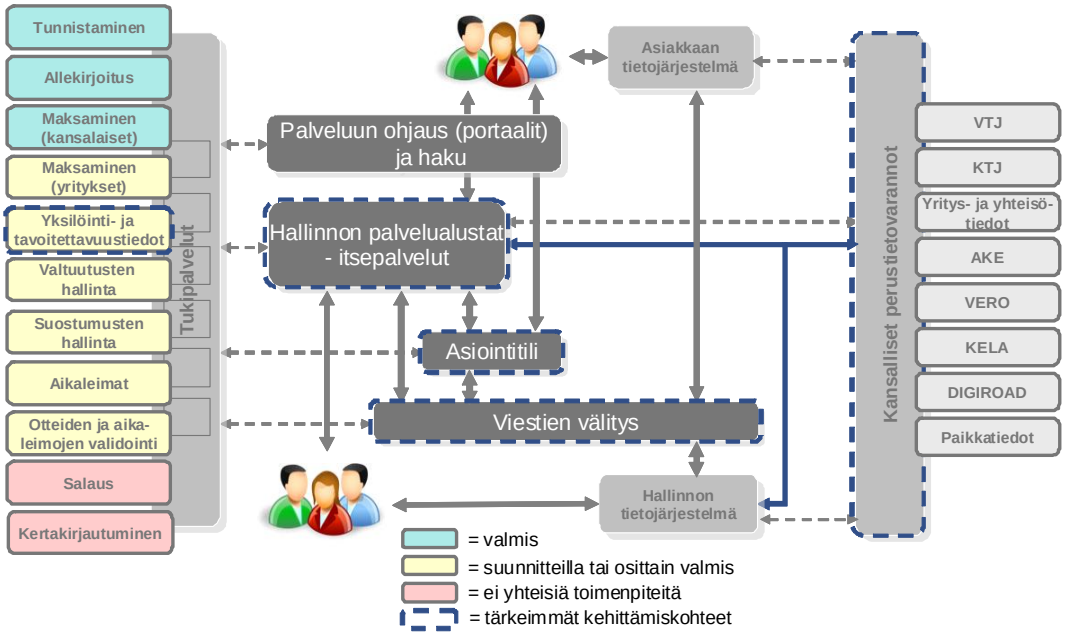
- Kartoitetaan julkisen hallinnon keskeinen palveluvalikoima. Osana toiminnallisen arkkitehtuurin luomista viranomaiset kuvaavat palvelunsa yhteiseen julkisen hallinnon palvelukarttaan. Palvelukarttamallin ja tietojärjestelmän rakentaminen on JulkIT:n vastuulla. Kartan osien laatiminen ja niiden ylläpito omalta hallinnonalalta on sektoriministeriöiden vastuulla.

- JulkIT kokoaa tiedot ja raportoi vuosittain palvelujen sähköistämisen edistymisestä.

7.2 SÄHKÖISEN ASIOINNIN TUKIPALVELUT

7.2.1 NYKYTILA

Valtionhallinnon sähköisen asioinnin kokonaisuudesta ja sen rakenneosista tehtiin ValtIT:ssä esiselvitys 2006 - 2007, jossa tarkasteltiin muun muassa asioinnin tukipalveluja, liittymiä perusrekistereihin sekä asiointitiliä ja sähköisen asioinnin alustaa. Esiselvityksen perusteella päätettiin ensin keskittyä asiointitilin kehittämiseen ja jatkaa sähköisen asioinnin alustan määrittelyä myöhemmin.



Kuva 6: Sähköisen asioinnin kokonaisuus ja rakenneosat.

Sähköisen asioinnin alusta

Monilla julkisen hallinnon organisaatioilla on jo erilaisia sähköisen asioinnin alustoja (esimerkiksi Verohallinto ja Kela). Toisaalta useat organisaatiot ovat vasta aloittamassa sähköisten asiointipalvelujen tarjoamista ja kaipaavat apua alustaratkaisujen kehittämiseen. Lisäksi jo olemassa olevia alustoja on tarpeen uusia ja kehittää edelleen.

Sähköisen asioinnin alusta -hanke on tarkoitus käynnistää ValtIT:n tilauksesta 2009 Valtion IT-palvelukeskuksessa. Tässä hankkeessa määritellään ja toteutetaan sähköisen asioinnin palvelualusta julkisen hallinnon itsepalveluille.

Asiointitili kansalaiselle ja yritykselle

ValtIT:n Asiointitili-hankkeessa määritelty asiointitili on sähköisen tiedoksisaamisen ja -antamisen turvallinen, luotettava ja yhdenmukainen ratkaisu julkisen hallinnon asiakkaille, joita ovat kansalaiset ja myöhemmässä vaiheessa myös yritykset ja yhteisöt. Asiointitili tarjoaa seuraavan toiminnallisuuden:

- Julkishallinnon sähköisten palvelujen tarjoaminen yhdestä paikasta asiakkaille
- Asiankäsittelyn etenemisestä ilmoittaminen ja tapahtumahistorian säilyttäminen
- Perinteisen postin korvaava päätösten tiedoksiantokanava
- Tavoitettavuustietojen ylläpito (sähköpostiosoite ja matkapuhelinnumero)
- Tiedon kysyminen viranomaiselta

Asiointitili on liitettävissä jo olemassa oleviin asiointipalveluihin.

Asiointitilin vaatimusmäärittely on valmis. Asiointitilin kilpailutus käynnistetään alkuvuonna 2009 kun asiaan liittyvät juridiset selvitystyöt ja päätökset on tehty. Selvitykset liittyvät asiointitilin vastuuviranomaiseen, asiointitilin hankinta-, kustannus- ja tuotantomalliin sekä asiointitilin asemaan (postilaatikon vertaisena) prosessuaalisena osoitteena. Vaatimusmäärittelyn soveltuvuus kuntien tarpeisiin tarkistetaan.

Asiointitilin lisäksi muutamissa kunnissa (muun muassa Oulu ja Lahti) kehitetään asiointitilin joitakin toiminnallisuuksia muistuttavia kuntalais- ja kansalaistilejä.

Tavoitettavuustiedot

Asiointitili tarvitsee asiakkaiden tavoitettavuustietoja – sähköpostiosoitetta ja matkapuhelinnumeroa. Niiden kautta asiakkaalle ilmoitetaan asiointitilille saapuvista uusista tapahtumista. Tällä hetkellä tavoitettavuustietoja ei ylläpidetä missään keskitetysti. Ellei keskitettyä palvelua tule, kansalaisen ja yritysten on pidettävä yllä omia tavoitettavuustietojaan paitsi asiointitilillä, myös mahdollisesti monissa muissa niitä käyttävissä asiointipalveluissa. Tämä aiheuttaa asiakkaille turhaa vaivaa ja vaarantaa lisäksi tietojen ajantasaisuuden ja koko asioinnin onnistumisen.

Asiakkaiden sähköinen tunnistaminen julkisissa verkkopalveluissa – Vetuma ja Tunnistus.fi

Suomessa otettiin käyttöön ensimmäisenä maailmassa kansalaisen sähköinen henkilökortti. Kansalaiset ovat voineet hankkia sähköisen henkilökortin joulukuusta 1999 lähtien. Nykyisin

kansalaisvarmenne on kaikilla myönnetyillä henkilökortilla. Kortin menekki on kuitenkin ollut vaatimatonta (noin 193 000 voimassa olevaa korttia elokuun lopussa 2008) ja kansalaisvarmenteen käyttö verkkopalveluihin tunnistautumisessa on ollut erittäin vähäistä. Valtiovarainministeriö antoikin syksyllä 2002 suosituksen pankkien tunnistuspalvelujen (Tupas) käytöstä luotettavaa tunnistamista edellyttävissä palveluissa kansalaisvarmenteen rinnalla.

Useimmissa vahvaa tunnistusta vaativissa asiointipalveluissa tarjotaan sekä pankkitunnisteisiin että kansalaisvarmenteisiin perustuvat tunnistustavat. Paljon käytetyissä palveluissa, joissa tarjotaan molempia tunnistustapoja, pankkien Tupas-tunnistuksen osuus on kuitenkin yli 99 prosenttia kaikista tunnistuksista.

Julkishallinnossa käytössä olevia yhteisiä kansalaisen tunnistuspalveluja ovat

- VETUMA-tunnistuksen ohjauspalvelu, joka on rakennettu kuntien ja valtion yhteiseksi kansalaisten tunnistuspalveluksi sekä

- KATVE-konsortion (työ- ja elinkeinoministeriö, Verohallitus ja Kela) Tunnistus.fi-tunnistuksen ohjauspalvelu.

Näiden lisäksi julkisen hallinnon organisaatioilla on käytössä lukuisia muita omia tunnistusratkaisuja.

Valtaosassa julkisen hallinnon sähköisistä palveluista käyttäjien ei ole tarpeen tunnistautua. Tällöin ei käsitellä asiakkaan kannalta luottamuksellisia tai arkaluonteisia tietoja.

Asiointiin liittyvät valtuutukset ja niiden hallinta

Julkisen hallinnon verkkopalveluissa ei ole käytössä yhteisiä ratkaisuja suostumusten ja valtuusten hallintaan. Yksittäisiä ratkaisuja on toteutettu joihinkin verkkopalveluihin.

Suostumuksen hallinnalla tarkoitetaan sitä, että kansalainen tai yritys voi verkkopalvelussa halutessaan antaa luvan viranomaiselle käyttää häneen liittyviä, mahdollisesti muiden viranomaisten hallussa olevia tietoja käsittelyssä olevan asian hoitamiseen tai päätöksen tekemiseen. Tämä on tärkeää erityisesti silloin, kun viranomaisten välisestä tietojen yhteiskäytöstä ei ole säädetty. Valtuutusten hallinnalla puolestaan tarkoitetaan sitä, että kansalainen tai yritys voi valtuuttaa jonkun toisen henkilön hoitamaan joko tiettyä tai kaikkia hallintoasioitaan verkkopalveluissa. Sekä suostumuksen että valtuutusten hallinnan järjestäminen on koettu tärkeäksi tukipalveluksi kansalaisen ja yrityksen hallinnollisen taakan keventämiseksi sekä hallinnon tuottavuuden lisäämiseksi.

Asiakastuki ja neuvonta

Tällä hetkellä kukin viranomainen neuvoo asiakkaita ja tukee heidän verkkoasiointiaan omalla tavallaan. Toiset ovat keskittäneet neuvontapalveluja esimerkiksi asiakasryhmittäin ja alueellistaneet palveluita. Neuvontaa annetaan henkilökohtaisesti, puhelimitse ja sähköpostin avulla.

Keskitettyä hallintoasioiden neuvontaa ei ole. Sellaista kokeiltiin 1990-luvulla Helsingissä toimineessa HallintoInfossa, joka palveli asiakkaitaan myös puhelimitse ja sähköpostitse. Kokeilu kuitenkin päätettiin lopettaa siitä tehdyn arvioinnin perusteella.

Suomessa eri hankkeissa kehitellyn uuden asiakaspalvelukonseptin mukaan julkisten palvelujen yleisneuvonta toteutetaan yhteispalveluilla, puhelinpalvelukeskuksella ja verkkopalvelulla. Ehdotettu asiakaspalvelumalli edellyttää kehittynyttä koko julkisen hallinnon kattavaa verkkopalvelua, joka tukee sekä palveluasiantuntijoiden neuvontatyötä että kansalaisten omaa asioiden hoitamista.

Yhteispalvelun selvitysmies Kietäväinen on ehdottanut, että valtiovarainministeriön hallinnonalalle perustetaan julkisten palvelujen yleisneuvonnasta vastaava toimija, jonka vastuulla on sekä julkisten palvelujen neuvontapuhelimen että neuvontaportaalin kehittäminen ja ylläpitäminen. Puhelinnumeroksi varattaisiin yleiseurooppalainen palvelunumero 116 115 ja neuvontapalvelu rakennettaisiin yhdistettyjen Suomi.fi-portaalin ja maahanmuuttajille tarkoitetun Infopankki-portaalin yhteyteen.

Julkisten verkkopalvelujen laatukriteeristö

Verkkopalvelujen laatukriteeristö ja siihen liittyvä arviointityökalu tehtiin valtiovarainministeriössä vuonna 2003. Kriteeristön tarkoituksena oli toimia verkkopalvelujen suunnittelun ja rakentamisen apuvälineenä - eräänlaisena laadukkaan verkkopalvelun muistilistana. Kriteeristössä kiinnitettiin huomiota verkkopalvelun sisältöön, helppokäyttöisyyteen, johtamiseen, tuottamiseen ja sen tarjoamiin hyötyihin.

Kriteeristöä tehtiin tunnetuksi järjestämällä vuonna 2004 siihen perustuva julkisten verkkopalvelujen laatukilpailu. Osanottajia kilpailussa oli eri sarjoissa noin 100. Kriteeristö sai hyvän vastaanoton ja siitä laadittiin JHS-suositus. Samalla laatukriteeristö siirrettiin osaksi Suomi.fi-portaalin toimintaa ja sen tiedontuottajasivuja. Uusi versio kriteereistä sekä uusi verkossa toimiva arviointityö julkaistiin vuonna 2007. Laatukriteeristöä ei ole kuitenkaan resurssien puutteen vuoksi voitu markkinoida eikä uutta, suunniteltua laatukilpailua ole järjestetty.

7.2.2 TAVOITETILA

Asiointialusta

Sähköisen asioinnin alusta -hankkeen määrittelemä ja toteuttama asiointialustaratkaisu tarjoaa julkisen hallinnon sähköisten palvelujen kehittämiseen valmiita palveluja, komponentteja ja rajapintoja, joita voi hyödyntää palvelusovelluksen toteutuksessa joko sellaisenaan tai pienellä kehitystyöllä. Palvelualustalle voidaan kehittää sekä yhteisiä että toimijakohtaisia palvelusovelluksia. Jälkimmäisessä tapauksessa esimerkiksi viraston tai kunnan oma henkilöstö voi toteuttaa yksinkertaisia lomakepalveluita valmiiden lomakepohjien ja komponenttien avulla. Kaikki palvelualustan kehitystyö ja siinä syntyvät toteutukset ovat palvelualustaa käyttävien organisaatioiden hyödynnettävissä. Siten palvelualusta tarjoaa ratkaisut erityisesti useamman eri toimijan väliseen yhteistyöhön.

Sähköisen asioinnin alusta on keskeinen julkisen hallinnon sähköisen asioinnin ratkaisu, jonka avulla viranomaiset voivat nopeammin ja kustannustehokkaammin kehittää sähköisiä asiointipalvelujaan. Alusta tarjoaa palvelukeskeisen arkkitehtuurin periaatteiden mukaisesti perusinfrastruktuurin, joka koostuu erilaisista yleiskäyttöisistä tukipalveluista/komponenteista, joiden avulla asiointipalveluja rakennetaan ja ylläpidetään.

Alustan hyödyntämiä yleiskäyttöisiä komponentteja ovat muun muassa.

- kansalaisten tunnistaminen ja maksaminen
- yritysten tunnistaminen ja maksaminen
- valtuutusten- ja suostumustenhallinta
- aikaleimapalvelut
- otteiden ja aikaleimojen validointi

Lomake.fi-palvelussa olevien asiointipalveluiden toiminta turvataan ja Lomake.fi integroidaan osaksi asiointialustaa.

Asiointitili kansalaiselle ja yritykselle

Asiointitili on tuotannossa oleva julkisen hallinnon yhteinen viestintä- ja tiedoksiantamispalvelu sähköisessä asioinnissa. Se on yhden luukun periaatteen mukainen väylä viranomaispalveluihin. Asiointitili on myös asiakkaan niin halutessa perinteisen postin korvaava tiedoksiantamiskanava (prosessiosoite) sähköisessä viranomaistoiminnassa. Viranomaisen tekemät päätökset voidaan tällöin toimittaa suoraan suostumuksen antaneiden asiakkaiden asiointitileille paperipostin sijaan. Päätösten toimittamista ja näyttämistä asiakkaille helpottaa asiointitilin kanssa yhteen toimiva, mutta siitä erillinen, viranomaiskohtainen päätösten lyhytaikaiseen säilytykseen tarkoitettu välivarastoratkaisu.

Asiointitilin avulla kansalainen ja yritys voivat olla yhteydessä viranomaisiin, panna sen kautta asiansa vireille, seurata asioidensa käsittelyn etenemistä ja saada itseään koskevat päätökset yhtä kanavaa pitkin.

Asiointitili on käytössä kaikissa tarkoituksenmukaisissa viranomaisten sähköisissä asiointipalveluissa.

Asiakkaiden tavoitettavuustiedot

Asiakkaiden sähköiset tavoitettavuustiedot (sähköpostiosoite ja matkapuhelinnumero) rakennetaan ensivaiheessa osaksi asiointitiliä. Ne erotetaan myöhemmin omaksi tukipalvelukseen, jossa kansalaiset voivat itse ylläpitää tavoitettavuustietojaan. Väestötietojärjestelmä tai asiointitili kansalaisen henkilötietoja ylläpitävänä tietojärjestelmänä on luonteva paikka tietojen keskitettyyn säilytykseen. Tavoitettavuustietoja voidaan tällöin hyödyntää rakennettavan sähköisen asiointialustan ja laajemmin kaiken sähköisen asioinnin yhtenä peruspalveluna (vrt. osoitetiedot).

Kansalaisten ja yritysten tunnistamisenohjauspalvelut

Julkishallinnossa on käytössä yksi yhteinen, helppokäyttöinen tunnistamisen- ja maksamisen ohjauspalvelu, jonka sähköisiä asiointipalveluita tarjoavat virastot, laitokset ja kunnat voivat helposti liittää osaksi omaa palveluaan. Tunnistamisen ohjauspalvelussa on käytössä kaikki ne tunnistamismenetelmät, jotka on todettu riittävän vahvoiksi, jotka ovat laajasti käytössä yhteiskunnassa ja jotka ovat kokonaistaloudellisesti edullisia. Yritysten tunnistamisen ohjauspalvelussa yritys pystyy itse hallinnoimaan henkilöstönsä oikeuksia toimia yrityksen puolesta erilaisissa raportointi- ja hallintotoimissa (vrt. Katso-palvelu).

Asiakkaan ei tarvitse tunnistautua kuin kerran, vaikka hän siirtyisikin viranomaispalvelusta toiseen saman asioinnin aikana.

Tunnistuspalveluja koskevat sopimukset on koottu Valtion IT-palvelukeskuksessa yhdeksi kokonaisuudeksi niin, että tunnistuspalveluja käyttävien viranomaisten ei tarvitse tehdä nykyisen kaltaisia erillisiä sopimuksia usean eri tahon kanssa.

Asiointiin liittyvät valtuutukset ja niiden hallinta

Valtuutusten ja suostumusten hallintaan julkishallinnon sähköisissä palveluissa on luotu pelisäännöt. Yhteisiksi palveluiksi soveltuvat osat valtuutusten ja suostumusten hallintapalveluista on toteutettu yhteisinä ja ne rakennetaan osana sähköisen asioinnin alustaa.

Asiakastuki ja neuvonta

Julkishallinnossa on yksi yhteinen neuvontanumero ja verkko-osoite kansalaisille ja toisaalta yksi yhteinen neuvontanumero ja verkko-osoite yrityksille, joiden kautta kansalaiset ja yritykset voivat saada viranomaisasioidensa hoitoon liittyvää neuvontaa ja joiden kautta heidät ohjataan tarvittaessa edelleen viranomaiskohtaisiin neuvontapalveluihin. Neuvonta on organisoitu julkisen hallinnon kansallisten asiointiportaalien yhteyteen: kansalaisneuvonta valtiovarainministeriön hallinnonalalle (Suomi.fi-portaali) ja yritysten osalta työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalalle (YritysSuomi.fi-portaali ja YritysSuomi contact center). Puhelinpalvelun numero kansalaisille on yleiseurooppalainen palvelunumero 116 115.

Asiaa käsitellään valtiovarainministeriön asettamassa tukitoimintojen alueellistamistyöryhmässä.

Julkisten verkkopalvelujen laatukriteeristö

Julkisten verkkopalvelujen laatukriteeristö, siitä tehty arviointityökalu ja JHS-suositus ovat elimellinen osa verkkopalvelujen kehittämistyötä julkishallinnossa. Julkisille verkkopalveluille on kriteeristön perusteella asetettu laatuvaatimustaso, joka niiden tulee täyttää. Laatukilpailuja järjestetään säännöllisesti, vertaisarviointiin tarjotaan tukea ja kriteeristöä ja verkkopalvelujen laatutyötä tehdään tunnetuksi jatkuvan koulutuksen avulla.

7.2.3 VAIHTOEHTOISET RATKAISUMALLIT

Edellä esitetyn kaltaisen sähköisen asioinnin kehittämisen vaihtoehtona on se, että

- viranomaiset kehittävät omia asiointialustojaan itsenäisesti. Alustoilla on oma, erilainen toimintalogiikkansa.
- viranomaiset kehittävät alustaan liittyvät tukipalvelut itse (esimerkiksi asiointitilejä tulee useita erilaisia, tavoitettavuustietoja ylläpidetään useassa eri paikassa, valtuutusten- ja suostumustenhallinta on hajautettu jne.) eikä yrityksen hallinnollinen taakka vähene
- useat viranomaiset kehittävät ja ylläpitävät kansalaisten ja yritysten erilaisia tunnistamisen ohjauspalveluja
- yhteistä hallintoasioihin liittyvää puhelin- tai verkkoneuvontaa ei järjestetä vaan kukin viranomainen hoitaa neuvonnan omalta osaltaan.

- julkisten verkkopalvelujen laatukriteeristö ja arviointityöväline ovat verkossa, mutta niiden käyttöä ei edistetä eikä julkisia verkkopalveluja tueta laadun kehittämistyössä. Laatukriteeristöstä ei julkaista uusia versioita eikä laatukilpailuja enää järjestetä.

7.2.4 LINJAUKSET JA TOIMENPIDE-ESITYKSET

Linjaus 6: Sähköisen asioinnin tarvitsemat tukipalvelut kehitetään julkisen hallinnon yhteisinä ratkaisuina. Kehittämisvastuu JulkIT.

Toimenpiteet:

- Kehitetään julkisen hallinnon yhteinen sähköisen asioinnin alusta. Alustan avulla viranomaiset voivat nykyistä nopeammin ja kustannustehokkaammin kehittää omia sähköisiä asiointipalvelujaan. Alustalle rakennetut palvelut ovat turvallisia ja tarjoavat asiakkaille yhtenäisen, helppokäyttöisen toimintalogiikan.

- Asiointitili otetaan käyttöön ja kytketään osaksi kansallisiin portaaleihin sen valmistuttua kaikissa siihen soveltuvissa viranomaisten asiointipalveluissa. Sitä kehitetään yhteisenä viranomaisten viestintäkanavana asiakkaille ja asiakkaiden näkymänä omaan viranomaisasiointiin ja rekistereissä oleviin tietoihin.

  Asiointitilin kehittämistä jatketaan kohti asiointisivua, joka yhdistää kyseistä henkilöä tai yritystä koskevat asiointitapahtumat ja eri viranomaisten rekistereissä olevat tiedot. Oman asiointisivun kautta voi tehdä hakemuksia, seurata asian etenemistä, saada päätökset, kysyä ja saada vastauksia viranomaisilta, tehdä ilmoituksia ja muutoksia sekä valtuuttaa haluamansa henkilön toimimaan puolestaan valituissa asioissa. Oma sivu voi myös muodostaa henkilökohtaisen tai yritystä koskevan jäsennetyn arkiston, josta asioiden hoitamiseen liittyvät tiedot ja asiakirjat ovat aina löydettävissä.

  Varmistetaan ja toteutetaan asiointitilin määrittelyjen soveltuvuus kuntien palveluihin.

- Kansalaisen asiointitilin rinnalla käynnistetään yrityksen asiointitili.

- Julkisen hallinnon asiakkaiden tavoitettavuustietoja (sähköpostiosoite ja matkapuhelinnumero) ylläpidetään keskitetyssä palvelussa**.** Tavoitettavuustietojen ylläpito organisoidaan yhteiseksi palveluksi osaksi sähköistä asiointialustaa niin, että tavoitettavuustietojen yhteys väestörekisterikeskuksen ylläpitämään väestötietojärjestelmään varmistetaan.

- Nykyisten Vetuma- ja Tunnistus.fi- palvelujen tultua uudistamisvaiheeseen ne korvataan rakentamalla julkiseen hallintoon yksi kansalaisten sekä yksi yritysten ja yhteisöjen tunnistus- ja maksamispalvelu, joissa on käytössä useita tunnistamisratkaisuja..

- Valtuutusten ja suostumusten hallintaan verkkopalveluissa luodaan pelisäännöt ja eri palveluiden käyttötarkoituksiin soveltuvat toiminnalliset määrittelyt. Yhteisiksi palveluiksi soveltuvat osat palveluista toteutetaan yhteisillä ratkaisuilla. Sähköisen valtuutus-

palvelun määrittelevät oikeusministeriö, valtiovarainministeriö ja palveluita käyttävät julkishallinnon viranomaiset yhteistyössä. Valtion IT-palvelukeskus vastaa palvelun toteutuksesta.

- Jatketaan julkisten verkkopalvelujen laatutyötä. Verkkopalvelujen laatutyön ohjeistamiselle nimetään oma alaryhmänsä JHS-suosituskokonaisuuteen.

7.3 TIETOPOLITIIKKA JA PERUSTIETOVARANNOT

7.3.1 NYKYTILA

Hallinnon tietojen yhteiskäytön tilanne

Tietojen yhteiskäytöllä ja yhteiskunnan perustietoja sisältävillä rekistereillä on Suomessa pitkät perinteet. Hyvän tiedonhallinnan avulla on voitu kokonaan poistaa erilaisia hallinnollisia menettelyjä. Monia hallinnon tehtäviä kuten verotus ja tilastotuotanto on voitu automatisoida, koska perustiedot saadaan muista hallinnon tietojärjestelmistä ja yrityksiltä sähköisesti.

Hallitukset ovat edellyttäneet tiedon yhteiskäytön kehittämistä tietohallintoa koskevissa linjauksissa 1980-luvulta lähtien. Linjauksissa on korostettu sitä, että hallinto kerää tiedon alkuperäislähteestä kerran ja hyödyntää sitä niissä kohteissa, joissa ko. tietoa tarvitaan. Henkilötietojen käyttöä säädellään tarkasti ja lainsäädäntöä on kehitetty yhteiskunnan tarpeiden muuttuessa.

Selvitysten mukaan saatavissa olevia tietoja hyödynnetään heikosti ainakin kuntasektorilla, jossa esimerkiksi tietoja kunnan asukkaista pidetään erikseen yllä jopa kymmenissä tietojärjestelmissä joka kunnassa. Valtiolla muiden keräämiä tietoja ei hyödynnetä tehokkaasti sähköisissä palveluissa eikä sellaisten asioiden hoidossa, joissa tapahtumamäärät ovat pienehköjä.

Hallinnolla jo olevien tietojen hyödyntämättä jättäminen aiheuttaa sille merkittävästi turhaa työtä, mistä on myös tutkimustietoa. Kansalaisille ja yrityksille asia näkyy niin, että niiltä kysellään tietoa, joka hallinnolla jo on ja pahimmillaan kansalaiset ja yritykset joutuvat hankkimaan todistuksia yhdeltä viranomaiselta ja toimittamaan niitä toiselle (esimerkiksi kaupparekisteriotteita vaaditaan julkisissa tarjouspyynnöissä ja verotodistuksia kansalaisilta erilaisten palvelujen ja tukien hakemisessa). Joskus nämä viranomaiselta viranomaiselle kansalaisen tai yrityksen kautta siirrettävät todistuksista ovat asiakkaalle maksullisia.

Perustietovarantojen ylläpidon ja hyödyntämisen organisointi ja hallintomalli

Hallinnon tietovarannot ja niiden hallinnointiin kehitetyt tietojärjestelmät ovat tehtävistä vastaavien viranomaisten vastuulla. Perusrekisteriviranomaisten päätehtävänä on julkisten rekisterien ylläpito ja tietopalvelut niistä. Muiden viranomaisten osalta kysymys on tiedosta, joka syntyy niiden toiminnan (verotus, sosiaaliturvan maksaminen jne.) toiminnan tuloksena ja jota tarvitaan muualla hallinnossa (esimerkiksi tulot vaikuttavat sosiaaliturvaan ja maksettu sosiaaliturva verotukseen).

Julkisen hallinnon tietohallinnon neuvottelukunta (JUHTA) on vuodesta 1988 lähtien ollut keskeinen toimija myös julkisen hallinnon tietojen yhteiskäytön kehittämisessä. Sen aloittees-

ta käynnistyi vuonna 1997 Rekisteripooli, joka oli perusrekisteriviranomaisten ja eräiden muiden virastojen sekä kuntien yhteistyöelin. Rekisteripooli muun muassa käynnisti Rekisteri auki -tapahtumat ja teki teknistä määrittely- ja pilotointityötä tietovarantojen suorakäytön ja käsitemallien alueella. Rekisteripoolin korvasi vuonna 2006 Perusrekisteriasioiden neuvottelukunta. Sen tehtävänä on muun muassa edistää rekistereille yhteisten rajapintojen, sanastojen ja tietojen yhteensopivuuden määrittelyjä.

Tietojen yhteiskäyttöä koskevista tavoitteista ja keinoista on varsin suuri yksimielisyys hallinnossa. Käytännön toimissa tulee kuitenkin usein esille osaoptimointia, jossa viraston etujen mukainen toiminta ei ole kokonaisuuden kannalta tärkeää. Päätösvalta on virastoilla ja niiden välillä on huomattavia eroja suhtautumisessa viraston hallussa olevien tietojen käyttöön muualla hallinnossa.

Muiden viranomaisten tietojen käyttöä esimerkiksi uuden sähköisen palvelun kehittämisessä vaikeuttavat muun muassa seuraavat tekijät:

- Toisen viranomaisen tietojen käyttöön liittyvä lainsäädäntö on hajanaista ja tietojen hyödyntäminen uudessa kohteessa edellyttää usein pitkiä selvittelyjä ja mahdollisesti lainsäädäntömuutoksia.

- Hyödynnettävissä olevista tiedoista on niukasti kuvauksia ja tietopalvelujen käyttöönotto on yleensä heikosti tuotteistettu, mikä hankaloittaa ja hidastaa tietojen yhteiskäytön laajenemista uusiin käyttökohteisiin.

- Käsitteet ja tietorakenteet ovat sekavia ja vaihtelevat viranomaisten välillä, mikä aiheuttaa ongelmia vastaanottajapäässä.

- Tietojen julkisuus ja käyttömahdollisuudet sekä tietosuojan tulkinnat vaihtelevat. Esimerkiksi henkilötunnuksen käyttö voidaan kieltää kokonaan yhdessä laissa ja toisessa se on täysin julkinen tieto.

Perustietovarantojen teknisen yhteentoimivuuden kehittäminen

Virastojen välillä on siirretty suuria määriä tietoja jo vuosikymmenien ajan. Perusratkaisuna on edelleen tietojen kopiointi järjestelmien välillä. Kopioinnin seurauksena käytössä voi olla vanhentunutta tietoa. Lisäksi kopioinnissa siirtyy tietoa, jota ei tarvita ja tietojen käytön seuranta ja valvonta on vaikeaa. Suuria volyymeja käsittelevillä viranomaisilla on käytössä toimivia ratkaisuja, joissa toisen tiedoista on kopio ja muutokset päivitetään siihen automaattisesti.

Toisten viranomaisten tietoja käytetään myös kyselykäyttönä pääteyhteyksillä sekä suorilla sovellusten välisillä kyselyillä. Tietojen reaaliaikaiseen käyttöön viranomaisten välillä on toimivia teknisiä ratkaisuja. Niiden käyttö on yleistynyt hitaasti. Tähän on vaikuttanut muun muassa palvelujen vähäinen tuotteistus ja tietopalvelujen hinnoittelu, joka tukee tietojen kopiointia. Kyseessä on myös osittain muna – kana -ilmiöstä. Sovellusten väliseen käyttöön ei luoda valmiuksia, jos palveluja ei ole tarjolla. Tarjoajan näkökulmasta katsoen taas ei ole asiakkaita, joilla olisi valmiuksia heti käyttää uusia palveluja.

Tietoturvallisuudessa on heikkouksia varsinkin, kun tietoja siirretään massamuotoisesti eri viranomaisten välillä. Tietoaineistoja ei esimerkiksi salata.

Tietojärjestelmien rakentaminen, ylläpito ja tuotantotoiminnat on virastoissa laajasti ulkoistettu kaupallisille toimijoille. Erityisesti pienissä virastoissa isoja tietojärjestelmähankkeita tulee sen verran harvoin, että osaamista tietojärjestelmien rakentamiseen ei välttämättä pääse kehittymään. Vaatimusmäärittelyjen tekeminen, kilpailuttaminen, kehittämisen valvonta ja ohjaus sekä tietojärjestelmien teknisen ja sisällöllisen yhteentoimivuuden varmistaminen edellyttävät erityisosaamista, jota tulisi olla myös tilaajalla.

Perustietojen luovutuksen hinnoittelu

Valtaosa viranomaisten välisestä tietojen vaihdosta tehdään virka-apuna ilman veloituksia. Monessa tapauksessa laissa määrätään, että viranomaisen X saa veloituksetta käyttöönsä viranomaisen Y hallussa olevia tietoja määrättyyn tarkoitukseen.

Tilanteissa, joissa tietoluovutuksista peritään maksuja, hinnoitteluperusteet ovat erittäin kirjavia. Sen seurauksena tietojen käytön kustannusten arviointi on esimerkiksi uuden tietojärjestelmän kannalta vaikeaa. Tietopalvelujen vertailukelpoisissa yksittäishinnoissa on viranomaisten välillä moninkertaisia eroja. Tietojen hyödyntäjät pitävät veloituksia usein liian korkeina suhteessa tietopalveluista aiheutuviin välittömiin kustannuksiin. Esimerkiksi kiinteät kuukausimaksut tekevät tietojen käytön kalliiksi, jos käyttömäärät ovat pieniä.

Julkisen sektorin tiedon uudelleenkäyttöä koskeva EU:n direktiivi 2003/98/EY edellyttää muun muassa luovutushintojen julkaisemista ja pyydettäessä niiden perustelemista. Direktiiviä ei ole tältä osin toteutettu.

Tietoluovutusten hinnoittelun sekavuutta sekä sopimuksiin liittyvää hallinnointia pidetään merkittävänä tietojen yhteiskäytön laajenemisen esteenä. Tämä korostuu kuntasektorilla, jolla on yhteyksiä suureen määrään valtion viranomaisia ja toisaalta käyttövolyymit ovat keskimäärin pieniä.

7.3.2 TAVOITETILA

Tietojen hyödyntämisen edistämiseksi tarvittavassa tavoitetilassa tieto kerätään alkuperäisestä lähteestä vain kerran ja alkuperäisestä lähteestä saatua tietoa käytetään kaikissa niissä tapahtumissa, joissa tietoa hallinnossa tarvitaan.

Kansalaisille ja yrityksille tarkoitetuissa sähköisissä palveluissa ei kysellä tietoja, jotka viranomainen saa käyttöönsä muilta viranomaisilta.

Viranomaisten välillä tietoja luovutetaan pääsääntöisesti sovellusten välisillä tietoyhteyksillä, jolloin luovutus koskee vain kulloinkin tarvittavaa tietoa ja käyttö on kontrolloitavissa.

Usean viranomaisen (myös kunta) yhteinen tietojärjestelmä on hyvä ratkaisu prosesseihin, joiden hoitamiseen osallistuu useita eri tahoja.

Perustietovarantojen ylläpitämiseen ja jakeluun tarvittavien tietojärjestelmien kehittämisestä vastaa tilaaja-tuottajamallin mukaisesti yksi viranomainen. Tämän viranomaisen tehtävänä on vastata tietojärjestelmäpalveluiden järjestämisestä perusrekistereistä vastaaville viranomaisille. Ratkaisulla keskitetään ja kehitetään tietojärjestelmäosaamista sekä edistetään perustietovarantojen teknistä ja sisällöllistä yhteentoimivuutta.

Tietojen massaluovutuksia käytetään niissä yhteyksissä, joissa siirrettävän tiedon määrä on suuri ja vastaanottoja käyttää tietoa koneellisesti hoidettavissa prosesseissa.

Käytettävissä olevien tietojen kuvaukset sekä luovutuksen rajapintakuvaukset ovat julkisesti saatavilla ja viranomaiset käyttävät tietopalveluissa määriteltyjä vakiomuotoja. Tiedot luovutetaan viranomaisten välillä veloituksetta.

7.3.3 VAIHTOEHTOISET RATKAISUMALLIT

Tietopalvelujen järjestäminen

Virastot ovat järjestäneet tietojen luovutuksen itse tai ne käyttävät yksityisen sektorin toimijoita tietojen välittäjinä. Usein käytössä on yhdistelmämalli, jossa virasto hoitaa itse tietopalvelua ja täydentää sitä kumppaneiden kautta.

Tietopalvelujen järjestämisessä voidaan hahmottaa ainakin kolme mallia:

1. Virasto tarjoaa itse teknisen luovutuksen sekä hoitaa lupahallinnon ja laskutuksen

2. Teknisen luovutuksen, asiakasyhteydet ja laskutuksen hoitaa yksityinen palvelutuottaja

3. a) Yksi viranomainen hoitaa keskitetysti asiakasyhteydet ja virastot tarjoavat teknisen palvelun ja / tai b) Yksi viranomainen hoitaa asiakasyhteydet ja tietojen teknisen luovutuksen.

Vaihtoehdon 1 etuina ovat hallinnollinen ja toiminnallinen selkeys. Tiedon käyttäjien kannalta ongelmana on osapuolten määrä sekä teknisten ratkaisujen kirjo tietopalveluissa, mikäli niiden vakioinnissa ei onnistuta.

Vaihtoehdon 2 etuna on asiakkaan kannalta se, että saman palveluntuottajan kautta on mahdollista saada useiden viranomaisten tietoja yhtenäisellä teknisellä ratkaisulla. Yhden yrityksen kautta asioidessaan tietopalveluun liittyvät sopimusasiat, ylläpito ja laskutus yksinkertaistuvat. Tietoja tuottava viranomainen ei tarvitse nykyistä määrää henkilökuntaa, eikä järjestelmiä tietopalveluiden toteuttamiseksi

Vaihtoehdon 3 a) etuna on asiakkaiden kannalta yksi palvelupiste, joka hoitaa hallinnoinnin, neuvonnan, laskutuksen yms. asiat. Tietoja luovuttavat viranomaiset järjestävät tekniset palvelut, joiden tulisi olla vakioituja.

Vaihtoehdon 3 b) etuna on asiakkaiden kannalta yksi palvelupiste sekä hallinnolliseen että toiminnalliseen yhteydenpitoon.

Tietoluovutusten hinnoittelu

Tietoluovutusten nykyistä mallia pidetään yleisesti huonona ja tietojen käytön laajenemisen kannalta myös kokonaistaloudellisesti kielteisenä. Tietoluovutusten hinnoittelulle vaihtoehtoja ovat:

1. Tietoluovutukset ovat hallinnon sisällä veloituksettomia

2. Tietoja luovuttava voi periä kaikista tietoluovutuksista tietopalvelun tuottamisesta aiheutuvan omakustannushinnan.

Veloituksettoman käytön reunaehtoina on se, että tietojen hyödyntäminen ei kasva hallitsemattomasti, jolloin tietojen veloituksetonta saantia voitaisiin rajoittaa tietyillä kriteereillä. Ve-

loituksettoman käytön edellytyksenä on lisäksi, että tietojen luovutus ei aiheuta merkittäviä kustannuksia eikä anna oikeutta tietojen edelleenluovutukseen.

Tietopalvelujen omakustannushintaan pohjautuva malli turvaisi kehittämis- ja ylläpitovarat. Se kannustaisi virastoja kehittämään tietopalveluja, jonka kautta suuremmat volyymit alentavat yksikkökustannuksia. Malli edellyttäisi nykyisin lainsäädännön perusteella maksutta tietoja saavien viranomaisten aseman muuttamista tai niiden aiheuttamien kustannusten korvaamista muuten tietoja luovuttaville viranomaisille.

7.3.4 LINJAUKSET JA TOIMENPIDE-ESITYKSET

Linjaus 7: Päällekkäistä tietovarantojen ylläpitoa kunnissa ja valtionhallinnossa vähennetään. Asiakkailta ei kysytä sellaisia tietoja, jotka ovat julkisessa hallinnossa saatavilla toiselta viranomaiselta.

Toimenpiteet:

- Määritellään tietopalvelujen sovellus-sovellus -yhteiskäytön rajapinnat sekä käytettävät XML-skeemat. Ehdotukset käsitellään JUHTA:ssa ja hyväksytyt määritykset julkaistaan Julkisen hallinnon suosituksina.

Linjaus 8: Perustietovarantojen käyttöä edistetään ja niiden kustannustehokasta tuotantoa edistetään.

Toimenpiteet:

- Julkisen hallinnon ulkopuolisille luovutettavien tietojen hinnoittelu uudistetaan omakustannushintaan perustuvaksi.

- Hallinnon sisäisten tietoluovutusten rahoitusjärjestelmä uudistetaan niin, että tietoluovutukset ovat hallinnon sisällä veloituksettomia.

- Selvitetään mahdollisuudet tuottaa valtion viranomaisten perustietovarantojen ylläpito, tietojen tekninen luovutus sekä sopimusten ja käyttöoikeuksien hallinnointi vaihtoehtoisin järjestelyin. Vaihtoehtoina ovat muun muassa, että kootaan tietopalvelu (tietojen tekninen luovutus sekä sopimusten ja käyttölupien hallinnointi) keskeisten perustietovarantojen osalta yhden viranomaisen tehtäväksi tai keskitetään perustietovarantoja tuottavien ja ylläpitävien viranomaisten tietojärjestelmien kehittäminen, ylläpito ja tuotanto yhden viranomaisen tehtäväksi. Varsinaisissa tietojärjestelmäpalveluissa hyödynnetään edelleen yksityisen sektorin palveluita.

7.4 KOKONAISVALTAINEN VIESTINTÄ KEHITETYISTÄ PALVELUISTA

7.4.1 NYKYTILA

Valtiovarainministeriön loppuvuonna 2008 teettämän Julkisen hallinnon verkkopalvelut -tutkimuksen[5] Tutkimuksen mukaan suurin osa suomalaisista (noin 67 prosenttia verkkopalveluiden käyttäjistä) löytää tarvitsemansa julkisen hallinnon sähköisen informaatio- tai asiointipalvelun hakukoneiden (esimerkiksi Googlen avulla) Huolestuttavaa on, että toimipisteiden opastuksen avulla palvelut löysi marraskuun 2008 lukujen mukaan ainoastaan 6 prosenttia palveluiden käyttäjistä (Suomi.fi toimi ns. sisäänheittäjänä 2 prosentin ja kunnan portaalit 9 prosentin osalta).

Edellä kuvatut tutkimustulokset kuvastavat hyvin myös sähköisten asiointipalveluiden viestintään liittyviä haasteita ja kehittämiskohteita:

- Palveluiden tunnettavuuteen on panostettava edelleen viestinnän keinoin
- Odotukset palveluiden olemassaololle ja laadulle ovat kasvussa
- Koottujen (sisäänheitto)palvelujen markkinointiin tulee panostaa (Suomi.fi, Yritys-Suomi.fi jne.)
- Viestintätoimenpiteiden ohella tarvitaan opastusta ja opastajien koulutusta, jotta palveluiden käyttöön liittyvät arkuustekijät saadaan vähentymään (esimerkiksi toimipisteiden henkilöstö).

Kansalaisen näkökulmasta sähköiset palvelut ovat varsin hajallaan ja palvelukokonaisuuksien löytäminen esimerkiksi erilaisissa elämäntilanteissa on hankalaa. Lisäksi palveluiden laatutyöllä tai opastukseen tähtäävillä toimenpiteillä ei ole kyetty estämään palveluiden käyttöön liittyvää arkuutta ja/tai lisäämään palveluiden tunnettavuutta. Perushaaste koko Suomen julkisen hallinnon ja palveluiden kannalta on myös se, miten ihmisten palveluiden käyttötottumuksia saadaan suunnattua itsepalvelut, kuten sähköisten asiointipalveluiden käyttöön. Itsepalvelun hyödyt ovat ilmeisiä sekä palvelujen käyttäjille että niitä tarjoaville organisaatiolle. Organisaatiolle hyödyt eivät realisoidu ellei palveluiden käytölle saada ns. kriittistä massaa (työtä vähentyy suorasta fyysisestä asiointipalvelusta tai puhelinpalvelusta).

Edellä kuvattu ongelma-analyysi koskettaa paitsi palveluiden kehittämistyötä myös niihin liittyvien viestintätoimenpiteiden puutteellisuutta. Perusolettamukset viestinnän puutteista voidaan kiteyttää kolmeen kohtaan:

- Viestintätoimenpiteet sähköisten palveluiden kehittämistyössä jäävät usein tietojärjestelmä- ja sovelluskehityksen varjoon. Palveluiden viestintäbudjetit ovat usein pieniä tai viestintää ei ole huomioitu lainkaan ja / tai verkkopalveluiden viestintä on irroitettu muusta organisaatio- ja palveluviestinnästä.
- Koottua sähköisten verkkopalveluiden viestintää ei ole juurikaan toteutettu (poikkeuksena vuonna 2005 toteutettu Suomi verkossa -kampanja, jossa kampanjaviikon aikana markkinoitiin olemassa olevia sähköisiä palveluita sekä koulutettiin yli 1 500 kirjastojen henkilökuntaan kuuluvaa).
- Viestintätoimenpiteet, kuten televisiokampanjat, lehtimainokset, radiomainokset eivät johda pysyvään muutokseen ihmisten, yritysten sekä yhteisöjen käyttäytymisessä. Viestinnän tulee kulkea rinta rinnan opastuksen, vertaistuen ja koulutuksen kehittämiseen tähtäävien toimenpiteiden kanssa.

[5] Julkisen hallinnon verkkopalveluiden käyttötutkimus 2008, Taloustutkimus Oy.

Julkisen hallinnon sähköisen asioinnin viestintätoimenpiteet kytkeytyvät soveltuvin osin Arjen tietoyhteiskunnan neuvottelukunnan puitteissa aloitettuun työhön yhteisen brändin rakentamiseksi tietoyhteiskunnan palveluille.

7.4.2 TAVOITETILA

Julkisen sektorin sähköiset palvelut ovat kansalaisten, yritysten ja yhteisöjen sekä palvelujen käytössä opastavien henkilöiden laajassa tiedossa ja käytössä koordinoidun viestinnän tuloksena. Sähköisistä palveluista tiedottaminen ja niistä viestiminen on ensisijaisesti niitä kehittävien ja käyttöönottavien viranomaisten vastuulla. Sähköisen asioinnin yleistymistä tukemaan on kuitenkin tarpeen toteuttaa yhdenmukaista ja voimavaroja yhdistävää viestintää olemassa olevista ja juuri valmistuneista sähköisistä palveluista.

Viestinnän keskeinen tavoite on sähköisten palveluiden käyttöön liittyvän toimintatavan juurruttaminen **pysyvästi** julkisen hallinnon palveluiden käyttäjäkuntaan.

Tunnistetut perusviestit sähköisen asioinnin viestinnässä:

- ajasta ja paikasta riippumattomuus
- turvallisuus ja luotettavuus
- helppous ja nopeus
- moderni hallinto ja laadukkaat palvelut
- hallinto kuuntelee ja palaute huomioidaan

Viestintätoimenpiteiden keskeinen onnistumisen edellytys on, että viestinnällä annetut palvelulupaukset toteutuvat ja vain olemassa olevista palveluista viestitään. Toisaalta on kuitenkin tärkeää viestiä myös julkisen hallinnon sekä julkisten palveluiden kehittämisen etenemisestä ja tavoitetiloista (esimerkkinä Kelan uutisointi heidän tavoitteestaan, että kaikista Kelan palveluista on olemassa sähköinen palvelu vuoteen 2010 mennessä). Edellä kuvattu strategisen tavoitetilan viestintä (visioviestintä) on tärkeää, jotta hallinnon asiakkaat ja sidosryhmät saavat käsityksen kehittyvästä, modernista sekä toimintaansa jatkuvasti kriittisesti tarkastelevasta ja palautteen huomioivasta julkisesta hallinnosta.

7.4.3 VAIHTOEHTOISET RATKAISUMALLIT

Sähköisen asioinnin viestinnän uusia ratkaisuja ovat (1)

- alla lueteltujen linjausten ja toimenpiteiden mukaiset uudet avaukset sähköisen asioinnin kokonaisvaltaisen viestinnän aikaansaamiseksi. Kokonaisvaltaisen viestinnän tavoitteena on tukea ja täydentää organisaatiokohtaisia viestintätoimenpiteitä.

Vaihtoehtoisesti jatkamalla nykymallissa (2)

- niukilla markkinointibudjeteilla toteutettavat viestintä- ja markkinointitoimenpiteet tehdään kutakin palvelua varten erikseen

Suositeltava etenemisvaihto on mallin 1 mukaiset (alla luetellut linjaukset) ja niitä tukevat toimenpiteet.

7.4.4 LINJAUKSET JA TOIMENPIDE-ESITYKSET

Linjaus 9: Sähköisen asioinnin viestintä- ja markkinointitoimenpiteillä tavoitellaan sähköisten asiointipalveluiden käytön kasvua ja palveluiden asiakkaiden osaamisen kehittymistä. Toimenpiteillä tähdätään pysyvään käyttäytymisen muutokseen.

Linjaus 10: Lähtökohtaisesti laatukriteerit täyttävistä käytössä olevista palveluista viestitään. Viestintää toteutetaan lisäksi innovatiivisista, uutta teknologiaa hyödyntävistä kokeilu- ja pilottihankkeista. Viestinnässä annetut lupaukset pidetään..

Linjaus 11: Yksittäisten verkkopalveluiden kehittämistyössä julkisen sektorin organisaatiot tekevät suunnitelmat ja varaavat riittävät resurssit myös palveluiden käyttöönoton viestintään ja riittävän tuen varmistamiseen palveluiden käyttämiselle / opastamiselle. Vastuu sähköisistä asiointipalveluista tiedottamisesta ja viestinnästä on ensisijaisesti niitä kehittävillä viranomaisilla.

Linjaus 12: Kokonaisvaltaisen julkisen hallinnon sähköisen asioinnin viestinnän koordinoi valtiovarainministeriö. Kokonaisviestintään kuuluu viestintä sähköisen asioinnin visioista ja tavoitetilasta sekä sähköisen asioinnin hyödyistä ja mahdollisuuksista.

Toimenpiteet:

- Valtiovarainministeriö kokoaa verkkopalveluiden viestinnän yhteistyöryhmän, jonka tavoitteena on koordinoida organisaatiokohtaisia viestintätoimenpiteitä sekä suunnitella koottuja, yhdenaikaisia, organisaatiorajat ylittäviä sähköisen asioinnin viestintätoimenpiteitä.

- Valtiovarainministeriön johdolla järjestetään vuonna 2009 ja sen jälkeen säännönmukaisesti sähköisten palveluiden viestintäkampanja. Kampanjan tulisi sisältää sekä elämäntilanteisiin sidottuja koottuja viestintätoimenpiteitä, kuten tietoiskuja televisiossa ja radiossa, sekä myös koulutuksellisia toimenpiteitä.

- Valtiovarainministeriön toimesta laaditaan opastus- ja koulutusmateriaali ”sähköisten palvelujen opastajille”).

Linjaus 13: Julkisen hallinnon sähköisen asioinnin viestintätoimenpiteet sovitetaan yhteen Arjen tietoyhteiskunnan neuvottelukunnan markkinointilinjauksiin ja tietoyhteiskuntapalveluiden brändin luomiseen.

Toimenpiteet:

- Tietoyhteiskunnan palveluille otetaan käyttöön yhtenäinen brändi liikenne- ja viestintäministeriön johdolla. Brändi kattaa niin kansalaisille, yrityksille kuin yhteisöille tarjotut palvelut. Tietoyhteiskuntapalveluiden viestinnän tueksi laaditaan kohdennetut perusviestit. Tietoyhteiskuntabrändi suunnitellaan yhteistyössä palveluista vastaavien viranomaisten ja ministeriöiden sekä elinkeinoelämän ja muiden tietoyhteiskuntatoimijoiden kanssa.

8 JULKIT-TOIMINTAA KOSKEVAT LINJAUKSET

NYKYTILA

Osana Matti Vanhasen ensimmäisen hallituksen tietoyhteiskuntaohjelmaa laadittiin linjaukset valtionhallinnon IT-toiminnan konsernimaisesta ohjauksesta ja perustettiin valtiovarainministeriön hallinnon kehittämisosastolle valtion IT-toiminnan johtamisyksikkö. Kuntien IT-toiminnan koordinoinnin linjaukset laadittiin KuntaTIME-työryhmässä vuonna 2005. KuntaIT-valmisteluhankkeen jälkeen KuntaIT-yksikkö perustettiin sisäasiainministeriöön syksyllä 2006, josta se siirtyi valtiovarainministeriön hallinnon kehittämisosastolle hallitusohjelman mukaisesti 1.1.2008.

KuntaTIME-työryhmän loppuraportissa esitettiin, että koko julkisen hallinnon IT-toimintaa koordinoivan JulkIT:n toiminta käynnistettäisiin vuoteen 2009 mennessä. KuntaTIME-työryhmän jälkeen tarkempaa suunnittelua JulkIT:n toiminnasta ei ole tehty.

KuntaTIME-työryhmän vaiheittaisessa etenemismallissa terveydenhuollon kansalliset ratkaisut priorisoitiin ensimmäisiksi toteutettaviksi. Tämä toteutetaan muun muassa kansallisen potilastietoarkiston toteuttamishankkeessa (KanTo). Lisäksi sosiaali- ja terveysministeriön ohjausroolia sektorinsa tietohallinnon ohjaajana kasvatettiin.

Nykyinen KuntaIT-toiminta

Kunnat vastaavat itse kukin omasta tietohallinnostaan, omista tietojärjestelmistään ja muista tietoteknisistä ratkaisuistaan ja palveluistaan. Vastuu sisältää sekä kehityksen, operatiivisen toiminnan että rahoituksen. Monilla alueilla kuntayhtymät tarjoavat yhteisiä palveluja kuntien keskinäisen sopimuksen perusteella.

KuntaIT-yksikkö sijaitsee valtiovarainministeriössä hallinnon kehittämisosastolla. Julkisen hallinnon tietohallinnon neuvottelukunta JUHTA ohjaa ja seuraa KuntaIT-toimintaa sekä käsittelee merkittävät hanke-esitykset.

KuntaIT-toiminnan tarkoituksena on tieto- ja viestintätekniikkaa hyödyntämällä aikaan saada kansallisesti yhteentoimivia, asiakaslähtöisiä ja tuloksellisuutta lisääviä palveluja ja palvelukokonaisuuksia koko kuntasektorin käyttön. KuntaIT-toiminnassa ohjataan verkostomaista tietohallintoyhteistyötä ja yhteensovitetaan sen yhteistyötä valtionhallinnon ja muiden sidosryhmien kanssa sekä tuetaan osaltaan kunta- ja palvelurakenteen ja julkisten palvelujen uudistamista.

Ehdotukset toteutettaviksi KuntaIT-hankkeiksi valmistellaan kuntatoimijoiden ja valtionhallinnon tahojen kanssa. Hankkeille osoitetaan omistajataho, joka pääsääntöisesti on jokin kunta. Kehittämistyön tulokset pyritään saamaan mahdollisimman monen julkisen hallinnon toimijan käyttöön mahdollisimman edullisesti. KuntaIT-toiminnassa ei ole jatkuvaluonteisia IT-palvelutehtäviä, vaan se on luonteeltaan kehityshankkeiden käynnistäjä, tukija ja rahoittaja.

KuntaIT-toiminnan rahoituksessa käyttömenot katetaan valtion budjetista ja hanketoiminta siirtämällä tehdyllä valtionosuuslain muutoksella kuntien valtionosuuksista irrotettu hankerahoitus erilliselle valtion momentille. KuntaIT-rahoituksen suuruus on vuositasolla 7,5 milj.

euroa, josta 2,5 milj. euroa käyttömenoihin ja 5 milj. euroa kehittämishankkeiden rahoitukseen. KuntaIT:n hankerahoitus kohdistuu nykyisellään vuosille 2007 – 2009.

KuntaIT-hankkeiden rahoitusta on käytetty kehittämistyön rahoittamiseen. Rahoituksella ei ole katettu järjestelmien käyttöönotosta ja käytöstä aiheutuvia menoja, vaan näistä menoista vastaavat ne kunnat, jotka ottavat KuntaIT-järjestelmiä ja palveluja käyttöönsä. Palvelujen elinkaaren mittainen, esimerkiksi ylläpitoon ja jatkokehittämiseen kohdistuva rahoitus on myös kuntien omalla vastuulla. KuntaIT:n rahoitus ei kata mahdollisia yhteisiä, keskitetysti tuotettuja jatkuvaluonteisia palveluja eikä sillä ole hallintamallia sellaisille.

Nykyinen ValtIT-toiminta

Valtionhallinnossa kukin ministeriö ja virasto vastaavat pääsääntöisesti omasta tietohallinnostaan, tietojärjestelmistään ja muista IT-toimintaan liittyvästä kehittämisestään ja palvelutoiminnastaan. Myös koko tietohallintotoiminnan rahoitus kuuluu kunkin viraston vastuulle.

Eräät hallinnonalat ovat kehittäneet keskitettyjä IT-ratkaisuja ja tarjoavat niihin perustuvia yhtenäisiä palveluja koko hallinnonalalleen (esimerkiksi SM, OM ja YM) tai omille asiakkailleen (esimerkiksi MMM). Valtioneuvoston tietohallintoyksikkö (VM/ VNTHY) on tarjonnut vuodesta 2002 lähtien yhteisiä palveluja koko valtioneuvostolle ja asiakasministeriöilleen.

Valtion IT-toiminnan johtamisyksikkö (ValtIT) perustettiin vuonna 2005 ohjaamaan ja koordinoimaan koko valtionhallinnon tietohallinto-/ IT-toimintaa ja kehittämään yhteisiä IT-palveluja koko valtionhallinnolle. Tämän valtion IT-toiminnan uudistuksen lähtökohdat ovat IT-toiminnan kustannustehokkuus, valtionhallinnon tuottavuuden edistäminen ja tukeminen sekä hallinnon toimintatapojen, poikkihallinnollisten palvelujen ja rakennemuutosten mahdollistaminen yhtenäisellä IT-ympäristöllä.

Uudistuksen toimeenpanoa varten on laadittu valtion IT-strategia ja siihen liittyvä toimintasuunnitelma. Valtioneuvosto teki 15.6.2006 IT-strategian pohjalta periaatepäätöksen valtionhallinnon IT-toiminnan kehittämisestä. Perusperiaate on, että hallinnonalat vastaavat jatkossakin omista substanssitoiminnan tietojärjestelmistään, ja että yhteisiä palveluja kehitetään lähinnä perustietotekniikan ja tukitoimintojen tietojärjestelmien alueelle.

Valtion yhteistä IT-toimintaa ohjaa valtion IT-johtoryhmä. Yhteistyöstä ja koordinoinnista hallinnonalojen suuntaan vastaa valtion IT-koordinaatioryhmä.

Koko valtionhallinnon yhteisiä IT-palveluja tulee tarjoamaan valtion IT-palvelukeskus (VIP), joka on aloittanut toimintansa vuoden 2009 alussa. IT-palvelukeskuksen palvelut toteutetaan em. kehittämisohjelmien yhteydessä ja niiden suunnitelmien pohjalta VM:n tilauksesta.

Valtionhallinnon yhteisten tietojärjestelmien ja muiden tietoteknisten ratkaisujen kehittämiseen liittyvät investoinnit maksaa VM keskitetysti. Valtion IT-palvelukeskus vastaa tietojärjestelmien ja muiden IT-palvelujen ylläpito- ja tuotantokustannuksista. Se veloittaa palvelujen omakustannushinnan asiakasvirastoiltaan palvelusopimusten pohjalta.

Valtion yhteisen IT-toiminnan kustannukset ovat noin 14 milj. euroa vuonna 2009.

Koko julkisen hallinnon tasoisten palveluiden kehittäminen

Nykyisin on jo käynyt ilmi, että monet nykyisinkin kehitteillä tai tuotannossa olevista IT-palveluista ovat sellaisia, joita on tarve ottaa koko julkisen hallinnon ja sen asiakkaiden käyt-

töön. Mikäli näin ei onnistuta tekemään, se tulee olemaan este koko tietoyhteisunnan edistämiselle. Jotta palveluja voitaisiin tuottaa koko julkishallinnolle ja sen asiakkaille, tulee näille palveluille luoda hankinta-, rahoitus- ja hallintamallit.

Esimerkkeinä julkisen hallinnon ja sen asiakkaiden yhteisistä palveluista voidaan mainita mm. suomi.fi-portaali, yhteiset perustietovarannot sekä yhteiset lomake- ja yritysten tiedonsiirtopalvelut (lomake.fi ja TYVI).

TAVOITETILA

JulkIT-toimintatapa

Tavoitteena on, että julkisen hallinnon yhteinen tietohallinto-osuus (JulkIT-toiminta) on selkeästi määritelty eri tasoilla (strategiataso, kehittämisen taso sekä tuotantotaso). Organisointi- ja ohjausmallit on rakennettu JulkIT-näkökulmasta. Huomioitavaa on, että kaikki toiminta ei ole JulkIT-toimintaa vaan ainoastaan se tarkkaan määritelty osuus, joka kulloinkin kuuluu julkisen hallinnon yhteisen tietohallintotoiminnan piiriin.

JulkIT on toimintatapa ja sitä tukeva organisointimalli julkisen hallinnon tietohallinnon ja sähköisen asioinnin yhteisten asioiden hoitamiseen. JulkIT johtaa ja koordinoi julkisen hallinnon yhteisen tietohallinnon kehittämistyötä sekä kehittää, hankkii ja ylläpitää julkisen hallinnon yhteisiä tietohallintopalveluita.

JulkIT-toiminnan sisältönä on koko julkisen hallinnon tasoinen IT-toiminnan strategiatyö, kehittämishankkeet ja kehitettyjen palveluiden ylläpito, hankesalkun ylläpito, edunvalvonta suhteessa IT-toimittajiin sekä koko julkisen hallinnon tasoisen arkkitehtuuriviitekehyksen ylläpito (ml. tietoarkkitehtuuri).

JulkIT-palvelujen kriteerit ja määritykset

Julkishallinnossa tarjotaan kuntasektorille ja koko valtionhallinnolle sekä niiden asiakkaille yhteisesti tuotettuja ja rahoitettuja yhteisiä IT-palveluita (JulkIT-palvelut).

JulkIT-palveluita ovat ne kansalliset ja julkisen hallinnon sisäiset yhteiset palvelut ja ratkaisut joissa:

- Palvelu on sama tai yhteinen kaikille julkisen hallinnon asiakkaille tai viranomaisille tai merkittävälle osalle toimijoista. Palvelu perustuu yhteiseen prosessiin ja tietojärjestelmään tai muuhun tietotekniseen ratkaisuun, mutta voi sisältää myös organisaatiokohtaisia lisäpiirteitä.
- Kaikilla on mahdollisuus käyttää palvelua. Erityisistä syistä palvelun käyttöön voidaan velvoittaa lailla.
- Palvelu on määritelty ja hyväksytty JulkIT-palveluksi myöhemmin määriteltävällä tavalla.
- Palvelu on järjestetty keskitetysti.
- Palvelun omistaa tässä strategiassa määritelty JulkIT-tilaaja.
- Palvelun tarpeen, rahoituksen ja hallinnan periaatteet on määritelty JulkIT-päätöksenteon mukaisesti.
- Palvelut perustuvat yhteentoimivaan julkisen hallinnon viitearkkitehtuuriin

JulkIT-palveluita ovat:

- Kansallinen palvelu on sellainen julkisen hallinnon yhteinen palvelu, jossa asiakkaana ovat kansalaiset ja/tai yritys. Esimerkkinä kansallisesta palvelusta on Suomi.fi-portaali, joka on nykyisinkin yhteisesti järjestetty ja yhdessä pisteessä omistettu, rahoitettu ja hallinnoitu julkisen hallinnon tarjoama palvelu.
- Julkisen hallinnon sisäinen palvelu on sellainen yhteinen palvelu, jota pääsääntöisesti käyttävät viranomaiset asiakkaina. Esimerkkinä julkisen hallinnon sisäisestä palvelusta on HILMA, joka on keskitetysti järjestetty ja yhdessä pisteessä omistettu, rahoitettu ja hallinnoitu julkisen hallinnon tarjoama palvelu julkishallinnolle.

JulkIT-palvelujen rahoitus

Kansallisten ja julkisen hallinnon sisäisten yhteisten IT-palvelujen kehitys-/ investointi- ja käyttökustannukset rahoitetaan keskitetysti.

Keskitetty rahoitus on tietoyhteiskunnan kehityksen kannalta tärkeätä silloin, kun hajautettu hankinta- ja rahoitusmalli vie liian kauan aikaa toteuttaa, kun hajautetun rahoituksen ja hankinnan työkustannukset ovat korkeat suhteessa palvelun arvoon tai jos asiat eivät muuten etene sovittuun suuntaan esim. moniportaisen päätöksenteon tai rahoitusongelmien vuoksi.

Keskitetysti rahoitettavia palveluja voivat ovat:

- Kansalliset ja julkisen hallinnon sisäiset palvelut, joiden voidaan harkita kuuluvan tietoyhteiskunnan infrastruktuuriin ja keskeisiin tukipalveluihin, rahoitetaan keskitetysti valtiovarainministeriö pääluokasta. Tällainen palvelu on esim. kansalaisen tai yrityksen asiointitili ja tunnistamispalvelut.

- Toimiala- tai sektorikohtaiset kansalliset tai julkisen hallinnon sisäiset yhteiset substanssitoimintaa mahdollistavat palvelut rahoittaa ministeriö keskitetysti ao. ministeriön pääluokasta. Tällaisia palveluita ovat muun muassa maa- ja metsätalousministeriön palvelut kuntien maaseutuvirastoille.

- Keskitetysti voidaan kehittämisen osalta rahoittaa myös sellaisia toimialakohtaisia ratkaisuja, joita kehitetään kansalliset ja jotka koskevat laajasti eri viranomaisia (esim. valtiota ja kaikkia kuntia, tai jotka voidaan muutoin monistaa usean eri organisaation käyttöön). Käyttöönotosta ja jatkuvasta tuotannosta sekä niiden rahoituksesta vastaa kukin käyttäjäorganisaatio itse. Tällainen palvelu on esim. KuntaIT-hanke ’kohti kumppanuutta’.

JulkIT-palvelujen hallinnointi

Kansallisten ja julkisen hallinnon sisäisten yhteisten IT-palvelujen hallinnointi toteutetaan keskitetysti siten, että päätöksenteko, omistajuus ja operatiivinen toiminta on selkeästi eriytetty toisistaan. Hallinnointi toteutetaan oheisen taulukkomallin osoittamalla tavalla. Päätöksenteko tapahtuu voimassa olevien säädösten mukaisesti.

Vaihe/ organisaatio	HALKE	JUHTA	VM/ HKO	JulkIT-tilaaja (VM/ HKO)	JulkIT-tuottaja	IT-yritykset, palvelukeskukset
Strategiat	puoltaa	puoltaa	vo-päätös valmistelee	osallistuu		
Toimintasuunnitelmat		puoltaa	vo-päätös	valmistelee	osallistuu	
Esitutkimus ja investointipäätös		puoltaa	vo-päätös	valmistelee	osallistuu	
Palvelun/ ratkaisun määrittely		puoltaa	vo-päätös	ohjaa	valmistelee	(osallistuu)
Toteutus (ml hankinnat)				ohjaa	vastaa hankintapäätös (tuottaa)	tuottaa
Tuotanto				ohjaa	vastaa	tuottaa
Elinkaaren hallinta				ohjaa	hallinnoi	tuottaa
Arviointi ja raportointi		käsittelee	käsittelee	vastaa	tuottaa	tuottaa

Taulukko 1: JulkIT-palvelujen hallinnointimalli (vo-päätös = viranomaispäätös = esittelyvastuu, säädösten mukaisesti päätöksentekoon).

JulkIT-tuottaja -toiminto organisoidaan ja koordinoidaan valtion IT-palvelukeskuksen (VIP) toiminnan kanssa siten, ettei synny päällekkäistä tai ristiriitaista toimintaa. Samoin JulkIT-tilaaja -toiminto organisoidaan ja koordinoidaan KuntaIT- ja ValtIT -toimintojen kanssa siten, että toiminnan ohjaus on yhtenäinen.

Valtiovarainministeriön hallinnon kehittämisosasto (HKO) vastaa keskitetyn rahoituksen järjestämisestä TTS- ja TAE-prosesseissa muiden kuin toimialakohtaisten JulkIT-palvelujen kehittämiselle.

VAIHTOEHTOISET RATKAISUMALLIT

Tässä kappaleessa arvioidaan eri tyyppisten hankinta- ja rahoitusmallien sopivuutta julkisen hallinnon IT-palvelujen hankintaan rahoituksen ja hankintatoimen näkökulmasta.

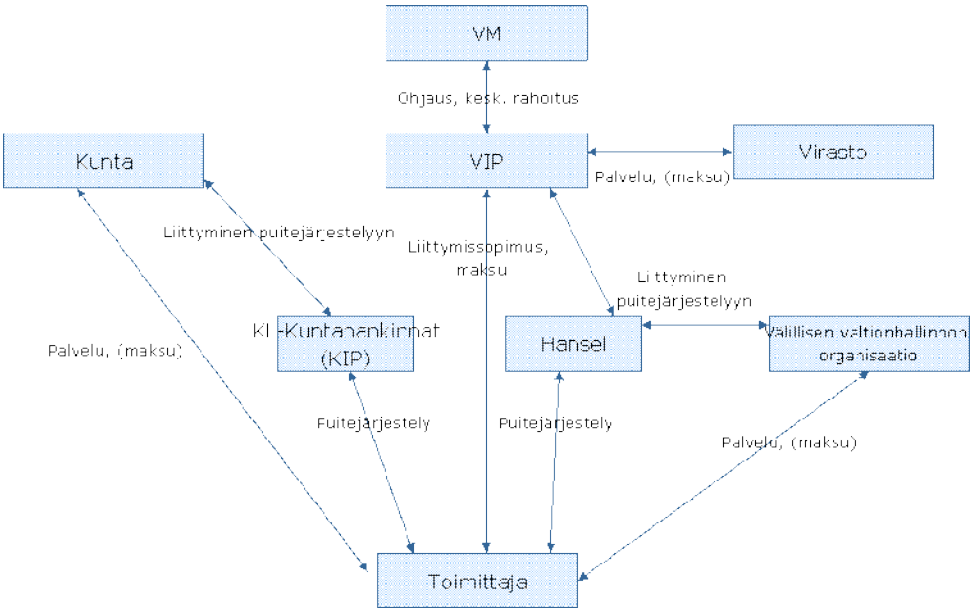
Koko julkista hallintoa ja sen asiakkaita koskevia palvelujen hankinta- ja rahoitusmalleja ei ole tällä hetkellä olemassa. Menettelyjen kehittäminen ja käyttöönotto edellyttää hankintalain soveltamisen lisäksi poliittisia päätöksiä sekä lainsäädännöstä että uusista budjettimenettelyistä.

Puitesopimusmalli

Koko julkisen hallinnon yhteisen palvelun hankkivat Hansel Oy ja KL-Kuntahankinnat Oy kahdella erillisellä puitejärjestelyllä. Kilpailutus ja sopimukset tehdään yksillä dokumenteilla. Yhteisestä jatkokehityksestä sovitaan kirjallisesti. Valtion IT-palvelukeskus eli VIP tarjoaisi palvelun omakustannushintaan valtionhallinnon virastoille. Muu budjettitalouden ulkopuolinen valtionhallinto (esim. Kela) ja kunnat ostaisivat palvelun suoraan IT-toimittajalta ohi VIP:in.

Puitesopimusmallin arviointia:

- Malli on otettavissa heti käyttöön ilman erillistä lainsäädäntöä.
- Malli ei edellytä heti uusien organisaatioiden perustamista.
- Malli on monimutkainen toteuttaa ja vaikea hallita kilpailutuksen, sopimusten, ylläpidon ja laskutuksen kannalta.
- Hankinta-asiantuntijat eivät suosittele mallin käyttöä palveluostoihin ja palvelujen kehittämiseen.
- Sopimusten hallinta ja palvelun ylläpito tulee sopia erikseen.
- Ei takaa yhtenäistä lopputulosta



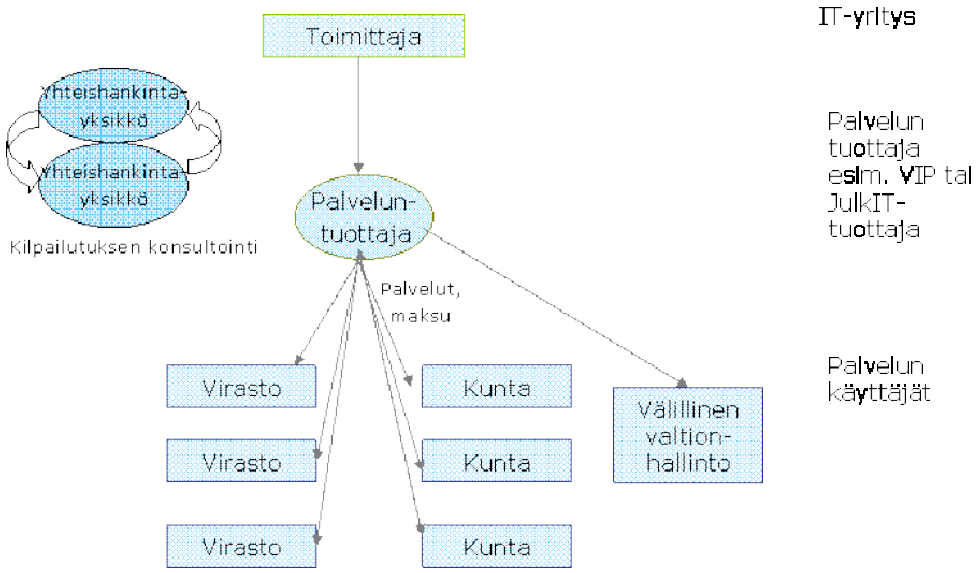
Kuva 9: Puitesopimusmalli JulkIT-palveluiden hankintamallina

Yksinoikeusmalli

Kussakin tapauksessa säädettävän lain nojalla JulkIT-tuottajan tai valtion IT-palvelukeskuksen (VIP) tehtävänä olisi tuottaa laissa yksityiskohtaisesti määriteltyjä yhteisiä palveluita. Siten mikään muu viranomainen ei saisi tuottaa ko. palveluja. Tällöin kunnat ja valtionhallinnon virastot sekä välillinen valtionhallinto hankkivat palvelun suoraan VIP:iltä tai JulkIT-tuottajalta.

Mallin arviointia:

- Malli olisi käytännön työskentelyn kannalta yksinkertainen.
- Asiasta säätäminen vie aikaa, ja lopputulos ei ole täysin ennakoitavissa.
- Yksinoikeus saattaa aiheuttaa vastustusta.
- Kilpailutus tehtäisiin hankintalain mukaisesti.



Kuva 10: Yksinoikeusmalli ja budjettirahoitusmalli JulkIT-palveluiden hankintamallina.

Keskitetty rahoitusmalli

JulkIT-tuottaja tai valtion IT-palvelukeskus (VIP) hankkii kansallisen tai julkisen hallinnon sisäisen IT-palvelun ja tarjoaa palvelun maksutta koko julkishallinnolle ja sen asiakkaille. Yhteishankintayksiköt toimivat kilpailuttajina. Kuntien rahoitusosuus siirretään valtion budjettiin kuntien valtionosuusjärjestelmästä. Keskitetyn rahoituksen järjestämisestä päätetään erikseen.

Mallin arviointia:

- Mallin käyttäminen edellyttää valtioneuvoston ja eduskunnan päätöksiä.
- Tarjottavan palvelun hyödyntäjiksi liittymisen kynnys madaltuisi julkisen hallinnon toimijoilta selvästi.
- Malli olisi yksinkertainen käytössä ja vähentäisi kilpailutus-, laskutus- ja hallinnointityötä.

Osakeyhtiömalli

JulkIT-palveluiden tuottamiseen perustettaisiin osakeyhtiö (tai muu yhteisö), jonka omistajina olisivat julkisen hallinnon toimijat, esim. valtio ja kunnat. Perustuslain 124 §:n nojalla hallin-

totehtäviä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle, jos tehtävät eivät sisällä merkittävää julkisen vallan käyttöä.

Mallin arviointia:

- Rahoituksen hankinta voitaisiin toteuttaa joko oman pääoman sijoituksina tai lainarahoituksella.
- Malli sitouttaisi kuntia ja valtionhallintoa yhteisiin ratkaisuihin.
- Malli olisi kuitenkin pitkän tähtäyksen ratkaisu, jolla ei voi ratkaista hyvin lyhyen tähtäimen hankinta- ja rahoitushaasteita. Alkuvaiheessa liikevaihto saattaa myös olla hyvin vähäinen JulkIT-palvelujen suppean tarjonnan vuoksi.
- Malli antaa joustavammat mahdollisuudet hankintoihin, resursointiin ja rahoitukseen.

LINJAUKSET JA TOIMENPITEET:

Linjaus 14: Julkista sähköistä asiointia ja sähköisiä hallinnon toimintatapoja kehitetään ja tarjotaan yhteisesti ja yhteistyössä JulkIT-toimintana yhteisenä palveluna kaikilla toiminnan keskeisillä osa-alueilla.

Toimenpiteet:

- JulkIT-toimintaan kuuluvat hankkeet ja muut yhteiset toiminnot määritellään ja nimetään jatkuvasti täydentyen VM:n ja JUHTAn työnä. Tätä varten kehitetään erityinen menettelytapaprosessi.
- Valtiovarainministeriön toimesta laaditaan JulkIT:n hankkeiden kehittämisen malli: 1. hankkeen tavoitteen arviointi ja asettaminen (julkisen hallinnon yhteinen, tietylle kohdealueelle suunnattu, yksittäinen toteutus jolla on potentiaali tulla edellä mainituiksi), 2. hankkeiden valmistelu, 3. toteutuksen hallinnointi ja rahoitus, 4. tuotosten levittäminen ja käyttöönoton tukeminen ja 5. hankkeiden tavoitteiden saavuttamisen seuranta ja mittaaminen.

Linjaus 15: JulkIT-toiminnan peruslinjaukset ovat yhteisiä valtiolle ja kunnille sekä välilliselle valtionhallinnolle. SADe-työryhmän työn pohjalta hyväksyttävät linjaukset muodostavat JulkIT-toiminnan strategian.

Toimenpiteet:

- Perusstrategiaa täydennetään uuden JulkIT-toiminnan organisoimisen yhteydessä JulkIT-tilaajan ja JulkIT-tuottajien kehittämisohjelmilla.

Linjaus 16: Julkisen hallinnon yhteisten IT-ratkaisujen kehittämistyötä tehdään tiiviisti muun hallinnon kehittämistoiminnan yhteydessä VM:n hallinnon kehittämisosastolla.

Linjaus 17: Julkisten IT-palvelujen hallinnointimalli toteutetaan tilaaja-tuottajamallin mukaisesti siten, että päätöksenteko ja sen valmistelu (VM/ HKO ja JUHTA), omistus (JulkIT-tilaaja) ja operatiivinen toiminta (JulkIT-tuottaja) ovat erillään.

JulkIT-tilaajatoiminto, KuntaIT ja ValtIT sekä toisaalta JulkIT-tuottajatoiminto ja VIP toimivat kiinteästi yhdessä saman ohjauksen alaisena.

Linjaus 18: JulkIT-ratkaisujen ja -palvelujen tuottaminen, ylläpito ja hankinnat organisoidaan tehokkaasti siten, että mahdollistetaan yhteinen tuottaminen ja ylläpito ja yhteiset hankinnat.

Toimenpiteet:

- Yhteisten hankintojen ja yhteisen palvelutuotannon organisoinnin ja toimintatapojen organisoinnin valmistelu käynnistetään välittömästi osana SADe-työryhmän työtä raportissa esitettyjen vaihtoehtojen pohjalta. Välittömästi ilmeneviin tarpeisiin käytetään valtion ja kuntien yhteisiä puitejärjestelyjä ja erityislakeja, ja samanaikaisesti ryhdytään kehittämään JulkIT-tuotantoa ja ylläpitoa varten soveltuvia organisatorisia ratkaisuja.

Linjaus 19: Yhteisiä kansallisia ja julkisen hallinnon yhteisiä sisäisiä palveluja rahoitetaan keskitetysti. JulkIT-palveluiksi edellä määriteltyjen kriteereiden nojalla hyväksyttyjen palvelujen kohdalla pyritään keskitetyn rahoitusmallin mukaiseen käyttäjälle maksuttomaan toimintaan. Keskitetty rahoitus kattaisi sekä investointi- että käyttömenot.

Toimiala- tai sektorikohtaiset kansalliset tai julkisen hallinnon yhteiset substanssitoimintaa mahdollistavat palvelut rahoittaa kyseinen ministeriö keskitetysti. Keskitetty rahoitus kattaisi sekä investointi- että käyttömenot.

Keskitetysti voidaan rahoittaa myös sellaisia toimialakohtaisia ratkaisuja, jotka on kehitetty keskitetysti ja jotka koskevat laajasti eri viranomaisia (esim. valtiota ja kuntia), tai jotka voidaan muutoin monistaa usean eri organisaation käyttöön. Keskitetty rahoitus kattaisi yhteisen perusratkaisun investointimenot. Käyttöönotto- ja käyttömenoista vastaisi kukin käyttäjäorganisaatio itse.

Toimenpiteet:

- Rahoitusmallin valmistelu käynnistetään välittömästi edellä olevan linjauksen pohjalta.

9 IT-TOIMINNAN OHJAUSTA KOSKEVAT LINJAUKSET

9.1 OHJAUKSEN YLEISET PERIAATTEET JA KEINOVALIKOIMA

Julkisen hallinnon sähköisen asioinnin ja tietohallinnon keskeisimpiä ohjauksen muotoja ovat normiohjaus, resurssiohjaus ja informaatio-ohjaus. Myös ohjelma- ja hankejohtaminen, kehittämis- ja konsultointitoiminta, koulutus ja laatutyöskentely sekä hyvien käytäntöjen edistämistyö sisältävät ohjauksellisia elementtejä.

Valtionhallinnon poliittishallinnollisessa ohjauksessa käytettävät ohjauskeinot on perinteisesti ryhmitelty seuraavasti:

1. lainsäädäntö ja muu normatiivinen ohjaus (lait, asetukset ja muut oikeussäännöt sekä organisaatiokohtaiset sitovat normit, kuten työjärjestykset)

2. taloudellinen ohjaus eli tehtävien hoitoon osoitetut voimavarat ja niiden käyttöä koskeva ohjaus; taloudellista ohjausta koskevat normit, voimavarojen allokointikäytännöt/budjettiohjaus, tulosohjaus ja -seuranta, sopimusohjaus sekä uutena keinona yhteishankinnat osana talousohjausta (talousarviolaki 22 a § 447/2006).

3. organisaatiorakenteet, organisaatiomallit, palvelujärjestelmät, henkilöstörakenne, ohjauksen rakenteet

4. henkilöstön kannustejärjestelmät, organisaatioiden kannustejärjestelmät, vastuujärjestelmät, johtamisen ohjaus, koulutus

5. informaatio-ohjauksen eri muodot ml. ohjeet, suositukset, standardit, kehittämislinjaukset ja tavoitteenasettelu, ohjelmaperusteiset hankkeet, politiikkaohjelmat, arviointi, tietojen keruu, rekisterit, tilastot, muut tietovarannot ja muu seuranta, tutkimus- ja kehitystyön tuloksena syntyvä tieto sekä koulutus ja professiot (informaatio-ohjauksen eri muotoja käytetään myös kaikkiin edellä kohdissa 1 – 4 mainittuihin ohjausmuotoihin liittyen).

Informaatio-ohjaus mielletään normi- ja resurssiohjausta pehmeämmäksi ohjauskeinoksi. Informaatio-ohjauksellakin oletetaan ja toivotaan olevan palvelutuotannon kehitystä ohjaava vaikutus. Huomioitavaa on, että viranomaisten suositukset ja ohjeet saatikka muu informaatio-ohjaus ei ole velvoittavaa. Informaatio-ohjaus ei siis muodosta juridisessa mielessä eikä tosiasiallisestikaan normistoa. Julkisen hallinnon sähköisen asioinnin ja tietohallinnon keskeisin yhteinen informaatio-ohjauskanava on JUHTA:n toiminnan alla oleva JHS-järjestelmä.

Normi- ja resurssiohjaus sekä informaatio-ohjaus ja valvonta elävät osittain omaa eritahtista, organisaatiolähtöistä ja sektorikohtaista elämää. Kuitenkin vasta looginen ohjausjärjestelmäkokonaisuus voi tuoda lopputulosta ohjaavia dynaamisia vaikutuksia valtakunnallisen tavoiteasettelun kautta paikalliseen tavoiteasetteluun sekä tavoitteiden toteutumisen seurantaan ja tulosten arviointiin.

Seuraavassa kahdessa luvussa (9.2 ja 9.3) on esitelty SADe-hankkeen johtopäätökset JHS-järjestelmän ja muun informaatio-ohjauksen sekä sähköisen asioinnin lainsäädännön kehittämisestä. Luvussa 9.4 on esitetty johtopäätöksen eri ohjausorganisaatiosta ja niiden toimintojen rakenteellisesta kehittämisestä.

9.2 INFORMAATIO-OHJAUKSEN KEHITTÄMINEN

9.2.1 NYKYTILA

JHS-suositusten tavoitteena on edistää sähköistä asiointia sekä tietojen ja rekistereiden yhteiskäyttöä julkishallinnossa. JHS-suosituksen kohteena on yleensä koko julkinen hallinto.

Lain kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta (9.2.2007/169) pykälässä 12 (Tietojärjestelmien ja yhteispalvelun kehittäminen) sanotaan: ”Valtio ja kunnat laativat yhteisiä standardeja tietojärjestelmien yhteentoimivuuden varmistamiseksi ja edistävät yhdessä uusien tietohallinnon järjestelmien ja toteuttamistapojen sekä sähköisten palvelujen käyttöönottoa”. JHS-järjestelmä on olemassa olevista suositusjärjestelmistä lähimpänä tällaista standardointia.

JHS-järjestelmä on nykyisellään arvostettu ja laadukas suositusjärjestelmä, jonka tunnettuus kohderyhmissä voisi kuitenkin olla parempikin. Nykyisen järjestelmän haasteena on kyky vastata tarpeeseen laatia entistä enemmän ja vaativampia suosituksia, joilla julkisen hallinnon tietohallintoa voitaisiin ohjata yhtenäisiin toimintatapoihin. Myös suositusten sitovuus kohderyhmille on kysymys joka nousee toistuvasti esiin.

Nykyisestä suosituskannasta suurimman osan muodostavat erilaisten luokitus- ja koodijärjestelmien kuvaukset sekä opaskirjamaiset suositukset. Standardinomaisia, tarkkoja teknisiä eritelmiä sisältäviä suosituksia on hyvin vähän.

Erilaisia ohjeita ja suosituksia tuotetaan julkisessa hallinnossa paljon, eikä toiminta ole mitenkään koordinoitua. Tiedon saaminen siitä, että jossakin laaditaan JHS-suosituksen kanssa päällekkäistä tai ristiriitaista dokumenttia on lähinnä sattumanvaraista.

9.2.2 TAVOITETILA

Tavoitetilassa JHS-järjestelmä täyttää seuraavat edellytykset:

- JHS-järjestelmä kykenee tuottamaan dokumentteja, jotka esittävät tarkasti eriteltyjä vaatimuksia, jotka kohdistuvat tietojärjestelmiin, niiden välisiin rajapintoihin tai tietoteknisiin laitteisiin

- JHS-järjestelmän ohjausmekanismit ovat luonteeltaan sellaisia, että ne tukevat sisällöltään vaativien suositusten laatimista, keskinäistä koordinointia ja koko elinkaaren mittaista ylläpitoa

- On löydetty ja otettu käyttöön mekanismeja, joilla suositusten sitovuutta voidaan tarvittaessa lisätä, ilman että suosituksille itselleen annetaan normistatusta

- JHS-järjestelmän tunnettuus on sillä tasolla, että tärkeimmät kohderyhmä tietävät järjestelmän olemassa olosta ja että päällekkäistä tai ristiriitaista suositus- tai ohjeistustyötä ei tehdä tietämättömyydestä johtuen

- JHS-järjestelmä tarjoaa yhteisen julkaisukanavan julkisen hallinnon tietohallinnon ohjeille ja suosituksille

- Tietojärjestelmiä voidaan auditoida ja sertifioida JHS-järjestelmän tietojärjestelmille asettamia vaatimuksia vastaan

9.2.3 VAIHTOEHTOISIA JA RINNAKKAISIA RATKAISUMALLEJA

A: ei tehdä mitään

Nykyinen JHS-järjestelmä voidaan jättää ennalleen, jos todetaan että se toimii riittävän hyvin.

Hyvät puolet: Säästetään aikaa ja resursseja, joita voidaan käyttää ydintoimintaan, eli suositusten tuottamiseen.

Huonot puolet: Nykyisellään järjestelmä ei välttämättä selviä niistä haasteista, joita kasvava suositusten määrä, monimuotoisuus ja vaativuus sille asettavat.

B: hajautettu malli

Keskitytään valtion- ja kunnallishallinnossa jo käynnissä olevan ohjeistotyön koordinoimiseen ja kokoamiseen yhteisen hakemiston alle.

Hyvät puolet: Olemassa olevien resurssien tehokas käyttö.

Huonot puolet: Laadun- ja sisällöllisten vaatimusten hallinta erittäin vaikeaa.

C: kokonaan uusi järjestelmä

Mikäli halutaan aloittaa uudelleen puhtaalta pöydältä, voidaan lakkauttaa olemassa olevat julkisen hallinnon tietohallintoa koskevat suositus- ja ohjejärjestelmät ja korvata ne yhdellä uudella järjestelmällä.

Hyvät puolet: Päästään eroon historian painolastista ja voidaan suunnitella järjestelmä tavoitetilan lähtökohdista. Uutuusarvolla voidaan myös helposti luoda tunnettuutta.

Huonot puolet: Menetetään olemassa oleva vahva brändi. Uuden järjestelmän luominen vaatii paljon perustyötä, johon käytetyt resurssit ovat pois ydintoiminnasta.

D: JHS- ja VAHTI-järjestelmien yhdistäminen

Sekä JHS- että VAHTI-järjestelmät ovat valtiovarainministeriön vastuulla olevia suositus-/ohjejärjestelmiä. VAHTI-ohjeet on pääsääntöisesti tehty valtionhallinnon näkökulmasta, kun taas JHS-suositukset koskevat pääsääntöisesti koko julkista hallintoa. Tietoturva ja tietosuoja on määritelty yhdeksi JHS-järjestelmän painopistealueista. Toisaalta VAHTI-ohjeet käsittelevät kenttää laajemminkin kuin tietohallinnon näkökulmasta, joka on JHS-suositusten kenttää.

Hyvät puolet: Julkinen hallinto huomioitaisiin automaattisesti kokonaisuutena tietoturvaohjeistusta laadittaessa. Eri järjestelmien välisiä konflikteja tai päällekkäistä työtä ei pääsisi syntymään. Saataisiin yhtenäinen toimintatapa informaatio-ohjaukseen.

Huonot puolet: JHS- ja VAHTI-järjestelmät eivät ole täysin yhteensopivia kohdealueiltaan tai toimintatavoiltaan. VAHTIlla on ohjeiden antamisen lisäksi muitakin funktioita. JHS ja VAHTI ovat myös vahvoja brändejä alueillaan, eikä kumpaakaan kannattaisi niin sanotusti ”ajaa alas”.

E: JHS-järjestelmän uudelleenorganisointi

Nykyistä JHS-järjestelmää voidaan tehostaa jakamalla suositukset kohdealueisiin, joilla on jokaisella oma pysyvä ohjausryhmänsä. Nämä ryhmät poistavat tarpeen perustaa suositushankekohtaisia ohjausryhmiä, silloin kun suosituksen kirjoittaminen annetaan ulkopuolisen asiantuntijan tehtäväksi. Nykyisten painopisteiden ja olemassa olevan suosituskannan perusteella kohdealuejako voisi olla esimerkiksi seuraavanlainen:

- Dokumentit ja arkistointi
- Hankintatoimi
- Käyttäjärajapinta
- Paikkatieto
- Tietoturva ja tietosuoja
- Yhteentoimivuus

Uudessa organisaatiorakenteessa vastuut ja tehtävät jakautuisivat seuraavasti:

JUHTA: Hyväksyy JHS-strategian, pitkän aikavälin toimintasuunnitelma ja vuotuisen toteuttamisohjelman, vahvistaa JHS-jaoston kokoonpanon sekä hyväksyy uudet ja päivitetyt JHS-suositukset.

JHS-jaosto: Laatii JHS-strategian, pitkän aikavälin toimintasuunnitelman ja vuotuisen toteuttamisohjelman sekä hyväksyy hankesuunnitelmat. JHS-jaosto vastaa kokonaiskoordinaatiosta kohdealueiden kesken. JHS-jaosto koostuu standardisoinnin ja julkisen hallinnon tietohallinnon asiantuntijoista.

JHS-kohdealueohjausyhmät: Vastaavat siitä, että kohdealueen suositukset muodostavat mielekkään kokonaisuuden, laativat kohdealuekohtaisen vuotuisen toimintaohjelman, ohjaavat kohdealueensa yksittäisiä suositushankkeita ja vastaavat julkaistujen suositusten elinkaaren aikaisesta ylläpidosta. Kohdealueohjausryhmät koostuvat kohdealueen asiantuntijoista.

JHS-työryhmät: Vastaavat yksittäisten suositusten laatimisesta. Saavat ohjausta kohdealueohjausryhmältä. Suositus voi syntyä myös yksittäisen asiantuntijan työnä kohdealueohjausryhmän ohjauksessa.

Hyvät puolet: Saadaan suositusten laatimisen ohjauksen lisäksi niiden ylläpito ja koordinointi vahvalle pohjalle, kun saadaan osaksi järjestelmää asiantuntijaryhmiä, jotka vastaavat kohdealueensa suosituksista koko niiden elinkaaren ajan.

Huonot puolet: Kohdealueohjausryhmien organisointiin ja käynnistämiseen kuluu aikaa ja resursseja

9.2.4 LINJAUKSET JA TOIMENPITEET

Linjaus 20: Julkisen hallinnon IT-toiminnan ohjausta kehitetään entistä kokonaisvaltaisemmaksi JHS-järjestelmää käyttäen.

Toimenpiteet:

- Käynnistetään JHS-työn uudelleenorganisointi siten, että määritellään uudelleen toiminnan painopisteet, joista johdetaan ja ryhmitellään toiminnan tärkeimmät kohdealueet. Määrittelyn yhteydessä selvitetään mahdollisuutta luokitella suositukset eri kategorioihin esim. sitovuustavoitteen tai tyypin mukaan (esim. standardi, ohje, käsikirja jne.).

- Kootaan kohdealueohjausryhmät ”varmoina” pidettävistä kohdealueista. Hyödynnetään olemassa olevia ryhmiä suositusten valmistelussa aina, kun se on mahdollista.

- Selvitetään JHS-järjestelmän suhde rinnakkaisiin suositus- ja ohjejärjestelmiin. Organisoidaan VAHTI-ohjaustoiminta erillisenä osa-alueena osaksi JHS-toimintaa.

- Suositusten sitovuutta lisätään tapauskohtaisesti osana lainsäädäntöohjausta siten, että tietohalllintoa, yhteentoimivuutta ja sähköisen asioinnin kehittämisestä koskevien asetusten ja määräysten toimeenpanoa ohjeistetaan JHS-suosituksilla (vrt. kuntalain uudistus ja valmisteilla oleva JHS-suositus etäpalveluista videotekniikalla).

- Käynnistetään kampanja suositusten tunnettuuden parantamiseksi kohderyhmissä.

9.3 SÄHKÖISEN ASIOINNIN JA HALLINNON LAINSÄÄDÄNTÖ

9.3.1 NYKYTILA

Sähköistä asiointia ja hallintoa koskevat seuraavat *yleishallinto-oikeudelliset säännökset ja sähköisen hallinnon infrastruktuuria koskevat keskeiset säännökset*:

1. Hallintolaki 434/2003
2. Henkilötietolaki 523/1999
3. Laki sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa 13/2003
4. Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta 621/1999, lähinnä 5 luku. Viranomaisen velvollisuus edistää tiedonsaantia ja hyvää tiedonhallintatapaa
5. Laki sähköisistä allekirjoituksista 14/2003

Perusrekisterit ovat sähköisen hallinnon infrastruktuuria, sillä ne ovat monikäyttöisiä. Perusrekisterillä tarkoitetaan rekistereitä/tietojärjestelmiä, joihin on talletettu yhteiskunnan keskeisiä perusyksiköitä sekä näiden ominaisuuksia ja yhteyksiä kuvaavia tietoja sekä olemassa ole-

van tilanteen kuvauksen lisäksi myös historiatiedot. Yhteiskunnan keskeisiin perusyksiköihin on yleensä katsottu kuuluvan luonnolliset henkilöt, yritykset ja yhteisöt, rakennukset ja huoneistot sekä kiinteistöt. Perusrekistereissä nämä yksiköt on yksilöity virallisen tunnuksen avulla. Perusrekisteriin tehtävällä merkinnällä on usein myös oikeutta luova vaikutus.

Perusrekistereitä ovat väestötietojärjestelmä, kiinteistötietojärjestelmä ja yritys- ja yhteisötietojärjestelmä. Niistä on laintasoiset säännökset. Lisäksi on useita toimintokohtaisia rekistereitä, joilla on myös oikeusvaikutuksia ja joista on laintasoisia säännöksiä. Keskeiset perusrekistereitä koskevat säännökset ovat:

6. Väestötietolaki 507/1993

7. Laki kiinteistötietojärjestelmästä ja siitä tuotettavista tietopalveluista 453/2002

8. Yritys- ja yhteisötietolaki 244/2001

Hallintolain 1 §:n mukaan lain tarkoituksena on toteuttaa ja edistää hyvää hallintoa (hyvän hallinnon takeet) ja oikeusturvaa hallintoasioissa sekä edistää hallinnon palvelujen laatua ja tuloksellisuutta. Hallintolain 5 §:n 2 momentin mukaan hallintoasiain sähköisestä vireillepanosta ja käsittelystä sekä päätöksen tiedoksiannosta säädetään sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnasta annetussa laissa. Sähköisen asioinnin kannalta keskeisiä hyvän hallinnon periaatteita ovat hallintolaissa säädetyt palveluperiaate ja palvelun asianmukaisuus (7 §), viranomaisten neuvontavelvoite (8 §), hyvän kielenkäytön vaatimus (9 §) sekä viranomaisten yhteistyövelvollisuus (10 §). Hallintolaki on yleislaki ja siinä on keskeiset hallinnon menettelyä koskevat säännökset. Siinä ei ole ainoastaan sähköistä hallintoa koskevia säännöksiä.

Henkilötietolaki koskee henkilötietojen käsittelyä ja siinä on keskeiset yksityisyyden suojaa automaattisessa tietojenkäsittelyssä koskevat tietosuojaperiaatteet. Lain 1 §:n mukaan tavoitteena on toteuttaa yksityiselämän suojaa ja muita yksityisyyden suojaa turvaavia perusoikeuksia henkilötietoja käsiteltäessä sekä edistää hyvän tietojenkäsittelytavan kehittämistä ja noudattamista.

Sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain 1 §:n mukaan tavoitteena on lisätä asioinnin sujuvuutta ja joutuisuutta samoin kuin tietoturvallisuutta hallinnossa, tuomioistuimissa ja muissa lainkäyttöelimissä sekä ulosotossa edistämällä sähköisten tiedonsiirtomenetelmien käyttöä. Lain tavoitteena ei sen sijaan ole esimerkiksi edistää sähköisen asioinnin käyttöä. Lakiin sisältyvät säännökset sähköisen asioinnin osapuolten oikeuksista ja velvollisuuksista. Laissa säädetään kirjallisen muodon ja allekirjoitusvaatimuksen käyttämisestä, sähköisen viestin saapumisajankohdan määrittelystä sekä sähköisen asiakirjan kirjaamisesta tai muusta rekisteröinnistä, teknisestä muokkaamisesta ja siirrosta (prosessuaaliset säännökset). Laki koskee lisäksi päätösasiakirjan sähköistä allekirjoittamista ja päätöksen sähköistä tiedoksiantamista. Sähköisen allekirjoitusten käytöstä ja niihin liittyvistä varmennepalveluista säädetään puolestaan sähköisestä allekirjoituksista annetussa laissa. Laki on luonteeltaan prosessuaalinen. Se ei määrittele sähköisiä palveluja.

Lakia sovelletaan 2 §:n mukaan hallintoasiain, tuomioistuinasian, syyteasiain ja ulosottoasiain sähköiseen vireillepanoon, käsittelyyn ja päätöksen tiedoksiantoon, jollei muualla laissa toisin säädetä. Lakia sovelletaan soveltuvin osin myös muussa viranomaistoiminnassa. Lain 3 §:n mukaan viranomaisasioissa sovelletaan muutoin, mitä asian vireillepanosta, päätöksen tiedoksiannosta, viranomaisten toiminnan julkisuudesta, henkilötietojen käsittelystä, asiakirjojen arkistoinnista, asian käsittelyssä käytettävässä kielestä ja asian käsittelystä säädetään.

Lain 22 §:n 2 momentin mukaan valtiovarainministeriö antaa ohjeita ja suosituksia sähköisen asioinnin yhteentoimivuuden ja tietoturvallisuuden varmistamisesta sekä sähköisten asiointipalvelujen järjestämisestä.

Useilla eri hallinnonaloilla on järjestelmäkohtaista lainsäädäntöä, joka poikkeaa sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain prosessuaalisista säännöksistä (Ulosottokaari, Väylämaksulaki, Verkkotunnuslaki, työntekijäin eläkelain muutosehdotus)

Julkisuuslaissa on määritelty hallinnon julkisuusperiaate ja sen ulottuvuudet. Lakiin on koottu viranomaisten salassa pidettäviä asiakirjoja koskeva luettelo. Lain 5 luvussa säädetään hyvästä tiedonhallintatavasta. Laki koskee koko julkista sektoria mukaan lukien välillinen julkinen hallinto, silloin kun välillisen julkisen hallinnon organisaatio hoitaa perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuja tehtäviä.

Julkisuuslain 18 §:n 2 momentin mukaan valtion hallinto- ja lainkäyttöviranomaisilla on yleisten velvoitteiden lisäksi siten kuin valtioneuvoston asetuksella tarkemmin määrätään velvollisuus 1) turvata tietojärjestelmiä suunnitellessaan ja kehittäessään mahdollisuudet hyödyntää tietojärjestelmiä muiden viranomaisten toiminnassa sekä ottaa tässä tarkoituksessa huomioon yhteensopivuuden varmistamiseksi tämän lain nojalla säädetyt tekniset vaatimukset sekä 2) osallistua useammalle viranomaiselle yhteiseen yleiseen tietoverkon avulla toteutettavaan asiakaspalvelujärjestelmään taikka yleisesti merkittävien asioiden valmistelun julkisuutta edistävien rekisterin ylläpitoon.

Julkisuuslain 36 §:n mukaan valtioneuvoston asetuksella voidaan 5 luvussa säädettyjen velvoitteiden toteuttamiseksi valtionhallinnossa säätää: 1) viranomaisen velvollisuudesta selvittää ja arvioida hallussaan olevat tietoaineistot sekä niiden käsittelyprosessit hyvän tiedonhallintatavan toteuttamiseksi, 2) diaariin ja muihin asiakirjarekistereihin sekä tietojärjestelmäselosteisiin merkittävistä tiedoista, 3) tietoaineistojen luokittelusta asianmukaisten tietoturvallisuustoimenpiteiden toteuttamiseksi, 4) velvollisuudesta tehdä turvaluokkaa koskeva merkintä asiakirjoihin, joiden oikeudeton paljastuminen voi aiheuttaa vahinkoa maanpuolustukselle, valtion turvallisuudelle, kansainvälisille suhteille tai muille yleisille eduille 24 §:n 1 momentin 7 – 10 kohdassa tarkoitetulla tavalla, 5) eri turvallisuusluokkia koskevista tietoturvallisuusvaatimuksista mukaan lukien toimitilojen turvallisuutta koskevat vaatimukset sekä tietoturvallisuutta koskevien vaatimusten soveltamisesta salassa pidettäviin asiakirjoihin ja niihin sisältyviin tietoihin samoin kuin sellaisiin asiakirjoihin ja niihin sisältyviin tietoihin, joiden luovuttamista on muutoin lailla rajoitettu taikka joihin sisältyviä tietoja saa lain mukaan käyttää vain määrättyyn tarkoitukseen, 6) valtion hallinto- ja lainkäyttöviranomaisen tietojärjestelmille asetettavista viranomaisten välisten tietojenvaihdon toteuttamiseksi tarpeellisista teknisistä vaatimuksista sekä mainittujen viranomaisten velvollisuudesta osallistua useammalle viranomaiselle yhteiseen yleisen tietoverkon avulla toteutettavaan asiakaspalvelujärjestelmään taikka yleisesti merkittävien asioiden valmistelun julkisuutta edistävien rekistereiden ylläpitoon sekä 7) toiminnan avoimuuden toteuttamisesta viestinnän suunnittelun ja järjestämisen avulla.

Oikeusministeriö on valmistelemassa julkisuuslain 36 §:n nojalla säädettävää valtioneuvoston asetusta tietoturvallisuudesta valtionhallinnossa.

Valtiovarainministeriö[6] voi julkisuuslain nojalla antaa valtionhallintoa sitovia määräyksiä hyvän tiedonhallintatavan noudattamiseksi.

Sähköisistä allekirjoituksista annetun lain tavoitteena on edistää sähköisen allekirjoituksen käyttöä ja niihin liittyvien tuotteiden ja palvelujen tarjontaa sekä sähköisen kaupankäynnin ja sähköisen asioinnin tietosuojaa ja tietoturvaa. Laki koskee muun muassa sähköistä allekirjoitusta ja sen oikeusvaikutuksia. Laissa tarkoitetulla turvallisella allekirjoituksella (laatuvarmenteen avulla tehdyllä kehittyneellä sähköisellä allekirjoituksella) on tasavertainen asema perinteisen käsin tehdyn allekirjoituksen kanssa. Sähköisiin allekirjoituksiin liittyvien tuotteiden tarjoaminen on vapaa elinkeino. Laki koskee laatuvarmenteen tarjoajien velvollisuuksia kuten varmenteen hakijan luotettavaa tunnistamista, turvallisten järjestelmien käyttöä, riittäviä teknisiä ja taloudellisia voimavaroja sekä henkilöstön pätevyyttä. Viestintävirasto valvoo laatuvarmenteiden tarjontaa.

Liikenne- ja viestintäministeriö on käynnistänyt hankkeen, jonka tavoitteena on tehdä tarpeelliset korjaukset sähköisen allekirjoituksen lakiin sekä sisällyttää ko. lakiin uutena kokonaisuutena vahvaa tunnistamista koskevat säännökset. Hallituksen esitys on tarkoitus antaa eduskunnalle vielä syysistuntokauden kuluessa.

Väestötietolaki koske väestötietojen keräämistä, tallentamista ja luovuttamista. Väestötietojärjestelmään tallennetaan Suomen kansalaisia koskevat 1) tunnistetiedot (henkilötunnus, kansalaisvarmenteeseen sisältyvä sähköinen asiointitunnus, nimi, osoite ja kotikunta ja siellä asunpaikka sekä sellaiset tiedot kiinteistöstä, rakennuksesta ja huoneistosta, jotka yksilöivät hänen kotikuntansa ja siellä olevan asuinpaikkansa), 2) perheoikeudellista asemaa kuvaavat tiedot, 3) kansalaisuutta ja kuolinaikaa koskevat tiedot, 4) toimintakelpoisuuden rajoittamista sekä edunvalvojan tai valtuutetun yksilöintitiedot, 5) henkilön ilmoittamat tiedot äidinkielestä ja asiointikielestä (suomesta tai ruotsista, jos kumpikaan näistä ei ole henkilön asiointikieli), henkilön ilmoittamat tiedot ammatista, tietojen luovuttamisesta koskevista rajoitteista ja postiosoitteesta sekä vastaavasta muusta osoitteesta sekä 6) ulkomaan viranomaisen antama henkilönumero, jos se on tarpeen kansainvälisistä velvoitteista tai kansainvälisestä yhteistyöstä johtuen. Järjestelmään tallennetaan lisäksi viranomaisten käyttöä varten tietoja. Myös ulkomaalaisia koskevia tietoja voidaan tallentaa järjestelmään. väestötietojärjestelmään tallennetaan tiedot myös kiinteistöistä, rakennuksista ja huoneistoista. Hallitus on antanut esityksen Eduskunnalle laiksi väestötietojärjestelmästä ja Väestörekisterikeskuksen varmennepalveluista (HE 89/2008 vp).

Kiinteistötietojärjestelmästä ja siitä tuotettavista tietopalveluista annettua lakia sovelletaan järjestelmän perustamisen ja ylläpitämisen lisäksi järjestelmään sisältyvien tietojen luovuttamiseen ja käyttämiseen. Kiinteistötietojärjestelmä sisältää kiinteistörekisterilain mukaiset tiedot ja lainhuuto- ja kiinnitysrekisteriin merkittävät tiedot sekä muut erikseen säädetyt tiedot. Kiinteistörekisterintietoja ylläpitävät Maanmittauslaitos ja kunnat sekä oikeusministeriö ja käräjäoikeudet.

Yritys- ja yhteisötietolailla on perustettu yrityksiä ja yhteisöjä koskeva yhtenäinen tunnusjärjestelmä. järjestelmään rekisteröitävälle yksikölle annetaan vai yksi tunnus, yritys- ja yhteisötunnus, joka säilyy kyseisen yksikön koko sen elinkaaren ajan. Asioitaessa viranomaisten kanssa yritykset ja yhteisöt käyttävät tunnusta. Yhteinen ilmoitus voidaan tehdä Patentti- ja rekisterihallituksen ylläpitämään kauppa- tai säätiörekistereihin sekä verohallinnon ylläpitä-

[6] Valtiovarainministeriön toimivalta perustuu valtioneuvoston ohjesäännön valtiovarainministeriön toimialaa koskevaan kohtaan, jonka mukaan valtiovarainministeriön toimialaan kuuluvat valtionhallinnon tietohallinnon ohjaus, sähköisen asioinnin ja tietoturvallisuuden yleiset perusteet, valtion ja kuntien tietohallintoyhteistyö sekä valtioneuvoston yhteinen tietohallinto.

miin eri rekistereihin. Yhdistysrekisteri on järjestelmän ulkopuolella. Yritys- ja yhteisötietojärjestelmä pitävät yllä Verohallinto ja Patentti- ja rekisterihallitus yhteisesti.

Yritystieto- ja yhteisötietojärjestelmäkokonaisuuteen kuuluvat yritys ja yhteisötietojärjestelmän lisäksi Patentti- ja rekisterihallituksen ylläpitämät kaupparekisteri, säätiörekisteri ja yhdistysrekisteri sekä Tilastokeskuksen ylläpitämä yritys- ja toimipaikkarekisteri.

Lait 1 – 4 kuuluvat oikeusministeriön toimialalle, laki 5 liikenne- ja viestintäministeriön toimialalle, laki 6 valtiovarainministeriön toimialalle, laki 7 ympäristöministeriön toimialalle ja laki 8 työ- ja elinkeinoministeriön toimialalle. Valtiovarainministeriö voi julkisuuslain nojalla antaa *valtionhallintoa* sitovia määräyksiä hyvän tiedonhallintatavan noudattamiseksi sekä sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain 22 §:n 2 momentin ohjeita ja suosituksia *koko julkiselle hallinnolle* sähköisen asioinnin yhteentoimivuuden ja tietoturvallisuuden varmistamisesta sekä sähköisten asiointipalvelujen järjestämisestä.

Muut informaatio-oikeuden alaan liittyvät säännökset

Sähköisissä järjestelmissä käsiteltävästä tiedosta ja oikeudesta tiedonantovelvollisuuden (laissa säädetty oikeus saada käyttöönsä tietoja ja toisaalta laissa säädetty velvollisuus luovuttaa kyseisiä tietoja viranomaiselle) nojalla saada käyttöönsä muuta kuin julkista tietoa säädetään toimialakohtaisissa säännöksissä. Tällaista toimialakohtaista lainsäädäntöä on erittäin runsaasti. Tiedot kerätään tiedonantovelvollisuuden nojalla joko alkuperäiseltä tiedon kohteelta taikka massaluovutuksina muulta viranomaiselta, jonka hallussa tiedot ovat. Kun tietojen luovuttamisesta säädetään laissa, kerättävien tietojen määrittelyä koskevat yksityiskohtaisuuden ja tarkkarajaisuuden vaatimukset. Asianomainen ministeriö vastaa toimialakohtaisesta lainsäädännöstä.

Arkistolaki (831/1994) koskee julkisen hallinnon arkistonmuodostusta. Arkistolaitoksella on toimivalta antaa koko julkisen hallinnon arkistotointa koskevia tarkentavia velvoittavia määräyksiä.

Lisäksi on runsaasti toimialakohtaista sähköisiä palveluja koskevaa lainsäädäntöä, josta esimerkkeinä ovat laki pientyönantajan maksu- ja ilmoituspalvelujärjestelmästä (658/2004) ja laki sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen sähköisestä käsittelystä (159/2007).

Pientyönantajan maksu- ja ilmoituspalvelujärjestelmästä annettu laki koskee yleisen tietoverkon kautta käytettävissä olevaa palvelujärjestelmää, jonka avulla kotitaloudet ja muut pientyönantajat voivat hoitaa palkanmaksuun liittyvät työnantajavelvoitteet tai työkorvauslaskun maksamisen yhden palvelun kautta. Järjestelmä opastaa työnantajia. Sen avulla työnantaja voi hoitaa työnantajasuoritukset Verohallintoon ja työnantajan lakisääteiset vakuutusvelvoitteet. Järjestelmän kautta työnantaja voi laskea ja maksaa palkan ja tehdä tarvittavat ilmoitukset Verohallinnolle ja vakuutusyhtiöille. Palveluun muodostuu työnantajalle sähköinen palkkakirjanpitoaineisto. Työnantaja on palvelujärjestelmässä rekisterinpitäjä ja Verohallinto palvelujärjestelmän ylläpitäjä.

Laki sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen sähköisestä käsittelystä koskee potilastietojen käsittely- ja arkistointijärjestelmiä. Laki koskee palvelua, mutta erityisesti palvelun teknistä järjestämistä. Laissa on tarvittavat säännökset asiakastietojen sähköisen käsittelyn yleisistä vaatimuksista, potilastietojen sähköisestä luovuttamisesta valtakunnallisten tietojärjestelmäpalvelujen avulla, terveydenhuollon valtakunnallisista tietojärjestelmäpalveluista sekä asiakkaan tiedonsaantioikeudesta.

Hankintatoimi

Laki julkisista hankinnoista (348/2007) koskee valtion ja kuntien viranomaisia sekä muita hankintayksikköjä, joiden on kilpailutettava hankintansa ko. laissa säädettyjä periaatteita noudattaen. Lain mukaisia hankintayksikköjä ovat muun muassa kaikki kunnat, kuntayhtymät, valtion virastot ja laitokset, hankintalaissa tarkoitetut julkisoikeudelliset laitokset (käsite on johdettu hankintadirektiiveistä) sekä kaikki yksiköt ml. virastojen ja laitosten organisaatioyksiköt, edellyttäen että ne käyttävät kyseiseen hankintaan vähintään puolet julkiselta valtion tai kunnan rahoitusta. Hankintalain keskeisten periaatteiden mukaan hankintayksikkö ei voi kilpailuttaa tuotteita toisen hankintayksikön puolesta ilman nimenomaista valtuutusta.

Hankintalain 10 §:n nojalla hankinta voidaan tehdä kilpailuttamatta hankintayksikön sidosyksiköltä (in house-yksikkö). Se on hankintayksiköstä muodollisesti erillinen ja päätöksenteon kannalta itsenäinen yksikkö, jota hankintayksikkö yhdessä tai yhdessä muiden kanssa valvoo samoin kuin se valvoo omia toimipaikkojaan. Lisäksi sidosyksikön tulee harjoittaa pääosaa toiminnastaan niiden hankintayksiköiden kanssa, joiden määräysvallassa se on. Valtionhallinnossa sidosyksikköasemassa ovat esimerkiksi talousarviotalouteen kuuluvat virastomuotoiset palvelukeskukset ja valtion kokonaan omistamat yhteisöt, jotka tarjoavat palvelujaan talousarviotalouteen kuuluville virastoille ja laitoksille

EY:n tuomioistuimen valossa merkittävää on se, tarjoaako yritys tavaroita tai palveluja myös muille kuin omistajinaan oleville julkisyhteisöille ja kilpaileeko se yksityisten markkinatoimijoiden kanssa samoilla markkinoilla. Tuoreimman ratkaisun mukaan liikevaihdon kymmenesosan ulosmyynti on ollut mahdollista sidosyksikköasemaa menettämättä. EY:n tuomioistuimen käytäntö on vielä kehittyvä.

Hankintalainain 11 §:n mukaan ainoastaan ko. pykälässä tarkoitettu yhteishankintayksikkö voi hankkia tuotteita suoraan tai välillisesti sen omistaville hankintayksiköille. Edellytyksenä on, että yhteishankintayksikkö toimii edellä mainittujen tehtävien hoitamiseksi ja että se on nimenomaisesti perustettu näitä tehtäviä hoitamaan, taikka näiden tehtävien hoitaminen on säädetty tai määrätty yhteishankintayksikön toimialaksi.

Hansel Oy toimii valtionhallinnon hankintayksikkönä. Sitä koskevaa lakia ollaan uudistamassa niin, että myös hankintalaissa tarkoitetut julkisoikeudelliset laitokset voivat käyttää sen palveluja. Vastaavanlainen hankintayksikkö (KL Kuntahankinnat Oy) on perustettu kuntasektorin toimijaksi.

Hankintalain 12 §:n mukaan hankintalakia ei sovelleta palveluhankintoihin, jotka tehdään toiselta hankintayksiköltä, joka tuottaa palveluja Euroopan yhteisön perustamissopimuksen mukaisella lailla, asetuksella tai hallinnollisella määräyksellä annetun palvelujen tuottamista koskevan yksinoikeuden perusteella.

Ohjausmahdollisuudet

Sähköistä hallintoa ohjaavat viranomaiset

Valtioneuvoston ohjesäännössä on määritelty informaatio-ohjauksesta ja sähköisestä hallinnosta vastaavat viranomaiset. Valtioneuvoston ohjesäännön mukaan oikeusministeriön toimialaan kuuluvat muun muassa lainvalmistelu yleisen hallinto-oikeuden alalla. Valtiovarainministeriön toimialaan kuuluvat muun muassa julkisen hallinnon yleinen kehittäminen, valtionhallinnon tietohallinnon ohjaus, sähköisen asioinnin ja tietoturvallisuuden yleiset perusteet

sekä valtion ja kuntien tietohallintoyhteistyö. Liikenne- ja viestintäministeriön toimialaan kuuluvat sähköinen viestintä ja viestintäpalvelujen tietoturvallisuus. Viestinnän hallintotehtäviä varten liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalalla toimii Viestintävirasto.

Julkisen hallinnon tietohallinnon neuvottelukunta (JUHTA), jossa ovat edustettuina valtionhallinto, kunnallishallinto sekä välillinen valtionhallinto hyväksyy ja levittää toimintaa ohjaavia julkisen hallinnon suosituksia sekä julkisen hallinnon tietohallintoa koskevia JHS-suosituksia.

Sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain nojalla valtiovarainministeriö on antanut 29.9.2003 ohjeen, joka koskee tunnistamista valtionhallinnon verkkopalveluissa. Ohjeen kohderyhmiä ovat ministeriöt, virastot ja laitokset. Valtiovarainministeriöllä olisi ollut toimivalta antaa myös ohje, joka koskisi koko julkista hallintoa.

Valtionhallinto

Valtiovarainministeriö vastaa valtion yhteisen IT-toiminnan kehittämisestä ja ohjauksesta. Ministeriöt ja virastot vastaavat oman toimintansa kehittämisestä. Valtioneuvoston 15.6.2006 tekemän valtionhallinnon IT-toiminnan kehittämisestä koskevan periaatepäätöksen mukaan valtion yhteisen IT-toiminnan ohjauksessa ja koordinoinnissa käytetään seuraavia toimenpiteitä:

1. valtioneuvoston määrittelemät, IT-toiminnan yleiset kehittämis- ja toimintaperiaatteet
2. asianomaisen hallinnonalan IT-toiminnan ohjaus edellä mainittujen linjausten mukaisena tulosohjauksena
3. valtiovarainministeriön informaatio-ohjaus, mikä perustuu valtioneuvoston linjauksiin
4. yksittäisiä ratkaisuja koskeva velvoittava ohjaus
5. taloudellinen ohjaus sekä
6. yhteishankinnat.

Periaatepäätöksen mukaan valtiovarainministeriön ohjaus perustuu ennen kaikkea informaatio-ohjauksen eri muotoihin sekä laajaan yhteistyöhän hallinnonalojen kanssa. Valtionhallinnossa toimiikin useita valtion tietohallintoa ja sen osa-alueita käsitteleviä yhteistyöelimiä.

Edelleen periaatepäätöksen mukaan tilanteissa, joissa yksittäisiä ratkaisuja koskevaa sitovaa ohjausta tarvitaan, sen valmistelussa edetään toistaiseksi voimassaolevaan lainsäädäntöön tukeutuen. Periaatepäätöksessä voimassa olevalla lainsäädännöllä on tarkoitettu julkisuuslakia.

Julkisuuslain 36 §:n 1 momentin 6 kohdan mukaan valtioneuvoston asetuksella voidaan lain 5 luvussa säädettyjen velvoitteiden toteuttamiseksi säätää valtion hallinto- ja lainkäyttöviranomaisen tietojärjestelmille asetettavista viranomaisten välisen tietojenvaihdon toteuttamiseksi tarpeellisista teknisistä vaatimuksista sekä mainittujen viranomaisten velvollisuudesta osallistua useammalle viranomaiselle yhteiseen yleisen tietoverkon avulla toteutettavaan asiakaspalvelujärjestelmään taikka yleisesti merkittävien asioiden valmistelun julkisuutta edistävien rekisterien ylläpitoon. Tässä tarkoitettuja asetuksia ei ole annettu.

Valtionhallinnossa voidaan talousarviolain (423/1988) 22 a §:n nojalla velvoittaa valtion virastot ja laitokset hyödyntämään erikseen asetuksessa ja valtioneuvoston päätöksessä määriteltyjä tuotteita koskevia keskistettyjä puitejärjestelyjä. Ohjaaminen hankintamenettelyä käyttäen soveltuu erittäin hyvin kaikkiin tavarahankintoihin sekä tuotteistettujen palvelujen hankintaan. Tätä mahdollisuutta on käytetty esimerkiksi työasemien hankinnassa.

Lisäksi valtion virastot voivat hankkia ns. in-house-asemassa olevalta virastolta palveluita kilpailuttamatta.

Informaatio-ohjauksesta ja laajasta yhteistyöstä huolimatta valtionhallinnon tietohallinto ml. sähköisen asiointi eivät ole kovin yhtenäistä eikä IT-toimintaan liittyviä uudistuksia ole toteutettu aina ripeästi. Valtionhallintoa leimaa myös päällekkäinen kehittämistyö. Erityinen haaste on lisäksi valtionhallinnon kuntasektorille rahoittamien kehittämishankkeiden puutteellinen koordinaatio.

Eduskunta on edellyttänyt (Eduskunnan kirjelmä 11/2008 vp, Valtion tilinpäätöskertomus vuodelta 2007) hallituksen valmistelevan valtion tietohallinnon vaikuttavuuden lisäämiseksi tarpeellisen lainsäädännön, jossa määritellään valtiovarainministeriön ohjaustoimivalta ja muut tarpeelliset asiat. Tarkastusvalionkunnan mietinnössä (TrVM1/2008 vp) muun muassa todetaan, että valtion tietohallinnon ja IT-toiminnan ohjauksessa on monia toiminnallisia puutteita ja että valtiovarainministeriöltä puuttuu selkeä ohjausvastuu ja ohjauskeinot. Valiokunnan mielestä informaatio-ohjaus ei ole toimiva keino ohjata valtion IT-toiminnan kokonaisuutta ja laajaa virastokenttää. Lisäksi valiokunta toteaa, että sen tietoon on tullut runsaasti esimerkkejä ongelmista, jotka liittyvät viranomaisyhteistyön puuttumiseen ja lainvastaisiin menettelyihin sähköisten palvelujen hankinnoissa, riittämättömään kansalaisten ja asiakkaiden tarpeiden ja odotusten tuntemukseen sekä viranomaisten keskinäiseen kilpailuun ja veronmaksajien rahojen tuhlailevaan käyttöön päällekkäisiin hankintoihin.

Muu julkinen hallinto

Kunnallishallinto

Kunnat vastaavat toiminnastaan ja siten myös omasta tietohallinnostaan ja sähköisen asioinnin kehittämisestä. Kunnilla on runsaasti keskinäistä yhteistyötä ja yhteistyötä tehdään myös muun julkisen hallinnon kanssa esimerkiksi JUHTA:n puitteissa.

Kunta ja palvelurakenneuudistuksesta annetun lain (169/2007) 12 §:n 1 momentin mukaan valtio ja kunnat laativat standardeja tietojärjestelmien yhteentoimivuuden varmistamiseksi ja edistävät yhdessä uusien tietohallinnon järjestelmien ja toteuttamistapojen sekä sähköisten palvelujen käyttöönottoa. Pykälän 2 momentin mukaan valtio ja kunnat kehittävät ja ottavat käyttöön tieto- ja viestintäteknisiä ratkaisuja hyödyntävän organisaatio- ja hallinnonalarajat ylittävän yhteispalvelumallin.

Pykälän yksityiskohtaisten perustelujen mukaan eräänä keinona kustannustehokkaiden kuntapalvelujen saatavuuden ja laadun toteutumisessa ovat valtion ja kuntien yhteensopivien tietojärjestelmien kehittäminen ja yhteispalvelun tehostaminen. Pykälässä ehdotetaan otettavaksi huomioon yhteensopivien tietojärjestelmien ja yhteispalvelun kehittäminen.

Välillinen valtionhallinto

Välillinen valtionhallinto muodostuu lähinnä perustuslain 124 §:n tarkoittamista muista kuin viranomaisista, jotka lailla tai lain nojalla huolehtivat julkisten hallintotehtävien hoitamisesta,

sekä ns. julkisoikeudellisista oikeushenkilöistä. Siltä osin kuin välillistä valtionhallinnon organisaatiot hoitavat julkisia hallintotehtäviä, niitä koskevat kaikki yleishallinto-oikeudelliset säännökset ja periaatteet.

Erityisesti välillisen valtionhallintoa koskevaa sähköistä asiointia koskevaa ohjausta ei ole osoitettu valtionhallinnossa millekään viranomaiselle. Asianomaiset ministeriöt voivat osana muuta ohjaustaan ohjata myös toimialansa välillisen valtionhallinnon organisaatioiden tietohallintoa. Eräät ministeriöt ovat osana valtionapuohjausta asettaneet välillisen valtinhallinnon organisaatioiden sähköiselle asioinnille varsin yksityiskohtaisiakin toiminnallisia ja tuottavuustavoitteita.

Leimallista välilliselle valtionhallinnolle on organisaatioiden ja niiden tehtävien keskinäinen kirjavuus, mistä johtuen toistaiseksi ei ole myöskään tunnistettu tarvetta esimerkiksi ohjata välillisen valtionhallinnon sähköistä asiointia. Niitä koskeva velvoittava ohjaus tapahtuisi lailla ja lain nojalla annettavilla asetuksilla.

Palvelusta johtuvia säädöstämistarpeita

Sähköisen asioinnin yleisen ohjauksen lisäksi saattaa olla tarve ohjata myös sähköistä palvelua säännöksin. Mikäli palvelun tuottamiseen liittyy julkisen vallan piirteitä, palvelusta tulee säätää lailla, niin valtionhallinnossa kuin laajemmin koko julkisessa hallinnossa. Tällainen palvelu saattaa olla sähköinen asiointitilipalvelu, mikäli siihen liittyy esimerkiksi henkilötietojen käsittelyä. Laissa tulisi määritellä ainakin palvelu, siitä vastaava viranomainen ja sen velvollisuudet, palvelun kohteina olevien oikeudet ja ne keinot, joilla palvelun kohteiden oikeusturva taataan sekä palvelusta vastaavan viranomaisen oikeudesta käsitellä (kerätä itse, saada muilta viranomaisilta taikka muilta tahoilta) palvelun kohteina olevia koskevaa tietoja.

Mikäli uuden palvelun tuottamiseen ei liity julkisen vallan piirteitä, ei palvelusta tarvitse säätää. Esimerkkinä tällaisesta palvelusta on Suomi.fi -palvelu, jota kautta voidaan muun muassa jakaa viranomaisten lomakkeita. Mikäli julkisessa hallinnossa viranomaisilla tulisi olla velvollisuus jakaa lomakkeitaan ko. palvelun kautta tai muutoin osallistuminen palvelun tuottamiseen olisi pakollista, siitä tulisi kuitenkin säätä lailla. Valtionhallinnossa velvoittavuus saadaan aikaan julkisuuslain nojalla annettavalla valtioneuvoston asetuksella.

Lainsäädännön ohjauksella asettamat reunaehdot

Pääministeri Vanhasen II hallituksen hallitusohjelman mukaisesti keskeiset hallinnon kehittämistehtävät on koottu valtiovarainministeriöön. Valtiovarainministeriöön siirrettiin 1.1.2008 lukien sisäasianministeriön kuntaosasto sekä alueiden ja hallinnon kehittämisosastolta alue- ja paikallishallintoyksikkö ja KuntaIT-yksikkö. Organisaatiomuutoksen myötä yksi viranomainen vastaa hallinnon kehittämistehtävistä

Valtionhallinto

Julkisuuslakiin perustuva asetuksenantovaltuus koskee ainoastaan valtionhallintoa. Kuntahallinto ja välillinen valtionhallinto, kuten Kansaneläkelaitos eivät kuulu valtionhallintoon ja siten mahdolliset asetukset eivät koskisi niitä. Tuloksellinen ohjaaminen edellyttää toimivaltaa antaa koko julkista hallintoa ja julkisien hallintotehtävien hoitamista koskevia säännöksiä, siltä osin kuin on tarvetta yhteentoimivuuteen ja yhteisiin palveluihin.

Laki sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa on sähköisen asioinnin yleislaki. Valtiovarainministeriö ei ole käyttänyt ohjaustoimivaltaansa täysimääräisesti. Käytännössä kuitenkin koko julkinen sektori noudattaa laajasti valtiovarainministeriön antamaa tunnistusohjetta.

Kunnallishallinto

Perustuslain 121 §:n mukaan kunnille annettavista tehtävistä on säädettävä lailla. Näin ollen, jotta kuntia voidaan velvoittaa käyttämään yhteisiä palveluja ja yhteentoimivia järjestelmiä, velvollisuudesta on säädettävä riittävän yksityiskohtaisesti lailla. Velvollisuutta ei voisi laajentaa asetuksella. Ainoastaan velvollisuutta koskevia teknisluonteisia, täydentäviä määräyksiä voidaan antaa asetuksella.

Välillinen valtionhallinto

Välillistä valtionhallintoa koskeva velvoittava ohjaus tapahtuisi lailla ja lain nojalla annettavilla asetuksilla.

Johtopäätöksiä

a) Valtiovarainministeriön toimialaan kuuluvat julkisen hallinnon yleinen kehittäminen, valtionhallinnon tietohallinnon ohjaus, sähköisen asioinnin ja tietoturvallisuuden yleiset perusteet sekä valtion ja kuntien tietohallintoyhteistyö. Valtionhallinnon vastuujärjestelmät perustuvat hajautettuun toimivaltaan. Hallinnonalat ovat kehittäneet tietohallintoaan omista lähtökohdistaan ja kuntiin kohdistuva ohjaus on ollut sektorikohtaista. Valtiovarainministeriön toimivalta on varsin vähäinen lukuun ottamatta informaatio-ohjausta ja sen eri keinojen monimuotoista käyttöä. Myös valtiovarainministeriötä koskevat toimialasäännökset ovat epätäydellisiä.

b) Kuntien perustuslaillisesta itsehallinnosta johtuen kuntiin kohdistuva ohjaus tapahtuu pääosin informaatio-ohjauksen keinoin ja velvoittava ohjaus tapauskohtaisesti laintasoisin säännöksin.

c) Valtiovarainministeriöllä ei ole toimivaltaa kilpailuttaa ja hankkia yhteisiä ratkaisua julkisen hallinnon eikä valtionhallinnon käyttöön taikka toimivalta on ainakin epäselvä. Valtiovarainministeriön menettelyt on tältä osin kyseenalaistettu eri yhteyksissä.

d) Sähköinen asiointi edellyttää, että julkisessa hallinnossa (valtionhallinto, kunnallishallinto ja välillinen valtionhallinto) ovat käytössä erikseen määriteltävät yhteiset palvelut ja niiden edellyttämässä laajuudessa yhteentoimivat toimintaa tukevat tietojärjestelmät. Valtiovarainministeriöllä on toimivaltaa antaa valtionhallinnon tietohallinnon yhteentoimivuutta koskevia velvoittavia määräyksiä ja yhteisten palvelujen käyttöä koskevia määräyksiä, silloin kun ne edistävät hyvän tiedonhallintavan toteutumista hallinnossa. Sen sijaan valtiovarainministeriöllä ei ole toimivaltaa antaa kuntien eikä muun julkisen hallinnon tietohallinnon yhteentoimivuutta ja sähköisen asioinnin (tuki)palveluja koskevia velvoittavia määräyksiä.

e) Sähköistä hallintoa koskeva lainsäädäntö on kehitetty hajautetusti nopeasti muuttuvassa toimintaympäristössä. Tämän johdosta lainsäädäntö on osin pirstaloitunut, eikä muodosta hallittavaa kokonaisuutta. Myös sen ajantasalla pitäminen on osoittautunut haasteelliseksi.

f) Tietoturvasta ei ole laintasoisia säännöksiä. Valtionhallinnossa tietoturvaa on kehitetty käyttämällä monimuotoisia informaatio-ohjauksen keinoja. Ajoittain on esitetty velvoitta-

vaa ohjausta koskevia vaatimuksia. Informaatio-ohjauksella on saavutettu hyviä tuloksia valtionhallinnossa. Velvoittavaa ohjausta tarvitaan tietoturvavaatimusten lisääntyessä julkisessa hallinnossa ja koko yhteiskunnassa.

g) Tietojen keruuta, luovuttamista ja käyttöä koskevat säännökset ovat toimialakohtaisissa säännöksissä. Tietojen yhteistä käyttöä ja viranomaisten välistä tietojenvaihtoa koskevia säännöksiä on jonkin verran. Vastuu säädösten ajanmukaisuudesta on hajautunut useille eri ministeriöille. Tämän seurauksena ihmisten, mutta erityisesti yritysten lakiin perustuvana velvollisuutena on luovuttaa samoja tietoja usealle eri viranomaiselle.

h) Valtionhallinnossa on hankintoja keskittämällä saavutettu merkittävien taloudellisten säästöjen lisäksi jonkin verran myös aiempaa yhtenäisempiä ratkaisuja. Lisäksi on talousarviolain 22 a §:n nojalla annettu muutamia velvoittavia määräyksiä hyödyntää puitesopimuksia. Kokemukset ovat olleet positiivisia.

9.3.2 TAVOITETILA

Lainsäädäntö selkeä kokonaisuus

Julkisen hallinnon sähköistä asiointia ja laajemmin koko sähköistä hallintoa koskeva lainsäädännön tulee tukea julkisen hallinnon ja julkisten palvelujen sähköisen asioinnin kehittämislinjausten mukaista IT-toiminnan kehittämistä. Lainsäädännön tulee muodostaa selkeä kokonaisuus, josta oikeusministeriö, liikenne- ja viestintäministeriö ja valtiovarainministeriö vastaavat toimialojensa puitteissa. Tämä edellyttää myös valtioneuvoston ohjesäännön tarkastelua ja valtiovarainministeriön toimialaa koskevien säännösten muuttamista.

Hallinnonalakohtaiset toimintaa tukevat tietojärjestelmät perustuvat järjestelmäkohtaiseen lainsäädäntöön, josta asianomaiset ministeriöt vastaavat. Säädöksissä ei ole riittävässä määrin otettu huomioon järjestelmien välistä yhteentoimivuutta eikä tietoja luovuttavien tahojen tiedonantotaakan minimointia.

Hajautettu vastuu ja keskitetty toimivalta

Julkisen sektorin toimijat vastaavat kukin omalta osaltaan käytössään olevista ja kehitettävistä tietojärjestelmistä sekä sähköisistä asiointipalveluista. Valtiovarainministeriöllä tulee kuitenkin olla lakiin perustuva toimivalta ohjata sähköisen asioinnin ja IT-toiminnan kehitystä koko julkisessa hallinnossa alla kuvatulla tavalla ja rajauksilla. Ohjauksella pyritään kustannustehokkuuteen, kansalaisille aiempaa yhtenäisempiin palveluihin sekä palvelutuotannon tasapainoiseen kehittämiseen.

Viranomaisten yhteistyövelvoite

Valtionhallinnossa viranomaisilla tulee olla laaja yhteistyövelvollisuus. Valtion viranomaisten on selvitettävä ennen uusien tietojärjestelmien suunnittelun käynnistämistä tai ennen niiden merkittävää muuttamista mahdollisuudet suunnitella, toteuttaa ja ylläpitää tietojärjestelmiä yhdessä muiden viranomaisten kanssa tai hyödyntää niiden tarjoamia palveluja.

Lisäksi valtion viranomaisilla (erityisesti valtionapuviranomaisilla) on kunta-valtio-suhteeseen liittyen yhteistyövelvoite IT-toimintaan liittyvässä kehittämisessä ja hankerahoituksessa.

Yhteistyövelvoitteista säädetään lailla. Yhteistyövelvoitteen tavoitteena on estää eri ministeriössä ja virastoissa tapahtuvaa päällekkäistä kehittämistyötä sekä varmistaa kehittämishankkeissa syntyvien IT-ratkaisujen yhteentoimivuus muodostamalla tavoitetta edistäviä yhteisiä arkkitehtuurilinjauksia sekä noudattamalla niitä.

Yhteiset ratkaisut

Valtiovarainministeriöllä (tai muulla viranomaisella) tulee olla lakiin perustuva toimivalta valmistella, kilpailuttaa, hankkia ja tuottaa monen eri viranomaisen yhteisiä IT-toimintaan liittyviä ratkaisuja koko julkiselle hallinnolle tilanteessa, jossa tarve yhteiselle ratkaisulle on riittävän suuri ja riittävän yhtäläinen kaikissa julkisen sektorin organisaatiossa. Yhteisiin ratkaisuihin liittyminen on lähtökohtaisesti kunkin julkisen hallinnon organisaation ratkaisuvallassa ja ainoastaan hyvin perustelluista syistä niiden käyttöön voidaan lainsäädännöllä velvoittaa (valtionhallinto asetuksella ja/tai talousarviolain nojalla, koko julkinen hallinto lailla). Yhteisten ratkaisujen ylläpito ja hallinnointi tulee olla tarkoituksenmukaisesti rahoitettua ja järjestettyä.

Tietojärjestelmien yhteentoimivuus

Tietojärjestelmien yhteentoimivuudesta tulee lainsäädännöntasoisesti säätää seuraavasti:

1. Julkisen hallinnon viranomaisten tulee huolehtia siitä, että tietojärjestelmäsovelluskehitystyössä järjestelmien väliset tiedonsiirtoratkaisut perustuvat avoimiin rajapintoihin (rajapintakuvaukset ja määritykset tulee olla saatavilla, niiden tulee olla hyvin dokumentoituja sekä perustua voimassa oleviin standardeihin ja kansallisesti määriteltyihin käsitteisiin ja tietorakenteisiin). Velvollisuutta koskevia teknisluonteisia, täydentäviä valtiovarainministeriön määräyksiä voidaan antaa asetuksella (esimerkiksi mikä on avointa, mikä on hyvin dokumentoitua ja mitä ovat eri käyttötarkoituksissa hyödynnettävät teknologialinjaukset).

2. Julkisen hallinnon viranomaisten tulee tietojärjestelmäsovelluskehitystyössä tukeutua kansallisesti määriteltyihin käsitteisiin ja tietorakenteisiin. Velvollisuutta koskevia teknisluonteisia, täydentäviä valtiovarainministeriön määräyksiä voidaan antaa asetuksella.

Edellä kuvatut velvoitteet edellyttävät, että yhteentoimivuuden yleinen kehittäminen on riittävällä tavalla resurssoitu sitä ohjaavassa viranomaisessa ja toimialojen vastuut ja tehtävät on riittävän selkeästi sovittu.

Sähköiset palvelut

Hyvän tiedonhallinnon vaatimukset koskevat koko julkista hallintoa. Sähköisistä palveluista, joissa on piirteitä julkisen vallan käytöstä, on säädetty lailla.

Valtiovarainministeriöllä tulee olla lakiin (laki sähköisestä asioinnista) perustuvaa toimivaltaa antaa koko julkista hallintoa koskevia teknisluoteisia, täydentäviä valtiovarainministeriön määräyksiä asetuksella koskien sähköiseen asiointiin liittyvää asiakasrajapintaa (esimerkkinä sähköpostiosoitteiden muodostaminen julkisen hallinnon organisaatioissa, JHS 161).

9.3.3 VAIHTOEHTOISET RATKAISUMALLIT

Edellä esitetyn tavoitetilan kanssa vaihtoehtoisia ratkaisumalleja ovat:

1. Valtiovarainministeriö jatkaa valtionhallinnon tietohallinnon ohjausta käyttäen monipuolisesti informaatio-ohjauksen keinoja, mitä täydentävät julkisuuslain nojalla annettavat valtionhallinnon tietohallinnon yhteentoimivuutta ja yhteisiä palveluja koskevat asetukset.

2. Annetaan laki julkisen hallinnon tietohallinnosta. Laki koskisi koko julkista hallintoa. Valtiovarainministeriö vastaisi lain nojalla tapahtuvasta yhteisestä ohjauksesta. Valtiovarainministeriön velvoittava ohjaus tapahtuisi lähinnä ko. lain nojalla sekä sitä täydentävinä valtioneuvoston asetuksina.

9.3.4 LINJAUKSET JA TOIMENPITEET

Linjaus 21: Julkisen hallinnon sähköistä asiointia ja sähköisen hallinnon yhteentoimivuutta koskevaa lainsäädäntöä selkiytetään ja sitovaa normiohjausta vahvistetaan. Julkisen hallinnon sähköistä asiointia ja laajemmin koko sähköistä hallintoa koskeva lainsäädännön tulee tukea julkisen hallinnon ja julkisten palvelujen sähköisen asioinnin kehittämislinjausten mukaista IT-toiminnan kehittämistä ja palvelujen tuottamista. Tietojärjestelmien yhteentoimivuuden varmistamiseksi tietojärjestelmien välisten tiedonsiirtoratkaisujen tulee lakisääteisesti perustua avoimiin rajapintoihin ja kehitystyössä tukeutua kansallisesti määriteltyihin käsitteisiin ja tietorakenteisiin. Velvollisuutta koskevia teknisluontoisia, täydentäviä määräyksiä voidaan antaa asetuksella. Yhteisiin ratkaisuihin liittyminen on lähtökohtaisesti kunkin organisaation ratkaisuvallassa. Ainoastaan hyvin perustelluista syistä niiden käyttöön voidaan velvoittaa.

Toimenpiteet:

- Käynnistetään välittömästi lainsäädäntöhanke valmistelemaan yllä kuvatun tavoitetilan mukaiset lainsäädäntömuutokset sekä tarpeellinen uusi lainsäädäntö.

Linjaus 22: Informaatio-oikeutta koskevan lainsäädännön tulee muodostaa selkeä kokonaisuus, josta oikeusministeriö, liikenne- ja viestintäministeriö ja valtiovarainministeriö vastaavat kukin toimialojensa puitteissa sekä asianomaiset ministeriöt toimialakohtaisten järjestelmien osalta. Sähköiseen asiointiin liittyen VM:n ja muiden ministeriöiden toimialoja ja valtuuksia selkiytetään.

Toimenpiteet:

- Käynnistetään pidemmällä tähtäimellä sähköistä hallintoa koskevan lainsäädännön kokonaishanke lainsäädännön ajantasaistamiseksi ja eheyttämiseksi. Myös tietoturvallisuutta koskeva säädöstämistarve ratkaistaan tässä yhteydessä.

9.4 OHJAUSORGANISAATIOIDEN TOIMIALUEET JA VASTUUT

9.4.1 NYKYTILA

Julkisen hallinnon tietohallinnon ja sähköisen asioinnin ohjauksen parissa toimii useita kansallisia neuvottelukuntia ja johtoryhmiä, joiden tehtävänä on koordinoida tai ohjata alan työtä ja kehittämistä:

- Hallinnon- ja aluekehityksen ministeriryhmä (Halke)
- Arjen tietoyhteiskunnan neuvottelukunta
- Julkisen hallinnon tietohallinnon neuvottelukunta (JUHTA)
- Paikkatietoasioiden neuvottelukunta (INSPIRE-neuvottelukunta)
- Perusrekisteriasioiden neuvottelukunta
- Sosiaali- ja terveydenhuollon sähköisen tietohallinnon neuvottelukunta
- Valtion IT-johtoryhmä
- Valtion IT-koordinaatioryhmä
- Valtion tietoturvallisuuden johtoryhmä (VAHTI)

Osana kehittyvää JulkIT-toimintaa sekä hallitusohjelman mukaista ministeriöuudistusta (useiden neuvottelukuntatehtävien kokoaminen valtiovarainministeriön vastuulle) on arvioitava myös näiden neuvottelukuntien työnjako, toimialueet ja vastuut.

Ongelma-analyysi: koordinoivia tahoja on paljon – selkeää päävastuullista toimijaa ei ole olemassa, hierarkiaa neuvottelukuntien välillä ei ole, yhteistyö on usein kirjattu asettamispäätöksiin, mutta yhteistyön onnistumista on vaikea näyttää toteen.

9.4.2 TAVOITETILA

Tavoitteena on, että julkisen hallinnon sähköisen asioinnin ja tietohallinnon ohjaustyö on selkeästi vastuutettu ja päällekkäinen ja vain tiettyihin sektoreihin keskittyvä ohjaustyö on minimoitu. Valtion ja kuntien tietohallinnon strateginen ohjaustyö nähdään kokonaisuutena osana JulkIT-työtä, koko julkisen hallinnon sekä valtio- ja kuntasektorin yhteistyöasiana.

JulkIT-ohjaus- ja koordinointityö on selkeästi vastuutettu häiritsemättä valtio- ja kuntasektorin omien toimielinten tarkoituksenmukaista toimintaa.

Julkisen hallinnon yhteisessä tietohallinto-osuudessa on tärkeää varmistaa kuntien ja valtion toimijoiden yhtenäinen näkemys tavoitetilasta, strategiasta, kansallisten perustietovarantojen hyödyntäminen, tietyillä osa-alueilla yhteiset hankkeet ja tukipalvelut sekä yhteinen näkyminen toimijana suhteessa vaikkapa tietotekniikkatoimittajiin.

9.4.3 VAIHTOEHTOISET RATKAISUMALLIT

A. Nykyisten toimielinten vastuiden ja toimialojen selkeyttäminen:

Ilman neuvottelukuntien karsimista selkeytetään toimintoja seuraavasti:

- JUHTA keskittyy valtiosektorin ja kuntien yhteistyökysymyksiin, JHS-valmisteluun sekä KuntaIT:n ohjaustyöhön
- Perusrekisteriasioiden neuvottelukunta keskittyy perustietovarantojen tiedon yhteiskäyttöön sekä kansallisen tietopolitiikan linjausten valmisteluun

- Sote-neuvottelukunta keskittyy KanTa-kokonaisuuden johtamiseen ja ohjaamiseen. Sähköisen asioinnin kehittäminen SOTE-sektorilla vaatii yhteistyötä laajasti myös muiden toimijoiden kesken.

- INSPIRE-neuvottelukunta perustetaan, mutta sen toiminnan nivoutuminen JUHTA:n työhön tulee varmistaa,

- Valtion IT-johtoryhmän ja JUHTA:n toiminnan yhtenäisyys tulee huomioida VM:n HKO:n omana prosessityönä.

- Halke on 15.11.2007 tehdyn päätöksen mukaisesti ohjaustaho julkisen hallinnon IT-asioissa

- Arjen tietoyhteiskunnan neuvottelukunnan toiminnan kautta hallitukselle raportoidaan keskeisissä julkisen sektorin tietohallintohankkeista, jotka ovat lueteltuina neuvottelukunnan toimintasuunnitelmassa. Neuvottelukunnalla on mahdollisuus tehdä aloitteita.

- Valtion tietoturvallisuuden johtoryhmän (VAHTI) tehtäviä laajennetaan koskemaan koko julkista hallintoa.

B. Koordinointi ja ohjaustehtävien kokoaminen JUHTA:n alaisuuteen julkisen hallinnon yhteisten asioiden (JulkIT-tehtävien) osalta:

Perusrekisteriasioiden neuvottelukunnan ja INSPIRE-neuvottelukunnan toiminta sulautetaan JUHTA:n toiminnan piiriin. Paikkatietoasiat ja perusrekisteriasiat organisoidaan erillisiksi jaostoiksi JHS-jaoston rinnalle. JUHTA:n tehtävänä olisi valtio – kunta -yhteistyön edistäminen sekä JulkIT-toiminnan ohjausryhmänä toimiminen.

Sosiaali- ja terveydenhuollon sähköisen tietohallinnon neuvottelukunnan toimintaa jatketaan KanTa-kokonaisuuden valmistumiseen saakka, jonka jälkeen toiminta siirtyy JUHTA:n yhteyteen.

Valtion IT johtoryhmän ja -koordinaatioryhmien toimintaa jatketaan pelkästään valtion puolen asioiden käsittelytahoina.

9.4.4 LINJAUKSET JA TOIMENPIDE-ESITYKSET

Linjaus 23: Julkisen hallinnon yhteistä tietohallintotoimintaa koordinoidaan ja ohjataan julkisen hallinnon eri tahojen yhteistyönä kootusti yhden neuvottelukunnan toimesta. Ohjausta täydennetään valtionhallinnon sisäisen yhteistyön yhteistyöelimillä. Poliittisen tason yhteistyöeliminä toimivat hallinnon ja aluekehityksen ministeriryhmä HALKE ja Arjen tietoyhteiskunnan neuvottelukunta.

Toimenpiteet:

- Valtioneuvosto asettaa valtiovarainministeriön esittelystä julkisen hallinnon tietohallinnon neuvottelukunnan (JUHTA) ja valtiovarainministeriö valtion IT-johtoryhmän sekä valtion IT-koordinaatioryhmän toimikausille 1.1.2010 – 31.12.2013. Perusrekisteriasioiden neuvottelukunnan toimikautta ei jatketa vuoden 2009 jälkeen. Paikkatietoasioiden (INSPIRE) neuvottelukuntaa ei perusteta, vaan toiminta organisoidaan JUHTA:n alai-

suuteen. JUHTA:an perustetaan paikkatietoasioiden ja perusrekisteriasioiden -jaostot. JUHTA raportoi toiminnastaan hallinnon ja aluekehityksen ministeriryhmälle (Halke). Neuvottelukunnan yhteistyö Arjen tietoyhteiskunnan neuvottelukunnan toiminnan kanssa varmistetaan.

10 MONIMUOTOISTA KANSALAISVAIKUTTAMISTA KOSKEVAT LINJAUKSET

NYKYTILA

Useimmissa vakiintuneissa demokratioissa yhteiskunnallinen osallistuminen on murroksessa. Äänestysaktiivisuuden ohella myös etenkin nuorten kiinnostus järjestöosallistumiseen on heikkenemässä. Perinteisten osallistumismuotojen hiipuessa rinnalle on kuitenkin syntynyt uutta verkostoituvaa ja usein verkossa organisoituvaa kansalaisaktiivisuutta.

Tammikuussa 2008 julkaistussa YK-selvityksessä havaittiin, että Suomi sijoittuu kansainvälisessä vertailussa vasta sijalle 45 arvioitaessa hallinnon kansalaisille verkossa tarjoamia osallistumisen ja vaikuttamisen kanavia. Verkko-osallistumiskanavia on Suomessa vähän ja ne ovat hajallaan.

Verkossa tapahtuva kuuleminen ja vuorovaikutus eivät ole muuttuneet luontevaksi osaksi hallinnon arkipäivää. Keskeisiä esteitä ovat olleet toimintatapojen hidas muuttuminen, puuttuva osaaminen sekä resurssien suuntaaminen. Verkko-osallistumista on jossain määrin kytketty valmisteluun viemällä perinteisiä menettelyjä ja toimintatapoja sellaisenaan sähköiseen ympäristöön. Toisaalta harvakseltaan tapahtuva, yksittäisiin hankkeisiin liittyvä kansalaisten kuuleminen verkkofoorumeilla on tavoittanut kansalaisia vain satunnaisesti. Kansalaisten näkökulmasta verkon kautta tapahtuva kuuleminen on ollut hallintokeskeistä eikä osallistumisen yhteys päätöksentekoon ole aina ollut riittävän selkeää, jotta osallistuminen verkkofoorumeilla olisi kansalaisten näkökulmasta ollut mielekästä.

Sähköisen osallisuuden kehittämistyötä on myös tehty liiaksi järjestelmän ja tekniikan näkökulmasta eikä kehitystyössä ole riittävässä määrin mielletty eroa asiakaspalautteen ja osallisuuden välillä.

Sähköisen kuulemisen kehittämistyö alkoi Suomessa jo 1990-luvun lopulla, jonka seurauksen Otakantaa.fi avattiin vuonna 2000. Seuraavan kerran sähköistä kuulemista kehitettiin systemaattisemmin Vanhasen I hallituksen Kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelman puitteissa. Kehitystyön tuloksena uudistettu Otakantaa.fi-foorumi avattiin vuoden 2007 alussa. Jatkotyönä käynnistyneen Sähköisen kuulemisen kehittämishankkeen II-vaiheen (2007 - 2008) loppuraportti sisältää 12 esitystä kansalaisten sähköisten osallistumismahdollisuuksien ja sähköisen kuulemisen vahvistamiseksi.

TAVOITETILA

E-demokratian ja sähköisen kuulemisen kehittämisen tavoitteena on sekä:

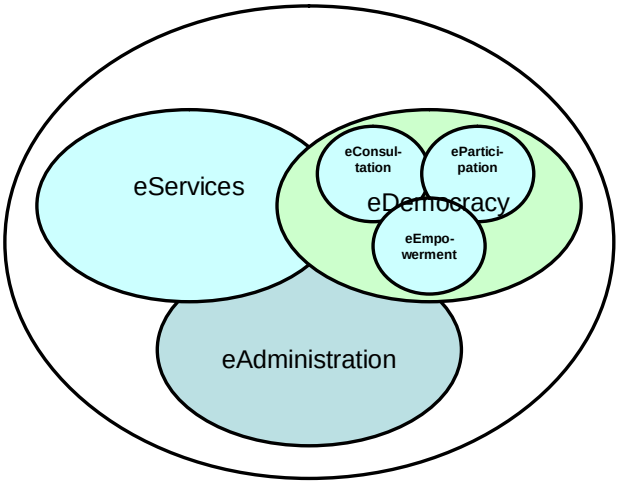
1) vahvistaa kansalaisten mahdollisuuksia vaikuttaa ja tätä kautta lisätä / edistää demokratiaa

2) parantaa valmistelun laatua ja lisätä päätöksenteon hyväksyttävyyttä.

Konkreettisina tavoitteina on saada aikaan sellaiset verkko-osallistumisen menetelmät ja kanavat, joiden välityksellä kansalaiset voisivat ilmaista mielipiteensä valmisteltavana olevista asioista, käydä puntaroivaa (deliberatiivista) keskustelua, nostaa omia näkökulmiaan ja tee-

mojaan esille yhteiskunnallisessa keskustelussa, valmistelussa ja päätöksenteossa sekä saada vaikuttamisen kokemuksia ja elämyksiä.

Kansalaisten osallistumismahdollisuuksien parantamisen kolme tavoitetasoa:



1) eCONSULTATION (kuuleminen)

- kuulemismenettelyjen kehittäminen ja monipuolistaminen uuden teknologian avulla
- näkökulma: valmistelun laadun parantaminen ja tehostaminen
- välineet: muun muassa sähköinen lausuntolomake, kyselyt, verkkokeskustelun seuranta, infolähteet

2) ePARTICIPATION (osallistuminen)

- kuulemisen ja uusien osallistumismuotojen kehittäminen
- näkökulma: osallisuuden vahvistaminen, päätöksenteon hyväksyttävyyden lisääminen, deliberatiivisuus
- välineet: edellisten lisäksi muun muassa asiakirjan muokkaus (”wiki”), verkkokeskustelu, chatit, blogit

3) eEMPOWERMENT (vaikuttaminen/voimaannuttaminen)

- kansalaisten mahdollisuus vaikuttaa paitsi käynnissä olevaan valmisteluun myös yhteiskunnallisen agendan asettamiseen
- näkökulma: demokratian vahvistaminen
- välineet: edellisten lisäksi muun muassa aloitteenteko, vetoomukset, e-voting, blogit

Kohti tavoitetilaa: gov 1.0:sta 2.0:aan

Palautteen keräämiseen ja kuulemiseen liittyvät verkkoratkaisut ovat vain yksi osa nykyaikaista verkkodemokratiakehitystä. Virallisten kuulemismenettelyjen lisäksi verkossa osallistetaan kansalaisia päätöksenteko- ja valmisteluprosesseihin ja tarjotaan väyliä nostaa omia

näkemyksiä ja tavoitteita yhteiskunnan asialistalle. Toisaalta verkkodemokratiakehitykseen liittyy myös se, että hallinto ja virkamiehet ovat mukana niillä foorumeilla ja osallisena niissä verkostoissa, joissa kansalaisetkin ovat, eivätkä pelkästään edellytä että kansalaiset tulevat hallinnon foorumeille halutessaan tulla kuulluiksi. Hallinnon läsnäolo voi olla ”kuulolla olemista”, kansalaisten näkemysten ja odotusten havainnointia, mutta myös aktiivista osallistumista keskusteluun tai esimerkiksi keskusteluryhmien avaamista sosiaalisessa mediassa. Palvelujen ja sisältöjen digitaalisuus mahdollistaa esittämisen, jakamisen, monistamisen jne. useilla eri päätelaitteilla, erilaisissa palveluissa ja verkoissa. Palveluja ja sisältöjä ei siis tarvitse tarjota vain yhdessä formaatissa tai esimerkiksi yhdessä verkko-osoitteessa vaan niitä voidaan jakaa ja vaihtaa palveluiden kesken.

Web 2.0 on kattokäsite, joka kuvaa internetin eräitä kehityssuuntia. Web 2.0-a ajattelussa keskeistä ovat uudet toimintamallit, yhteisöt ja jaetut sisällöt. Käyttäjät luovat, jakavat, kierrättävät ja yhdistelevät sisältöjä luovasti ja käyttävät internetiä ohjelmointialustana.

Hallinto voi toimia sosiaalisessa mediassa muun muassa seuraavilla tavoilla, jotka eivät ole toisiaan poissulkevia (alkup. lähde Kari A. Hintikka):

1) mahdollistaja – hallinto tarjoaa erilaisia alustoja, joihin ihmiset tuottavat sisällöt

2) informaation tarjoaja – hallinto tarjoaa informaatiovirtoja, tietovirtoja, arkistoja, joiden päälle ihmiset voivat itse kehittää sovelluksia, yhdistellä dataa ja kierrättää sitä

3) fasilitaattori – hallinto tarjoaa mahdollisuuden vaikuttaa

4) läsnäolo ja palvelutoiminta – hallinto ja virkamiehet mukana siellä missä ihmiset ovat

VAIHTOEHTOISET RATKAISUMALLIT

Monimuotoinen kansalaisvaikuttaminen -alahankkeen linjaukset verkkodemokratian vahvistamiseksi

Asetetaan tavoitteeksi, että Suomen sijoitus YK:n sähköistä hallintoa koskevassa vertailussa nousee verkkodemokratian osalta SADe-kaudella kymmenen parhaan joukkoon. Pidemmän aikavälin tavoitteena on sijoittuminen vertailun kärkimaiden joukkoon.

1) Vahvistetaan osaamista ja kehitetään toimintatapoja

Verkkodemokratian vahvistaminen edellyttää toimintatapojen uudistamista. Verkkodemokratiaan liittyvät kysymykset tulee huomioida ministeriöiden kansalaisjärjestöstrategioita uudistettaessa. Ministeriöiden ulkopuolelle suuntautuvan yhteydenpidon ja verkostoitumisen ohella toimintatapojen uudistamiseen liittyy myös sisäinen verkostoituminen. Kuuleminen, avoimuus ja verkostoituminen ovat asioita, jotka tulee sisällyttää virkamiesten tehtäväkuviin ja niitä tulee arvioida jatkossa virkamiesten kehityskeskusteluissa. Toimintatapojen ja menettelyjen kehittymistä ministeriöissä seurataan ja arvioidaan jatkossa säännöllisesti.

Sähköisen kuulemisen II-vaiheen kehittämishankkeessa havaittiin, että virkamiesten osaaminen ja jossain määrin myös asenteet olivat keskeinen este verkkovuorovaikutuksen edistämiselle. Verkko-osallistumisen menetelmiä ei tunneta tai hallita, eikä uusia vuorovaikutusmahdollisuuksia osata yhteen sovittaa perinteisten käytäntöjen ja toimintatapojen kanssa.

Osaamisen vahvistaminen edellyttää laajaa koulutusta kuulemisesta ja kansalaisvuorovaikutuksesta ja tähän käytössä olevista uusista menetelmistä sekä toisaalta tähän liittyvän henkilöverkoston aikaansaamista hallintoon. Koulutus on otettava osaksi uusien virkamiesten koulutusta ja johdon koulutusta. Lisäksi sen tulee olla keskeisesti mukana hallinnon henkilöstökoulutuksessa yleensä.

Ministeriöihin tulee nimetä kuulemisen ja vuorovaikutuksen tukihenkilöt, ns. vuorovaikutussuunnittelijat, joiden tehtävänä on seurata kuulemiskäytäntöjen ja –menetelmien kehittymistä sekä neuvoa ja opastaa oman organisaationsa virkamiehiä kuulemisen ja vuorovaikutuksen toteuttamisessa.

2) Luodaan verkko-osallistumisen infrastruktuurin, joka nivelletään hallinnon sähköisen asioinnin kokonaisinfrastruktuuriin

Verkkodemokratialle on luotava infrastruktuuri, jossa keskeistä on:

1) **Saavutettavuus** – osallistumiskanavien on oltava helposti löydettävissä

2) **Helppokäyttöisyys** - sekä kansalaisten että hallinnon näkökulmasta

3) **Vuorovaikutteisuus, web 2.0:n/sosiaalisen median mahdollisuuksien hyödyntäminen**– infrastruktuuria ei tule rakentaa kansalaisen ja hallinnon välille vaan mahdollistamaan monimuotoiset yhteydet ja vuorovaikutuksen kansalaisten, kansalaisverkostojen, intressiryhmien ja hallinnon organisaatioiden kesken

4) **Jatkuva kehittyminen,** teknologian nopea kehitys avaa jatkuvasti uusia mahdollisuuksia, kaikkia ei tarvitse toteuttaa heti

5) **Kumppanuus** kansalaisyhteiskunnan toimijoiden kanssa – verkkodemokratian infrastruktuuria ei tule rakentaa hallinnon työnä ja hallinnon lähtökohdista vaan tiiviissä yhteistyössä kansalaisyhteiskunnan kanssa

6) **Yhteensovittaminen hallinnon sähköisen asioinnin kokonaisinfrastruktuuriin** – verkkodemokratian infrastruktuuria ei tule rakentaa irralleen hallinnon muusta sähköisen asioinnin infrastruktuurista. Osallistumisen infrastruktuurin on kiinnityttävä niihin hallinnon verkkoympäristöihin ja -palveluihin, joissa kansalaiset jo nyt asioivat ja toimivat. Toisaalta muuta hallinnon sähköisen asioinnin infrastruktuuria kehitettäessä on huomioitava liittymäkohdat kansalaisten osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksiin (esimerkiksi Haren kehitys).

7) **Yhteensovittaminen muihin verkkoympäristöihin** - Osallistumisen infrastruktuuria ei tule rakentaa erilliseksi verkkopalveluksi vaan sen on kiinnityttävä niihin verkkoympäristöihin ja -palveluihin, joissa kansalaiset jo nyt asioivat ja toimivat (esimerkiksi järjestöjen ja median verkkofoorumit, sosiaalinen media).

8) **Erityisryhmien huomioiminen, esteettömyys** - Työssäkäyvistä 90 prosenttia ja opiskelijoista 99 prosenttia käyttää internetiä säännöllisesti. On kuitenkin tärkeää muistaa, että yhteiskunnassa on paljon erilaisia erityisryhmiä, joille verkkofoorumit eivät ole luonteva osallistumis- ja vaikuttamisympäristö, tai joiden erityistarpeet on tärkeää huomioida verkko-osallistumisfoorumeita kehitettäessä. Verkko-osallistumisen infrastruktuuria kehitettäessä on kiinnitettävä huomiota osallistumis-/vaikuttamisympäristön esteettömyyteen ja huomioitava muun muassa erilaiset kielikysymykset.

3) *Laaditaan tarvittavat ohjeet, määräykset ja suositukset*

Kansalaisten kuuleminen on kuulunut hyvään suomalaiseen hallintokäytäntöön. Kuulemista on pidetty tärkeänä ja jossain määrin itsestään selvänä, mikä selittänee, ettei kuulemiseen ja sen menettelytapoihin juuri ole hallinnon virallisissa ohjeissa velvoitettu. Hallinnon ohjeistusta tuleekin kehittää siten, että ne velvoittavat nykyistä selkeämmin huolehtimaan, että kansalaisilla on mahdollisuus vaikuttaa valmisteluun ja päätöksentekoon. Ohjeita, määräyksiä ja suosituksia kehitettäessä on huomioitava myös uudet sähköiset kuulemis- ja vuorovaikutusmenetelmät.

Vaihtoehtoisia ratkaisumalleja verkkodemokratiainfrastruktuurin toteuttamiselle

Seuraavassa on kuvattu vaihtoehtoisia malleja verkkodemokratian infrastruktuurin toteuttamiselle ja arvioitu niiden etuja ja heikkouksia. Kaikissa malleissa lähtökohtana on tarjota työvälineet kuulla kansalaisia valmistelun eri vaiheissa juuri kyseiseen prosessiin ja tilanteeseen sopivalla tavalla sekä huolehtia kansalaisten mahdollisuuksista osallistua ja vaikuttaa hallinnon valmisteluun ja päätöksentekoon. Työvälineitä kehitettäessä on samanaikaisesti huomioitava tarpeet esimerkiksi tehostaa kuulemismenettelyjä (muun muassa sähköiset lomakkeet ja yhteenvedot) ja toisaalta tarjota välineet puntaroivaan (deliberatiiviseen) kansalaisten yhteiseen mielipiteenmuodostukseen ja omien teemojen nostamiseen yhteiskunnan asialistalle.

Verkkodemokratian infrastruktuuria rakennettaessa on myös huolehdittava, että infrastruktuuriin on tulevaisuudessa luontevasti liitettävissä esimerkiksi mahdollisuus kansanaloitteen tekemiseen verkossa tai internetin välityksellä tapahtuva vaaleissa äänestäminen.

Vaihtoehtoiset mallit ovat:

1) Hajautettu kuuleminen ja vuorovaikutus

Lakkautetaan yhteinen kuulemisportaali vuoden 2009 aikana Otakantaa.fi:n teknisen alustan ylläpidon päättyessä. Siirretään kansalaisvuorovaikutuksen toteuttamis- ja kehittämisvastuu kullekin ministeriölle ja hallinnonalalle sekä alue- ja paikallishallintoon. Tähän tarvittavat järjestelmät ja työvälineet kilpailutetaan valtionhallinnossa keskitetysti. Ministeriöille laaditaan yhteiset ohjeet ja suositukset kansalaisvuorovaikutuksen toteuttamiseen sekä huolehditaan riittävästä koulutustarjonnasta.

2) Ministeriöiden keskitetty osallistumisportaali (ns. otakantaa.fi 2.0)

Korvataan nykyinen otakantaa.fi monipuolisella uudella osallistumisportaalilla, jossa hyödynnetään kansainvälisiä suosituksia ja hyviä käytäntöjä. Osallistumisportaalin tekninen alusta kilpailutetaan ja toteutetaan keskitetysti. Portaalin sisällön kehittäminen ja ylläpito vastuutetaan esimerkiksi valtioneuvoston kanslialle, oikeusministeriölle tai valtiovarainministeriölle. Teknisestä ylläpidosta ja tekniseen alustaan liittyvästä teknisestä kehitystyöstä vastaa järjestelmän toimittaja. Uusi osallistumisportaali lanseerataan näyttävästi, jotta se nousee hallinnon ja kansalaisten yleiseen tietoisuuteen.

3) Hallinnon ja eduskunnan yhteinen osallistumisympäristö(ns. keskitetty JA hajautettu malli)

Rakennetaan julkisen hallinnon ja eduskunnan yhteinen osallistumisympäristö, joka tarjoaa työvälineet myös kuntatasolle toteuttaa hallinnon ja kansalaisten vuorovaikutusta. Osallistumisympäristö tarjoaa monipuolisen valikoiman erilaisia työvälineitä, joita voidaan hyödyntää erityyppisissä valmistelu- ja kuulemistilanteissa. Osallistumisympäristö kokoaa lisäksi yhteen

jo hallinnon eri organisaatioissa ja esimerkiksi järjestöillä käytössä olevia kuulemis- ja osallistumiskanavia, työvälineitä ja foorumeita. Työkalut ovat ministeriöiden lisäksi pääosin myös kuntien ja järjestöjen veloituksetta hyödynnettävissä.

Osallistumisympäristö on samaan aikaan keskitetty ja hajautettu. Se on verkkotila, jonne kansalainen voi tulla tarkastelemaan erilaisia osallistumismahdollisuuksia. Samaan aikaan verkkoympäristö kuitenkin hajautuu ministeriöiden, kuntien, virastojen, järjestöjen ja median verkkosivuille sekä sosiaaliseen mediaan eli sinne, missä kansalaiset jo liikkuvat.

Toteuttamisvaihtoehtojen tarkempi vertailu löytyy hankkeen valmistelumuistioista Haresta.

LINJAUKSET JA TOIMENPITEET

A. VÄLITTÖMÄSTI KÄYNNISTETTÄVÄT KEHITTÄMISTOIMENPITEET

Linjaus 24: Verkkodemokratian infrastruktuuria toteutetaan osittain keskitetyn ja osittain hajautetun mallin (vaihtoehto 3) mukaisesti siten, että saadaan aikaan modernisti toimiva osallisuusympäristö. Rakennettavan osallistumis- ja vaikuttamisfoorumin rahoitus- ja hallinnointi toteutetaan samaten osittain hajautetusti.

Toimenpiteet:

- Rakennettava julkisen hallinnon ja eduskunnan yhteinen osallistumisympäristö on samaan aikaan keskitetty ja hajautettu. Se on verkkotila, jonne kansalainen voi tulla halutessaan aktiivisesti vaikuttaa johonkin asiaan tai halutessaan tarkastella erilaisia osallistumismahdollisuuksia. Samaan aikaan verkkoympäristö kuitenkin hajautuu ministeriöiden, kuntien, virastojen, järjestöjen ja median verkkosivuille sekä sosiaaliseen mediaan eli sinne, missä kansalaiset jo liikkuvat.

Linjaus 25: Tehostetaan julkisen hallinnon yhteistyötä sekä kumppanuutta kansalaisyhteiskunnan kanssa kansalaisvaikuttamisen sähköisessä kehittämisessä ja selkiytetään eri toimijoiden välistä työnjakoa.

Toimenpiteet:

- Osallistumis-/vaikuttamisympäristölle perustetaan tiivis ohjausryhmä, joka koostuu ministeriöiden, eduskunnan, kuntien ja järjestöjen edustajista. Ohjausryhmä linjaa osallistumis-/vaikuttamisympäristön jatkokehittämistä ja arvioi sen toimivuutta.

Linjaus 26: Kehitetään ja otetaan käyttöön uusia osallisuuden ja vaikuttamisen muotoja ja forumeita.

Toimenpiteet:

- Tutkitaan ja kokeillaan uusia sähköisiä web 2.0 -pohjaisia osallistumismenetelmiä ja niiden soveltuvuutta päätöksentekoprosessien eri vaiheisiin suullisten kuulemisten ja

kirjallisten lausuntojen rinnalla. Hyvien käytäntöjen kokoamista ja levittämistä jatketaan (esimerkit: kts. loppuraportin liite 1.).

Linjaus 27: Kehitetään menettelytapoja ja virkamiesten osaamista kuulemis- ja vuorovaikutuskäytännöissä ja uusien työvälineiden hyödyntämisessä.

Toimenpiteet:

- Käynnistetään valmennusohjelma tukemaan ministeriöiden kuulemiskäytäntöjen kehittymistä ja uusien työvälineiden hyödyntämistä. Osana ohjelmaa valmistellaan pelisäännöt virkamiesten verkko-osallistumista varten internetin yhteisöllisillä ja median ylläpitämillä verkkofoorumeilla.

- Kuulemisen, avoimuuden ja vuorovaikutuksen painotusta virkamiesten tehtäväkuvissa vahvistetaan ja selvitetään niiden arviointia osana kehityskeskustelukäytäntöjä.

- Perustetaan ministeriöihin vuorovaikutussuunnittelijoiden verkosto neuvomaan ja opastamaan kuulemisen ja kansalaisvuorovaikutuksen suunnittelussa ja toteutuksessa. Selvitetään edellytykset nimetä ns. ”demokratia-asiamies”/”demokratia-asiamiehiä” toimimaan aktiivisina osallistujina ja välittäjinä hallinnon ja kansalaisten välillä ja seuraamaan asioiden valmistelua ministeriöiden vuorovaikutuskäytäntöjä kansalaislähtöisesti.

- Ministeriöiden tulee kansalaisjärjestöstrategioiden päivittämisen yhteydessä sisällyttää strategioihin myös menettelytavat verkkodemokratian edistämiseksi.

Pidemmän aikavälin kehittämistoimenpiteet (osa näistä jo käynnissä, loput aloitetaan mahdollisimman kuitenkin priorisoiden em. ohituskaistan hankkeita):

- Selvitetään valtiollisten sähköisten kansanaloitteiden käyttöönottomahdollisuudet. Osana perustuslakiin liittyvää uudistustyötä arvioidaan mahdollisuus valtiollisten kansanaloitteiden käyttöönottoon.

- Laaditaan osallistumisen vaikuttavuutta ja vaikutusta kuvaavia mittareita ja menetelmiä, joiden avulla voidaan seurata osallistumisen vaikutusta hallinnon päätöksentekoon ja toimintaan.

- Selvitetään mahdollisuudet verkkoäänestyksen pilotointiin. Syksyn 2008 kuntavaaleista saadut ongelmakohdat ja myönteiset kokemukset selvitetään huolella, minkä jälkeen arvioidaan, onko lähivuosina edellytyksiä toteuttaa verkkoäänestämiseen liittyvä pilottihanke.

11 IT-PALVELUMARKKINOITA KOSKEVAT LINJAUKSET

NYKYTILA

Globaalin työnjaon aiheuttamat muutokset ovat tällä hetkellä tärkein IT-markkinoiden kehitykseen ja rakenteeseen vaikuttava tekijä. Globaalin ostamisen (Global Sourcing, Offshoring) kasvu vaikuttaa niin palveluiden ostamiseen kuin koko toimittajakentän ja sen rakenteen kehitykseen. Yhä suurempi osa Suomessa käytettävistä IT-palveluista tuotetaan matalan kustannustason maissa.

Syksyllä 2008 vahvistunut talouden alamäki hidastaa ICT-alan kasvua sekä lisää matalan kustannustason maiden merkitystä IT-palveluja tuotannossa. Tämä lisää monien pelkästään Suomessa toimivien IT-yritysten haasteita.

Yritysmarkkinoiden kasvun hidastuminen lisää IT-yritysten aktiviteetteja julkisen hallinnon markkinoilla, ja monien toimittajien riippuvuus julkisen hallinnon asiakkaista kasvaa.

Muita merkittäviä Suomen IT-markkinoiden kehitykseen ja toimittajakentän rakenteeseen vaikuttavia kehityssuuntia ja tekijöitä ovat:

- monet suuret kansainväliset sekä kotimaiset toimittajat ovat muuttamassa liiketoimintastrategioitaan ja liiketoimintamallejaan kyetäkseen paremmin vastaamaan kansainväliseen kilpailuun, jolloin on kysymys siitä, sopiiko Suomen julkisen hallinnon ydinjärjestelmien kehittäminen liiketoimintastrategiaan
- kasvava osa ohjelmistoista ja laitekapasiteetista ostetaan palveluna
- tietotekniikan ja tietoliikenteen markkinoiden yhdentymiskehitys näkyy yhä laajemmin niin sovelluskehityksessä kuin palvelutarjonnassa
- ympäristötietoisuuden kasvu näkyy yhä selvemmin myös IT-toiminnassa - asiakaskäyttäytymisen muutokset ohjaavat yhä enemmän myös tietojärjestelmien kehittämistä (ns. kuluttajistuminen, consumerism)
- kilpailu osaavista IT-ammattilaisista jatkuu joillakin osaamisalueilla, vaikka monet alan yritykset vähentävät henkilömääräänsä Suomessa

Suomen noin 5,4 miljardin euron IT-markkinoista puolet muodostuu IT-palveluista, viidennes ohjelmistoista ja noin 30 prosenttia laitteista.

Organisaatioiden sisäiset IT-kustannukset muodostuvat lähinnä henkilöstökustannuksista, joiden osuus organisaatioiden kaikista ICT-kustannuksista vaihtelee toimialasta riippuen tyypillisesti 20-25 prosentin välillä.

Market-Visio ennustaa Suomen IT-markkinoiden kasvavan vuonna 2008 noin 3 prosenttia. Ohjelmisto- ja palvelumarkkinat kasvavat laitemarkkinoita nopeammin. Vuonna 2009 kasvun odotetaan hidastuvan.

Julkisen hallinnon haasteet

Julkisen hallinnon sähköisen asioinnin kehittämisen kannalta huolena on nähty tarjoajien vähäisyys julkisen hallinnon tarjouskilpailuissa ja toimijoiden vähälukuisuus erityisesti suurten hankintojen yhteydessä. Hankintamenettelyissä on esiintynyt puutteellisuuksia, joihin muun muassa Valtiontalouden tarkastusvirasto on kiinnittänyt huomiota vuonna 2008 julkaistuissa tarkastuskertomuksissaan. Vallitseva käsitys toimittajien taholla on, että julkishallinnon hankintakäytännöt vaikeuttavat onnistuneiden toimitusten kauppaa ja heikentävät julkishallinnon organisaatioiden mahdollisuuksia saada käyttöönsä parhaita ratkaisuja.

Yllä mainitut seikat kuvastavat julkisen hallinnon tietotekniikka- ja palvelumarkkinan piirteitä ja nostavat esille useita tarkastelukulmia koskien niin julkisen hallinnon tuotteiden ja palvelujen ostajia kuin niiden myyjiä. Työryhmä tunnisti seuraavia ilmiöitä tähän liittyen:

- julkishallinnolla on taipumus suorittaa hankintansa oikeudellista ja taloudellista riskiä kaihtaen toistuvasti vakiintuneilta toimijoilta, mikä käytännössä vaikeuttaa uusien toimijoiden tuloa markkinoille. Taustalla voi olla muun muassa vaatimusmäärittelyjen ja dokumentaation puutteellisuus tai toimittajasidonnaisuus (*vendor lock-in*). Toisaalta riskin kaihtamiseen vaikuttaa valitusherkkyys ja etenkin muutoksenhakuasioiden pitkä käsittelyaika. Hankintamenettely on muutoksenhaunajan pääsääntöisesti keskeytettynä. Muutoksenhakuasioiden keskimääräinen käsittelyaika on tällä hetkellä14,2 kk.

- Hankkimisen jo liikesuhteen muodostaneelta toimittajalta koetaan säästävän hankintayksikön aikaa ja kustannuksia. Taustatekijänä voi lisäksi olla ostajan vähäinen tietoisuus ja rohkeus uusien hankintamenettelyjen käytön tai esimerkiksi elinkaarimallien kilpailuttamisen suhteen.

- Hankintalain tiukka tulkinta ja siihen liittyvät organisaatiokohtaiset ohjeistukset ja käytännöt johtavat siihen, että Suomessa referenssejä vailla olevat uudet tulijat karsiutuvat; toisaalta hyväksyttävältä vaaditaan usein esimerkiksi taloudellisia takuita tai korkeaa tasearvoa tahi liikevaihdon määrää. Tämä karsii uusia ratkaisuvaihtoehtoja. Toisaalta vakiintuneiden toimittajien intresseissä on usein sellaisten ratkaisujen luonti, jotka vaikeuttavat hankinnan uudelleen kilpailuttamista esimerkiksi tekijänoikeusehtojen rajoituksilla. Hankintaprosessin muotoseikkojen korostamisen johdosta innovatiivisten ratkaisuehdotusten pyytäminen, erilaisten hinnoittelumallien taikka vaihtoehtoisten tarjousten antamiseen ei useinkaan käytännössä kannusteta, mikä sekin osaltaan rajoittaa ratkaisuvaihtoehtoja.

- Julkisen hallinnon hankintakäytännöt koetaan hankaliksi ja vaikeiksi ymmärtää; muotoseikkojen hallinta vaatii kouluttautumista ja ehkä erikoistumistakin, joihin tulokasyrityksillä ei kenties ole varaa

- Yhteishankintayksikköihin ja palvelukeskuksiin enenevässä määrin keskittyvät hankinnat vaikeuttavat pienten toimijoiden mahdollisuutta osallistua kilpailutuksiin. Hankintayksiköt keskittävät hankintojaan muun muassa kustannussäästöjen saavuttamiseksi ja hankintatoimen tehostamiseksi. Pk-yritysten verkottumista ja yritysten keskinäistä palvelutarjonnan täydentämistä tulisi edistää hankintojen yhteistarjousten tekemiseksi.

- Useat julkisen hallinnon käyttämät tietojärjestelmät ovat monesta-moneen riippuvaisia ns. monoliittisia toteutuksia, joiden yhteyteen on vaikea tai mahdoton tuottaa uutta toiminnallisuutta kilpailullisesta lähtökohdasta

- joillakin segmenteillä vallitsee oligopoli- tai jopa monopolimarkkinatilanne.

Hankinnoissa suositaan usein myös liiketoimintatarpeen näkökulmasta pieniin osakokonaisuuksiin pilkottujen ratkaisujen tilaamista, koska näiden koetaan olevan riskien hallinnan kannalta helpommin hallittavia. Vaikutus voi olla, että toimittajamarkkinoilla syntyvät innovatiiviset palvelukokonaisuudet tai toimintatavat eivät nouse vaihtoehdoiksi

Perinteisestä hankintatavasta poikkeavat ja uudentyyppiset kumppanuusjärjestelyt ja innovatiiviset julkiset hankinnat ovat jääneet vähäisiksi ammattitaidon rajallisuudesta.

Hankintalain tavoitteena oli vähentää markkinaoikeuden hakemusten määrää säätämällä täsmälliset kansalliset kynnysarvot, joiden alittavista pienhankinnoista ei ole valitusoikeutta markkinaoikeuteen. Uusi laki ei ole kuitenkaan olennaisesti vaikuttanut hakemusten määrään. Oikeussuojaa haetaan edelleen aktiivisesti. OM:n ja TEM:n asettama työryhmä (JUHO) valmistelee julkisten hankintojen oikeussuojajärjestelmän uudistamista. Tavoitteena on selkeyttää oikeussuojakeinojen käyttöedellytyksiä niin, että ne johtavat tehokkaaseen asioiden käsittelyyn sekä hankintamenettelyyn osallistuvien oikeussuojan että hankintayksiköiden toimintaedellytysten turvaamiseksi.

Valtioneuvoston selonteko hankintalakiuudistuksen vaikutuksista toteaa, että hankintojen avoimuus on uudistuksen myötä kuitenkin kasvanut.

Julkisen hallinnon IT-toimialan markkinakehitystä seurataan säännöllisesti toistetuilla valtionhallintoon kohdistuvilla kyselytutkimuksilla ja muilta osin lähinnä kehitystrendien selvittämiseen pyrkivin kyselyin. Tarkastelukulma rajoittuu kuitenkin hallinnon omaan toteutuneeseen ostokäyttäytymiseen, eikä kata muun muassa tarjontatilanteen kehittymistä.

Julkisen hallinnon markkinan luonne

Monien toiminnaltaan hyvin erilaisten hallinnonalojen ja julkisen hallinnon laajan tehtäväkentän tehtävien vuoksi julkisen hallinnon IT-markkinat ovat hyvin pirstoutuneet. Erityisesti valtionhallinnossa eriytyneet tehtävät ja toiminnot edellyttävät omia, yksilöllisiä, kertaluonteisesti toteutettavia tietojärjestelmäratkaisujaan. Lisähaastetta tuo hankintayksiköiden, kuten kuntien ja erilaisten kuntayhtymien suuri määrä sekä myös kooltaan ja valmiuksiltaan erilaiset organisaatiot. Pirstoutuneisuuden vuoksi julkisen hallinnon IT-markkinat muodostuvat hyvin monenlaisista, osin hyvin pienistä ja usein erillisistä markkinasegmenteistä.

Suomen julkisen hallinnon tietojärjestelmät perustuvat pääosin kansallisiin prosesseihin ja sovelluksiin, ja markkinan ollessa pieni ei ole syntynyt kansainvälistä sovellustarjontaa. Pienet markkinat eivät välttämättä edes kiinnosta suuria kansainvälisiä pelureita mittakaavaedun puuttumisen vuoksi (riskit ja pieni volyymi). Kokemukset ovat myös osoittaneet kansainvälisten ohjelmistojen tuotteistamisen Suomen oloihin sangen vaikeaksi ja yritykset ovat pääsääntöisesti epäonnistuneet

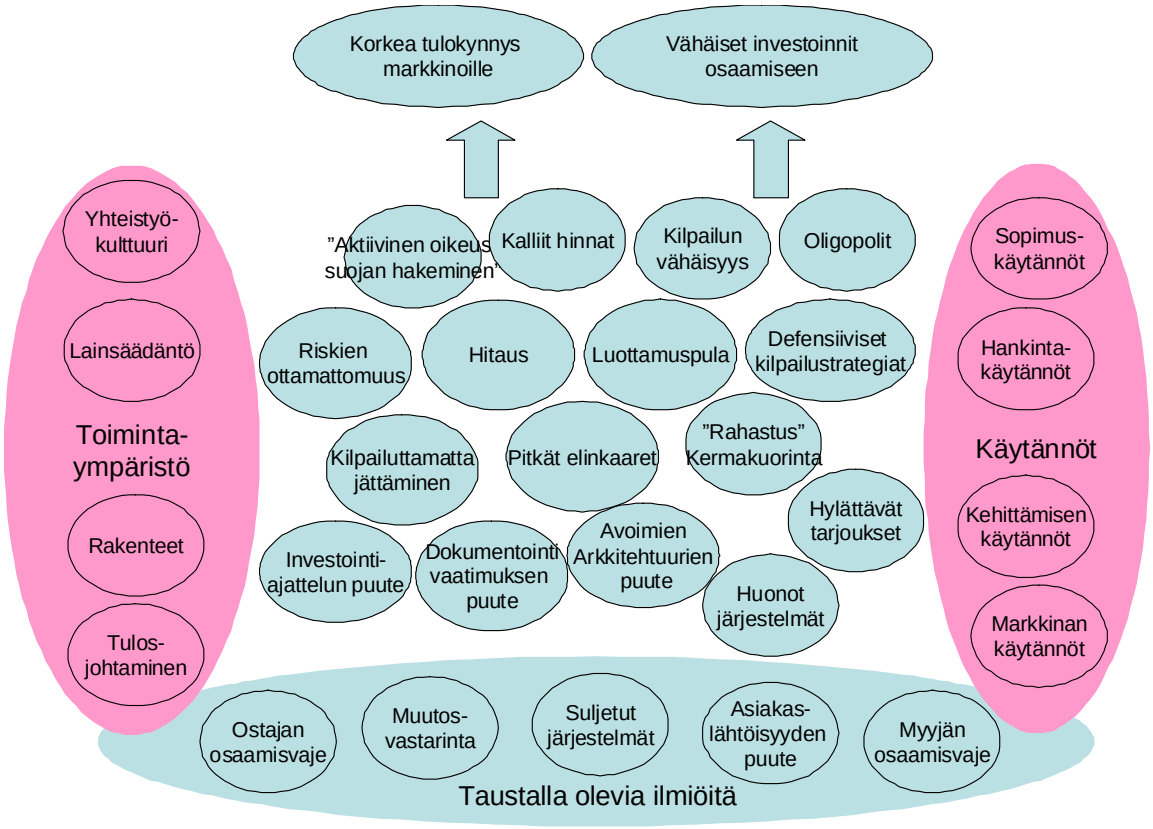
Julkisen hallinnon osuus Suomen 5,4 miljardin euron IT-markkinoista on noin viidennes. Julkisen hallinnon IT-markkinat ovat viime vuosina kasvaneet kokonaismarkkinoita nopeammin. Saman kehityksen odotetaan jatkuvan vuonna 2009, joskin taloudellisen kehityksen hidastu-

minen voi joissakin organisaatioissa edelleen leikata IT-budjetteja, minkä johdosta julkishallinnon painoarvo voi nousta. (MV2008).

Nopeasti lisääntyneet ja eri tavoilla organisoidut julkisen hallinnon palvelukeskukset ovat muuttaneet ja ovat edelleen muuttamassa julkishallinnon luonnetta IT-markkinoilla. Osa palvelukeskuksista toimii IT-tuotteiden ja palveluiden kilpailuttajana ja hankkijana omille omistajaorganisaatioilleen. Tämä on johtamassa julkisen hallinnon ostojen nykyistä suurempaan keskittymiseen. Samalla ostamisen ammattitaitoa voidaan parantaa.

Ostajan ja myyjän kohtaaminen

Julkisten IT- ja IT-palvelujen hankinnan toimintaympäristöön liittyviä, siellä tunnistettuja vaikutusmekanismejä ja ilmiöitä on eritelty alla olevassa kaaviossa.



Kuva 11: Julkisen hallinnon IT-markkinoiden ongelmaerittely

Markkinan rakenteen lisäksi julkisen hallinnon tietotekniikan ja tietotekniikkapalvelumarkkinan toimivuuteen vaikuttaa joukko luonteeltaan pysyviä tekijöitä, kuten:

- julkisen hallinnon toimintaympäristön ominaisuudet, sen kulttuuriin, sisäiseen sääntelyyn, rakenteisiin ja ohjausmalleihin liittyvät tekijät
- ajan saatossa syntyneet julkisen hallinnon sopimus-, hankinta-, kehittämiskäytännöt, jotka käytännön hankintatilanteissa kohtaavat markkinoiden käytännöt

Kaavion keskelle on kuvattu niin sanottuja kipupisteitä, joiden koetaan haittaavan markkinan toimivuutta, lisäarvon muodostumista hallinnolle sekä ilmiöitä, joiden vaikutuksesta markki-

noille tulokynnys on korkea. Mainitut tekijät myötävaikuttavat yritysten halukkuuteen investoida julkishallinnolle spesifiin osaamiseen, tuotekehitykseen ja palveluihin.

Yleisesti viitattu syy markkinan toimimattomuuteen on hankintalaki ja sen soveltamiskäytännöt sekä muotovaatimuksia korostava oikeuskäytäntö. On tunnistettu, että hankintalaki edellyttää tarjoajalta panostusta kouluttautumiseen ja lisäkustannuksiin, jotta esimerkiksi tarpeettomilta hylkäyksiltä muotoseikkojen perusteella vältyttäisiin.

Hankkijoiden puolelta havainto on, että hankintalain oikeustulkinnat johtavat liian pieniksi kokonaisuuksiksi määriteltyjen kokonaisuuksien hankintaan. Myös yhteydenpitoon toimittajiin suhtaudutaan pidättyvästi ja varovaisesti, mikä vaikeuttaa vuoropuhelua markkinan ja tilaajien välillä parhaiden ratkaisujen löytämiseksi. Toisaalta myös toimittajat voivat suhtautua hankintayksikön yhteydenottoihin varovaisesti sen pelossa, että hallinnon avoimuusperiaatteet aiheuttavat liike- tai ammattisalaisuuden paljastumisen. Integroitujen, tuotteistettujen ratkaisukokonaisuuksien tarjonta nimenomaan julkishallinnon toimintaan on jäänyt vähäiseksi.

Julkisia hankintoja leimaa myös investointiajattelun puute, koska tarvekartoitus ja investointilaskelmat jäävät usein tekemättä ja tuottavuus- ja kannattavuusmittarien käyttö on puutteellista.

Merkittävinä kilpailua vaikeuttavina tekijöinä ja markkinan toimivuuden uhkina pidetään kokonaisarkkitehtuurin ja avointen rajapintojen määrittelyjen puutetta, hankintamenettelyjen (toimintatapojen) haasteellisuutta sekä yleisesti huolestuttavana seikkana markkinoilla olevien toimittajien mahdollisista strategiamuutoksista aiheutuvat uhat oligopolitilanteessa. Joillakin segmenteillä toimittajien määrä on niin vähäinen, että se muodostaa jatkuvuusriskin, jota järjestelmien avoimuuden puute edelleen vakavoittaa.

Julkisen hallinnon markkinan koko ja luonnehdinta

Arvio julkisen hallinnon ICT-kustannuksista (sisäiset ja ulkoiset) on eritelty alla olevassa taulukossa. Tässä tarkastelussa valtionhallinnon luvut sisältävät myös eduskunnan, valtion liikelaitosten sekä Kansaneläkelaitoksen ICT-kustannukset. Tutkimus suoritettiin kaksisuuntaisena siten, että tiedot kerättiin niin hankintayksikköjä edustavasta otoksesta samoin kriteerein markkinatoimijoilta, pl valtionhallinto, jossa tukeuduttiin aiemmin syntyneeseen aineistoon hankintayksiköiden tietojen osalta (lähde: MV2008).

	Valtion-hallinto	**Kunnallis-hallinto**	**Julkinen hallinto yhteensä**	**Valtion-hallinto**	**Kunnallis-hallinto**	**Julkinen hallinto yhteensä**
	Milj. euroa	Milj. euroa	Milj. euroa	Osuudet	Osuudet	Osuudet
Laitteet	126	127	253	15 %	19 %	16 %
Ohjelmistot	71	115	187	8 %	17 %	12 %
IT-palvelut	340	227	567	40 %	33 %	37 %
Tietoliikennepalvelut	57	72	129	7 %	11 %	8 %
Oma IT-henkilöstö	233	138	371	27 %	20 %	24 %
Muut	33	0	33	4 %	0 %	2 %

ICT-kustannukset yhteensä	**860**	**680**	**1540**	**100 %**	**100 %**	**100 %**
Osuudet	56 %	44 %	100 %			
Ulkoiset ICT-kustannukset yhteensä	593	542	1135			
Osuudet	52 %	48 %	100 %			
Ulkoiset IT-kustannukset	536	470	1006			
Osuudet	53 %	47 %	100 %			

Taulukko 2: Koko julkisen hallinnon ICT-kustannukset vuonna 2007 (MV2008)

Valtionhallinnon ICT-kustannukset olivat vuonna 2007 noin 860 miljoonaa euroa. Tämä on noin 100 miljoonaa enemmän kuin valtiovarainministeriön keräämät luvut. Vuoden 2008 ICT-kustannusten odotetaan nousevan yli 900 miljoonaan euroon. Kuntien ICT-kustannukset olivat vuonna 2007 noin 680 miljoonaa euroa. Suoritetun kyselytutkimuksen tulosten mukaan vuoden 2008 kuntien ICT-kustannusten odotetaan nousevan noin 710 miljoonaan euroon (MV2008). Kaikkia suoria ja välillisiä henkilöstökuluja ei onnistuttu kyselyn keinoin saamaan, minkä johdosta ainakin kuntasektoria koskeva arvio saattaa osoittaa todellisia, noin 15 prosenttia pienempiä henkilöstökuluja.

Julkisen hallinnon ulkoiset kokonaiskustannukset kuvaavat toimialan markkinoiden kokoa. Sen sijaan kustannusrakenne ei täysin kuvaa markkinoiden (ja IT-toimittajien) näkökulmasta tehtyä tarkastelua. Laitteiden, ohjelmistojen ja palvelujen osuudet poikkeavat jonkin verran edellä esitetystä kustannusrakenteesta. Suurimpana syynä on joidenkin laitteiden ja ohjelmisto-ostojen sisältyminen osin palvelusopimuksiin. Toinen arviointia vaikeuttava tekijä on julkisen hallinnon omien IT-palvelukeskusten kasvava rooli ohjelmistojen, laitteiden ja ulkoisten palvelujen ostajana, jolloin eri tahojen kustannusten erittely tulee vaikeammaksi pyrittäessä arvioimaan esimerkiksi erilaiset päällekkäisyydet, kuten palvelukeskusten kautta suoritetut hankinnat.

Myös julkisen sektorin ostamista IT-palveluista osa tuotetaan matalan kustannustason maissa, ja tämä osuuden odotetaan kasvavan lähivuosina. Mikäli matalan kustannustason maiden palveluja ei lainkaan hyödynnettäisi, julkinen hallinto joutuisi käytännössä maksamaan yrityksiä korkeampi hintoja ostamistaan palveluista. Ostoja Suomen rajojen ulkopuolelta rajoittavina tekijöinä ovat lainsäädännöllisten esteiden lisäksi myös huoltovarmuusnäkökohdat, jotka ovat nousseet aikaisempaa selvemmin keskusteluun.

Johtopäätöksiä

Julkisen hallinnon kustannusrakenteessa on erityistä se, että oman henkilötyön kustannusosuus (27 prosenttia) on muihin toimialoihin verrattuna vaihteluvälin yläpäässä tai jopa muita toimialoja suurempi. Sisäisten kustannusten suuri koko muodostaa ainakin periaatteessa merkittävän markkinapotentiaalin erilaisille ulkoistuspalvelujen tarjoajille.

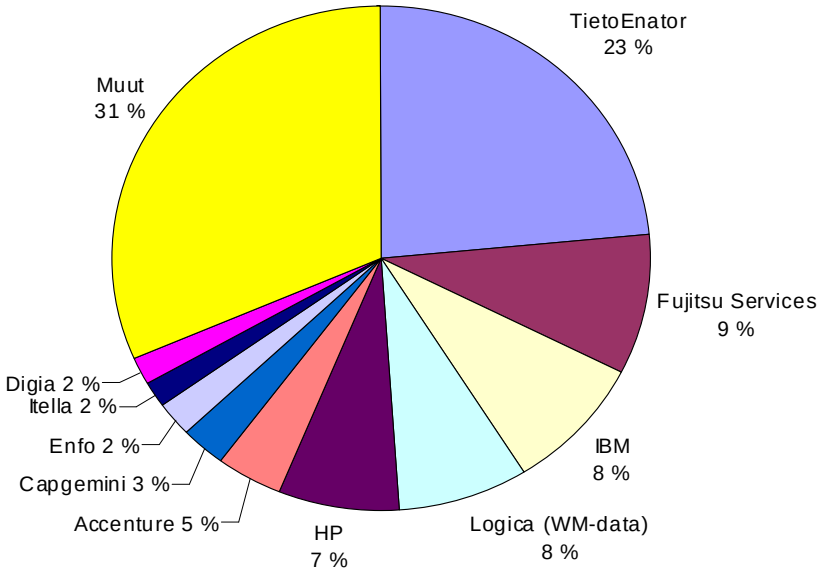
Julkisen hallinnon IT-rahankäytön ominaispiirre on, että ehdoton valtaosa siitä kohdistuu olemassaolevien järjestelmien käyttöön ja pienimuotoiseen kehittämiseen. On esimerkiksi arvioitu, että IT-budjeteista vain noin 20 prosenttia kohdistuu uuden kehittämiseen (MV2008).

Monien toiminnaltaan hyvin erilaisten hallinnonalojen ja julkisen hallinnon monenlaisten tehtävien vuoksi julkisen hallinnon IT-markkinat ovat hyvin pirstoutuneet. Hyvin moninaiset, erilaiset tehtävät ja toiminnot edellyttävät omia palvelu- tai toimintokohtaisia tietojärjestelmäratkaisujaan. Pirstoutuneisuutta kuvaa myös peruskuntien ja erilaisten kuntayhtymien suuri määrä sekä myös kooltaan ja valmiuksiltaan erilaiset organisaatiot.

Markkinoiden rakenne ja toimijat

Tarkkoja markkinatietoja Suomen julkisen hallinnon markkinan jakautumisesta ei ole saatavilla. Markkinalle on kuitenkin luonteenomaista sen keskittyminen muutamalle suurelle toimijalle, pienten toimijoiden ollessa merkittävän pieniä.

Kymmenen suurinta palveluyritystä toimittaa yli kaksi kolmasosaa (69 prosenttia), neljä suurinta lähes puolet (48 prosenttia) kaikista Suomessa käytetyistä IT-palveluista. Suomalaisomisteisten yritysten osuus palvelumarkkinoista on noin 45 prosenttia, josta yksin TietoEnatorin osuus on 23 prosenttia.



Kuva 12: Suomen IT-markkinoiden jakaantuminen palveluyrityksille.

Kilpailutilanne vaihtelee selvästi järjestelmätyypeittäin.

Toimialakohtaisten järjestelmien puolella kilpailutilanne on hyvin erilainen valtionhallinnossa ja kunnallishallinnossa. Valtionhallinnossa kehittämishankkeista ja olemassa olevien ylläpito- ja hallintapalveluista kilpailee suhteellisen harvalukuinen joukko lähinnä systeemiintegraattoreita. Kunnallishallinnon puolella valmisohjelmistot ovat keskeisessä asemassa,

mikä antaa ohjelmistovalmistajille suhteellisesti vahvemman aseman ja saattaa jopa vähentää kilpailua.

Usein **toimialariippumattomien tukijärjestelmien** kehittämisessä ja pyörittämisessä kokonaistarjonta on varsin laaja. Koska kehittäminen perustuu yhä useammin kansainvälisiin tai muuten yleisiin ohjelmistopaketteihin myös palvelutarjontaa on kohtalaisen runsaasti saatavissa. Hankkeiden tyypillisesti pieni koko saattaa karsia kilpailuun osallistuvaa toimittajajoukkoa.

Infrastruktuurijärjestelmämarkkinoilla kilpailu on kova ja sitä käydään usein hinnalla, mikä ajaa tarjoajia kohti halvan tuotannon malleja.

Suomen julkisen hallinnon markkinat ovat tehdyn selvityksen mukaan laitteiden, ohjelmistojen ja IT-palvelujen suhteen verrokkimaihin verrattuna tasaisesti jakautuneet, mutta sovellusohjelmistomarkkina etenkin kunnallishallinnossa on voimakkaasti keskittynyt kolmelle suurimmalle toimijalle.

Alla oleva taulukko kuvaa koko julkisen hallinnon markkinan keskittyneisyyttä (MV2008):

	Markkinaosuus
3 suurinta toimittajaa	**38 %**
6 suurinta toimittajaa	**53 %**
10 suurinta toimittajaa	**58 %**
	Markkinoiden arvo 1 006 milj. euroa

Taulukko 3: julkisen hallinnon markkinoiden keskittyneisyys.

Segmenteittäin tarkasteltuna jakauma osoittaa selkeän keskittymisen:

	3 suurimman markkinaosuus, kunnallishallinto	3 suurimman toimittajan markkinaosuus, valtionhallinto
IT-palvelut	45 %	50-55 %
Kaikki ohjelmistot	70 %	55-60 %
Sovellusohjelmistot	75 %	50 %

Taulukko 4: Kolmen suurimman toimittajan markkinaosuudet kunnallis- ja valtionhallinnossa

Laite- ja verkkoinfrastruktuuripuolella laitevalmistajien määrä on viime vuosina supistunut merkittävästi. Laitevalmistajien yhteistyökumppanien välinen kilpailu vaihtelee merkittävästi maantieteellisesti. Yleisesti laskenut hintataso merkitsee, että tämän osa-alueen kokonaiskustannusvaikutus on supistunut.

Laiteinfrastruktuurin ja perustietotekniikan ulkoistuspalveluissa tarjonta on käytännössä suppeahko. Markkinoilla toimii vain muutama valtakunnallisesti toimiva, vain suuriin organisaatioihin keskittynyt IT-palvelutalo, muutama keskikokoinen sekä suuri joukko pieniä tai alueellisesti toimivia palvelujen tarjoajia.

Valtion ja kuntien yhteishankintoja suoritetaan kasvavassa määrin ja IT-palveluja keskitetään muun muassa valtion IT-palvelukeskukseen. Samalla kun keskittäminen edesauttaa osaamisen kehittymistä ja ammattitaidon kertymistä sekä että se mahdollistaa tehokkaan hankintatoiminnan ja suuremman yhteentoimivuuden, on monopolististen toimittaja-asetelmien syntyminen kyettävä ajoissa huomaamaan ja torjumaan. Toisaalta, jos keskittyminen antaa mahdollisuuden suurempiin hankintaeriin, voi se olla toimittajien kannalta kiinnostavampaa, mikä osaltaan voi edistää kilpailua. Keskitettäessä on kuitenkin arvioitava keskittämisen mahdolliset haitalliset vaikutukset markkinoihin kuten esimerkiksi siihen vaaraan, että vain tietyn kokoluokan yritykset voivat osallistua kilpailuun. Erityisesti pienempien yritysten mahdollisuuteen tarjota keskitettyihin ratkaisuihin tuotteitaan ja palveluitaan esimerkiksi konsortiona tai alihankkijoina tulisi kiinnittää huomiota. Sama koskee tarjoajien kelpoisuusvaatimusten asettamista (kuten kapasiteetin suuruus, liikevaihdon suuruus, henkilökunnan määrä).

Monet nyt toteutuksessa ja suunnittelussa olevat sähköisen asioinnin palvelut ovat räätälöityjä ja ainutkertaisia ratkaisuja julkiselle hallinnolle. Näiden hankkimisen ja siihen liittyvien valintojen tulisi osaltaan edistää kaupallisten, monistettavien ratkaisu- ja tuotekokonaisuuksien kehittymistä Suomeen ja globaaleille markkinoille.

TAVOITETILA

Tavoitetilassa julkisen hallinnon tietotekniikan markkina on toimijoille haluttu markkina, jossa vallitsee tasapainoinen ja terve kilpailutilanne. Osaamisen tarve ja tarjonta kohtaavat markkinoilla, eikä yksittäinen toimija voi sanella ratkaisuja.

On onnistuttu määrittelemään julkisen hallinnon tietojärjestelmien kokonaisarkkitehtuuri siinä toimivat avoimet rajapinnat sekä sopimaan julkisessa hallinnossa noudatettavista standardeista ja niiden yleisistä soveltamisohjeista, joiden noudattaminen tarjoaa hyvät edellytykset tietojärjestelmien yhteentoimivuudelle. Kokonaisarkkitehtuurin ja rajapintojen yhdenmukainen tiedostaminen tarjoaa kaikkien toimijoiden kannalta hyvät mahdollisuudet uusille innovaatioille ja liiketoiminnan kehittämiselle. Markkinan pirstoutuneisuutta on onnistuttu vähentämään ostajien yhteistoiminnalla ja toimittajien keskinäisellä verkostoitumisella.

Julkisen hallinnon toimijat osaavat määritellä hankintojensa kohteet siten että ne vastaavat viraston tarpeita samalla ottaen huomioon sen, että erityistarpeiden tyydyttäminen on lisäkustannuserä. Ratkaisuja hankittaessa otetaan huomioon todellinen kokonaistaloudellisuus, ei vain hankintahinta. Välittömän hankintakustannuksen lisäksi otetaan huomioon koko ratkaisun elinkaaren mittaiset kustannukset.

Hankkijat uskaltavat hyödyntää markkinoiden synnyttämiä tuote- ja palveluinnovaatioita halliten riskinsä riskienhallinta- ja investointimalleilla, kuten tietotekniikkainvestointien arviointia ja suunnittelua varten kehitetyllä Valtinvest-työkalulla. Hankinnan kohteen määrittelyä,

vaatimusmäärittelyjä, hankintamenettelyjä ja sopimusehtoja koskevat JHS-suositukset ovat laajassa käytössä.

Toimittajat käyttävät aktiivisesti hyväkseen hankintailmoitusjärjestelmä HILMAa, josta jo nyt saa kaikki julkisen sektorin hankintailmoitukset. Markkinatoimijoille julkisen hallinnon markkina on avoin.

Tavoitetilassa hankkijat ja toimittajat käyvät jatkuvasti, ennen kilpailutusten aloittamista ja silloinkin kun kilpailutusta ei vielä ole näköpiirissä ja tarvetila vasta muotoutumassa, aktiivista vuoropuhelua alan toimittajien kanssa kartoittaen mitä erilaisia ratkaisuja markkinoilla kulloinkin on tarjota hankkijoiden tarpeisiin.

Hankkijat ja toimittajat hallitsevat riittävän hyvin hankintalain ja kilpailuttamisprosessin tärkeimmät perusperiaatteet, eikä osaamattomuus johda ainakaan merkittävässä määrin tarjousten hylkäämiseen tarjouskilpailuissa tai tarjoajien jättäytymiseen pois tarjouskilpailuista.

Hankkijat osaavat, erilaisia työkaluja käyttäen, laskea oikein investointien todellisen hinnan sekä vaihtoehtoiskustannuksen (todellinen kustannus omalle työlle, materiaali-, tila- ja välillisille kustannuksille) ja tekevät laskelmien pohjalta järkeviä ratkaisuja sen suhteen, tekevätkö työn itse vai kattavatko tarpeen hankkimalla ratkaisuja markkinoilta.

Hankkijat hallitsevat kilpailutusosaamisen lisäksi myös substanssin, ja osaavat vertailla tarjouksia laadullisesti oikealla tavalla. Yhteistyö hankintaa suorittavien yksiköiden ja ratkaisujen tarvitsijoiden kesken on saumatonta.

Toimittajilta merkittäviä alkuinvestointeja vaativissa hankkeissa kilpailutuksen kohdetta koskeva sopimuskausi on riittävän pitkä.

Markkinoilla vallitsee tasapaino pienten ja suurten kilpailutusten välillä; myös pk-yritykset voivat osallistua kattavasti IT-alan tarjouskilpailuihin.

Julkisen hallinnon käyttämät keskeisimmät järjestelmät on dokumentoitu ja niiden toiminta on testauksen perusteella sertifioitu, jotta taataan vaatimusten läpinäkyvyys.

Kilpailun mahdollisuutta tulisi edistää avoimien rajapintojen, standardoinnin, tietoresurssien uudelleenkäytön ja uusien hankintamuotojen avulla.

Määrittelemällä ostokohde huolellisesti hankintayksikkö voi parantaa hankinnan tarkoituksen onnistumista. Hankintayksikkö voi hyödyntää teknistä vuoropuhelua hankinnan teknisten eritelmien laatimista varten. Etenkin IT-hankinnoissa innovatiiviset ratkaisut voivat tuottaa tarkoituksenmukaisen lopputuloksen. Innovatiivisilla julkisilla hankinnoilla tarkoitetaan muun muassa sitä, että julkisiin hankintoihin lisätään kannustimia vauhdittamaan uusien tuotteiden syntymistä tai palvelun levittämistä, ja näihin on sähköisten palvelujen aikaansaamiseksi pyrittävä.

Julkisen hallinnon hankkijoita kannustetaan investointiajattelumallin sekä tuotto- ja kannattavuusmittareiden käyttöönottoon ja kehittämiseen. IT-alan toimialajärjestöt voisivat edistää motivointia ja osaamista yhteiseen tarjoamiseen.

Hankintalain periaatteiden mukaan hankintayksikön tulee hyödyntää markkinoilla jo olevaa kilpailua hinta-laatusuhteeltaan ja hankintatarpeisiin parhaiten soveltuvan ratkaisun löytämiseksi. Kilpailu ei välttämättä toimi kaikilla sektorimarkkinoilla. Markkinoiden toimimatto-

muus voi johtua muun muassa palveluntuottajien vähäisestä määrästä tai kysynnän niukkuudesta. Palveluntarjonnan vähäiseen määrään julkisissa tarjouskilpailuissa voi olla taustentekijänä julkisten hankintojen vähäinen kiinnostavuus tietyillä sektoreilla. Hyvät hankintakäytännöt ja kiinnostavat hankintakokonaisuudet voivat edistää tarjonnan lisääntymistä. Esimerkiksi taloudellisten elinkaarimallien soveltuvuutta IT- hankinnoissa tulisi selvittää, sillä hankittavat IT-kokonaisuudet voivat olla laajoja sisältäen erilaisia toteutuskokonaisuuksia ja palveluita. Hankintayksiköt voivat saavuttaa toimivilla markkinoilla tarkoituksenmukaisia hankintamenettelyitä ja hyviä hankintakäytäntöjä hyödyntäen hinta-laatusuhteeltaan ja toiminnallisuudeltaan parhaita ratkaisuja. Tietoisuutta hankintalain tarjoamista menettely- ja hankintamahdollisuuksista tulisi lisätä.

IT-hankinnoissa hankinnan onnistuneeseen kilpailuttamiseen liittyy yleensä niin kilpailuttamisosaamisen ja substanssiosaamisen hallinta. Osaamista vaaditaan niin tilaajan kuin tuottajan puolelta. Hyvät, läpinäkyvät ja dokumentoidut hankintakäytännöt valittujen hankintastrategioiden puitteissa ovat osa hankintaosaamisen syntymistä ja kehittymistä. Tarjoajien osaamisen kehittyminen tarjousprosessissa voi esimerkiksi vähentää tarjouksien hylkäyksiä esimerkiksi muotoseikkojen suhteen. Yritykset saattavat kokea tarjouskilpailuun osallistumisen tietyissä laajoissa hankinnoissa myös taloudelliseksi riskiksi, jos tarjouskilpailuun osallistuminen vaatii erityistä panostusta. Kuitenkin esimerkiksi neuvottelumenettelyssä hankintayksikkö voi korvata tarjoajille tarjouskilpailuun osallistumisesta aiheutuneet tavanomaista korkeammat kustannukset, jolloin riski minimoituu.

Referensseissä on kyse tapauskohtaisesta tarjoajan soveltuvuuden arvioinnista ja referensseillä tulisi olla merkitystä hankinnan kannalta. Hankintayksiköiden tulisi asettaa vaatimukset oikeassa suhteessa hankinnan sisältöön ja merkittävyyteen nähden. Hyvät hankintakäytännöt vaativat niin ostajan kuin tuottajan osaamista.

Hankkijan ja markkinan välinen vuoropuhelu voinee myös toteutua T&K-luonteisena, ns. esikaupallisena julkisena hankintana. Tämä toimintatapaa ulottuu eri ratkaisumallien tutkimisesta (exploratory research) tuotteen/palvelun markkinavalmiuteen asti, mutta päättyy varsinaisen julkisen hankinnan käynnistämiseen. Mallia sovellettaneen jatkossa alueilla, joille ei ole olemassa kaupallisia ratkaisumalleja. Moni julkisen hallinnon uusi palvelu voisi mahdollisesti soveltua esikaupallisen hankintamenettelyn kohteeksi.

Edellytykset

Yllä kuvatun tavoitetilan saavuttamiseksi on toimenpide-esitysten ohella kiinnitettävä huomiota tiettyjen ennakkoedellytysten toteutumiseen, jotka ovat suurilta osin yhteneviä sähköisen palvelun toteuttamiselle. Näitä ovat erityisesti:

- julkisen hallinnon järjestelmät jatkossa noudattavat julkisen hallinnon määrittämiä, sen avoimesti markkinan käyttöön antamia määritteitä. Tämän osana on avoimen kokonaisarkkitehtuurin käyttäminen – erityisesti julkishallinnolle spesifien tietorakenteiden ja sisältöjen määrittely, kuvaaminen ja julkaisu sekä omistajuuden määrittäminen näille julkisen hallinnon piiristä. Avointen rajapintojen avulla toteutettuna palvelu voidaan edelleen liittää muihin palvelukokonaisuuksiin tarvittavissa määrin.

- Julkisen hallinnon tulee jatkossakin ja entistä tehokkaammin seurata markkinan kehittymistä, ja tähän on voitava osoittaa tarvittavat määrärahat nykyisten menettelyjen tukevoittamiseksi. Yhtenä vaihtoehtona on toimialakohtaisten, avointen tilaaja-

toimittajafoorumien rakentaminen, joissa toimijat vaihtavat tietojaan ja näkemyksiään markkinan toimivuudesta ja tarjonnan riittävyydestä. Milloin puutteellisuuksia havaitaan, tulee markkinan toimimattomuuden vallitessa puuttua lainsäädännön osoittamin ja sallimin keinoin tilanteeseen.

- On lisättävä julkisen hallinnon ja yksityisen sektorin toimijoiden välistä vuoropuhelua, jotta niin hallintoa kuin kaupallisia toimijoita hyödyntävä puolueeton ja hankintaprosessiin liittymätön tietojenvaihto voisi tapahtua. Vuoropuhelun järjestäminen voisi tapahtua kumppanuusmallilla julkisen sektorin ja yksityisten toimijoiden välillä puolueettoman tahon toimesta ja sen tulee käsittää myös keskeiset T&K-rahoittajat. Toimiva esimerkki tällä tavoin toimivasta yhteistyöstä on mm Tieken verkkolaskufoorumi.

- Suuri osa markkinan toimimattomuudesta selittyy osaamisen vajeilla, jotka yhtäältä estävät julkishallinnon toimijoita saamasta käyttöönsä parhaita ratkaisuja ja toisaalta rajoittavat tarjonnan kautta saatavia mahdollisuuksia. Tietoisuutta lainsäädännön mahdollistamista erilaisista hankintamenettelyistä (esim. neuvottelumenettely ja kilpailullinen neuvottelumenettely) tulisi lisätä, jotta niitä käyttäen voitaisiin hyödyntää luovia ja uusia ratkaisuja hankinnoissa

LINJAUKSET JA TOIMENPIDE-ESITYKSET

Linjaus 28: Avataan julkisen hallinnon markkinoita uusille toimijoille.

Toimenpide:

- Varmistetaan, että julkisen hallinnon järjestelmät jatkossa noudattavat julkisen hallinnon määrittämiä, sen avoimesti markkinan käyttöön antamia määritteitä. Tämän osana on avoimen kokonaisarkkitehtuurin käyttäminen – erityisesti julkishallinnolle spesifien tietorakenteiden ja sisältöjen määrittely, kuvaaminen ja julkaisu sekä omistajuuden määrittäminen näille julkisen hallinnon piiristä.

Linjaus 29: Kannustetaan julkista hallintoa mahdollisimman laaja-alaisesti hankinnoissaan tarkastelemaan eri ratkaisuvaihtoehtoja, jotta pystyttäisiin luomaan realistisia ratkaisuja, jotka hyödyntävät myös yksityissektorin laajaa innovaatiokykyä.

Toimenpiteet:

- Julkinen hallinto järjestää itselleen markkinoiden monitorointipalvelun ja intervenoi aktiivisesti kilpailunrajoituslain nojalla milloin kilpailu jollain osa-alueella on vaarantunut

Linjaus 30: Kannustetaan julkisen hallinnon toimijoita aktiivisesti siihen, että ne tarjouspyynnöissään ja niiden valmistelussa etukäteen selvittävät markkinoilla olevien ratkaisujen suomat mahdollisuudet toiminnan kehittämiseksi – ja että ne eivät ainoastaan hae yksittäisiä tuotteita ja palveluja, vaan ratkaisuja (liike)toiminnallisiin haasteisiinsa.

Linjaus 31: Hankintatapojen tarvittavaa muutosta luodaan ja vahvistetaan koulutuksella ja suosituksin. Koulutetaan nykyistä tehokkaammin ja julkisin varoin tuetulla tavalla markkinatoimijoita hankintalainsäädännön mahdollistamiin erilaisiin hankintamuotoihin

Linjaus 32: Edistetään yhteisten toimialastandardien kehittymistä. Julkinen hallinto luo toimialastandardien luonnille puitteet ja edistää markkinatoimijoiden yhteistyötä niillä osa-alueilla, joilla kilpailutilanne ei aikaansaa yhteisiä standardeja. Tämän toteuttamiseksi järjestetään vuoropuhelufoorumeja, joiden puitteissa tavoite toteutuu.

Linjaus 33: Selvitetään elinkaarimallin soveltuvuutta julkisen hallinnon IT- ja ICT-hankinnoissa.

12 HANKKEEN LINJAUKSET JA TOIMENPIDE-ESITYKSET

PERUSLINJAUKSET

A. SÄHKÖISET PALVELUT JA SÄHKÖINEN ASIOINTI (eSERVICES)

Linjaus 1: Sähköiset palvelut tuotetaan osana julkisen hallinnon monikanavaista palvelukonseptia siten, että palvelut ovat kansalaisten saatavissa kaikkialla Suomessa, ja asiakkailla on mahdollisuus valita palvelukanava toivomustensa ja olosuhteidensa mukaisesti. Sähköiset palvelut muodostavat saatavuudeltaan palvelutarjonnan aika- ja paikkariippumattoman osion.

Linjaus 2: Suomen julkisia sähköisiä palveluja kehitetään yhteistyössä laaja-alaisena kokonaisuutena, joka käsittää valtion ja kuntien järjestämät palvelut sekä Kelan ja muita välillisen valtionhallinnon palveluja mitään toimialaa tai palvelujen tuottajatahoa pois sulkematta.

Linjaus 3: Sähköisten palvelujen palveluvalikoima kehitetään sellaiseksi, että saatavilla on mahdollisimman kehittyneet sähköiset palvelumuodot kunkin palvelun luonteen edellyttämällä tavalla. Asiakkaille tarjotaan oikeantyyppiset helppokäyttöiset sähköiset palvelut kulloistakin palvelutarvetta ja palvelun luonnetta vastaavasti. Sähköisissä palveluissa pyritään minimoimaan asiakkaiden vaivannäkö, byrokratia ja "hallinnollinen taakka".

Linjaus 4: Palvelut ryhmitellään kansalais- ja asiakaslähtöisesti ihmisten elämäntilanteiden ja yritysten elinkaaren ja tarpeiden mukaisesti toimiviksi prosesseiksi ja kokonaisuuksiksi. Sähköiset julkiset palvelut löytyvät asiakkaiden tarpeiden kannalta loogisesta paikasta, ja ne näkyvät kansalaisille ja asiakkaille yhtenäisinä järjestäjästä riippumatta.

B. PALVELUN JA ASIOINNIN TUOTTAVA HALLINTORAKENNE JA HALLINNON SISÄISET PROSESSIT (eADMINISTRATION)

Linjaus 5: Yleinen hallintopolitiikka ja tietohallintopolitiikka, hallinnon kehittäminen ja tietohallinnon kehittäminen tukevat toisiaan ja kehitystyö tapahtuu samojen periaatteiden mukaisesti.

Linjaus 6: Julkisen hallinnon yhteiset sähköiset palvelut kehitetään ja järjestetään valtion ja kuntien yhteisenä JulkIT-työnä. Yhteisten ratkaisujen käyttöönottoa tuetaan soveltuvalla ratkaisujen hallinnointi- ja rahoitusmallilla.

Linjaus 7: Yhteentoimivuuden ja yhteisten ratkaisujen käyttöönoton edistämiseksi vahvistetaan ohjausta ja kehitetään ohjauskeinoja.

Linjaus 8: Tietoteknisten ratkaisujen yhteentoimivuutta edistetään muun muassa yhteisiä tietoteknisiä ratkaisuja kehittämällä, edistämällä perustietovarantojen käyttöä sekä muodostamalla julkisen hallinnon yhteiset arkkitehtuurilinjaukset, joita viranomaisten on noudatettava kehitystyössä.

Linjaus 9: Tietohallinnon ja tietoteknisten ratkaisujen kehittämisellä ja käyttöönotolla tehostetaan hallinnon toimintaa ja parannetaan tuottavuutta ja tuloksellisuutta.

C. SÄHKÖINEN OSALLISTUMINEN JA VAIKUTTAMINEN (eDEMOCRACY)

Linjaus 10: Kansalaisten kuulemista sekä osallistumista hallintoprosesseihin helpotetaan kehittämällä ja ottamalla käyttöön sähköisiä prosesseja ja menettelyjä.

Linjaus 11: Sähköisiä vaikuttamismahdollisuuksia lisätään kehittämällä hallinnon yhteistä osallistumisympäristöä ja ottamalla käyttöön uusimuotoisia vuorovaikutuskanavia.

D. MARKKINOIDEN KEHITTÄMINEN

Linjaus 12: Julkisen hallinnon IT-toiminnan markkinoiden toimivuutta edistetään muun muassa avointen tietojärjestelmien ja määritysten käyttöönotolla, standardointi- ja koulutustoimenpiteillä sekä lisäämällä vuoropuhelua toimittajien ja viranomaisten välillä.

SÄHKÖISET ASIOINTIPALVELUT

Asiointiportaalien kehittämisessä kansalliset portaalit on katsottu pitemmällä tähtäimellä ratkaisuksi, joka parhaiten palvelee kansalaisten monipuolista sähköistä asiointia. Sen kehittäminen edellyttää kuitenkin niin paljon rahoitusta ja aikaa, että sitä koskevat linjaukset ja toimenpiteet jaetaan lyhyemmän ja pitemmän tähtäimen toimenpiteisiin. Sama koskee palvelukokonaisuuksien ja palvelujen kehittämistä täysimääräisesti toimiviksi sähköisen asioinnin kokonaisuuksiksi. Toimenpiteiden aikataulutus tehdään linjausten ja toimenpiteiden toteuttamista varten tehtävien hanke-ehdotusten yhteydessä.

Linjaus 1: Kehitetään kansallisia portaaleja viestintäportaaleista asiakasryhmittäin kohdennetuiksi asiointiportaaleiksi. (Kehittämisvastuu VM, Yritys-Suomen osalta TEM.)

Toimenpiteet:

- Suomi.fi:stä kehitetään sellainen kansallinen portaali, jonka kautta käyttäjät pääsevät kaikkiin keskeisiin julkisen hallinnon sähköisiin asiointipalveluihin. Yritysten palvelut kootaan YritysSuomi.fi-portaaliin. Viranomaisten väliset asiointi- ja tietopalvelut siirretään Suomi.fi-portaalista erilliseen rakennettavaan HallintoSuomi.fi-portaaliin. Infopankki.fi yhdistetään Suomi.fi-portaaliin.

- Kansalliset portaalit (Suomi.fi, YritysSuomi.fi), niiden käyttöliittymät, hakuominaisuudet ja sisällöt käännetään selkeästi asiointipainotteisiksi ja uudelle tavoitetilan edellyttämälle tasolle..

- Varmistetaan kuntien palvelujen näkyminen kansallisissa portaaleissa. JulkIT luo yhdessä vastuuministeriöiden ja kuntien kanssa yhteisen toimintamallin, jonka mukaisesti kunnat tuovat omat asiointipalvelunsa ja palvelukuvaukset mukaan kansallisiin portaaleihin.

- Rakennetaan osana Suomi.fi-portaalin kehittämistä palveluhakemisto, josta löytyvät tiedot palvelun sisällöstä, tuottajasta ja linkki varsinaiseen asiointipalveluun tai lomakkeeseen. Näin vältetään tietojen monenkertainen tuottaminen ja ylläpito vastuuviranomaisen verkkopalveluissa ja eri portaaleissa sekä mahdollistetaan tietosisällön yhteinen, kustannustehokas hyödyntäminen eri verkkopalveluissa. .

Linjaus 2: Ryhmitellään sähköiset palvelut asiakaslähtöisesti kokonaisuuksiksi. Kehittämisvastuu VM, yhteistyötahoina substanssiministeriöt ja kunnat.

Toimenpiteet:

- Nimetään kehitettävät palvelukokonaisuudet ja niistä vastaavat hallinnonalat. Palvelukokonaisuudesta vastaava hallinnonala kokoaa muut palvelukokonaisuuteen liittyvät tahot klusteriksi. Sähköiset palvelut tuotetaan yhtenäisen toimintamallin mukaisesti.

- Esimerkkejä kansalaisille tuotettavista palvelukokonaisuuksista ovat: 1. Kansalaisen sähköisten terveyspalvelujen kokonaisuus, 2. Ikääntyvien ja heidän omaistensa verkkopalvelukokonaisuus, 3. opetustoimen verkkopalvelukokonaisuus ja 4. oikeuspalvelukokonaisuus. sekä kansalaisille että yrityksille 5. Työelämä-palvelukokonaisuus... jne.

- Esimerkkeinä yrityksille tuotettavista palvelukokonaisuuksista ovat yrityksen perustajan, työnantajien sekä kansainvälistyvien yritysten ja innovaatioiden kokonaisuudet.

Linjaus 3: Luodaan julkisen hallinnon yhteinen verkkopalvelukonsepti. Konsepti rakennetaan kahden kansallisen portaalin (Suomi.fi ja YritysSuomi.fi) sekä niitä täydentävien palvelukokonaisuuksien ja paikallisten portaalien varaan. Kehittämisvastuu VM, substanssien osalta ao. ministeriöt.sekä kunnat

Toimenpiteet:

- Yhteinen konsepti konkretisoidaan käynnistämällä riittävästi resursoitu kansallinen projekti, jotta saadaan aikaan julkisen hallinnon yhteinen käyttäjälähtöinen verkkopalvelukokonaisuus. Kokonaisuus kattaa sekä valtion että kuntien palvelut ja tarpeen mukaan julkista palvelutarjontaa täydentävät yksityisten ja järjestöjen palvelut.

- Luodaan julkisen hallinnon yhteinen sähköisten palvelujen sisällöntuotantomalli, jossa sovitaan kansallisten portaalien, teemapohjaisten palvelukokonaisuuksien ja paikallisten portaalien työnjaosta. Palvelusta vastaavat viranomaiset tuottavat sähköiset palvelut, kuvaavat ne ja huolehtivat niiden liittämisestä myös kansalliseen portaaliin (metatietojen avulla sen palveluhakemistoon). Kansallisten portaalitoimitusten vastuulla ovat hakemistot, hakupalvelut ja portaalin käyttöliittymät. Portaalitoimitusten roolina on koordi-

noida, ohjeistaa ja opastaa yhteisen mallin mukaan toimivaa sisällöntuotantoa. Lisäksi portaalit toimivat verkkopalvelujen laadun edelläkävijöinä ja kehittäjinä.

- Julkisen hallinnon verkkopalveluille määritellään yhteiset sisällön esitystavat, standardit ja metatietomallit. Niiden mukaisesti mahdollisimman monet palvelut, lomakkeet sekä lakisääteisten palvelujen metatiedot (mm. palvelukuvaus, käyttäjäryhmät ja tuottajaorganisaatio) tuotetaan yhteen kertaan yhteistä käyttöä varten.

- Muodostetaan julkisen hallinnon yhteinen sanasto ja käsitteistö sekä palvelujen nimeämiskäytännöt. Näiden luomiseksi kartoitetaan ensin julkisen hallinnon käyttämät luokitukset, sanastot ja niiden parhaat käytännöt valtion ja kuntien portaaleissa ja muissa verkkopalveluissa.

Linjaus 4: Luodaan tarvittavat sähköisten asiointipalvelujen tuki- ja neuvontapalvelut. Kehittämisvastuut VM ja TEM

Toimenpiteet:

- Rakennetaan julkisen hallinnon yhteinen yleistä kansalaisten asiakasneuvontaa ja sähköisen asioinnin tukea antava toiminto. Tavoitteena on, että julkisessa hallinnossa on yksi yhteinen kansalaisten asiakasneuvontanumero (116 115) ja verkko-osoite (Suomi.fi), joiden kautta asiakkaille annetaan hallintoasioiden hoitoon liittyvää yleisneuvontaa ja verkkoasioinnin tukea. Neuvonta organisoidaan valtiovarainministeriön hallinnonalalle kansallisen asiointiportaalin yhteyteen. Asian valmistelu tapahtuu yhteispalvelun laajentamishankkeen työnä.

- Rakennetaan Yritys-Suomi Contact Center yritysten asiakasneuvontaan. Työ- ja elinkeinoministeriö käynnistää Yritys-Suomi – puhelinpalvelun toteutuksen vuoden 2009 aikana. Yritys-Suomi Contact Centerin käynnistysvaiheen kohderyhmänä ovat yrityksen perustajat ja keksintöasiakkaat, paikallisesti toimivat yritykset ja kotimarkkinoilla toimivat yritykset. Yritys-Suomi Contact Center tarjoaa asiantuntevaa neuvontaa kohderyhmälleen yrityksen eri kehittämistarpeisiin sekä neuvontaa sähköisten palvelujen käytöstä. Puhelinpalvelu laajennetaan kattamaan jatkossa kaikki suomalaiset julkiset yrityspalvelut. Kevennetään palvelutoiminnan aloittamiseen ja harjoittamiseen liittyviä hallinnollisia menettelyjä palveludirektiivin tavoitteiden mukaisesti.

Linjaus 5: Viranomaiset suunnittelevat, asettavat tavoitteita ja seuraavat sähköisten palvelujen kehittämisen edistymistä. Kehittämisvastuussa ovat julkisen hallinnon viranomaiset.

Toimenpiteet:

- Kukin viranomainen laatii palvelujensa sähköistämissuunnitelman ajalle 2010 – 2012 osana normaalia palvelutuotannon suunnittelua. Valtion viranomaisille asetetaan suunnitelmaan perustuen osana tulosohjausta tavoitteet viranomaisen palvelujen sähköistämisestä. Suunnitelmaa tehtäessä arvioidaan palvelujen tuottamisen mahdollisuudet ennakoivina palveluina tai osana jotakin palveluprosessia tai - kokonaisuutta..

- Kartoitetaan julkisen hallinnon keskeinen palveluvalikoima. Osana toiminnallisen arkkitehtuurin luomista viranomaiset kuvaavat palvelunsa yhteiseen julkisen hallinnon palvelukarttaan. Palvelukarttamallin ja tietojärjestelmän rakentaminen on JulkIT:n vastuulla. Kartan osien laatiminen ja niiden ylläpito omalta hallinnonalalta on sektoriministeriöiden vastuulla.

- JulkIT kokoaa tiedot ja raportoi vuosittain palvelujen sähköistämisen edistymisestä.

SÄHKÖISEN ASIOINNIN TUKIPALVELUT

Linjaus 6: Sähköisen asioinnin tarvitsemat tukipalvelut kehitetään julkisen hallinnon yhteisinä ratkaisuina. Kehittämisvastuu JulkIT.

Toimenpiteet:

- Kehitetään julkisen hallinnon yhteinen sähköisen asioinnin alusta. Alustan avulla viranomaiset voivat nykyistä nopeammin ja kustannustehokkaammin kehittää omia sähköisiä asiointipalvelujaan. Alustalle rakennetut palvelut ovat turvallisia ja tarjoavat asiakkaille yhtenäisen, helppokäyttöisen toimintalogiikan.

- Asiointitili otetaan käyttöön ja kytketään osaksi kansallisiin portaaleihin sen valmistuttua kaikissa siihen soveltuvissa viranomaisten asiointipalveluissa. Sitä kehitetään yhteisenä viranomaisten viestintäkanavana asiakkaille ja asiakkaiden näkymänä omaan viranomaisasiointiin ja rekistereissä oleviin tietoihin.

  Asiointitilin kehittämistä jatketaan kohti asiointisivua, joka yhdistää kyseistä henkilöä tai yritystä koskevat asiointitapahtumat ja eri viranomaisten rekistereissä olevat tiedot. Oman asiointisivun kautta voi tehdä hakemuksia, seurata asian etenemistä, saada päätökset, kysyä ja saada vastauksia viranomaisilta, tehdä ilmoituksia ja muutoksia sekä valtuuttaa haluamansa henkilön toimimaan puolestaan valituissa asioissa. Oma sivu voi myös muodostaa henkilökohtaisen tai yritystä koskevan jäsennetyn arkiston, josta asioiden hoitamiseen liittyvät tiedot ja asiakirjat ovat aina löydettävissä.

  Varmistetaan ja toteutetaan asiointitilin määrittelyjen soveltuvuus kuntien palveluihin.

- Kansalaisen asiointitilin rinnalla käynnistetään yrityksen asiointitili.

- Julkisen hallinnon asiakkaiden tavoitettavuustietoja (sähköpostiosoite ja matkapuhelinnumero) ylläpidetään keskitetyssä palvelussa**.** Tavoitettavuustietojen ylläpito organisoidaan yhteiseksi palveluksi osaksi sähköistä asiointialustaa niin, että tavoitettavuustietojen yhteys väestörekisterikeskuksen ylläpitämään väestötietojärjestelmään varmistetaan.

- Nykyisten Vetuma- ja Tunnistus.fi- palvelujen tultua uudistamisvaiheeseen ne korvataan rakentamalla julkiseen hallintoon yksi kansalaisten sekä yksi yritysten ja yhteisöjen tunnistus- ja maksamispalvelu, joissa on käytössä useita tunnistamisratkaisuja..

- Valtuutusten ja suostumusten hallintaan verkkopalveluissa luodaan pelisäännöt ja eri palveluiden käyttötarkoituksiin soveltuvat toiminnalliset määrittelyt. Yhteisiksi palveluiksi soveltuvat osat palveluista toteutetaan yhteisillä ratkaisuilla. Sähköisen valtuutuspalvelun määrittelevät oikeusministeriö, valtiovarainministeriö ja palveluita käyttävät julkishallinnon viranomaiset yhteistyössä. Valtion IT-palvelukeskus vastaa palvelun toteutuksesta.

- Jatketaan julkisten verkkopalvelujen laatutyötä. Verkkopalvelujen laatutyön ohjeistamiselle nimetään oma alaryhmänsä JHS-suosituskokonaisuuteen.

TIETOPOLITIIKKA JA PERUSTIETOVARANNOT

Linjaus 7: Päällekkäistä tietovarantojen ylläpitoa kunnissa ja valtionhallinnossa vähennetään. Asiakkailta ei kysytä sellaisia tietoja, jotka ovat julkisessa hallinnossa saatavilla toiselta viranomaiselta.

Toimenpiteet:

- Päällekkäisten tietovarantojen ylläpitoa kunnissa ja valtionhallinnossa vähennetään.

- Määritellään tietopalvelujen sovellus-sovellus -käytön rajapinnat sekä käytettävät XML-skeemat. Ehdotukset käsitellään JUHTA:ssa ja hyväksytyt määritykset julkaistaan Julkisen hallinnon suosituksina.

Linjaus 8: Perustietovarantojen käyttöä edistetään ja niiden kustannustehokasta tuotantoa edistetään.

Toimenpiteet:

- Julkisen hallinnon ulkopuolisille luovutettavien tietojen hinnoittelu uudistetaan omakustannushintaan perustuvaksi.

- Hallinnon sisäisten tietoluovutusten rahoitusjärjestelmä uudistetaan niin, että tietoluovutukset ovat hallinnon sisällä veloituksettomia.

- Selvitetään mahdollisuudet tuottaa valtion viranomaisten perustietovarantojen ylläpito, tietojen tekninen luovutus sekä sopimusten ja käyttöoikeuksien hallinnointi vaihtoehtoisin järjestelyin. Vaihtoehtoina ovat muun muassa, että kootaan tietopalvelu (tietojen tekninen luovutus sekä sopimusten ja käyttölupien hallinnointi) keskeisten perustietovarantojen osalta yhden viranomaisen tehtäväksi tai keskitetään perustietovarantoja tuottavien ja ylläpitävien viranomaisten tietojärjestelmien kehittäminen, ylläpito ja tuotanto yhden viranomaisen tehtäväksi. Varsinaisissa tietojärjestelmäpalveluissa hyödynnetään edelleen yksityisen sektorin palveluita.

SÄHKÖISEN ASIOINNIN KOKONAISVALTAINEN VIESTINTÄ

Linjaus 9: Sähköisen asioinnin viestintä- ja markkinointitoimenpiteillä tavoitellaan sähköisten asiointipalveluiden käytön kasvua ja palveluiden asiakkaiden osaamisen kehittymistä. Toimenpiteillä tähdätään pysyvään käyttäytymisen muutokseen.

Linjaus 10: Lähtökohtaisesti laatukriteerit täyttävistä käytössä olevista palveluista viestitään. Viestintää toteutetaan lisäksi innovatiivisista, uutta teknologiaa hyödyntävistä kokeilu- ja pilottihankkeista. Viestinnässä annetut lupaukset pidetään..

Linjaus 11: Yksittäisten verkkopalveluiden kehittämistyössä julkisen sektorin organisaatiot tekevät suunnitelmat ja varaavat riittävät resurssit myös palveluiden käyttöönoton viestintään ja riittävän tuen varmistamiseen palveluiden käyttämiselle / opastamiselle. Vastuu sähköisistä asiointipalveluista tiedottamisesta ja viestinnästä on ensisijaisesti niitä kehittävillä viranomaisilla.

Linjaus 12: Kokonaisvaltaisen julkisen hallinnon sähköisen asioinnin viestinnän koordinoi valtiovarainministeriö. Kokonaisviestintään kuuluu viestintä sähköisen asioinnin visioista ja tavoitetilasta sekä sähköisen asioinnin hyödyistä ja mahdollisuuksista.

Toimenpiteet:

- Valtiovarainministeriö kokoaa verkkopalveluiden viestinnän yhteistyöryhmän, jonka tavoitteena on koordinoida organisaatiokohtaisia viestintätoimenpiteitä sekä suunnitella koottuja, yhdenaikaisia, organisaatiorajat ylittäviä sähköisen asioinnin viestintätoimenpiteitä.

- Valtiovarainministeriön johdolla järjestetään vuonna 2009 ja sen jälkeen säännönmukaisesti sähköisten palveluiden viestintäkampanja. Kampanjan tulisi sisältää sekä elämäntilanteisiin sidottuja koottuja viestintätoimenpiteitä, kuten tietoiskuja televisiossa ja radiossa, sekä myös koulutuksellisia toimenpiteitä.

- Valtiovarainministeriön toimesta laaditaan opastus- ja koulutusmateriaali ”sähköisten palvelujen opastajille”).

Linjaus 13: Julkisen hallinnon sähköisen asioinnin viestintätoimenpiteet sovitetaan yhteen Arjen tietoyhteiskunnan neuvottelukunnan markkinointilinjauksiin ja tietoyhteiskuntapalveluiden brändin luomiseen.

Toimenpiteet:

- Tietoyhteiskunnan palveluille otetaan käyttöön yhtenäinen brändi liikenne- ja viestintäministeriön johdolla. Brändi kattaa niin kansalaisille, yrityksille kuin yhteisöille tarjotut palvelut. Tietoyhteiskuntapalveluiden viestinnän tueksi laaditaan kohdennetut perusviestit. Tietoyhteiskuntabrändi suunnitellaan yhteistyössä palveluista vastaavien viranomaisten ja ministeriöiden sekä elinkeinoelämän ja muiden tietoyhteiskuntatoimijoiden kanssa.

JULKIT-TOIMINTA YHTEISTEN PALVELUJEN HALLINNOINTI- JA RAHOITUSMALLI

Linjaus 14: Julkista sähköistä asiointia ja sähköisiä hallinnon toimintatapoja kehitetään ja tarjotaan yhteisesti ja yhteistyössä JulkIT-toimintana yhteisenä palveluna kaikilla toiminnan keskeisillä osa-alueilla.

Toimenpiteet:

- JulkIT-toimintaan kuuluvat hankkeet ja muut yhteiset toiminnot määritellään ja nimetään jatkuvasti täydentyen VM:n ja JUHTAn työnä. Tätä varten kehitetään erityinen menettelytapaprosessi.

- Valtiovarainministeriön toimesta laaditaan JulkIT:n hankkeiden kehittämisen malli: 1. hankkeen tavoitteen arviointi ja asettaminen (julkisen hallinnon yhteinen, tietylle kohdealueelle suunnattu, yksittäinen toteutus jolla on potentiaali tulla edellä mainituiksi), 2. hankkeiden valmistelu, 3. toteutuksen hallinnointi ja rahoitus, 4. tuotosten levittäminen ja käyttöönoton tukeminen ja 5. hankkeiden tavoitteiden saavuttamisen seuranta ja mittaaminen.

Linjaus 15: JulkIT-toiminnan peruslinjaukset ovat yhteisiä valtiolle ja kunnille sekä välilliselle valtionhallinnolle. SADe-työryhmän työn pohjalta hyväksyttävät linjaukset muodostavat JulkIT-toiminnan strategian.

Toimenpiteet:

- Perusstrategiaa täydennetään uuden JulkIT-toiminnan organisoimisen yhteydessä JulkIT-tilaajan ja JulkIT-tuottajien kehittämisohjelmilla.

Linjaus 16: Julkisen hallinnon yhteisten IT-ratkaisujen kehittämistyötä tehdään tiiviisti muun hallinnon kehittämistoiminnan yhteydessä VM:n hallinnon kehittämisosastolla.

Linjaus 17: Julkisten IT-palvelujen hallinnointimalli toteutetaan tilaaja-tuottajamallin mukaisesti siten, että päätöksenteko ja sen valmistelu (VM/ HKO ja JUHTA), omistus (JulkIT-tilaaja) ja operatiivinen toiminta (JulkIT-tuottaja) ovat erillään. JulkIT-tilaajatoiminto.

KuntaIT ja ValtIT sekä toisaalta JulkIT-tuottajatoiminto ja VIP toimivat kiinteästi yhdessä saman ohjauksen alaisena.

Linjaus 18: JulkIT-ratkaisujen ja -palvelujen tuottaminen, ylläpito ja hankinnat organisoidaan tehokkaasti siten, että mahdollistetaan yhteinen tuottaminen ja ylläpito ja yhteiset hankinnat.

Toimenpiteet:

- Yhteisten hankintojen ja yhteisen palvelutuotannon organisoinnin ja toimintatapojen organisoinnin valmistelu käynnistetään välittömästi osana SADe-työryhmän työtä raportissa esitettyjen vaihtoehtojen pohjalta. Välittömästi ilmeneviin tarpeisiin käytetään valtion ja kuntien yhteisiä puitejärjestelyjä ja erityislakeja, ja samanaikaisesti ryhdytään kehittämään JulkIT-tuotantoa ja ylläpitoa varten soveltuvia organisatorisia ratkaisuja.

Linjaus 19: Yhteisiä kansallisia ja julkisen hallinnon yhteisiä sisäisiä palveluja rahoitetaan keskitetysti. JulkIT-palveluiksi edellä määriteltyjen kriteereiden nojalla hyväksyttyjen palvelujen kohdalla pyritään keskitetyn rahoitusmallin mukaiseen käyttäjälle maksuttomaan toimintaan. Keskitetty rahoitus kattaisi sekä investointi- että käyttömenot.

Toimiala- tai sektorikohtaiset kansalliset tai julkisen hallinnon yhteiset substanssitoimintaa mahdollistavat palvelut rahoittaa kyseinen ministeriö keskitetysti. Keskitetty rahoitus kattaisi sekä investointi- että käyttömenot.

Keskitetysti voidaan rahoittaa myös sellaisia toimialakohtaisia ratkaisuja, jotka on kehitetty keskitetysti ja jotka koskevat laajasti eri viranomaisia (esim. valtiota ja kuntia), tai jotka voidaan muutoin monistaa usean eri organisaation käyttöön. Keskitetty rahoitus kattaisi yhteisen perusratkaisun investointimenot. Käyttöönotto- ja käyttömenoista vastaisi kukin käyttäjäorganisaatio itse.

Toimenpiteet:

- Rahoitusmallin valmistelu käynnistetään välittömästi edellä olevan linjauksen pohjalta.

SÄHKÖISEN ASIOINNIN OHJAUKSEN JA LAINSÄÄDÄNNÖN KEHITTÄMINEN

Linjaus 20: Julkisen hallinnon IT-toiminnan ohjausta kehitetään entistä kokonaisvaltaisemmaksi JHS-järjestelmää käyttäen.

Toimenpiteet:

- Käynnistetään JHS-työn uudelleenorganisointi siten, että määritellään uudelleen toiminnan painopisteet, joista johdetaan ja ryhmitellään toiminnan tärkeimmät kohdealueet. Määrittelyn yhteydessä selvitetään mahdollisuutta luokitella suositukset eri kategorioihin esim. sitovuustavoitteen tai tyypin mukaan (esim. standardi, ohje, käsikirja jne.).

- Kootaan kohdealueohjausryhmät ”varmoina” pidettävistä kohdealueista. Hyödynnetään olemassa olevia ryhmiä suositusten valmistelussa aina, kun se on mahdollista.

- Selvitetään JHS-järjestelmän suhde rinnakkaisiin suositus- ja ohjejärjestelmiin. Organisoidaan VAHTI-ohjaustoiminta erillisenä osa-alueena osaksi JHS-toimintaa.

- Suositusten sitovuutta lisätään tapauskohtaisesti osana lainsäädäntöohjausta siten, että tietohalllintoa, yhteentoimivuutta ja sähköisen asioinnin kehittämisestä koskevien asetusten ja määräysten toimeenpanoa ohjeistetaan JHS-suosituksilla (vrt. kuntalain uudistus ja valmisteilla oleva JHS-suositus etäpalveluista videotekniikalla).

- Käynnistetään kampanja suositusten tunnettuuden parantamiseksi kohderyhmissä.

Linjaus 21: Julkisen hallinnon sähköistä asiointia ja sähköisen hallinnon yhteentoimivuutta koskevaa lainsäädäntöä selkiytetään ja sitovaa normiohjausta vahvistetaan. Julkisen hallinnon sähköistä asiointia ja laajemmin koko sähköistä hallintoa koskeva lainsäädännön tulee tukea julkisen hallinnon ja julkisten palvelujen sähköisen asioinnin kehittämislinjausten mukaista IT-toiminnan kehittämistä ja palvelujen tuottamista. Tietojärjestelmien yhteentoimivuuden varmistamiseksi tietojärjestelmien välisten tiedonsiirtoratkaisujen tulee lakisääteisesti perustua avoimiin rajapintoihin ja kehitystyössä tukeutua kansallisesti määriteltyihin käsitteisiin ja tietorakenteisiin. Velvollisuutta koskevia teknisluontoisia, täydentäviä määräyksiä voidaan antaa asetuksella. Yhteisiin ratkaisuihin liittyminen on lähtökohtaisesti kunkin organisaation ratkaisuvallassa. Ainoastaan hyvin perustelluista syistä niiden käyttöön voidaan velvoittaa.

Toimenpiteet:

- Käynnistetään välittömästi lainsäädäntöhanke valmistelemaan yllä kuvatun tavoitetilan mukaiset lainsäädäntömuutokset sekä tarpeellinen uusi lainsäädäntö.

Linjaus 22: Informaatio-oikeutta koskevan lainsäädännön tulee muodostaa selkeä kokonaisuus, josta oikeusministeriö, liikenne- ja viestintäministeriö ja valtiovarainministeriö vastaavat kukin toimialojensa puitteissa sekä asianomaiset ministeriöt toimialakohtaisten järjestelmien osalta. Sähköiseen asiointiin liittyen VM:n ja muiden ministeriöiden toimialoja ja valtuuksia selkiytetään.

Toimenpiteet:

- Käynnistetään pidemmällä tähtäimellä sähköistä hallintoa koskevan lainsäädännön kokonaishanke lainsäädännön ajantasaistamiseksi ja eheyttämiseksi. Myös tietoturvallisuutta koskeva säädöstämistarve ratkaistaan tässä yhteydessä.

Linjaus 23: Julkisen hallinnon yhteistä tietohallintotoimintaa koordinoidaan ja ohjataan julkisen hallinnon eri tahojen yhteistyönä kootusti yhden neuvottelukunnan toimesta. Ohjausta täydennetään valtionhallinnon sisäisen yhteistyön yhteistyöelimillä. Poliittisen tason yhteistyöeliminä toimivat hallinnon ja aluekehityksen ministeriryhmä HALKE ja Arjen tietoyhteiskunnan neuvottelukunta.

Toimenpiteet:

- Valtioneuvosto asettaa valtiovarainministeriön esittelystä julkisen hallinnon tietohallinnon neuvottelukunnan (JUHTA) ja valtiovarainministeriö valtion IT-johtoryhmän sekä valtion IT-koordinaatioryhmän toimikausille 1.1.2010 – 31.12.2013. Perusrekisteriasioiden neuvottelukunnan toimikautta ei jatketa vuoden 2009 jälkeen. Paikkatietoasioiden

(INSPIRE) neuvottelukuntaa ei perusteta, vaan toiminta organisoidaan JUHTA:n alaisuuteen. JUHTA:an perustetaan paikkatietoasioiden ja perusrekisteriasioiden -jaostot. JUHTA raportoi toiminnastaan hallinnon ja aluekehityksen ministeriryhmälle (Halke). Neuvottelukunnan yhteistyö Arjen tietoyhteiskunnan neuvottelukunnan toiminnan kanssa varmistetaan.

SÄHKÖISEN OSALLISUUDEN JA VAIKUTTAMISEN KEHITTÄMISPERIAATTEET

A. VÄLITTÖMÄSTI KÄYNNISTETTÄVÄT KEHITTÄMISTOIMENPITEET

Linjaus 24: Verkkodemokratian infrastruktuuria toteutetaan osittain keskitetyn ja osittain hajautetun mallin (vaihtoehto 3) mukaisesti siten, että saadaan aikaan modernisti toimiva osallisuusympäristö. Rakennettavan osallistumis- ja vaikuttamisfoorumin rahoitus- ja hallinnointi toteutetaan samaten osittain hajautetusti.

Toimenpiteet:

- Rakennettava julkisen hallinnon ja eduskunnan yhteinen osallistumisympäristö on samaan aikaan keskitetty ja hajautettu. Se on verkkotila, jonne kansalainen voi tulla halutessaan aktiivisesti vaikuttaa johonkin asiaan tai halutessaan tarkastella erilaisia osallistumismahdollisuuksia. Samaan aikaan verkkoympäristö kuitenkin hajautuu ministeriöiden, kuntien, virastojen, järjestöjen ja median verkkosivuille sekä sosiaaliseen mediaan eli sinne, missä kansalaiset jo liikkuvat.

Linjaus 25: Tehostetaan julkisen hallinnon yhteistyötä sekä kumppanuutta kansalaisyhteiskunnan kanssa kansalaisvaikuttamisen sähköisessä kehittämisessä ja selkiytetään eri toimijoiden välistä työnjakoa.

Toimenpiteet:

- Osallistumis-/vaikuttamisympäristölle perustetaan tiivis ohjausryhmä, joka koostuu ministeriöiden, eduskunnan, kuntien ja järjestöjen edustajista. Ohjausryhmä linjaa osallistumis-/vaikuttamisympäristön jatkokehittämistä ja arvioi sen toimivuutta

Linjaus 26: Kehitetään ja otetaan käyttöön uusia osallisuuden ja vaikuttamisen muotoja ja forumeita

Toimenpiteet:

- Tutkitaan ja kokeillaan uusia sähköisiä web 2.0 -pohjaisia osallistumismenetelmiä ja niiden soveltuvuutta päätöksentekoprosessien eri vaiheisiin suullisten kuulemisten ja kirjallisten lausuntojen rinnalla. Hyvien käytäntöjen kokoamista ja levittämistä jatketaan (esimerkit: kts. loppuraportin liite 1.).

Linjaus 27: Kehitetään menettelytapoja ja virkamiesten osaamista kuulemis- ja vuorovaikutuskäytännöissä ja uusien työvälineiden hyödyntämisessä.

Toimenpiteet:

- Käynnistetään valmennusohjelma tukemaan ministeriöiden kuulemiskäytäntöjen kehittymistä ja uusien työvälineiden hyödyntämistä. Osana ohjelmaa valmistellaan pelisäännöt virkamiesten verkko-osallistumista varten internetin yhteisöllisillä ja median ylläpitämillä verkkofoorumeilla.

- Kuulemisen, avoimuuden ja vuorovaikutuksen painotusta virkamiesten tehtäväkuvissa vahvistetaan ja selvitetään niiden arviointia osana kehityskeskustelukäytäntöjä.

- Perustetaan ministeriöihin vuorovaikutussuunnittelijoiden verkosto neuvomaan ja opastamaan kuulemisen ja kansalaisvuorovaikutuksen suunnittelussa ja toteutuksessa. Selvitetään edellytykset nimetä ns. ”demokratia-asiamies”/”demokratia-asiamiehiä” toimimaan aktiivisina osallistujina ja välittäjinä hallinnon ja kansalaisten välillä ja seuraamaan asioiden valmistelua ministeriöiden vuorovaikutuskäytäntöjä kansalaislähtöisesti.

- Ministeriöiden tulee kansalaisjärjestöstrategioiden päivittämisen yhteydessä sisällyttää strategioihin myös menettelytavat verkkodemokratian edistämiseksi.

Pidemmän aikavälin kehittämistoimenpiteet (osa näistä jo käynnissä, loput aloitetaan mahdollisimman kuitenkin priorisoiden em. ohituskaistan hankkeita):

- Selvitetään valtiollisten sähköisten kansanaloitteiden käyttöönottomahdollisuudet. Osana perustuslakiin liittyvää uudistustyötä arvioidaan mahdollisuus valtiollisten kansanaloitteiden käyttöönottoon.

- Laaditaan osallistumisen vaikuttavuutta ja vaikutusta kuvaavia mittareita ja menetelmiä, joiden avulla voidaan seurata osallistumisen vaikutusta hallinnon päätöksentekoon ja toimintaan.

- Selvitetään mahdollisuudet verkkoäänestyksen pilotointiin. Syksyn 2008 kuntavaaleista saadut ongelmakohdat ja myönteiset kokemukset selvitetään huolella, minkä jälkeen arvioidaan, onko lähivuosina edellytyksiä toteuttaa verkkoäänestämiseen liittyvä pilottihanke.

IT-PALVELUMARKKINOITA KÄSITTELEVÄT LINJAUKSET

Linjaus 28: Avataan julkisen hallinnon markkinoita uusille toimijoille.

Toimenpide:

- Varmistetaan, että julkisen hallinnon järjestelmät jatkossa noudattavat julkisen hallinnon määrittämiä, sen avoimesti markkinan käyttöön antamia määritteitä. Tämän osana

on avoimen kokonaisarkkitehtuurin käyttäminen – erityisesti julkishallinnolle spesifien tietorakenteiden ja sisältöjen määrittely, kuvaaminen ja julkaisu sekä omistajuuden määrittäminen näille julkisen hallinnon piiristä.

Linjaus 29: Kannustetaan julkista hallintoa mahdollisimman laaja-alaisesti hankinnoissaan tarkastelemaan eri ratkaisuvaihtoehtoja, jotta pystyttäisiin luomaan realistisia ratkaisuja, jotka hyödyntävät myös yksityissektorin laajaa innovaatiokykyä.

Toimenpiteet:

- Julkinen hallinto järjestää itselleen markkinoiden monitorointipalvelun ja intervenoi aktiivisesti kilpailunrajoituslain nojalla milloin kilpailu jollain osa-alueella on vaarantunut

Linjaus 30: Kannustetaan julkisen hallinnon toimijoita aktiivisesti siihen, että ne tarjouspyynnöissään ja niiden valmistelussa etukäteen selvittävät markkinoilla olevien ratkaisujen suomat mahdollisuudet toiminnan kehittämiseksi – ja että ne eivät ainoastaan hae yksittäisiä tuotteita ja palveluja, vaan ratkaisuja (liike)toiminnallisiin haasteisiinsa.

Linjaus 31: Hankintatapojen tarvittavaa muutosta luodaan ja vahvistetaan koulutuksella ja suosituksin.. Koulutetaan nykyistä tehokkaammin ja julkisin varoin tuetulla tavalla markkinatoimijoita hankintalainsäädännön mahdollistamiin erilaisiin hankintamuotoihin

Linjaus 32: Edistetään yhteisten toimialastandardien kehittymistä. Julkinen hallinto luo toimialastandardien luonnille puitteet ja edistää markkinatoimijoiden yhteistyötä niillä osa-alueilla, joilla kilpailutilanne ei aikaansaa yhteisiä standardeja. Tämän toteuttamiseksi järjestetään vuoropuhelufoorumeja, joiden puitteissa tavoite toteutuu.

Linjaus 33: Selvitetään elinkaarimallin soveltuvuutta julkisen hallinnon IT- ja ICT-hankinnoissa.

13 VÄLITTÖMÄSTI KÄYNNISTETTÄVÄKSI ESITETTÄVÄT TOIMEENPANOHANKKEET

SADe-hankkeen johtoryhmä ehdottaa, että raportissa esitetyt linjaukset hyväksytään kansallisiksi julkisen hallinnon sähköisen asioinnin kehittämistoimintoja ohjaaviksi linjauksiksi ja toimenpide-ehdotukset hyväksytään jatkovalmistelun pohjaksi.

Työryhmä ehdottaa, että valtiovarainministeriö asettaa välittömästi jäljempänä mainittavat monialaiset julkista hallintoa koskevat kehittämishankkeet. Muilta osin työryhmä ehdottaa, että kukin vastuuministeriö käynnistää muiden linjausten ja toimenpiteiden toteuttamiseksi tarvittavan kehittämistyön ja hankkeet.

Kehittämishankkeita valmisteltaessa tarkennetaan hankkeiden vastuut, osallistuvat tahot ja aikataulut sekä sovitaan kustannusten jakautumisesta eri toimijoille. SADe-hankkeen toimenpanon aikana kustannusarvioissa tarkennetaan lisäksi käynnistyvien hankkeiden investointi-, käyttöönotto- ja ylläpitokustannukset.

Palvelualuekokonaisuuksien kustannusarvioihin ei sisälly palvelualuekokonaisuuksien valtakunnallista käyttöönoton kustannusta tai tehtyjen tietojärjestelmien / sähköisen asioinnin sovellusten elinkaaren mukaista ylläpitoa ja niistä aiheutuvia kustannuksia.

Käynnistettävät kehittämishankkeet olisivat:

1. KANSALLISTEN ASIOINTIPORTAALIEN JA VERKKOPALVELUKONSEPTIN KEHITTÄMISHANKE

Kuvaus: Hankkeen tehtävänä on 1. vaiheessa sähköisen asioinnin portaalien kehittäminen asiakasryhmittäin kohdennetuiksi asiointiportaaleiksi siten, että palvelut voidaan koota asiakaslähtöisiksi kokonaisuuksiksi Suomi.fi ja YritysSuomi.fi sekä HallintoSuomi.fi-portaaleihin raportissa ehdotetulla tavalla (linjaukset 1 ja 3).

Hankkeen tehtävänä on 2. vaiheessa luoda julkisen hallinnon yhteinen verkkopalvelukonsepti, joka kattaa sekä valtion että kuntien palvelut ja tarpeen mukaan julkista palvelutarjontaa täydentävät yksityisten ja järjestöjen palvelut. Julkisen hallinnon verkkopalveluille määritellään yhteiset standardit ja metatietomallit sekä julkisen hallinnon yhteinen sanasto, ontologia ja käsitteistö.

Aikataulu: 1. vaihe otetaan käyttöön 1.9.2010 ja 2. vaihe 1.1.2012.

Vastuuministeriöt: Valtiovarainministeriö (Suomi.fi ja HallintoSuomi.fi) ja työ- ja elinkeinoministeriö (YritysSuomi.fi)

Osallistuvat tahot: valtion- ja kuntahallinnon ministeriöt ja viranomaiset, Kansaneläkelaitos ja muiden palvelutuottajien edustus.

Alustava kustannusarvio: 1. vaihe 1 000 000 euroa ja 2. vaihe 2 000 000 euroa.

Alustavat tulostavoitteet:

1. vaihe:

- Kaikkiin käytössä oleviin julkisen hallinnon sähköisiin asiointi- ja informaatiopalveluihin pääsy kansalaisille ja yrityksille Suomi.fi ja YritysSuomi.fi -portaalien kautta (palvelujen saatavuuden parantaminen, asiakaslähtöisyyden parantaminen)

- Asiointitilin käyttömahdollisuus julkisen hallinnon asiointipalveluissa kansallisen portaalin kautta (palvelujen saatavuuden parantaminen, asiakaslähtöisyyden parantaminen, tuottavuuden nousu)

- Kaikki yhteentoimivuutta ja muuta viranomaisten välistä sähköisen hallinnon ohjausta ja informaatiotieto on saatavilla HallintoSuomi.fi-portaalin kautta (tuottavuuden nousu, hallinnollisen taakan vähentäminen)

2. vaihe:

- Automaattinen palvelutiedon päivitys eri palvelujen ja portaalien välillä niin, että tieto tuotetaan vain kerran yhden viranomaisen toimesta (tuottavuuden nousu, hallinnollisen taakan vähentäminen)

- Semanttinen hakumenettely portaalien käyttäjien käytössä (palvelujen saatavuuden parantaminen)

2. PALVELUKOKONAISUUKSIEN KEHITTÄMISHANKE

Vaihtoehto 1:

Kuvaus: Hankkeen tehtävänä on ryhmitellä sähköiset palvelut asiakaslähtöisesti kokonaisuuksiksi, nimetä kehitettävät palvelukokonaisuudet ja niistä vastaavat hallinnonalat sekä kehittää palvelujen tuottamisen yhtenäinen toimintamalli Hankkeen tehtävänä on myös tuottaa pilottipalvelukokonaisuutena opetustoimen verkkopalvelukokonaisuus käyttöönotettavaksi. (linjaus 2).

Aikataulu: Palvelukokonaisuuksien nimeäminen ja toimintamallin luominen 1.9.2010 mennessä, opetustoimen verkkopalvelukokonaisuuden käyttöönotto 1.1.2011 mennessä.

Vastuuministeriöt: Valtiovarainministeriö (hankevastuu) ja opetusministeriö (substanssivastuu)

Osallistuvat tahot: Ministeriöt ja kuntahallinto

Alustava kustannusarvio: 2 500 000 euroa (sisältää toimintamallin luomisen, opetustoimen viitearkkitehtuurin, lainsäädäntötarkastelun, rajapintatyön, tietojärjestelmäkomponenttien toteuttamisen, valtakunnallistamisen konseptin laatimisen sekä käyttöönoton pilotoinnin kustannukset).

Alustavat tulostavoitteet:

- Palvelukokonaisuudet määritelty Suomi.fi portaalin käyttöön (palvelujen saatavuuden parantaminen)

- Palvelukokonaisuuden sisällöntuotantomalli palveluklusteriin kuuluvien viranomaisten ja muiden palveluntuottajien käytössä (tuottavuuden nousu)

- Opetustoimen verkkopalvelukokonaisuus ja siihen kuuluvat olennaiset sähköiset palveluosiot käytettävissä (asiakaslähtöisyyden parantaminen, palvelujen saatavuuden parantaminen)

Vaihtoehto 2:

Kuvaus: Hankkeen tehtävänä on ryhmitellä sähköiset palvelut asiakaslähtöisesti kokonaisuuksiksi, nimetä kehitettävät palvelukokonaisuudet ja niistä vastaavat hallinnonalat sekä kehittää palvelujen tuottamisen yhtenäinen toimintamalli (linjaus 3).

Hankkeen tehtävänä on myös tuottaa noin 7 tärkeintä verkkopalvelukokonaisuutta käyttöönotettavaksi.

Hanke käyttää toimintamallina suunnittelukilpailua ja kilpailullista neuvottelumenettelyä, johon osallistuvat palveluja järjestävät tilaajaviranomaiset ja palveluja tuottavat yritykset.

Aikataulu: Palvelukokonaisuuksien nimeäminen ja toimintamallin luominen 1.9.2010 mennessä, palvelukokonaisuuksien käyttöönotto 2011 - 2013

Vastuuministeriöt: Valtiovarainministeriö (hankevastuu), sektoriministeriöt (substanssivastuu)

Osallistuvat tahot: Ministeriöt ja kuntahallinto

Alustava kustannusarvio: 14 000 000 – 16 000 000 euroa (sisältää palvelualuekohteittain toimintamallin luomisen, viitearkkitehtuurin, lainsäädäntötarkastelun, rajapintatyön, tietojärjestelmäkomponenttien toteuttamisen, valtakunnallistamisen konseptin laatimisen sekä käyttöönoton pilotoinnin kustannukset).

Alustavat tulostavoitteet:

- Palvelukokonaisuuksien määritelty Suomi.fi portaalin käyttöön (palvelujen saatavuus)

- Palvelujen sisällöntuotantomalli palveluklusteriin kuuluvien viranomaisten ja muiden palveluntuottajien käytettävissä (tuottavuuden parantaminen)

- 7 verkkopalvelukokonaisuutta asiakkaiden käytettävissä vuonna 2013 (palvelujen saatavuuden parantaminen, asiakaslähtöisyyden parantaminen)

- IT-palvelumarkkinoiden ja yritysten avoimuuden ja kilpailukyvyn kehittäminen (kilpailukyvyn parantaminen)

- IT-palveluita tuottavien yritysten ja niiden työpaikkojen säilyminen Suomessa (kilpailukyvyn parantaminen)

3. PERUSTIETOVARANTOJEN KÄYTÖN EDISTÄMISHANKE

Kuvaus: Hankkeen tehtävänä on perustietovarantojen tiedon yhteiskäytön edistäminen hinnoittelua uudistamalla, tietovarantojen rajapintoja kehittämällä sekä perustietovarannon hallinnan ja tuotannon organisoinnin uudistamisehdotuksilla raportissa ehdotetulla tavalla (linjaukset 7 - 8).

Aikataulu: Hinnoitteluperiaatteet tulevat voimaan 1.9.2010. Organisoinnin uudistamisehdotus tehty 2009. Uuden organisoinnin käyttöönottoajankohta määritellään selvityksen perusteella.

Vastuuministeriö: Valtiovarainministeriö

Osallistuvat tahot: Perustietovarantoja ylläpitävät ja niiden käyttöä ohjaavat ministeriöt ja viranomaiset.

Alustava kustannusarvio: ValtIT-toiminnassa kohdistettujen varojen lisäksi 200 000 euroa sekä hankkeeseen osoitettava virkatyö (kustannusarvio ei sisällä veloituksettomasta tietoluovutuksesta koituvia budjetointijärjestelyjä).

Alustavat tulostavoitteet:

- Perustietovarantojen käytön tehostaminen (hallinnollisen taakan vähentäminen, kilpailukyvyn parantaminen)

4. JULKIT-HANKE

Kuvaus: Hankkeen tehtävänä on JulkIT-toiminnan yhteisten palvelujen kehittämisen organisoinnin, hallinnoinnin ja rahoituksen kehittäminen tilaaja-tuottajamallin mukaisesti raportissa ehdotetulla tavalla (linjaukset 17 - 19).

Aikataulu: JulkIT-toiminnan keskitetyn rahoitusmallin käyttöönotto vuoden 2011 talousarviossa. Organisoituminen toteutetaan siten, että yhteisen tuotannon ja ylläpidon organisointiratkaisut toteutetaan vuoden 2011 alusta.

Vastuuministeriö: Valtiovarainministeriö

Osallistuvat tahot: Valtion- ja kuntahallinnon toimijat.

Alustava kustannusarvio: Keskitetty rahoitusmalli sinänsä on kustannusneutraali. Kustannusten lisäys näkyy kehittämiskohteiden lisääntyessä niiden hankkeista johtuvien kehittämiskustannusten lisääntymisenä ja käyttöönottokustannuksina. Toiminnan organisoinnin kustannukset ovat riippuvaisia toiminnan organisointitavasta. Mahdollisen yhtiön osakepääomatarve olisi 5 – 10 miljoonaa euroa (vaihteluväli johtuu siitä, että ei tiedetä liiketoiminnan laajuutta).

Alustavat tulostavoitteet:

- Julkisen hallinnon yhteisten hankkeiden keskitetty rahoitusmalli käytössä (hallinnollisen taakan vähentäminen)

- Julkisen hallinnon yhteisten IT-ratkaisujen tuottaminen, käyttöönotto ja ylläpito toteutetaan yhteisesti (tuottavuuden nousu, hallinnollisen taakan vähentäminen)

5. JULKISEN HALLINNON YHTEENTOIMIVUUSLAIN VALMISTELU SEKÄ SÄHKÖISEN ASIOINNIN LAINSÄÄDÄNNÖN KOKONAISTARKASTELU-HANKE

Kuvaus: Hankkeen tehtävänä on valmistella 1. vaiheessa hallituksen esitys julkisen hallinnon sähköisen hallinnon yhteentoimivuutta ja ohjausta koskevaksi lainsäädännöksi raportissa kuvattujen tavoitteiden toteuttamiseksi (linjaus 21). Vaiheessa 2 laaditaan esitys nykyisen sähköisen asioinnin lainsäädäntökokonaisuuden ajantasaistamiseksi ja eheyttämiseksi (linjaus 22).

Aikataulu: Hallituksen esitys julkisen hallinnon sähköisen hallinnon yhteentoimivuutta koskevaksi lainsäädännöksi kevät 2010 ja lainsäädäntö voimaan syksyllä 2010. Hankkeen 2. vaihe käynnistetään tämän jälkeen arvioitavassa aikataulussa.

Vastuuministeriö: 1. vaihe valtiovarainministeriö. 2. vaihe asianomaiset ministeriöt.

Osallistuvat tahot: valtionhallinnon ja kuntahallinnon toimijat.

Alustava kustannusarvio: Vaihe 1: 100 000 euroa (mahdolliset asiantuntijaselvitykset) sekä hankkeeseen virkatyönä osoitettava henkilötyö.

Alustavat tulostavoitteet:

- Yhteentoimivuutta edistävä laki voimassa syksyllä 2010 (Tuottavuuden nousu, hallinnollisen taakan vähentäminen)
- Sähköisen asioinnin kokonaisuutta koskeva lainsäädännön valmistelu aloitettu 2010 (Hallinnollisen taakan vähentäminen)

6. SÄHKÖISEN OSALLISTUMISYMPÄRISTÖN KEHITTÄMIS- JA KÄYTTÖÖN-OTTOHANKE

Kuvaus: Hankkeen tehtävänä on 1. vaiheessa määritellä, hankkia ja käyttöönottaa julkisen hallinnon ja eduskunnan osittain keskitetyn ja osittain hajautetun mallin mukainen modernisti toimiva osallisuusympäristö. Osallistumisympäristö tarjoaa monipuolisen valikoiman erilaisia työvälineitä, joita voidaan hyödyntää erityyppisissä valmistelu- ja kuulemistilanteissa (linjaus 24).

Hankkeen tehtävänä on 2. vaiheessa jatkaa kehittämistyötä ja ottaa käyttöön lisää uusia osallisuuden ja vaikuttamisen muotoja ja forumeita (linjaukset 26 - 27).

Aikataulu: 1. vaiheen osallistumisympäristön käyttöönotto syyskuussa 2010. 2. vaiheen käyttöönotto asteittain 1.1.2012 mennessä

Vastuuministeriöt: oikeusministeriö ja valtiovarainministeriö

Osallistuvat tahot: ministeriöt, eduskunta sekä muut valtion- ja kuntahallinnon toimijat.

Alustava kustannusarvio: 1.vaihe: 900 000 - 1 000 000 euroa sekä vuotuiset ylläpitokustannukset noin 500 000 euroa. 2. vaihe: arvioidaan myöhemmin.

Alustavat tulostavoitteet:

- Kansalaisten osallistumis-, vuorovaikutus-, ja vaikutusmahdollisuuksien paraneminen (hallinnollisen taakan vähentäminen, asiakaslähtöisyyden parantaminen).

14 LIITTEET

LIITE 1. MONIMUOTOINEN MUKANAOLO SOSIAALISEN MEDIAN FOORUMEILLA

SADe-hankkeen Monimuotoinen kansalaisvaikuttaminen -työryhmä on raportissaan esittänyt, että verkkodemokratian infrastruktuuria tulisi kehittää samaan aikaan sekä keskitetyllä että hajautetulla toimintamallilla ja infrastruktuurilla. Tämä tarkoittaa, että kansalaisille on oltava tarjolla selkeästi osoitettavat väylät osallistumiseen ja vaikuttamiseen, mutta hallinnon on myös jalkauduttava monimuotoisesti niille verkkofoorumeille, joissa kansalaiset jo asioivat, osallistuvat ja vaikuttavat.

Seuraavassa on esimerkinomaisesti kuvattu tapoja, joilla hallinto on jo ollut mukana erilaisilla verkko-/sosiaalisen median foorumeilla. Sen jälkeen esitetään muutama esimerkki tavoista ja mahdollisuuksista, joita hallinto jatkossa voisi hyödyntää valmistelutilanteissa.

Esimerkkejä tavoista, joilla hallinto tai joku muut toimija on ollut mukana verkko-/sosiaalisen median foorumeilla:

1) Facebookin Otakantaa.fi -ryhmä yms.

- oikeusministeriön demokratiayksikkö on avannut Facebookiin Otakantaa.fi -ryhmän. Ryhmän kautta välitetään tietoa otakantaa.fi:ssä käynnistettävistä ja käynnissä olevista kuulemisista ja keskusteluista sekä tehdään foorumia tunnetuksi. Tavoitteena on saada foorumin kautta näkyvyyttä, lisätä tietoisuutta foorumista sekä rakentaa verkko-osallistumisesta kiinnostuneiden verkostoa.

- Otakantaa.fi ja sen sisarfoorumi Kansanvalta.fi ovat toteuttaneet google-hakukoneoptimointia, jonka avulla sivustojen näkyvyys googlen kautta on parantunut

- Otakantaa.fi-keskusteluista on tiedotettu maksetuin tietoiskuin mm. suomi24:n politiikka- ja yhteiskunta-keskustelufoorumeilla.

- DIGG: Otakantaa.fi:n kiinnittymistä erilaisiin verkostoihin ja foorumeihin on kartoitettu selvittämällä sivustoon tehdyt linkitykset (social bookmarking)

2) Jaikun MoVa-kanava

- SADe-hankkeen Monimuotoinen kansalaisvaikuttaminen -työryhmä avasi Jaikussa nimeään kantavan MoVa-kanavan. Tavoitteena on ollut Jaikun kautta tavoitettavien sosiaalisen median asiantuntijoiden ja intressiryhmien tavoittaminen ja yhteisen ideoinnin ja tiedonjaon käynnistäminen sekä tietoisuuden vahvistaminen käynnissä olevasta verkkodemokratian kehittämistyöstä.

3) Suomen Lasten Parlamentissa toteutettu kuuleminen

- sähköisen kuulemisen II-vaiheen kehittämisryhmä pyysi Suomen Lasten Parlamentin lapsilta kommentteja loppuraportissaan tehtyihin esityksiin. Kuuleminen toteutettiin Suomen Lasten Parlamentin verkkotiloissa.

4) Verkkokeskustelujen seuranta Ampparit-palvelun avulla

- VM:n ja OM:n yhteisessä HAVU-hankkeessa on pilotoitu Ampparit-palvelua verkkokeskustelujen ja -uutisoinnin seuraamiseen. Kokeilussa on seurattu hallinnossa valmistelussa olevista teemoista käytävää verkkouutisointia. -keskustelua, -bloggausta jne.

5) Läsnäolo virtuaalifoorumeilla

- Huume-bussi (Hubu) Habbo-hotellissa, ylläpitäjänä Elämä on parasta huumetta ry. Habbolla on ollut yhteistyötä on ajoittain myös mm. Mannerheimin lastensuojeluliiton, Pelastakaa Lapset ry:n, Suomen Mielenterveysseuran sekä WWF:n kanssa.

- Ruotsin suurlähetystö Second life -virtuaalimaailmassa

- Iso-Britanniassa nuorten suosimassa virtuaalimaailmassa toteutettu ”ilmastonmuutos”, jonka avulla kerättiin teemasta kiinnostuneiden nuorten joukko pohtimaan ilmastonmuutoksen torjuntakeinoja.

6) Kuuleminen median ja hallinnon yhteistyönä

- asunto-osakeyhtiölakia uudistettaessa tietoa valmisteltavana olevasta uudistuksesta välitettiin Helsingin Sanomien kautta ja samalla ohjattiin kansalaisia tuomaan teemaan liittyviä näkemyksiään esille lehdessä annettuun oikeusministeriön sähköpostiosoitteeseen. Vastaavantyyppinen kuuleminen voitaisiin myös toteuttaa esimerkiksi niin, että keskustelu aiheesta käytäisiin ko. median keskustelufoorumilla. Sähköpostitse tapahtuvaa kuulemiseen verrattuna tämä mahdollistaisi puntaroivan kansalaiskeskustelun, jossa osallistujien edustamat erilaiset näkemykset nousisivat yhteiseen keskusteluun ja arvioitaviksi.

7) Chatit, blogit ja wikit

- Otakantaa.fi:ssä on toteutettu ministereiden ja kansalaisten chat-keskusteluja sekä sähköisen kuulemisen II-vaiheen työryhmätyön yhteydessä myös hallinnon ja kansalaisyhteiskunnan asiantuntijoiden chat. Vastaavantyyppisiä chat-keskusteluja voitaisiin hyvin toteuttaa myös muissa kuin hallinnon omissa verkkoympäristöissä.

- Mannerheimin lastensuojeluliitto on järjestänyt useita kertoja chatin nuorten suosimassa IRC-galleriassa, yhtenä teemana muun muassa nuorten oikeudet ja vaikutuskanavat. Chatit ovat olleet erittäin onnistuneita.

- Uudessa-Seelannissa kansalaisyhteiskunnan jäsenillä oli mahdollisuus osallistua verkko-osallistumista koskeneeseen asiakirjavalmisteluun wikisovelluksen avulla – asiakirja työstettiin hallinnon, asiantuntijoiden ja kansalaisyhteiskunnan yhteistyönä

- Sähköisen kuulemisen II-vaiheen työryhmätyössä sekä SADe-työssä on toteutettu työryhmän sisäistä asiakirjan yhteistä muokkausta wiki-sovelluksen avulla. Vastaavalla mallilla asiakirja-aihio tai –luonnos voitaisiin alistaa kansalaisten yhteisesti muokattavaksi joko hallinnon oman tai jonkin muun verkkofoorumin kautta.

ESIMERKKEJÄ HALLINNON MUKANAOLOSTA ERILAISILLA VERKKO- JA SOSIAALISEN MEDIAN FOORUMEILLA ULKOMAILLA (YHDYSVALLAT, KANADA JA UUSI-SEELANTI)

(Lähde: http://government20bestpractices.pbwiki.com/United+States+Government)

Menettelyjä voidaan toteuttaa joko hallinnon omilla foorumeilla tai muiden tuottamilla sivustoilla (esim. järjestöt, yhteisöpalvelut)**.**

- RSS-syötteet verkkopalveluista
- Virkamiesten ja päätöksentekijöiden blogit
- Sisältöjen jakelu eri tekniikoilla: pod (puheet, haastattelut), webcasting, YouTube, Flickr
- Yhteisöpalvelut: Facebook MySpace, Digg, Twitter jne.
- Yhteinen asiakirjan tuottaminen: wiki
- Karttapalvelut, joihin osallistujat tuottavat sisältöä
- Mukanaolo keskustelupalstoilla
- Aloitteet, vetoomukset
- Palautejärjestelmät, joissa vuorovaikutteisuutta
- Äänestykset

CASE-ESIMERKKEJÄ SIITÄ, MITEN MONIMUOTOISTA KUULEMISTA JA VUOROVAIKUTUSTA VOITAISIIN TOTEUTTAA MUUTAMISSA HALLINNON VALMISTELUPROSESSEISSA

Case 1. Perustuslain uudistaminen

Avataan perustuslain uudistamisesta blogi, jossa asiantuntija-artikkeleiden avulla esitellään perustuslain sisältö ja uudistamiskohdat. Blogiin on kaikilla lukuoikeus, mutta kommenttiviestien jättäminen vaatii rekisteröitymisen. Blogia markkinoidaan runsaasti niin verkossa kuin painetussa mediassakin.

Blogin ylläpitäjät analysoivat aktiivisen kauden jälkeen aineiston kun; blogi on tämän jälkeen edelleen verkossa mutta siinä ei ole enää kirjoitusmahdollisuuksia. Blogiin rekisteröityjen keskuudesta arvotaan / valitaan halukkaat jatkotyöhön; tavoitteena demografisesti edustava otos suomalaisista

Jatkoon osallistuvat saavat analyysipaperit ja blogin sisällöstä nousseet keskeiset kysymykset. Osallistujat työstävät aineistoja yhdessä wiki-työkalun avulla.

Verkkotyöskentelyvaiheen jälkeen järjestetään Tanskan Teknologirådetin mallin mukaan viikonlopputapahtuma, jonka aikana päädytään osallistujien kesken yhteiseen näkemykseen ja ehdotukseen perustuslain uudistamisesta. Asiakirja toimitetaan poliittisille päättäjille päätöksentekoa varten

Case 2. Hallituksen ruokaohjelmaan liittyvä valmistelu: lapset ja kouluruoka

Perustetaan varhaisnuorten suosimaan virtuaalimaailmaan, Habbo-hotelliin, kouluruokala. Habbossa on jo erilaisia reaalimaailman laitosta vastaavia tiloja, mm. sairaala. Kootaan teemasta kiinnostuneista lapsista ja nuorista ”kouluruokaneuvosto”, joko kokoontuu kouluruokalassa, keskustelee ruuasta, valmistaa sitä ja tarjoilee muille Habbossa oleville lapsille, neuvottelee ruokalistoista ja raaka-aineista, tekevät esityksiä jne. Toiminnan järjestäjät keräävät säännöllisesti syntyviä ehdotuksia, kommentteja, moitteita jne. Kouluruokalassa myös jaetaan tietoa terveellisistä ruokailutavoista, kouluruuan valmistuksesta yms.

Case 3. Poliittisten päättäjien toiminnan valvonta (vrt. Iso-Britannian They work for me)

Tietojärjestelmistä koostetaan erilaisia näkymiä, joista kansalainen voi seurata, miten kansanedustajat tai kunnanvaltuutetut ovat toimineet luottamustehtävässään: äänestyksistä, puheista, aloitteista jne. sekä koostaa linkkilistat edustajien omille sivuille, blogeihin tms. lähteisiin. Palvelu tarjoaa myös yhteystiedot.

Keskustelufoorumilla on mahdollista vaihtaa ajatuksia edustajien kanssa ja/tai kommentoida heidän toimintaansa.

Case 4. Hallinnon ”virallinen kuulemisfoorumi” Tee aloite.fi/otakantaa.fi

Aloitesivulle kansalainen voi jättää aloitteen tai kannattaa tehtyä aloitetta. Aloitteen voimassaoloaika määritellään etukäteen, samoin allekirjoitusten minimimäärä. Palvelun kautta on mahdollista tehdä sekä virallinen kansanaloite että aloite hallinnolle. Jos aloite on saanut tarpeeksi kannatusta, työstetään se lopulliseen muotoon aloitteentekijöiden voimin esim. muilta suljetussa wikiympäristössä ennen kuin se toimitetaan päätöksentekoon.

Kuulemisfoorumille rakennetaan nykyisten toimintojen lisäksi käyttäjille laajempia toimintaoikeuksia sekä yhteisöllisen toiminnan muodostamismahdollisuus, kysymys- ja vastauspalsta, äänestysmahdollisuus sekä kansalaisjärjestöille oma foorumi SAGin suositusten mukaan. Pelejä voidaan käyttää oppimiseen, neuvontaan ja kasvatukseen sekä deliberatiivisen prosessin virikkeenä (esim. budjetin laadinta, jossa pelaaja oppii yhteisten varojen käyttöä, neuvonpitoa, toimintasääntöjä.)

Keskustelut, äänestykset, pelit yms. ovat tavoitettavissa ”virallisella kuulemisfoorumilla”, mutta ne linkitetään myös ko. teeman eri intressiryhmien verkkofoorumeille (verkkofoorumeiden ylläpitäjien suostumuksella, joko veloituksetta tai maksusta). Hallinto vie kirjanmerkkejä tärkeiden lähteiden, aineistojen, ryhmien, verkostojen sivuistoille ja osallistuu verkkoyhteisöihin myös virkamiehen roolissa.

Case 5. Hallinnon ja kansalaisten omien foorumien monikanavainen yhdistelmä

Tampereen kaupunki on rakentanut Internetiin sähköisen Valma-valmistelufoorumin, johon liittyy eri vaihtoehtojen vertailu. Osallistumista syventävät alueelliset asukasraadit ja kuntalaisille tarjottu mahdollisuus omaehtoiseen verkkojulkisuuteen. Kaupungin edustajat ovat läsnä keskustelussa niin verkossa kuin fyysisissä asukastilaisuuksissa. (www.tampere.fi/osallistuminen)

Tampereen malli on jo pitkälle rakennettu ja koeteltu, mutta avaa myös lisäkehittämisen mahdollsuuksia. Keskistä on osallistumisprosessin jatkuvuus ja kattavuus. Osallistuminen perustuu aktiiviseen tiedottamiseen, myös kansalaisten omien verkostojen ja portaalien kautta. Valmistelijoiden työhön kuuluu seurata ja osallistua keskusteluun ja toimintayksiköiden tulee raportoida sähköisten foorumien käytöstä. Sähköiseen mediaan liittyvät monipuoliset mahdollisuudet valmisteltavien asioiden vaihtoehtojen tarkasteluun karttojen, videoiden, havainnekuvien, äänien yms. avulla. Myös kansalaisille voidaan antaa työkalut omien vaihtoehtojen esittämiseen.

Tietyn maantieteellisen alueen tai aihepiirin suunnitelmista voi tilata automaattisen tiedotteen sähköpostiinsa, kun uutta kommentoitavaa tulee verkkoon. Hallinnon materiaaleihin löytyvät linkit myös kansalaislähtöisten verkostojen, yhdistysten jne. sivuilta. Keskustelua voidaan käydä eri foorumeilla, mutta se kaikki on valmistelijoiden seurannassa ja kootaan valmisteluaineistoon. Kiinnostusta voidaan herätellä myös äänestyksillä verkossa tai tekstiviestein.

LIITE 2. SADE-HANKKEEN TOIMEKSIANTO

JULKISEN HALLINNON JA JULKISTEN PALVELUJEN SÄHKÖISEN ASIOINNIN KEHITTÄMISLINJAUSTEN JA KÄYTTÖÖNOTTOSUUNNITELMAN 2009 – 2012 VALMISTELUHANKE

Asettaminen

Valtiovarainministeriö on tänään asettanut hankkeen valmistelemaan julkisen hallinnon ja julkisten palvelujen sähköisen asioinnin kehittämislinjauksia sekä käyttöönottosuunnitelmaa vuosille 2009 – 2012.

Toimikausi

29.8.2008 - 15.12.2008

Tausta

Hallitusohjelman mukaisesti julkisen hallinnon toimintaa, palvelurakenteita, yhteispalvelua, puhelinpalveluja ja sähköistä asiointia kehitetään voimakkaasti. Keskeiset hallinnon kehittämistehtävät on koottu valtiovarainministeriöön.

Hallituskaudella keskeisiä hallinnon kehittämisen hankkeita ovat erityisesti aluehallinnon uudistaminen ALKU-hankkeen sekä kunta- ja palvelurakenneuudistus PARAS-hankkeen kautta. Julkisen hallinnon palvelurakenteiden muutokset edellyttävät yhteisiä tietoteknisiä ratkaisuja ja mahdollistavat entistä asiakaslähtöisempien sähköisten asiointipalveluiden tarjoamisen kansalaisille ja yrityksille.

Viime hallituskaudella on käynnistetty valtion tietohallinnon konsernimaisen ohjauksen kehittäminen ja sitä varten on valtiovarainministeriöön perustettu valtion IT-toiminnan johtamisyksikkö (ValtIT). Kuntien tietohallintoyhteistyön koordinointia varten perustettiin vastaavasti KuntaIT- yksikkö sisäasiainministeriöön, joka hallinnon kehittämistehtävien kokoamisen yhteydessä siirrettiin valtiovarainministeriöön. Koko julkishallinnon yhteisen IT- toiminnan järjestämisen seuraavana kehitysvaiheena on nähty JulkIT-toiminta, jonka sisältöä ei kuitenkaan ole tarkemmin määritelty.

Suomen sijoitukset kansainvälisissä tietoyhteiskunta- ja sähköisen asioinnin vertailuissa ovat heikentyneet viime vuosina. Edelläkävijän aseman menetys on johtunut siitä, että aiemmin vertailuissa huonommin menestyneet maat ovat kuroneet etumatkaa umpeen. Toisaalta sijoitusten putoamisen taustalla on monia Suomen hallintoon liittyviä asioita kuten sähköiseen asiointiin liittyvien konkreettisten strategisten tavoitteiden hajanaisuus, valinto-

jen puutteellisuus, ohjauksen heikkous, pirstoutunut sähköisen asioinnin kehittämistyö ja palvelutarjonta sekä haasteet tiedon yhteiskäytössä ja tietojärjestelmien yhteentoimivuudessa.

Valtiontalouden tarkastusvirasto on tehnyt vuonna 2008 kaksi toiminnantarkastusta sähköisen asioinnin alueelta: Tunnistuspalveluiden kehittäminen ja käyttö julkisessa hallinnossa (161/2008) ja Alueellisten tietoyhteiskuntahankkeiden toteutus (158/2008). Raporttien kannanotoissa edellytetään muun muassa vahvempaa ohjausta sähköisen hallinnon kehittämiseen.

Julkisen hallinnon sähköisen asioinnin kehittäminen on osa hallituksen tietoyhteiskuntapolitiikkaa. Osana hallituksen tietoyhteiskuntaohjelmaa toteuttamista laadittiin vuonna 2006 kolmas kansallinen tietoyhteiskuntastrategia. Hallituskaudella 2007 - 2011 strategian toimeenpanosta vastaa liikenne- ja viestintäministeriön yhteydessä toimiva Arjen tietoyhteiskunnan neuvottelukunta. Neuvottelukunnan eräänä painopisteenä on julkisen hallinnon tietoyhteiskuntakehityksen edistäminen, joka on valtioneuvoston periaatepäätöksen (tietoyhteiskuntapolitiikan linjaukset, kesäkuu 2007) mukaisesti valtiovarainministeriön vastuulla. Sähköisen asioinnin kehittämislinjausten ja käyttöönottosuunnitelman laatiminen tukee ja kytkeytyy tiiviisti Arjen tietoyhteiskunnan neuvottelukunnassa tehtävään työhön.

Tavoitteet

Hankkeen ja työhön asetettujen työryhmien tavoitteena on laatia ehdotus julkisen hallinnon ja julkisten palveluiden sähköisen asioinnin kehittämislinjauksiksi sekä käyttöönottosuunnitelmaksi vuosille 2009 – 2012.

Hankkeessa tarkemmin määriteltävässä tavoitetilassa Suomessa on verkottunut julkinen hallinto, jonka palvelut ovat monikanavaisesti saatavissa ja helposti löydettävissä kansalaisen elämäntilannetta ja yrityksen elinkaaren vaihetta tukevina. Kansalaiselle ja yritykselle julkinen hallinto näkyy yhtenä ja yhtenäisenä kokonaisuutena.

Tehtävä

Hankkeen tehtävänä on laatia ehdotus linjauksista ja strategisista valinnoista seuraavista asiakokonaisuuksista:

- Kehitettävien sähköisten palveluiden priorisointi ja toimeenpano-ohjelma sekä viestintä
- Sähköisen hallinnon yhteentoimivuuden ja yhteisten tukipalveluiden kehittäminen
- Kansalaisten sähköisen osallistumisen motivoiminen ja toimenpiteet
- Ohjauksen keinovalikoima
- JulkIT-kokonaisuuden määrittely
- Hallinnointi- ja rahoitusmalli julkisen hallinnon yhteisten ratkaisujen tuottamiseksi
- Riittävän kilpailun varmistaminen julkisen hallinnon hankinnoissa IT-palvelumarkkinoilta

Asiakokonaisuuksien sisältö sekä hankkeen aikana selvitettävät asiat on kuvattu liitteenä olevassa taustamuistiossa.

Kehittämislinjausten ja käyttöönottosuunnitelman valmistelutyö kytketään soveltuvin osin jo käynnissä oleviin hankkeisiin ja selvitystöihin, kuten perustietopolitiikan kehittämistyöryhmän, Arjen tietoyhteiskunnan neuvottelukunnan sähköistä tunnistamista käsittelevän alatyöryhmän, suomi.fi-strategiatyöhön sekä julkisen hallinnon tietohallinnon neuvottelukunnan (JUHTA) rahoituskoordinaatiojaoston valmistelutyöhön.

Linjauksia ja käyttöönottosuunnitelmaa käsitellään valmisteluvaiheessa Arjen tietoyhteiskunnan neuvottelukunnassa, Julkisen hallinnon tietohallinnon neuvottelukunnassa (JUHTA), valtion IT-johtoryhmässä, perusrekisteriasioiden neuvottelukunnassa sekä tarvittaessa kansliapäällikkökokouksessa.

Linjaukset ja siihen liittyvä käyttöönottosuunnitelma sekä lainsäädännön kokonaistarkasteluun liittyvät asiakohdat käsitellään hallinnon ja aluekehityksen ministeriryhmässä (Halke) sekä tarvittaessa valtioneuvostossa.

Kustannukset ja rahoitus

Työ tehdään virkatyönä. Valtiovarainministeriö maksaa pääkaupunkiseudun ulkopuolelta tulevien valmisteluryhmän jäsenten sekä kuulemien asiantuntijoiden matkustuskustannukset valtion matkustussäännön mukaisesti.

Valmisteluryhmän mahdollisten konsulttitoimeksiantojen kustannukset maksetaan momentilta 28.90.03 ja 28.01.02 Päätökset mahdollisista konsulttitoimeksiannoista tekee valtiovarainministeriö.

Hallinto- ja kuntaministeri Mari Kiviniemi

Finanssineuvos Heikki Joustie

LIITE

Muistio julkisen hallinnon ja julkisten palvelujen sähköisen asioinnin kehittämislinjauksista ja käyttöönottosuunnitelmasta 2008 – 2012

JAKELU

Hankkeen johtoryhmän ja alatyöryhmien puheenjohtajat ja jäsenet sekä sihteeristö

TIEDOKSI

Arjen tietoyhteiskunnan neuvottelukunnan sihteeristö
Julkisen hallinnon tietohallinnon neuvottelukunta (JUHTA)
Valtion IT-johtoryhmä
Valtion IT-koordinaatioryhmä
Perusrekisteriasioiden neuvottelukunta
Valtiovarainministeriö, HKO
Ministeriöt
Suomen Kuntaliitto
Verohallitus
Kansaneläkelaitos

LIITE 3. SADe-HANKKEEN TYÖRYHMIEN KOKOONPANOT

Johtoryhmä:

Puheenjohtaja: Silja Hiironniemi, ylijohtaja, valtiovarainministeriö

Jäsenet:

Leena Honka, valtion IT-johtaja, valtiovarainministeriö
Tarja Hyvönen, hallitusneuvos, valtiovarainministeriö
Janne Kerkelä, hallintojohtaja, sisäasiainministeriö
Kari Kujanen, tietohallintojohtaja, oikeusministeriö
Juha Lindgren, ylijohtaja, Verohallinto
Heikki Lunnas, tietoyhteiskunta-asiain päällikkö, Suomen Kuntaliitto
Kristiina Pietikäinen, apulaisosastopäällikkö, liikenne- ja viestintäministeriö
Raimo Porttikivi, tietojärjestelmäpäällikkö, työ- ja elinkeinoministeriö
Matti Puhakka, johtaja, Kansaneläkelaitos
Elina Selinheimo, budjettineuvos, valtiovarainministeriö
Päivi Sillanaukee, osastopäällikkö, sosiaali- ja terveysministeriö
Mika Tammilehto, johtaja, opetusministeriö
Auni-Marja Vilavaara, osastopäällikkö, valtioneuvoston kanslia
Risto Yrjönen, tietohallintojohtaja, maa- ja metsätalousministeriö

Sähköisen asioinnin ja hallinnon alatyöryhmä:

Puheenjohtaja: Arja Terho, neuvotteleva virkamies, valtiovarainministeriö

Jäsenet:

Heikki Heikkilä, tietohallintojohtaja, ympäristöministeriö (varajäsen: Minna Saros, erikois-suunnittelija, Pirkanmaan ympäristökeskus)
Ilari Heikkinen, tietohallintopäällikkö, Oulun kaupunki
Veikko Hytönen, osastopäällikkö, Kansaneläkelaitos
Annakaisa Iivari, neuvotteleva virkamies, sosiaali- ja terveysministeriö
Seppo Kurkinen, neuvotteleva virkamies, valtiovarainministeriö
Jaana Lappi, ylitarkastaja, työ- ja elinkeinoministeriö
Benita Troberg, projektisuunnittelija, työ- ja elinkeinoministeriö
Mikko Levämäki, ylitarkastaja, sisäasiainministeriö
Tarmo Maunu, tietohallintopäällikkö, maa- ja metsätalousministeriö
Irma Nieminen, tietohallintopäällikkö, opetusministeriö
Vesa Pukema, projektipäällikkö, tietotekniikkakeskus Haltik
Marko Puttonen, kehittämisjohtaja, valtiovarainministeriö
Tanja Rantanen, erityisasiantuntija, Suomen Kuntaliitto
Taru Rastas, neuvotteleva virkamies, liikenne- ja viestintäministeriö
Asta Vitikainen, ylitarkastaja, Verohallinto
Kari Vähä-Pesola, suunnittelupäällikkö, Verohallinto
Kirsi Wendelin-Arponen, yrityspalvelupäällikkö, Varsinais-Suomen TE-keskus

Monimuotoinen kansalaisvaikuttaminen -alatyöryhmä:

Puheenjohtaja: Sari Aalto-Matturi, neuvotteleva virkamies, oikeusministeriö

Jäsenet:

Kimmo Aaltonen, kulttuuriasiainneuvos, opetusministeriö
Jukka Erkkilä, neuvotteleva virkamies, valtiovarainministeriö
Jari Seppälä, viestintäjohtaja, Suomen Kuntaliitto
Leo Stranius, ilmastovastaava, Suomen luonnonsuojeluliitto
Suvi Tuominen, suunnittelija, Mannerheimin Lastensuojeluliitto

Kilpailun varmistaminen IT-markkinoilla:

Puheenjohtaja: Antti Holmroos, IT-johtaja, valtiovarainministeriö

Jäsenet:

Anna-Kaisa Auvinen, asiantuntija, Elinkeinoelämän keskusliitto EK (1.11.2008 lukien jäsenenä toimi Jukka Lehtonen, Elinkeinoelämän Keskusliitosta)
Eppie Eloranta, toiminnanjohtaja, TIEKE Tietoyhteiskunnan kehittämiskeskus ry
Niina Hannonen, ylitarkastaja, työ- ja elinkeinoministeriö
Juhani Korhonen, neuvotteleva virkamies, valtiovarainministeriö
Ossi Kuittinen, kehitysjohtaja, Suomen itsenäisyyden juhlarahasto Sitra
Kirsi Miettinen, neuvotteleva virkamies, liikenne- ja viestintäministeriö
Simo Tanner, erityisasiantuntija, Suomen Kuntaliitto

Pysyvänä asiantuntijana lakiasianpäällikkö Eija Kontuniemi (Hansel Oy).

Sihteeri: Jari Salo, asiantuntija, Tietoyhteiskunnan kehittämiskeskus ry, TIEKE

Sihteeristö:

Sari Aalto-Matturi, neuvotteleva virkamies, oikeusministeriö
Ville-Veikko Ahonen, pääsihteeri, valtiovarainministeriö
Marjukka Ala-Harja, neuvotteleva virkamies, valtiovarainministeriö
Susanna Hyvärinen, projektipäällikkö, Suomen Kuntaliitto
Annakaisa Iivari, neuvotteleva virkamies, sosiaali- ja terveysministeriö