Tieto- ja teknologipolitiikan poikki-hallinnollinen johtaminen

Jarkko Levasma

ICT-johtaja, ylijohtaja

Valtiovarainministeriö

11.11.2022

Sisällys

Motiivi 3

Digitalisaation parempi hyödyntäminen tarvitsee ihmiskeskeisen yhteistyön johtamista 3

Digitaalinen infrastruktuuri on keskeinen poikkihallinnollisen johtamisen keino 4

Ehdotusten arviointi 5

Yleistä 5

Digiministerityöryhmä ja digitoimisto 2.0 5

Digiministeri ilman ministeriötä, Tieto- ja teknologiapolitiikan valtiosihteeri 6

Tieto- ja teknologiapolitiikan valiokunta 6

Virtuaalinen ministeriö 7

Digisektorin yhteiskehitysbudjetti 7

Yhtenäinen valtioneuvosto 7

Johtopäätökset 8

Viitteet 8

Motiivi

Digitalisaatio on yksi tärkeimmistä työkaluista, kun tavoitellaan vaivattomampaa, tehokkaampaa ja kestävämpää yhteiskuntaa. Digitalisaatio on muodostunut vallitsevaksi kehitysmuodoksi lähes kaikessa teknologiassa. Digitalisaatio on pohjimmiltaan tiedon automaattista hyödyntämistä ja siksi tietopolitiikka on noussut tärkeydessään teknologiapolitiikan rinnalle tai jopa ohi.

Suomi on menestynyt toistaiseksi erinomaisesti tietotekniikan hyödyntämisessä julkishallinnossa. Tästä kertovat Suomen menestyminen esimerkiksi Euroopan komission (Euroopan komissio 2022) tai Yhdistyneiden kansakuntien (Yhdistyneet kansakunnat 2022) maiden välisissä digitalisaatiovertailuissa. Olemme yhteiskuntana tehneet oikeita ratkaisuja tieto- ja teknologiapolitiikan saralla erityisesti digitalisaation näkökulmasta. Yritykset ja julkishallinnon eri toimijat virastoista kuntiin, ovat hyödyntäneet hyvin digitalisaatiota omien palveluidensa ja toimintansa kehittämiseen. Suomessa on myös hyvin ymmärretty, että digitalisaatiolla ei ole itseisarvoa vaan se on keino toiminnan ja palveluiden kehittämiseen. Jatkuva edelläkävijyys ei kuitenkaan ole taattua ja uusia merkittäviäkin toimenpiteitä tarvitaan.

Digitalisaation parempi hyödyntäminen tarvitsee ihmiskeskeisen yhteistyön johtamista

Olemme digitalisaation hyödyntämisessä tulleet pisteeseen, jossa moni organisaatio on jo huomannut tai tulee huomaamaan, että oman toiminnan ja palveluiden kehittäminen digitalisaation keinoin omille asiakkaille vaatisi jatkossa myös muiden organisaatioiden kehitystoimenpiteitä. Käytännössä tämä usein näyttäytyy siinä, että oman toiminnan kehittämiseen tarvittava tieto olisi jonkun toisen organisaation hallussa digitaalisessa ja rakenteisessa muodossa. Organisaatiokohtainen kehittäminen digitalisaation avulla on saavuttamassa saturaatiopisteensä ja on etsittävä uusi lähestymistapa.

Julkinen hallinto jakautuu useisiin toimijoihin. Erityisesti valtionhallinto on organisoitunut erikoistuneisiin hallinnonaloihin ja virastoihin. Ihmiskeskeisyyden soveltaminen on erityisen haasteellista, kun virastot näkevät ihmisen ja yrityksen tarpeista ja toiminnasta vain oman kapean sektorinsa.

Organisaatioiden tuleekin jatkossa tarkastella omia asiakkaitaan uudesta näkökulmasta. Asiakas tulee nähdä usean organisaation asiakkaana, kokonaisena ihmisenä tai yrityksenä, jonka arjessa eri tekemiset liittyvät toisiinsa. Tätä lähestymistapaa kutsutaan yleisesti ihmiskeskeisyydeksi, joka pitää sisällään myös yrityskeskeisyyden. Samaan kokonaisuuteen liittyy oleellisesti myös elämäntapahtuman käsite, joka kokoaa yhteen ihmisen kannalta samaan loogiseen kokonaisuuteen kuuluvia asioita. Sama pätee myös liiketoimintatapahtumiin. Edellä mainittu lähestymistapa mahdollistaa digitalisaation potentiaalin paremman hyödyntämisen jopa täysin uusilla ajatusmalleilla antaen samalla mahdollisuuden automatisoida uusia asioita, kun tieto siirtyy toimijoiden välillä digitaalisessa ja rakenteisessa muodossa.

Ihmiskeskeinen elämäntapahtumien digitalisointi vaatii uudenlaista yhteistyötä. Organisaatioiden välinen yhteistyö on monella tavalla hidasta ja työlästä. Keskeinen menestystekijä yhteistyölle on sen johtaminen. On tärkeää, että jatkossa digitalisaation vaatima yhteistyö tunnistetaan ja sitä johdetaan oikealla tavalla. Johdettava yhteistyö on luonteeltaan verkostomaista. Julkisen hallinnonkaan osalta perinteinen hierarkkisen johtamisen malli ei sovellu, koska yhteistyötä tarvitaan valtion, kuntien ja hyvinvointialueiden kesken, jotka eivät ole yhden hierarkian alla. Johtaminen vaikeutuu edelleen, kun mukaan otetaan yksityinen sektori ja järjestöt.

Digitaalinen infrastruktuuri on keskeinen poikkihallinnollisen johtamisen keino

Ihmiskeskeisten elämäntapahtumien toteutus vaatii myös toimivaa digitaalista infrastruktuuria. Digitaalisella infrastruktuurilla tarkoitetaan fyysisten tietoliikenneyhteyksien ja datakeskuksien lisäksi myös yhteisiä ohjelmistokomponentteja, kuten esimerkiksi Suomi.fi-palveluita. Kovan infrastruktuurin lisäksi tarvitaan myös pehmeää digitaalista infrastruktuuria. Pehmeä digitaalinen infrastruktuuri koostuu yhteisistä säännöistä ja toimintatavoista. Esimerkiksi yhteinen standardi e-kuittien rakenteesta tai lainsäädäntö kansallisen palveluväylän käytöstä ovat esimerkkejä pehmeästä digitaalisesta infrastruktuurista.

Digitaalisella infrastruktuurilla vaikutetaan merkittävästi siihen, miten vaikeaa tai helppoa yhteentoimivan poikkihallinnollisten digitaalisten palveluiden kokonaisuuden rakentaminen on. Digitaalinen infrastruktuuri on keskeinen työkalu tarvittavan poikkihallinnollisen yhteistyön johtamisessa.

Ehdotusten arviointi

Yleistä

Digitalisaatio on nykyään osa kaikkea toimintaa. Tämä poikkileikkaavuus tulisi huomioida lähtökohtana tarkasteltaessa vaihtoehtoja tieto- ja teknologiapolitiikan poikkihallinnollisen johtamisen rakenteiksi. Digitalisaation johtamisen kannalta on myös tärkeää tunnistaa, mikä on digitaalista infrastruktuuria ja mikä toiminnan ja palveluiden kehittämistä. Digitaaliseen infrastruktuuriin soveltuu paremmin keskitetty johtamismalli ja toiminnan ja palveluiden kehittämiseen hajautettuun yhteistyöhön perustuva johtamismalli. Raja näiden kahden alueen välillä ei ole tarkka ja sekin kehittyy ajan mittaan.

Digiministerityöryhmä ja digitoimisto 2.0

Vakinaistetaan ja kehitetään edelleen 2021 perustettua digitalisaation, datatalouden ja julkisen hallinnon kehittämisen ministerityöryhmää (digiministeriryhmä) ja digitoimistoa.

Vuonna 2021 perustetut digitalisaation, datatalouden ja julkisen hallinnon kehittämisen ministerityöryhmä ja ministeriöiden yhteinen digitoimisto ovat tulleet tarpeeseen. Digiministerityöryhmä on antanut digitalisaation asioille sen ansaitseman huomion poliittisessa päätöksenteossa. Samalla ministerityöryhmä ja digitoimisto ovat aidosti edistäneet digitalisaation johtamisessa tarvittavaa yhteistyötä. Ministerityöryhmä on myös luonut olosuhteet paremman digitalisaation kokonaistilannekuvan muodostamiselle. Kattava tilannekuva on tärkeä elementti tietopohjaisessa digitalisaation johtamisessa.

Digiministeriö ja digitoimisto –mallia tulisi kehittää jatkossa eteenpäin. Digitoimiston toiminnan jatkuvuuden kannalta olisi tärkeää osoittaa jokaiseen digitoimiston puheenjohtajaministeriöön digitoimiston tehtäviin vakituisia henkilöitä. Jatkuvuuden kannalta olisi myös tärkeää sijoittaa digitoimiston perustoiminnan ylläpitämiseen pieni, mutta vakituinen resurssi valtioneuvoston kansliaan. Digiministerityöryhmällä tulisi myös olla poikkihallinnollisiin digihankkeisiin, kuten esim. elämäntapahtumapalvelukokonaisuuksien toteuttamiseen erillinen budjetti, jolla vahvistettaisiin yhteistyön ohjausvaikutusta (katso kohta Digisektorin yhteiskehitysbudjetti).

Digiministerityöryhmän ja digitoimiston parhaita puolia ovat sen aito yhteistyöhön perustuva malli, joka tukee vahvasti digitalisaation työn luonnetta verkostomaisena johtamiskohteena. Digitoimisto jakaa yhteistyön johtamisvastuuta niille tahoille, jotka ovat myös toimeenpanovastuussa.

Digitoimiston haasteena on ylläpitää jatkuvuutta toiminnassa samalla kun on tarpeen osallistaa ja jakaa vastuuta.

Digiministeri ilman ministeriötä, Tieto- ja teknologiapolitiikan valtiosihteeri

Tieto- ja teknologiapolitiikan vastuuministeri valtioneuvoston kansliassa tai jossain nykyisistä ministeriöistä. / Valtiosihteeri toimii valtioneuvoston kansliassa verkostomaisesti muiden ministeriöiden kanssa tieto- ja teknologiapolitiikan yhteensovittamiseksi ja täytäntöönpanon varmistamiseksi.

Kaikkien digitalisaatioon tai tieto- ja teknologiapolitiikkaan liittyvien asioiden keskittäminen yhdelle taholle, ministerille tai valtiosihteerille voi osoittautua erittäin vaikeaksi. Ensinnäkin katettava alue on erittäin iso. Toiseksi digitalisaation eriyttäminen sektoritoiminnasta tulee olemaan vaikeaa ja roolien asettuminen kestämään. Uusien rakenteiden perustaminen vie aina jossain määrin huomiota itse tekemiseltä.

Digiministeri tai tieto- ja teknologiapolitiikan valtiosihteeri vaatisi käytännössä toimiakseen myös pienen virkamiesesikunnan. Käytännössä tämä esikunta voisi olla hyvin samankaltainen digitoimiston kanssa. Mutta erillisestä esikunnasta muodostuu myös uusi siilo ja toimija monimutkaistamaan yhteistyötä.

Myös digiministeriryhmä olisi ministeristä tai valtiosihteeristä huolimatta edelleen tarpeellinen asioiden poliittista käsittelyä varten. Käytännön toimenpiteet tapahtuisivat tässäkin mallissa sektoriministeriöissä, joiden yhteistyötä tarvitaan.

Ministeri- tai valtiosihteerimallin etuna voi nähdä selkeän edustamisen kansainvälisissä asioissa. Useassa maassa on myös erikseen digiasioista vastuullinen ministeri.

Tieto- ja teknologiapolitiikan valiokunta

Eduskuntaan tieto- ja teknologiapolitiikasta vastaava valiokunta (voi olla lausuntovaliokunta tai antaa myös mietintöjä). Mahdollisuutena on Tulevaisuusvaliokunnan uudistaminen tai kokonaan uusi valiokunta.

Monella asialla lainsäädännössä on vaikutuksia tieto- ja teknologia-asioihin, joita on vaikea tunnistaa ilman erillistä kohdistettua tarkastelua. Esimerkiksi sillä, miten paljon lainsäädäntö nojaa virkamiehen tapauskohtaiseen harkintaan tai rajaukset siitä missä tietoa on maantieteellisesti käsiteltävä, on merkittävä vaikutus tietotekniseen ratkaisuun ja sitä kautta merkittävä vaikutus myös pysyviin kustannuksiin. Tieto- ja teknologiapoliittinen näkökulma tulisi ottaa huomioon systemaattisemmin kaikessa lainsäädäntötyössä.

Lainsäädäntöehdotusten käsittely tieto- ja teknologiapolitiikan valiokunnassa todennäköisesti lisäisi huomiota tieto- ja teknologiapolitiikan näkökulmiin. Tämä voisi mahdollisesti parantaa lainsäädännön ja tietotekniikan mahdollisuuksien hyödyntämisen yhteensovittamista.

Erillinen valiokunta tuo mukanaan myös heikkouksia, mistä ilmeinen on ylimääräisen valiokuntakäsittelyn tuoma lisätyö ja –aika. Todennäköisesti tämä työ ja aika eivät vähentäisi muuta valiokuntatyötä.

Tieto- ja teknologiapolitiikan valiokunta –ajatusta voisi myös kehittää siihen suuntaan, että tieto- ja teknologiapolitiikan näkökulma nostettaisiin omaksi käsittelyvaiheekseen muiden valiokuntien työssä.

Virtuaalinen ministeriö

Moderni verkostomaisesti toimiva ministeriö tieto- ja teknologiapolitiikan hallintorajat ylittävään johtamiseen.

Virtuaalinen ministeriö kuulostaa hyvin samankaltaiselta yhteistyön rakenteelta kuin digitoimistokin. Vaikea nähdä, mitä etuja tai haittoja digitoimistomaisen työn kutsuminen virtuaaliseksi ministeriöksi käytännössä toisi mukanaan. Virtuaalinen ministeriö on uusi käsite ja voi siten tuoda jo tutumpaan digitoimistotyöhön nähden ihmetystä ja lisävaivaa virtuaalisen ministeriön toimivaltuuksien määrittelyssä.

Digisektorin yhteiskehitysbudjetti

Käsitelty aihetta osana kohtaa Digiministerityöryhmä ja digitoimisto 2.0.

Yhtenäinen valtioneuvosto

Tieto- ja teknologiapolitiikkaa laajempi hallintoneuvoston yhtenäistäminen. Kokonaisuudistuksen vaiheittaisessa toteuttamisessa uuden tieto- ja teknologiapolitiikan lohkon toteutus olisi ensimmäinen askel.

Nykyistä yhtenäisempi valtioneuvosto voisi parhaimmillaan nopeuttaa ja selkeyttää poikkihallinnollisten digihankkeiden käynnistymistä. Toisaalta on vaikeaa nähdä, miten järjestelmässä, jossa valtioneuvosto koostuu eri puolueiden ministereistä ja ministereiden johtamista ministeriöistä, voisi valtioneuvosto olla riittävän yhtenäinen, jotta hyödyt ilman muita yhteistyörakenteita saavutettaisiin.

Johtopäätökset

Tieto- ja teknologiapolitiikan poikkihallinnollisen johtamisen kehittämistä arvioitaessa on tärkeä huomioida, että digitalisaatio, tietotekniikka ja jopa tieto ovat työkaluja saavuttaa laadukkaampia, tehokkaampia ja automaattisempia palveluja tai toimintoja. Tieto- ja teknologiapolitiinen näkökulma voidaan nähdä lähes kaikessa yhteiskunnan toiminnassa ja siten se onkin huomioitava melkein kaikessa tekemisessä. Yhteentoimivuus, yhteiset ja uudelleenkäytettävät komponentit ja toimintamallit luovat yhteistä digitaalista infrastruktuuria, mikä edesauttaa kustannustehokkuutta ja tuottaa parempia palveluita.

Tieto- ja teknologiapolitiikan johtamista on vaikeaa, ellei mahdotonta kokonaan keskittää, tai kokonaan hajauttaa. Aihe on monitahoinen ja monimutkainen, eivätkä liian yksinkertaiset ratkaisut ole riittäviä. Tieto- ja teknologiapolitiikan johtaminen on luonteeltaan verkostomaista yhteistyötä.

Edellä kerrottuun perustuen suosittelen tieto- ja teknologiapolitiikan johtamisen kehittämistä perustuen digiministerityöryhmään ja digitoimistoon. Digiministeriryhmä ja digitoimisto tarvitsevat yhteiskehitysbudjetin tuekseen poikkihallinnollisten hankkeiden tukemiseen riittävällä tavalla. Eduskunnan valiokuntatyötä tulisi kehittää niin, että tieto- ja teknologiapoliittiset näkökulmat tulisivat paremmin huomioitua. Erillinen valiokunta ei todennäköisesti tuota hyötysuhteeltaan optimaalisinta ratkaisua.

Viitteet

Euroopan komissio (2022) The Digital Economy and Society Index (DESI). https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/desi (viitattu 21.10.2022)

Yhdistyneet kansakunnat (2022) UN e-government surveys. https://publicadministration.un.org/en/Research/UN-e-Government-Surveys (viitattu 21.10.2022)