Teknologian mahdollisuuksien hyödyntäminen julkishallinnossa vaatii yhteistä tekemistä ja vahvaa koordinaatiota

Nina Nissilä

Sisällys

Motiivit 3

Ehdotusten arviointi 6

Digiministerityöryhmä ja digitoimisto 2.0 6

Yhteistyö ja verkostoituminen 7

Digisektorin yhteiskehitysbudjetti 7

Johtopäätökset 9

Motiivit

Julkisten palvelujen kehittäminen tarvitsee tuekseen tehokkaampaa tiedonvälitystä ja tietojen yhteiskäyttöä. Nykytilanteessa julkisten palvelujen asiakkaiden tiedot ovat epäyhtenäisessä muodossa ja sijaitsevat hajallaan eri toimijoiden tietojärjestelmissä. Tietojen kirjaamista koskevat käytännöt taas ovat kirjavia. Palvelujen vaikuttavuudesta on vaikea saada ajantasaista ja luotettavaa tietoa, joten tietoon perustuva johtaminen ei ole mahdollista. Ajantasainen tieto esimerkiksi palvelujen käytöstä, asiakkaiden käyttäytymisestä, palveluprosesseista, kustannuksista ja vaikuttavuudesta tukisi päätöksentekoa niin alueellisella kuin valtakunnallisella tasolla.

Tiedonhallintalain (906/2019) tarkoituksena oli varmistaa viranomaisten tietoaineistojen yhdenmukainen ja laadukas hallinta, mahdollistaa viranomaisten tietoaineistojen turvallinen ja tehokas hyödyntäminen ja edistää tietojärjestelmien ja tietovarantojen yhteentoimivuutta. Lain esitöiden mukaan sen tarkoituksena oli myös luopua menettelyistä, joissa hallinnon asiakkaan pitää toimittaa sellaisia todistuksia tai otteita, joiden antajana on toinen viranomainen tai toimija. Tältä osin lain tavoitteet ovat jääneet saavuttamatta, sillä julkisen hallinnon asiakas joutuu edelleen usein toimimaan tiedonkuljettajana eri viranomaisten välillä.

Paremmalla tiedonhallinnalla voitaisiin lisätä palvelujen vaikuttavuutta ja tehokkuutta. Yhtenäinen tietopohja tukisi asiakkaiden palvelutarpeen tunnistamista ja ohjaamista oikeisiin palveluihin. Palveluntarpeen tunnistamisessa voitaisiin hyödyntää asiakkaan tietämystä omasta tilanteestaan ja tarjota asiakkaille sitä varten esimerkiksi itsearviointivälineitä. Myös palvelujen toteuttaminen edellyttää tehokkaampia tiedonhallinnan ratkaisuja.

Tietojen hyödyntäminen edellyttää poikkihallinnollista otetta. Tiedonvälitystä, tietojen yhteiskäyttöä sekä kansalaisten asioinnin kehittämistä tulisikin edistää yli ministeriö- ja hallintorajojen.

Uusi digitalisaation, datatalouden ja julkisen hallinnon ministerityöryhmä päätti digitaalisen kompassin laatimisesta kevään 2022 aikana. Digikompassissa on luotu digitalisaatiolle ja datataloudelle yhteinen kansallinen visio ja tavoitteet vuoteen 2030. Digitoimisto vastaa Suomen digitaalisen kompassin valmistelusta. Julkisten palvelujen digitalisointi on yksi digikompassin neljästä osa-alueesta. Siinä keskeistä on ihmiskeskeinen julkinen hallinto ja julkisten palvelujen kehittäminen elämäntapahtumalähtöisesti. Digikompassin yhteydessä on todettu[1], että vireillä on lukuisia digitalisaatioon, datatalouteen ja tiedon hyödyntämiseen liittyviä hankkeita, jotka ovat yhteensä satojen miljoonien eurojen arvoisia. Vahvempaa kokonaiskuvaa ja koordinaatiota tarvitaan, jotta hankkeilla saavutettava hyöty on mahdollisimman suuri. Koordinaatiolla varmistetaan myös hankkeiden yhteentoimivuus ja se, että niiden opit ovat laajalti hyödynnettävissä.

Digikompassin visiot muistuttavat sosiaaliturvauudistuksen yhteydessä käsittelyssä olevia, sosiaaliturvan digitalisaatiota koskevia visioita ja tavoitteita. Keväällä 2020 asetetun

[1] Ministeriryhmä linjasi Suomen digikompassista – tavoitteena olla EU-maille suunnannäyttäjä (valtioneuvosto.fi)

parlamentaarisen sosiaaliturvakomitean toimikausi on 23.3.2020–31.3.2027. Sosiaaliturvakomitean tehtävänä on uudistaa sosiaaliturvaa kokonaisuutena. Komitea on linjannut myös sosiaaliturvan toimeenpanon uudistamisesta ja digitalisaation edistämisestä. Parhaillaan komitea työstää maaliskuussa 2023 julkaistavaa välimietintöä. Siinä linjataan uudistamisesta ja tehdään ehdotuksia, joita seuraava hallitus voi ottaa ohjelmaansa. Digikompassin tavoin elämäntilannelähtöinen asiointi on tavoitteena myös sosiaaliturvan digitalisaatiossa. Sosiaaliturvauudistuksessa nähdään myös digitaalinen identiteetti ja digitaalinen lompakko tärkeinä tavoitteina.

Sosiaaliturvakomitean kokouksissa[2] on syksyllä 2022 keskusteltu sosiaaliturvan toimeenpanon monimutkaisuutta ja digitalisaation mahdollisuuksia selvittäneen työryhmän ehdotuksista[3] sosiaaliturvan digitalisaation edistämiseksi. Ehdotusten mukaan sosiaaliturvan toimeenpanon ja tiedonhallinnan ohjauksen edellyttämät lainsäädännön kehittämistarpeet sekä niiden toteuttamisen vaihtoehdot pitäisi selvittää. Lisäksi pitäisi laatia asiakkaiden tarpeisiin perustuva digitalisaation strategia, joka kuvaa vuosien 2023–2030 aikana esitettävät toimenpiteet sähköisen asioinnin, viranomaisten välisen tietojenvaihdon ja kansallisen tietopohjan kehittämiseksi. Tiedonhallinnan kehittämistarpeita on kuvattu sosiaaliturvakomitean monimutkaisuutta koskevassa ongelmaraportissa.

Julkisen hallinnon asiakkaiden elämäntilannelähtöistä asiointia täytyisi edistää poikkihallinnollisesti, ministeriöiden toimialarajat ylittäen. Sosiaaliturvauudistuksen yhteydessä havaitut ongelmat ja ratkaisulinjaukset tulisi huomioida muissa digitalisaation hyödyntämiseen tähtäävissä valtionhallinnon hankkeissa. Toimijoille tulisikin asettaa yhteisiä tavoitteita. Lisäksi tarvitaan yhteistä koordinaatiota, jotta tavoitteisiin päästään.

Myös tietojärjestelmien ja tietorakenteiden pitäisi tukea yhtenäistä tiedontuotantoa. Palveluprosesseista kerättävää tietoa tulisi kerätä yhteiseen tietovarantoon. Tietojärjestelmiä ja tietorakenteita koskevien ratkaisujen tulisi olla kansallisia.

Nykytilanteessa ihmisen on vaikea saada käsitystä siitä, miten häntä koskevia tietoja käytetään. Tietojen hyödyntämisen tulisi olla nykyistä läpinäkyvämpää ja asiakkaalla tulisi olla mahdollisuus vaikuttaa tietojensa käsittelyyn. Ihmisten mahdollisuuksia oman tiedon hallintaan täytyykin lisätä. Aito läpinäkyvyys edellyttää kuitenkin sitä, että tietojen käsittelyä koskevat tiedot sekä tietojen käsittelyä koskevat tahdonilmaisupalvelut olisivat saatavissa ”yhdeltä luukulta”, helposti ja vaivattomasti. Tällaisten tiedollisten perusoikeuksien toteuttaminen vaatii sekin poikkihallinnollista yhteistyötä ja koordinaatiota.

Eri ministeriöiden digihankkeet ja -ohjelmat tähtäävät samoihin tavoitteisiin, ja Sanna Marinin hallituskaudella näiden ohjelmien välistä yhteistyötä on lisätty. Tarvitsemme kuitenkin vielä systemaattisempaa ja jämäkämpää yhteisen tekemisen johtamista, jotta yhteiset tavoitteet saadaan saavutettua ja kaikki toimijat tähtäävät samaan maaliin. Samoja tavoitteiden edistämisestä eri hankkeilla seuraa herkästi tekemisen sekavuutta ja päällekkäisyyttä sekä erilaisia valtakiistoja. Pahimmillaan tärkeät tavoitteet saattavat jäädä saavuttamatta esimerkiksi johtamiseen ja ohjaamiseen liittyvien epäselvyyksien vuoksi.

---

[2] Sosiaaliturvakomitean kokouksessa käsiteltiin ehdotuksia nykyjärjestelmän uudistamiseksi - Sosiaali- ja terveysministeriö (stm.fi)
[3] Liite 7 Toimeenpano ja digitalisaatio (stm.fi)

Vuonna 2022 johtaminen tarkoittaa pitkälti aidon vuoropuhelun synnyttämistä ja mahdollistamista. Autoritäärinen käskyttäminen on mennyttä elämää, mutta johtamiseen tarvitaan kuitenkin tietyt rakenteet ja päätöksentekomallit. Organisoimalla asioita rakenteellisesti saadaan aikaan muutoksia, mutta on muistettava, että rakenteiden uudistaminen viivästyttää usein varsinaisen kehittämisen etenemistä. Organisaatiomuutokset vievät oman aikansa, ja siksi niiden tarkoituksenmukaisuutta tulisi pohtia tarkkaan. Sen sijaan erilaisissa kehittämishankkeissa tarvitaan koordinointia. Koordinaatiomalli on toiminut erittäin hyvin kokonaisuuksissa, joissa osa-alue on ollut yhden ministeriön vastuulla. Myös sote-uudistuksen toimeenpanohanke vaikuttaa olevan hyvä esimerkki onnistuneesta koordinoinnista ministeriöiden yhteisvastuulla. Ainakin Kelaan sote-uudistuksen vastuuministeriöiden yhteinen koordinointi ja selkeä työnjako ovat näyttäytyneet positiivisesti uudistuksen etenemistä tukevana asiana.

Ehdotusten arviointi

Valitun tieto- ja teknologiapolitiikan toteutumisen edellytys on sen onnistunut toimeenpano. Tieto- ja teknologiapolitiikka voidaan muodostaa omana kokonaisuutenaan, mutta se tulisi toimeenpanna osana toiminnan normaalia kehittämistä niiden toimesta, jotka päättävät julkisen hallinnon toimintamalleista, periaatteista ja linjauksista. Pelkkä teknologian hyödyntäminen ei toteuta politiikan tavoitteita, vaan muutosten tulisi olla laajempikantoisia.

Digitalisaatio on ollut esillä julkisen hallinnon kehittämistoiminnassa jo useita vuosia. Monissa yhteyksissä digitalisaatio ja digitointi on sulautettu yhdeksi muutokseksi, ja digitalisaation syvin olemus eli toimintatapojen muutos teknologian hyödyntämiseksi parhaalla mahdollisella tavalla on unohdettu. Usein digitalisaatiossa onkin keskitytty sähköistämään olemassa olevia prosesseja, tai itse prosesseja on muutettu vain sen verran kuin on välttämätöntä. Digitalisaatio on myös vastuutettu hajautetusti ilman varmennusta siitä, että sen tekemiseen olisi riittävästi tahtoa, rahaa tai osaamista.

Julkishallinnon toimintatapojen muutoksen pitäisi käynnistyä kokonaisvaltaisella toiminnan arvioinnilla asiakkaan näkökulmasta katsottuna. Siiloutuneen julkishallinnon haaste on ymmärtää, että eri siilojen asiakkaana on yksi ja sama taho: henkilöasiakas, yritys tai muu yhteiskunnan jäsen.

Kelan näkökulmasta esiin tuodut ehdotukset digitalisaation johtamisesta tai ohjaamisesta ovat oikeansuuntaisia, mutta ne eivät kaikilta osin osu oikeaan. On keskeistä varmistaa, että valittua suuntaa voidaan toimeenpanna pitkäjänteisesti yli hallituskausien ja että muutos tapahtuu siellä, missä toimintaa johdetaan ja palvelumalleihin liittyviä päätöksiä tehdään. Tärkeintä on, että tieto- ja teknologiapolitiikan johtaminen ei ole erillään toiminnan johtamisesta. Huonoin vaihtoehto on rakentaa tieto- ja teknologiapolitiikalle oma erillinen siilo irrallaan varsinaisesta toiminnasta. Arvioimme tässä kolmea esitettyä ehdotusta näistä lähtökohdista.

Digiministerityöryhmä ja digitoimisto 2.0

Vuonna 2021 käynnistetyt digiministerityöryhmä ja digitoimisto ovat tieto- ja teknologiapolitiikan toimeenpanon näkökulmasta tarpeellisia mutta eivät riittäviä toimia. Niiden muodostaminen on osoittanut sitoutumista yhteiseen asiaan ja edistäneet ylimmän poliittisen johdon osaamista tieto- ja teknologiapolitiikan alueella. Samalla ne ovat kuitenkin osoittaneet, että yhteiset tavoitteet eivät toteudu, jos työhön ei aidosti osallistu koko julkinen hallinto.

Erillisten ryhmien ja toimijoiden haasteena on se, että ne ovat irrallaan toiminnan kehittämisestä. Niinpä tieto- ja teknologiapolitiikan tavoitteet voidaan nähdä toiminnan kehittämisestä irrallisina ja erillään edistettävinä asioina. Se antaa samalla myös mahdollisuuden ulkoistaa vastuun muutoksen edistämisestä toisille. Tämä johtaa siihen, että teknologian hyödyntämistä ei tosiasiallisesti kyetä johtamaan hallitusti vaan digitalisaatiota johdetaan toiminnan kehittämisestä erillään ja erilaisilla tavoitteilla.

Myös matka digiministerityöryhmän, digitoimiston ja yksittäisen lainvalmistelijan välillä on pitkä: tieto- ja teknologiapolitiikan tavoitteet ja merkitys eivät välttämättä kantaudu yksittäiseen lainvalmisteluun. Toimeenpanovaiheessa lain kirjain kuitenkin sanelee sen, miten se toimeenpannaan. Jos lainsäädäntö ei mahdollista teknologian parasta mahdollista hyödyntämistä, tieto- ja teknologiapolitiikan tavoitteet eivät toteudu.

Työryhmien ja toimistojen kyky vaikuttaa muualla tehtäviin päätöksiin on myös asia, jota tulisi tarkastella. Niin kauan kuin yhteiset tavoitteet ovat vain suosituksia, virastot ja ministeriöt voivat valita ne suositukset, joita noudattavat.

Yhteistyö ja verkostoituminen

Asiakkaan julkiselta hallinnolta saama palvelu on kooste useiden eri laitosten, virastojen ja toimijoiden palveluita. Monissa tilanteissa palvelu myös ylittää julkisen ja yksityisen palvelun rajan, ja yksityinen palvelunantaja toteuttaa julkisena alkaneen palvelun.

Asiakas voi saada palvelunsa saumattomasti ja vaivattomasti vain, jos kaikki palvelun tuottamiseen, järjestämiseen ja rahoittamiseen osallistuvat tahot toimivat yhdessä yhteisen asiakkaan palvelemiseksi. Jos eri toimijoiden, ohjaavien tahojen tai lainsäätäjien näkemys oikeasta tai hyvästä palvelusta tai oletus asiakkaan tarpeista poikkeaa toisistaan, asiakas kohtaa hajanaisen ja haastavan palveluketjun. Pahimmillaan tämä voi tarkoittaa kasvavaa palvelutarvetta lisääntyvän häiriökysynnän muodossa ja siten kasvattaa resurssien tarvetta. Usein palvelutarpeen joutuu tyydyttämään toimija, joka ei välttämättä ole oikea vastuutaho mutta joka on helposti lähestyttävä.

Yhteisen asiakkaan tunnistaminen, yhteistyö yli siilorajojen ja yhteinen keskustelu tavoitteista, valinnoista ja päätöksistä auttaa tuottamaan palvelut asiakkaalle ja julkiselle hallinnolle vaivattomimmalla ja tehokkaimmalla tavalla, jos samalla pystytään avoimesti haastamaan totutut toimintamallit ja uudistamaan niitä yhteisen asian hyväksi.

Avoin yhteistyö mahdollistaa kaikkien osapuolten mukaan ottamiseen jo valmisteluvaiheessa, ja tätä tulisikin edistää kaikilla tasoilla. Verkostomaisen toiminnan onnistuminen edellyttää kuitenkin sitä, että kaikilla osapuolilla on kyvyt, rahoitus ja lupa osallistua yhteiseen tekemiseen, vaikka se saattaisi olla yksittäiselle toimijalle vain menoerä ilman havaittavaa hyötyä. Hyöty yhteiskunnalle saattaa toteutua toisessa paikassa pienentyneinä toimintakuluina, vähentyneenä avuntarpeena tai lisääntyneenä verokertymänä. Hajautettu ja absoluuttinen hyötyjen tavoittelu voi osaoptimointina johtaa kokonaisuuden negatiiviseen tehokkuuskehitykseen. Eri toimijoita voidaan kannustaa osallistumiseen organisoimalla yhteistyömallin toiminta koordinoidusti. Erityisesti julkishallinnon toimijoita voi olla tarpeen kannustaa myös taloudellisesti osallistumaan aktiivisesti yhteiseen työhön.

Digisektorin yhteiskehitysbudjetti

Poikkihallinnollinen yhteistyö vaatii tuekseen talouden toimintamallit, jotka mahdollistavat joustavan yhteistyön yli organisaatiorajojen tulossopimusten sitä estämättä. Edelli-

sessä kohdassa mainittu osaoptimointi on reaalinen ongelma tämän hetken rahoitusmalleissa, eikä organisaatiorajat ylittäviä hankkeita ole kyetty toteuttamaan. Siten yhteiskehitysbudjetin toteuttaminen on välttämätöntä.

Muodostamalla useille toimijoille jaettu, yhtä yhteistä tavoitetta toteuttava budjetointimalli pystytään kehittämistä ohjamaan kohti yhteistä maalia. Samalla pystytään varmistamaan, että rahoitus käytetään vain tavoitteen toteuttamiseen eikä muihin organisaation kuluihin.

Pullonkaulaksi voi muodostua rahoituksen sitominen teknologian hyödyntämiseen. Digitalisaatio ei ole pelkkää teknologian hyödyntämistä vaan myös toimintamallien uudelleenarviointia ja muuttamista. Yhteiskehitysbudjettien tulisikin kohdistua organisaatioiden ydintoimintojen kehittämiseen teknologian mahdollisuuksia täysmääräisesti hyödyntäen.

Kuten aiemmin on mainittu, onnistunut lopputulos edellyttää yhä useammin julkisen ja yksityisen sektorin saumatonta yhteistyötä. Rahoituksen suuntaaminen yksityiselle sektorille on haastavaa, ja vaikka yksityisten toimijoiden olisi mahdollista saada taloudellista hyötyä, voi olla perusteltua arvioida ns. allianssimallin soveltuvuutta tällaisiin hankkeisiin.

Kuten yhden toimijan hankkeissa, myös yhteiskehityshankkeissa on pystyttävä määrittelemään kehittämisen jälkeen tulevan palvelutuotannon ja ylläpidon vastuutaho ja osoitettava sille toiminnan edellyttämä rahoitus.

Johtopäätökset

Kansaneläkelaitoksen näkemyksen mukaan digisektorin yhteiskehittämiseen tarvitaan lisää organisointia ja raamitusta. Koordinointi ja ohjaaminen kaipaa yhteisiä ministeriöiden hallinnonrajat ylittäviä foorumeita ja samalla myös vahvempaa yksittäisten hankkeiden ja kehittämistoimien ohjausta. Päätöksentekomekanismit ja –paikat tulee määritellä selkeästi. Kaikkien toimeenpanijoiden tulee olla mukana kulloinkin työn alla olevan kokonaisuuden suunnittelussa alusta alkaen.

Kaikki esitetyt toimenpiteet johtavat oikeaan suuntaan eli pois vallitsevasta siilomaisesta työskentelystä samoja tavoitteita kohden. Kysymys on siitä, miten massiivisesti esimerkiksi digitalisaatioon liittyvää työtä halutaan lähteä organisoimaan tulevaisuudessa. Halutaanko esimerkiksi vahvistaa verkostomaista yhteiskehittämistä vai ennemmin luoda vahvan päätäntävallan digiministeriö?

On erittäin tärkeää, että tulevaisuudessa myös tieto- ja teknologiapolitiikkaan liittyvät lainsäädäntömuutokset työstetään yhteisesti toimeenpano-organisaatioiden kanssa. Tämä on todettu hyväksi malliksi esimerkiksi sosiaaliturvaetuuksien muutoksia säädettäessä. Toimeenpanijoiden ymmärrys lain sisällöstä kasvaa merkittävästi heti alusta asti, ja toimeenpanon näkökulma voidaan paremmin huomioida lainsäädäntötyössä. Lisäksi muutosten toimeenpano nopeutuu merkittävästi, kun toimeenpanija on ollut alusta asti mukana lainsäädäntöprosessissa sen sijaan, että se rupeaisi tulkitsemaan säännöksiä vasta lain ollessa lähes valmis. Tätä mallia pitäisikin edistää jokaisessa lainsäädäntömuutoshankkeessa, mikä vaatii rakenteiden uudistamista.

Tieto- ja teknologiapolitiikan tavoitteiden saavuttamiseksi eri hankkeiden ja kehittämistoimenpiteiden rahoitus tulee toteutusmallista riippumatta varmistaa. Rahoituksen varmistaminen voi edellyttää joistakin tavoitteista tai päämääristä luopumista. Yhteiskehittämisen mallien edistämiseksi täytyy kehittää raamit ja toimintatavat, joissa yksittäisen toimijan rahoituksen väheneminen ei ole este yhteisten tieto- ja teknologiapoliittisten tavoitteiden edistämiselle.