

**Sähköisten
asiointipalvelujen
kehittäminen
julkishallinnossa**

VALTIONTALOUDEN TARKASTUSVIRASTO



VALTIONTALouden TARKASTUSVIRASTON
TARKASTUSKERTOMUS 120/2006

Sähköisten asiointipalvelujen kehittäminen julkishallinnossa



EDITA PRIMA OY

VALTIONTALOUDEN TARKASTUSVIRASTO
TARKASTUSKERTOMUS DNRO 351/54/04
3.3.2006

Valtiontalouden tarkastusvirasto on suorittanut vahvistamaansa tarkastussuunnitelmaan sisältyneen (nro 20124) sähköisten asiointipalvelujen kehittämistä julkishallinnossa koskeneen tarkastuksen.

Tarkastuksen perusteella tarkastusvirasto on antanut asiassa seuraavan sisältöisen tarkastuskertomuksen, joka lähetetään valtiovarainministeriölle, sisäasiainministeriölle, sosiaali- ja terveysministeriölle, työministeriölle, valtioneuvoston kanslialle, Verohallitukselle, Väestötietokeskukselle, Suomen Kuntaliitolle, julkisen hallinnon tietohallinnon neuvottelukunnalle sekä valtiontilintarkastajille.

Suoritettuun tarkastukseen kohdistuvan jälkiseurannan yhteydessä tarkastusvirasto tulee erikseen selvittämään, mitä toimenpiteitä tarkastuskertomuksessa todettujen epäkohtien korjaamiseksi on tehty.

Tarkastusjohtaja



Jarmo Soukainen

Ylitarkastaja



Eeva Miettinen

Asiasanat:

Sähköinen asiointi, tietohallinto, tietojärjestelmäarkkitehtuuri,
tietoyhteiskuntaohjelma, verkkopalvelustrategia

SISÄLLYS

TIIVISTELMÄ	7
RESUMÉ	12
1 JOHDANTO	17
2 TARKASTUSASETELMA	20
2.1 TARKASTUKSEN TAVOITTEET, KYSYMYKSET JA RAJAUKSET	20
2.2 TARKASTUKSEN ARVIOINTIPERUSTEET	21
2.3 TARKASTUKSEN AINEISTOT JA MENETELMÄT	21
3 TARKASTUSHAVAINNOT	23
3.1 SÄHKÖISEN ASIOINNIN KEHITTÄMISTÄ KOS- KEVAT PERIAATEPÄÄTÖKSET JA OHJELMAT	23
3.1.1 Valtioneuvoston periaatepäätös sähköisestä asioinnista, palvelujen kehittämisestä ja tiedonkeruun vähentämisestä	23
3.1.2 Valtioneuvoston periaatepäätös valtionhallinnon tietohallinnon kehittämisestä	23
3.1.3 Julkisen hallinnon sähköisen asioinnin toimintaohjelma 2002 - 2003	24
3.1.4 Hallituksen strategia-asiakirjat	25
3.2 TOIMENPITEET SÄHKÖISEN ASIOINNIN YLEISEKSI KEHITTÄMISEKSI	25
3.2.1 Valtiovarainministeriö	25
3.2.2 Valtioneuvoston kanslia – tietoyhteiskuntaohjelma ..	38
3.2.3 Sisäasiainministeriön hallinnonala ja yhteistyö kuntien kanssa	42
3.3 KEHITTÄMISHANKKEIDEN TARKASTELUA	57
3.3.1 Sähköisten palvelujen kehittämiseen ja toteuttamiseen liittyviä ongelmia	57
3.3.2 Valtion tietohallinnon menot ja sähköisen asioinnin hankkeiden rahoitus	61
3.3.3 Eräiden valtakunnallisten hankkeiden suunnittelu ja toteuttaminen	63

4 TARKASTUSVIRASTON KANNANOTOT	79
LÄHTEET	87
LIITE	95

SÄHKÖISTEN ASIOINTIPALVELUJEN KEHITTÄMINEN JULKISHALLINNOSSA

Tarkastuksen pääkysymyksenä oli kartoittaa julkishallinnon sähköisen asioinnin kehittämisen tilaa keskeisiin tavoitteisiin nähden. Tarkastuksessa pyrittiin muun ohella selvittämään, miten sähköisen asioinnin kehittämisessä on kyetty koordinoimaan eri viranomaisten ja toimielimien työtä ja käynnistettyjä hankkeita sekä missä laajuudessa ja millä perusteella valtio on kohdentanut rahoitusta sähköisen asioinnin hankkeisiin. Nykytilanteeseen liittyvien ongelmien kartoituksen ohella tavoitteena oli tuoda esille mahdollisia kehittämisuosituksia.

Tarkastus perustui pitkälti viranomaishaastatteluille, joita käytiin valtiovarainministeriössä, sisäasiainministeriössä, sosiaali- ja terveysministeriössä, työministeriössä, valtioneuvoston kansliassa, Verohallituksessa, Väestörekisterikeskuksessa ja Suomen Kuntaliitossa. Tarkastuksen aikana on seurattu hallinnon kehitystä, perehdytty laajaan asiakirja-aineistoon sekä osallistuttu aiheeseen liittyviin koulutus- ja tiedotustilaisuuksiin. Näiden pohjalta on pyritty muodostamaan kuva tavoitteiden toteutumisesta, toimenpiteiden ohjauksesta sekä kehityksen yleisistä esteistä ja kehittämistarpeista.

Tarkastuksessa keskityttiin kansalaisille ja yrityksille suunnattuihin sähköisiin palveluihin. Yksittäisiä hankkeita koskeva lähempi tarkastelu painottui pääosin eräisiin sellaisiin kehittämiskohteisiin, joilla on katsottu olevan valtakunnallista merkittävyyttä.

Sähköisen asioinnin kehittäminen ja ohjaus

Valtion tietohallinnon ja sähköisten palvelujen ohjauksen toimivaltasuhteista ei ole toistaiseksi olemassa erillistä yhtenäistä lainsäädäntöä. Viranomaisten velvoitteista on yleisellä tasolla säädetty niiden toimintaa koskevissa säädöksissä. Kehittämistoimet ovat perustuneet pitkälti valtioneuvoston periaatepäätöksiin ja muihin hallinnossa tehtyihin linjauksiin. Viranomaisille ja viranomaistehtäviä hoitaville elimille on annettu kehittämiseen ja seurantaan liittyviä, usein päällekkäisiä tehtäviä. Vastuuta on annettu myös elimille, joi-

den vaikuttamismahdollisuudet ovat niiden asemaan nähden olleet varsin vähäiset (esimerkiksi JUHTA ja Rekisteripooli). Vastuu on hajautunut laajalti hallinnossa eikä millään taholla ole muodostunut kokonaiskuvaa sähköisen asioinnin kehittämissuunnista ja toteutusvaiheista.

Sähköisen asioinnin kehittäminen tulee kytkeä selvemmin toimintojen kokonaiskehittämiseen ja prosessien uudistamiseen. Tässä työssä paras asiantuntemus on toiminnoista vastaavilla viranomaisilla. Eräät kehittämis- ja ohjaustoimet edellyttävät kuitenkin aiempaa suurempaa keskittämistä sekä riittävien asiantuntijaresurssien varmistamista.

Sähköisen asioinnin kehittäminen on monelta osin julkishallinnon yhteinen tehtävä. Siksi on tärkeää, että eri osapuolten vastuut ja tehtäväjako määritellään selkeästi sekä lainsäädäntö- että strategia- tasolla. Julkisen hallinnon tietohallinnon neuvottelukunnan (JUHTA) ja sen antamien JHS-suositusten asema tulee määritellä uudistusten yhteydessä.

Julkishallinnon tietohallinnon ohjaus- ja koordinoitkysymykset ovat hetkellä esillä sekä valtion että kuntien valtakunnallisissa kehittämishankkeissa.

Tietojärjestelmien kirjavuus ja hajautettu hankinta

Tietojärjestelmähankkeiden suunnittelun ja toteuttamisen sektori- kohtaisuudesta ja tietohallinnon hajanaisuudesta johtuen järjestelmiä on kehitelty usein varsin itsenäisesti ministeriö-, alue- ja paikallistasolla. Tämän seurauksena niin valtion kuin kuntien tietojärjestelmät ovat pitkälti yhteentoimimattomia. Yhtenäisiä tietojärjestelmäarkkitehtuureja on toistaiseksi kehitelty vähäisessä määrin. Samoin yhteisten rajapintojen ja sanastojen luominen olemassa oleviin tietojärjestelmiin on suurelta osin kehitteillä.

Ulkopuolisten konsulttien työn osuus on ollut suunnittelussa ja kehittämisessä merkittävä. Kun suunnittelu- ja kehittämistoimet on hoidettu organisaatiokohtaisesti eri konsultteja käyttäen ja vastavassa työssä aiemmin hankittua tietoa hyödyntämättä, on tällä ollut tietohallintahankkeiden kustannuksia lisäävä vaikutus.

Mikäli valtion IT-toimintojen konserniohjauksen keskittämistä koskevat suunnitelmat toteutuvat, valtiovarainministeriön tulisi muun ohella ottaa aiempaa enemmän vastuuta sähköisen asioinnin yhteisten arkkitehtuurien valinnasta ja määrittämisestä, rajapintojen

luomisesta ja sanastotyöstä sekä julkishallinnon merkittävimpien yhteisten tietovarantojen hallinnasta ja hyödyntämisestä. Laajempina kokonaisuuksina tapahtuvia, yli organisaatorajojen ulottuvia hankintoja tulisi edistää uudistamalla hankintamenettelyjä.

Hankesuunnittelu, priorisointi ja hankkeiden rahoitus

Hajautetun tietohallinnon ja vähäisen koordinoinnin seurauksena sähköisen asioinnin eri hankkeita ja niihin liittyvää rahoitusta ei ole kyetty asettamaan tärkeysjärjestykseen koko hallinnon tasolla. Poikkeuksen muodostaa tietoyhteiskuntaohjelman puitteissa tehty hankepriorisointi, mutta sen vaikutukset rahoituksen suuntaamiselle ovat olleet rajalliset.

Tietohallintomenot on toistaiseksi mielletty enemmänkin kustannuksina kuin tuottavuutta lisäävinä investointeina. Toteuttamisvaihtoehtoja tulisi kuitenkin tarkastella hyöty-kustannusanalyysien avulla hankkeiden suunnittelu- ja käynnistysvaiheessa. Hallinnon sähköistäminen tulee kytkeä aiempaa kiinteämmin toimintaprosessien ja työtapojen uudistamiseen. Hankesuunnittelussa tulee ottaa huomioon myös kansainvälinen kehitys ja muualla hankitut kokemukset.

Valtion tietohallintomenot olivat vuonna 2004 yhteensä lähes 600 miljoonaa euroa. Sähköisten asiointipalvelujen kokonaisrahoituksesta ei ole saatavissa tietoa, koska näiden menojen erityisluokasta on useimmiten puuttunut.

Sähköisten palvelujen suunnittelu, ohjaus ja rahoitus tulee kytkeä kiinteämmin toisiinsa. Valtakunnallisesti toteutettavat hankkeet ja niiden rahoitus tulisi määrittellä erikseen. Myös rahoituksen seuranta on tärkeää muun muassa hankepriorisointia tehtäessä.

Hankkeiden seuranta ja arviointi

Julkishallinnossa ei ole tehty kokonaiskartoitusta sähköisistä palveluhankkeista ja niiden toteutuksesta. Yhteiskunnan perus- ja muiden rekisterien hyväksikäyttöasteesta ei myöskään ole saatavissa tietoa. Toteutettuja hankkeita on arvioitu satunnaisesti ja useimmiten erityiseen tarkasteluun otettujen case-hankkeiden yhteydessä. Tiedon puute hankituista kokemuksista on osaltaan muodostanut esteen onnistuneiden ratkaisujen laajemmalle hyväksikäytölle.

Päätöksenteossa yhteisesti hyödynnettävän tiedon määrää tulisi lisätä. Sähköisten palvelujen onnistuneisuutta tulisi arvioida systemaattisesti vertailukelpoisin mittarein. Saatuja kokemuksia sekä uusia ideoita ja hyviksi osoittautuneita ratkaisumalleja olisi aiheellista koota yhteisiin tietopankkeihin. Viimeksi mainittuja toimenpiteitä koskeva selvitystyö on nyttemmin käynnistynyt tietoyhteiskuntaohjelman puitteissa.

Tietosuoja ja henkilön sähköinen tunnistaminen

Tiedonhallintaan liittyy esteitä varsinkin alueilla, joissa siirretään ja käsitellään arkaluonteisia ja salassa pidettäviä henkilötietoja. Tarkastuksessa suurimmat ongelmat nousivat esille sosiaali- ja terveydenhuollon sektoreilla sekä viranomaisten välisen yhteispalvelun järjestämisessä, joissa voimassa oleva lainsäädäntö ei täysin vastaa perustuslain asettamia vaatimuksia. On erittäin tärkeää, että tällä hetkellä vireillä olevat lainuudistukset saatetaan voimaan mahdollisimman pian.

Verkkopalveluissa asioivan henkilön tunnistamisen tulee perustua nk. vahvalle tunnistamiselle silloin, kun palveluissa käsitellään arkaluonteisia ja salassa pidettäviä tietoja tai kun asiakas pääsee muuttamaan tietojaan. Valtiovarainministeriön ohjeen mukaan vahva tunnistaminen rakennetaan joko laatuvarmenteisiin tai pankkien verkkopalveluissa käyttämiin käyttäjätunnuksiin ja vaihtuviin salasanoihin.

Väestörekisterikeskus toimii yhtenä laatuvarmentajana. Se on markkinoinut varmennettaan paitsi henkilön sähköiselle henkilökortille, myös pankkien verkkopalveluihin ja matkapuhelinasiakkaille. Kuntien kanssa harjoitetun yhteistyön tavoitteena on ollut saada aikaan julkishallinnon yhteinen asiointikortti. Sähköisten henkilökorttien ja varmenteiden kysyntä on kuitenkin ollut vähäistä. Syynä on ollut tarjolla olevien vahvaa tunnistamista edellyttävien sähköisten palvelujen vähäisyys ja henkilökortin hankintakustannukset.

Väestörekisterikeskus on pidemmän aikaa yrittänyt vaikuttaa varmennepalvelunsa kannattavuuteen, siinä kuitenkaan toistaiseksi onnistumatta. Kannattavuuden paraneminen on suorassa suhteessa kansalaisvarmenteen käyttäjämääriin. Käyttäjien määriä tulisi ensi sijassa lisätä laadukkaalla palvelutarjonnalla. Ongelmana on, että asiakkaat ovat pitäneet sähköisten henkilökorttien nykyistä hintaa liian korkeana.

Tarkastusviraston mielestä julkishallinnossa tulee kartoittaa vahvaa tunnistamista vaativat palvelut sekä niihin liittyvien eri tunnistamismuotojen asema ja merkitys. Niin ikään on aiheellista arvioida, olisiko sähköisten henkilökorttien hintaa tarpeellista alentaa esimerkiksi määräaikaisesti.

UTVECKLANDET AV ELEKTRONISKA KOMMUNIKATIONSTJÄNSTER I DEN OFFENTLIGA FÖRVALTNINGEN

Huvudfrågan vid revisionen var att kartlägga hur den elektroniska kommunikationen i den offentliga förvaltningen har utvecklats i förhållande till de centrala målsättningarna. Revisionen avsåg bl.a. att klargöra hur man i utvecklandet av den elektroniska kommunikationen har förmått koordinera olika myndigheters och organs arbete och de påbörjade projekten, samt i vilken omfattning och på vilka grunder staten har beviljat finansiering åt projekt som gäller elektronisk kommunikation. Vid sidan av kartläggningen av problem i nuläget var en målsättning att ta fram eventuella rekommendationer till utveckling.

Revisionen baserade sig i stor utsträckning på intervjuer med myndigheter som gjordes vid finansministeriet, inrikesministeriet, social- och hälsovårdsministeriet, arbetsministeriet, statsrådets kansli, Skattestyrelsen, Befolkningsregistercentralen och Finlands Kommunförbund. Under revisionens gång har följts med utvecklingen i förvaltningen, studerats ett omfattande dokumentmaterial samt deltagits i utbildning och information på området. Avsikten har varit att på basis av detta skapa en bild av hur målsättningarna har uppnåtts, hur åtgärderna har styrts samt av de generella hindren för utvecklandet och av utvecklingsbehoven.

Revisionen fokuserades på elektroniska tjänster som riktar sig till medborgarna och företagen. Tyngdpunkten i den närmare granskningen av enskilda projekt låg huvudsakligen vid sådana utvecklingsobjekt som har ansetts vara av betydelse på riksplanet.

Utvecklande och styrning av den elektroniska kommunikationen

Om behörighetsförhållandena i statens informationsförvaltning och styrningen av elektroniska tjänster saknas tills vidare en särskild enhetlig lagstiftning. Angående myndigheternas skyldigheter har

föreskrivits på det allmänna planet i bestämmelserna om deras verksamhet. Utvecklingsåtgärderna har i mycket baserat sig på statsrådets principbeslut och andra linjedragningar i förvaltningen. Åt myndigheter och organ som handhar myndighetsuppgifter har getts till utvecklandet och uppföljningen anknutna, ofta överlappande uppgifter. Ansvar har också påförts organ vilkas möjligheter att påverka har varit synnerligen små med beaktande av deras ställning (t.ex. JUHTA och Registerpoolen). Ansvaret är vitt spritt i förvaltningen och på inget håll har bildats en helhetsbild av den elektroniska kommunikationens utvecklingstrender och skeden av förverkligande.

Utvecklandet av den elektroniska kommunikationen bör kopplas klarare till utvecklandet av verksamheterna som helhet och till förnyandet av processer. I detta arbete innehas den bästa sakkunskapen av de myndigheter som svarar för verksamheterna. Vissa utvecklings- och styrningsåtgärder förutsätter emellertid en större centralisering än tidigare och att tillräckliga expertisresurser tryggas.

Utvecklandet av den elektroniska kommunikationen är till många delar en gemensam uppgift för den offentliga förvaltningen. Det är därför viktigt att de olika parternas ansvar och uppgiftsfördelningen definieras klart både på lagstiftnings- och strateginivån. Vilken ställning som tillkommer Delegationen för informationsförvaltningen inom den offentliga förvaltningen och de JHS-rekommendationer den utfärdar bör fastställas i samband med reformerna.

Frågor som gäller styrning och koordinering av informationsförvaltningen inom den offentliga förvaltningen är för närvarande aktuella både i statens och kommunernas riksomfattande utvecklingsprojekt.

Informationssystemens mångfald och splittrad anskaffning

På grund av att informationssystemprojekten har planerats och förverkligats sektorsvis och informationsförvaltningen är splittrad har systemen ofta utvecklats synnerligen självständigt på ministerie-, region- och lokalnivå. Till följd av detta är både statens och kommunernas informationssystem i stor utsträckning inkompatibla. Gemensam arkitektur för informationssystemen har tills vidare utvecklats i ringa mån. Likaså är gemensamma IT-gränssnitt och ter-

minologier för de existerande informationssystemen till stor del ännu under utveckling.

Andelen för arbete som har utförts av externa konsulter har varit betydande i planeringen och utvecklandet. När planeringen och utvecklandet har skötts organisationsvis med användning av olika konsulter och utan att kunskap som tidigare förvärvats i motsvarande arbete har utnyttjats, har detta lett till ökade kostnader för projekten inom informationsförvaltningen.

Ifall de planer som gäller centralisering av koncernstyrningen av statens IT-funktioner blir verklighet, borde finansministeriet vid sidan av annat ta ett större ansvar än tidigare för val och definiering av den elektroniska kommunikationens gemensamma arkitekturer, för skapande av gränssnitt och terminologiarbetet samt för förvaltningen och utnyttjandet av den offentliga förvaltningens viktigaste gemensamma datalager. Anskaffningar i form av större helheter som sträcker sig över organisationsgränserna borde främjas genom att upphandlingssystemet förnyas.

Projektplanering, prioritering och finansiering av projekten

Till följd av den splittrade informationsförvaltningen och den ringa koordineringen har de olika projekten inom elektronisk kommunikation och den till dem anknutna finansieringen inte kunna placeras i viktighetsordning på hela förvaltningens nivå. Ett undantag utgör den projektprioritering som gjorts inom ramen för informations-samhällsprogrammet, men dess inverknings på inriktningen av finansieringen har varit begränsade.

Utgifterna för informationsförvaltningen har hittills betraktats mera som kostnader än som investeringar som höjer produktiviteten. Realiseringsalternativen borde emellertid granskas med hjälp av nytto-kostnadsanalyser i det skede när projekten planeras och startas. Införandet av elektronik i förvaltningen bör bättre än tidigare knytas till förnyandet av verksamhetsprocesser och arbetssätt. I projektplaneringen bör också beaktas den internationella utvecklingen och erfarenheter som har gjorts på annat håll.

Utgifterna för statens informationsförvaltning var år 2004 totalt nära 600 miljoner euro. Om den totala finansieringen av elektroniska kommunikationstjänster finns uppgifter inte tillgängliga, emedan en särskild uppföljning av dessa utgifter oftast har saknats.

Planeringen, styrningen och finansieringen av elektroniska tjänster bör knytas närmare till varandra. Projekten på riksplanet och finansieringen av dem borde fastställas skilt. Också uppföljningen av finansieringen är viktig bl.a. när projekten prioriteras.

Uppföljning och utvärdering av projekten

I den offentliga förvaltningen har inte gjorts någon övergripande kartläggning av de projekt som gäller elektroniska tjänster och hur de har förverkligats. Inte heller finns uppgifter om utnyttjandegraden för samhällets bas- och övriga register. De projekt som har realiserats har utvärderats slumpmässigt och oftast i samband med case-projekt som tagits till särskild granskning. Bristen på information om erhållna erfarenheter har för sin del utgjort ett hinder för ett bredare utnyttjande av lyckade lösningar.

Mängden information som utnyttjas gemensamt i beslutsfattandet borde utökas. Hur de elektroniska tjänsterna lyckats borde utvärderas systematiskt med jämförbara mätare. Det vore skäl att sammanställa erhållna erfarenheter samt nya idéer och lyckade lösningsmodeller i gemensamma databanker. Ett utredningsarbete som gäller sistnämnda åtgärder har numera startats inom ramen för informations samhällsprogrammet.

Dataskyddet och elektronisk identifiering av personer

Till informationshanteringen anknyter hinder i synnerhet på områden där man överför och behandlar känsliga och sekretessbelagda personuppgifter. Vid revisionen yppade sig de största problemen på social- och hälsovårdssektorn samt i ordnandet av samservice mellan myndigheterna, där gällande lagstiftning inte helt svarar på de krav som grundlagen ställer. Det är synnerligen viktigt att de lagreformer som för närvarande är anhängiggjorda försätts i kraft så snart som möjligt.

Identifieringen av en person som sköter sina ärenden med nätjänster bör basera sig på s.k. stark identifiering när i tjänsterna behandlas känsliga och sekretessbelagda uppgifter eller när kunden har möjlighet att själv ändra sina uppgifter. Enligt finansministeriets anvisningar bygger den starka identifieringen antingen på kvalifice-

rade certifikat eller på de användarnamn och utbytbara lösenord som används i bankernas nättjänster.

Befolkningsregistercentralen utfärdar kvalificerade certifikat. Den har marknadsfört sitt certifikat förutom för elektroniska identitetskort också för bankernas nättjänster och till mobiltelefonkunder. Målsättningen för samarbetet med kommunerna har varit att åstadkomma ett gemensamt kommunikationskort för den offentliga förvaltningen. Efterfrågan på elektroniska identitetskort och certifikat har emellertid varit liten. Orsaken har varit det ringa utbudet av tjänster som förutsätter stark identifiering och identitetskortets anskaffningskostnader.

Befolkningsregistercentralen har en längre tid försökt påverka lönsamheten för sin certifikattjänst, dock utan att hittills ha lyckats med detta. En förbättring av lönsamheten står i direkt relation till antalet personer som använder sig av medborgarcertifikatet. Antalet användare borde i första hand ökas med ett serviceutbud av god kvalitet. Problemet är att kunderna har ansett det nuvarande priset på elektroniska identitetskort vara alltför högt.

Enligt revisionsverkets åsikt borde i den offentliga förvaltningen kartläggas vilka tjänster som kräver stark identifiering samt ställningen för och betydelsen av olika former av identifiering som är förknippade med dem. Det är likaså motiverat att överväga huruvida det vore skäl att t.ex. temporärt sänka priset på elektroniska identitetskort.

1 JOHDANTO

Valtiontalouden tarkastusvirasto (jäljempänä myös tarkastusvirasto) on tarkastanut sähköisten asiointipalvelujen kehittämistä julkishallinnossa.

Aihetta on sivuttu tarkastusvirastossa jo aiemmin suoritetuissa tarkastuksissa. Vuonna 1991 valmistuneessa tarkastuskertomuksessa¹ kiinnitettiin erityisesti huomiota valtion viranomaisten, kuntien ja seurakuntien tietohallinnon kehittämiseen liittyvän yhteistyön vähäisyyteen sekä tietojen päällekkäiseen rekisteröintiin. Tuolloin katsottiin myös, että virkatodistusten antoa (noin 3,4 milj./vuosi) tuli merkittävästi vähentää lisäämällä suorakäyttöyhteyksiä väestön keskusrekisteriin.

Julkishallinnon tiedonkeruun ongelmia käsiteltiin niin ikään vuonna 1993 valmistuneessa tarkastuskertomuksessa². Tarkastusvirasto katsoi tuolloin, että suunnittelu- ja vastuutahojen runsaslukuisuus hidasti tiedonkeruun rationalisointia ja merkittävien kustannussäästöjen saavuttamista. Kertomuksessa esitettiin, että julkishallinnossa tulisi saada aikaan periaatepäätös siitä, miten organisaatioiden välistä tiedonvaihtoa lähdetään konkreettisesti edistämään. Yhteistyön kehittäminen nähtiin tärkeäksi paitsi valtion keskushallinnon ja kuntasektorin kesken, myös eri alueviranomaisten välillä. Tarkastusviraston näkemyksen mukaan hallinnon yhteisenä tavoitteena tuli olla, että tarvittavat tiedot kerättäisiin vain kerran, minkä jälkeen ne olisivat eri viranomaisten käytettävissä.

Hallinnon palvelujen sähköistämistä tarkasteltiin viimeksi vuonna 1997 valmistuneessa tarkastuskertomuksessa³. Tarkastusvirasto katsoi tuolloin, että viranomaisten tehokas toiminta ja hyvä palvelu edellyttävät atk-tekniikan aiempaa laajamittaisempaa käyttöönottoa palvelupisteissä. Niiden toiminnassa tuli hyödyntää erityisesti nk. yhteiskunnan perusrekistereitä eli väestö-, yhteisö-, kiinteistö- ja rakennustietojärjestelmiä. Tarkastusviraston näkemyksen mukaan kehittämistyötä tuli tehdä julkishallinnon yhteistyönä hallinnon eri tasoilla, minkä lisäksi oli tarvetta saada aikaan selkeät sopimukset eri

¹ Väestökirjahallinnon tietojen keruuta ja luovutusta koskeva tarkastus 95/54/91.

² Lääninhallitusten tietohallintoa koskeva tarkastus 275/54/92.

³ Yhteispalvelu- ja yhteiskäyttöhankkeet julkisessa hallinnossa 6/97.

viranomaisten keskinäisestä tietohallinnon kustannusten jaosta. Yhteispalvelun kehittämistä vastaavien ministeriöiden roolien katsottiin myös vaativan selkeyttämistä.

Tietoyhteiskunnan rakentaminen ja siihen liittyvä hallinnon sähköinen asiointi⁴ ovat sittemmin nousseet keskeisiksi kehittämiskohteiksi. Eri toimijat ovat ohjelmalinjauksissaan ja selvityksissään ottaneet kantaa näihin kysymyksiin. Hallitusohjelmiin on 1990-luvun puolivälistä alkaen sisältynyt linjauksia tietoyhteiskunnan kehittämisen periaatteista ja strategioista. Valtioneuvosto on antanut periaatepäätökset sähköisestä asioinnista, palvelujen kehittämistä ja tiedonkeruun vähentämisestä sekä valtionhallinnon tietohallinnon kehittämistä koskevista tavoitteista, periaatteista ja kehittämisen edellyttämistä toimenpiteistä.

Nykyisen, 24.6.2003 päivätyn hallitusohjelman mukaan julkisen hallinnon virastojen ja laitosten siirtymistä sähköiseen asiointiin vauhditetaan voimakkaasti. Jokaisen viraston ja laitoksen on laadittava toimeenpanosuunnitelma hallituskaudella avattavista verkkopalveluista. Hallituksen on määrä edistää erityisesti tietoverkkoperusteisten hyvinvointipalvelujen tuottamista ja tarjontaa järjestämällä yleisiä verkkopalvelujen asiointipaikkoja.

Hallitus on vuosina 2003, 2004 ja 2005 laatinut strategia-asiakirjat, jotka käsittelevät poikkihallinnollisia politiikkaohjelmia ja politiikkoja⁵. Asiakirjoilla on ollut määrä tehostaa hallituksen keinoja edistää, ohjata ja valvoa hallitusohjelman toteutumista. Poliitiikkaohjelmien laadintaa ovat johtaneet koordinoivat ministerit ja ministerityöryhmät sekä kunkin politiikkaohjelman ohjelmajohtajat. Kehyspäätösten yhteydessä tarkistettavat strategia-asiakirjat on ollut määrä sovittaa vuosittaiseen talousarvioprosessiin.

Yksi politiikkaohjelmista on tietoyhteiskuntaohjelma. Siihen sisältyvässä julkishallinnon sähköisen asioinnin kehittämisessä on

⁴ *Julkisen hallinnon sähköisen asioinnin toimintaohjelmassa 2002 - 2003 sähköinen asiointi tai verkkoasiointi on määritelty perinteistä asiointia täydentäväksi, korvaavaksi tai uudistavaksi julkisten palveluiden tuottamiseksi, jakeluksi, käytöksi tai niihin liittyväksi vuorovaikutukseksi, joka perustuu tietoverkkojen hyödyntämiseen. Julkiset verkkopalvelut ovat tietoverkkojen kautta kansalaisille, yrityksille ja yhteisöille sekä toisille hallinnon yksiköille tarjottavia palveluja, jotka voivat ulottua yksinkertaisesta tietojen etsinnästä ja tarkistamisesta aina vuorovaikutteisten palvelujen tarjoamiseen ja mahdollisuuksiin osallistua asioiden valmisteluun ja päätöksentekoon.*

⁵ *Valtioneuvoston kanslian julkaisut 14/2003, 11/2004 ja 1/2005.*

painotettu muun muassa palvelujen monipuolista kehittämistä, toimintaprosessien uudistamistarvetta, yhteistyötä sekä Euroopan unionin tasolla hyväksytyjen toimintalinjausten huomioon ottamista.

Euroopan unioni on viime vuosina panostanut tietoyhteiskunnan kehittämiseen, ja sen toimintasuunnitelmassa (Sevillan Eurooppa-neuvoston vuonna 2002 hyväksymä eEurope 2005-toimintasuunnitelma) viranomaisten sähköinen asiointi sai entistä suuremman painoarvon. Ohjelman mukaan vuoteen 2005 mennessä Euroopassa tuli muun muassa olla nykyaikaiset julkiset verkkopalvelut hallinnon, opiskelun ja terveydenhuollon aloilla.

Tarkastusaiheen valintaa perusteltiin sillä, että palveluja sähköistämällä julkishallinnon eri toimintalohkojen tehokkuutta ja palvelutasoa kyetään nostamaan huomattavasti. Sen avulla voidaan välittömien hyötyjen lisäksi saada aikaan merkittäviä välillisiä hyötyjä yhteiskunnan eri tasoilla. Verkkopalvelujen kehittäminen oli ollut heikosti sidoksissa hallinnonalojen toiminta- ja taloussuunnitelmiin sekä tulosohtaukseen. Keskeisenä ongelmana oli ollut suunnittelun ja kehittämisen sektoroituneisuus sekä eri toimijoiden välisen yhteistyön rajallisuus. Toisaalta julkishallinnossa oli monia toimieliimiä, joille oli annettu paitsi kehittämis- myös koordinoituvastuuta niin valtionhallinnossa kuin eri toimijoiden (erityisesti valtiokunnat) välillä. Näiden vastuumäärityksissä oli kuitenkin esiintynyt tulkinnanvaraisuutta ja päällekkäisyyttä, minkä arveltiin osaltaan vaikeuttavan kehittämis- ja toteuttamistoimia. Hallinnon sektoroituneisuuden sekä erilaisten kehittämisohjelmien ja -toimien monilukuisuuden ja niiden heikon kytkennän hallinnon yleiseen suunnitteluun ja kehittämiseen arvioitiin johtaneen siihen, ettei millään taholla nähty olevan kokonaiskuvaa julkisen hallinnon sähköisen asiointin nykytilasta ja kehittämistarpeista.

2 TARKASTUSASETELMA

2.1 TARKASTUKSEN TAVOITTEET, KYSYMYKSET JA RAJAUKSET

Tarkastuksen pääkysymyksenä oli selvittää julkishallinnon sähköisen asioinnin kehittämisen tilaa keskeisiin tavoitteisiin nähden. Nykytilanteeseen liittyvien ongelmien kartoituksen lisäksi tavoitteena on ollut tuoda esille mahdollisia kehittämissuosituksia. Tarkastuksessa on pyritty muun ohella vastaamaan seuraaviin kysymyksiin:

- miten sähköisen asioinnin kehittämisessä on kyetty koordinoimaan eri viranomaisten ja toimielimien työtä ja käynnistettyjä erillishankkeita, sekä
- missä laajuudessa ja millä perusteilla valtio on kohdentanut rahoitusta sähköisen asioinnin hankkeisiin.

Tarkastuksen pääkohteina olivat tehtäväalueen yleisestä ohjauksesta, kehittämisestä, seurannasta ja toimenpiteiden koordinoinnista vastaavat valtionhallinnon viranomaiset ja muut toimijat, joita ovat erityisesti valtiovarainministeriö, sisäasiainministeriö, julkisen hallinnon tietohallinnon neuvottelukunta JUHTA sekä nykyisin myös enenevässä määrin valtioneuvoston kanslia⁶.

Tarkastuksessa keskityttiin kansalaisille ja yrityksille suunnattuihin sähköisiin palveluihin. Yksittäisiä hankkeita koskeva lähempi tarkastelu painottui pääosin eräisiin sellaisiin kehittämiskohteisiin, joilla on katsottu olevan valtakunnallista merkittävyyttä. Näiltä osin on kuultu kehittämisestä vastaavia virkamiehiä eri ministeriöissä.

Koska kunnilla on sähköisten palvelujen tuottamisessa erittäin merkittävä osuus, kuntasektorin näkemyksiä ja ongelmia on pyritty kartoittamaan myös Suomen Kuntaliitossa käydyissä keskusteluissa.

⁶ *Julkishallinnossa on lukuisia erilaisia sähköisen asioinnin kehittämistä ja ohjaukseen tukevia yhteistyöryhmiä. Tämän tarkastuksen yhteydessä niiden toimintaa on tarkasteltu ainoastaan rajatuilla osin.*

2.2 TARKASTUKSEN ARVIOINTIPERUSTEET

Laissa sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa (13/2003) säädetään viranomaisten ja näiden asiakkaiden oikeuksista, velvollisuuksista ja vastuista sähköisessä asioinnissa. Tämän lisäksi on annettu lait sähköisistä allekirjoituksista (14/2003) ja sähköisen viestinnän tietosuojasta (516/2004).

Kehittämistoimet perustuvat pitkälti valtioneuvoston periaatepäätöksiin ja muihin hallinnossa tehtyihin linjauksiin. Näin ollen sähköisen asioinnin kehittämistä ja käynnistymistä arvioitaessa lähtökohtana ovat olleet viranomaistoimintaa koskeva lainsäädäntö, julkishallinnon sähköisen asioinnin kehittämistä koskevat periaatepäätökset sekä muut virallisesti hyväksytyt strategia- ja toimintalinjaukset.

2.3 TARKASTUKSEN AINEISTOT JA MENETELMÄT

Tarkastus on perustunut pitkälti viranomaishaastatteluille, joita käytiin valtiovarainministeriössä, sisäasiainministeriössä, sosiaali- ja terveysministeriössä, työministeriössä, valtioneuvoston kansliassa, Verohallituksessa, Väestörekisterikeskuksessa ja Suomen Kuntaliitossa. Tarkastuksen aikana on seurattu hallinnon kehitystä, perehdytty laajaan asiakirja-aineistoon sekä osallistuttu aiheeseen liittyviin koulutus- ja tiedotustilaisuuksiin. Näiden pohjalta on pyritty muodostamaan kuva tavoitteiden toteutumisesta, toimenpiteiden ohjauksesta sekä kehityksen yleisistä esteistä ja kehittämistarpeista.

Tarkastuksen on tehnyt ylitarkastaja Eeva Miettinen. Joihinkin tarkastuksen alussa järjestettyihin tapaamisiin on osallistunut tarkastuspäällikkö Jukka Kulonpalo.

Tarkastuksesta laadittiin 20.11.2005 päivätty kertomusluonnos, joka lähetettiin lausunnolle edellä mainituille, tarkastuksen kohteena olleille valtion viranomaisille. Sisäasiainministeriön yhteydessä toimivalle julkisen hallinnon tietohallinnon neuvottelukunnalle ja Suomen Kuntaliitolle varattiin mahdollisuus lausunnonantoon. Verohallitusta ja julkisen hallinnon tietohallinnon neuvottelukuntaa lukuun ottamatta kaikilta saatiin lausunnot. Mainitun neuvottelukunnan pääsihteeri toimitti kertomusluonnoksesta omat kommenttinsa.

Käytettävissä oli lisäksi valtioneuvoston kanslian lausuntoon liitetty, hallituksen tietoyhteiskuntaohjelman ohjelmajohtajan kommentit.

Annetut lausunnot tukivat pääsääntöisesti tarkastuskertomusluonnoksessa esitettyjä kannanottoja. Tarkastuskertomukseen on sisällytetty lausunnoissa ja kommenteissa esitetyt näkemykset siltä osin kuin niiden on katsottu tuottaneen uutta huomioon otettavaa tietoa.

3 TARKASTUSHAVAINNOT

3.1 SÄHKÖISEN ASIOINNIN KEHITTÄMISTÄ KOSKEVAT PERIAATEPÄÄTÖKSET JA OHJELMAT

3.1.1 Valtioneuvoston periaatepäätös sähköisestä asioinnista, palvelujen kehittämisestä ja tiedonkeruun vähentämisestä

Päätös tehtiin 5.2.1998. Se sisälsi tavoitteita hakemusten ja anomusten verkkojen kautta vireille saattamisesta sekä tiedonkeruun merkittävästä vähentämisestä ja rationalisoinnista. Tarkoitus oli myös nimetä Väestörekisterikeskus valtion sähköisen henkilökortin antamisesta ja ylläpidosta vastaavaksi varmenneviranomaiseksi.

Valtiovarainministeriön ja sisäasiainministeriön oli määrä vastata päätöksen toimeenpanosta ja seurannasta ja raportoida siitä valtioneuvostolle vuosittain vuodenvaihteessa sekä antaa yhdessä muiden viranomaisten kanssa päätökseen liittyviä ohjeita ja suosituksia.

3.1.2 Valtioneuvoston periaatepäätös valtionhallinnon tietohallinnon kehittämisestä

Valtionhallinnon tietohallinnon kehittämistä koskevat tavoitteet ja periaatteet sekä kehittämisen edellyttämät toimenpiteet sisältyvät valtioneuvoston 2.3.2000 antamaan 29 kohtaa käsittävään periaatepäätökseen. Tavoitteena on muun muassa tarjota mahdollisuuksia asiakaspalvelun ja hallinnon sisäisten prosessien kehittämislle ja samalla parantaa laatua ja kustannustehokkuutta. Tietohallinnon toimenpiteiden tulee olla yhteensovitettuja ja yhdenmukaisia organisaation muiden toimintojen sekä sidosryhmien toimintojen kanssa. Tietovarantojen yhteiskäyttöisyyden ja tietojärjestelmien yhteentoimivuuden ja -sopivuuden lisäämiseksi sekä päällekkäisyyksien vähentämiseksi valtionhallinnolle tulee laatia yhteentoimivuutta koskevia linjauksia ja ohjeita. Tarvittaessa annetaan yhteentoimivuutta varmistavia määräyksiä.

Yksittäisten sähköisten asiointipalvelujen rinnalle on määrä kehittää muun muassa viranomaisten yhteisiä verkkopalveluja. Laajan käytettävyyden varmistamiseksi verkkopalveluja tulee tarjota eri tekniikoilla (Internet, puhelinpalvelut, matkaviestimet ja digitaalinen televisio). Erityistä huomiota on kiinnitettävä resurssija säästävän ja päällekkäisyyttä poistavan yhteistyön edistämiseen viranomaisten välillä. Valtiovarainministeriön tehtävänä on selvittää poikkihallinnollisten hankkeiden toteuttamisen, käytön ja ylläpidon hallinnolliset ja budjetoinnin vaihtoehdot. Valtiovarainministeriön ja sisäasiainministeriön tulee selvittää yhdessä tiedonkeruun päällekkäisyydet ja tehdä ehdotuksia tiedonkeruun menetelmien kehittämiseksi. Mahdollisuuksia tietojen yhteiskäyttöön lisätään kehittämällä tunnusjärjestelmiä, luokituksia ja sanomamäärityksiä.

Edelleen päätöksen mukaan sisäasiainministeriön johdolla tulee yhteistyössä ministeriöiden ja alue- ja paikallistason viranomaisten kesken luoda hallinnon käyttöön verkkokokonaisuus, joka mahdollistaa palveluiden käyttämisen yli sektorikohtaisten verkkojen ja toimii palvelualustana hallinnon yleisille verkkopalveluille.

3.1.3 Julkisen hallinnon sähköisen asioinnin toimintaohjelma 2002 - 2003

Valtioneuvoston asettama vuosina 1999 - 2003 toiminut tietoyhteiskunta-asiain neuvottelukunta nimesi vuonna 2001 useista julkishallinnon intressitahoista koostuneen hallinnon sähköisen asioinnin jaoston, jonka tehtävänä oli laatia ehdotus julkisen hallinnon sähköisen asioinnin toimintaohjelmaksi. Neuvottelukunta hyväksyi vuosille 2002 - 2003 laaditun toimintaohjelman 30.1.2002⁷. Ohjelma koostui 16 toimenpide-ehdotuksesta ja painotti eri toimijoiden (erityisesti valtio- ja kuntasektorin) välillä harjoitettavaa yhteistyötä. Sen mukaan esimerkiksi ministeriöiden tuli huolehtia siitä, että verkkopalvelustrategioita koskevat toimenpiteet ja aikataulut sisällytetään toiminta- ja taloussuunnitelmiin ja niiden seuranta integroidaan tulosohtausmenettelyyn. Ohjaus- ja seurantavastuuta oli kohdennettu erityisesti valtiovarainministeriölle ja sisäasiainministeriölle sekä viimeksi mainitun ministeriön yhteydessä toimivalle julki-

⁷ Kohti hallittua murrosta - julkiset palvelut uudella vuosituhanalla. Julkisen hallinnon sähköisen asioinnin toimintaohjelma 2002 - 2003.

sen hallinnon tietohallinnon neuvottelukunnalle eli JUHTAlle. Suomen Kuntaliitolla oli ohjelman mukaan vastuu kuntien verkko- palvelujen kehittämistä tukevista toimenpiteistä.

3.1.4 Hallituksen strategia-asiakirjat

Valtioneuvoston periaatepäätöksellä annetuissa hallituksen politiikkaohjelmia ja politiikkoja koskevissa strategia-asiakirjoissa on vuosina 2003 - 2005 painotettu tietoyhteiskuntaohjelman sähköistä asiointia koskevalla osa-alueella pitkälti samoja asioita. Erityistä huomiota on kiinnitetty kansalaisille tarjottaviin sähköisiin palveluihin ja niiden asiakaslähtöisyyteen, helppokäyttöisyyteen ja tietoturvaan. Julkishallinnon palvelujen kehittämisen katsotaan edellyttävän muun muassa toimintaprosessien uudistamista sekä palvelujen tuottamistapojen ja organisaatioiden uudelleentarkastelua. Yhteistyötä kuntasektorin kanssa painotetaan sähköisten palvelujen ajantasaisuuden, laadun ja toimivuuden varmistamiseksi. JUHTAn ja julkisen hallinnon suositusten (JHS) merkityksen nähdään entisestään korostuvan muuttuvassa ympäristössä.

Vuosien 2004 ja 2005 strategia-asiakirjoihin sisältyy vaikuttavuustavoite julkishallinnon palvelujen hoitamisesta asiakaslähtöisesti ja taloudellisesti reaaliaikaisina yhteisinä prosesseina julkisyhteisön sisällä ja yhteistyössä muiden toimijoiden kanssa.

Tietoyhteiskuntaohjelman tieto- ja viestintäteknikan hyödyntämistä julkishallinnossa koskeva osa-alue on hallituksen vuoden 2005 strategia-asiakirjassa jaoteltu julkishallinnon palveluiden kehittämiseen, sosiaali- ja terveydenhuollon hankkeisiin sekä julkishallinnon tietohallinnon kehittämiseen. Näiden alueiden kehittämiskohteet käyvät ilmi tarkastuskertomuksen liitteestä.

3.2 TOIMENPITEET SÄHKÖISEN ASIOINNIN YLEISEKSI KEHITTÄMISEKSI

3.2.1 Valtiovarainministeriö

Sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain mukaan valtiovarainministeriö antaa ohjeita ja suosituksia sähköisen asiointin yhteentoimivuuden ja tietoturvallisuuden varmistamiseksi sekä sähköisten asiointipalvelujen järjestämiseksi.

Valtiovarainministeriöstä annetun valtioneuvoston asetuksen (610/2003) mukaan valtiovarainministeriön tehtäviä ovat muun muassa:

- valtion tietohallinnon, tietojenkäsittelyn ja tietovarantojen yleinen kehittäminen,
- valtionhallinnon tietoturvallisuuden ohjaus ja kehittäminen,
- julkisen hallinnon sähköisen asioinnin ohjaus ja edistäminen sekä toiminnallisten ja teknisten ratkaisujen kehittäminen ja yhteensovittaminen, sekä
- valtioneuvoston yhteisten tietojärjestelmien sekä tietoliikenne- ja viestiverkkojen tekninen kehittäminen ja ylläpito.

Kuten luvuissa 3.1.1 - 3.1.4 on tuotu esille, valtiovarainministeriölle on määrätty kehittämis- ja koordinointi- sekä seuranta- ja raportointivelvoitteita myös valtioneuvoston periaatepäätöksillä ja toimintaohjelmilla.

Valtiovarainministeriössä edellä mainittujen asioiden valmistelu kuuluu hallinnon kehittämisosastolle ja valtioneuvoston tietohallintoyksikölle.

Valtioneuvosto asetti valtion tietohallinnon yhteensovittamista varten ministeriöiden edustajista koostuvan valtioneuvoston tietohallinnon johtoryhmän (VATI) kaudeksi 8.5.2002 - 31.12.2004. Sen tehtävänä oli käsitellä tietohallinnon toimintalinjauksia, tehdä kehittämistä koskevia esityksiä ja aloitteita sekä seurata tietohallinnon tilaa ja kehittymistä. Valtiovarainministeriön johtaman ryhmän toiminta painottui käytännössä ajankohtaisten tietohallintoasioiden esittelylle ja keskustelulle. VATIn toiminnan on nähty rajautuneen valtioneuvostoon, eikä siitä ole ollut koko valtionhallinnon ohjauksen kannalta merkittävää hyötyä. Suunnitteilla olevan tietohallinnon konserniohjauksen valtiovarainministeriöön keskittämisen johdosta ryhmää ei ole asetettu uudelleen.

Valtiovarainministeriön toimintakaudelle 1.1.2004 - 31.5.2007 asettaman Valtionhallinnon tietoturvallisuuden johtoryhmän (VAHTI) tavoitteena on kehittää, yhteensovittaa ja ohjata valtionhallinnon tietotietoturvallisuutta tietoyhteiskuntakehityksen, sähköisen hallinnon, toimintojen laadun ja varmistamisen, tietoturvaohjeiden sekä toimintojen ja tietojenkäsittelyn verkottumisen ja muun kehityksen edellyttämällä tavalla. VAHTIn toimintaan on oltu hallinnossa pääosin tyytyväisiä. Sen antamia ohjeita on valtiovarainministeriön mukaan voitu hyödyntää myös yksityisellä sektorilla.

Valtiovarainministeriön mielestä eri viranomaisten välisessä työnajossa ei ole esiintynyt ongelmia, joskin sen ja sisäasiainministeriön tehtävissä on joitain päällekkäisyyksiä.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan lausunnossa valtiovarainministeriö katsoo, että se on toiminut niin kehittämisen- kuin päivittäisissä tehtävissään pitkäjänteisesti ja systemaattisesti. Ministeriö viittaa erityisesti sellaisten julkishallinnon yhteisten sähköisten palvelujen kehittämiseen, kuten Suomi.fi -portaali, Lomake.fi -palvelu, yhteystietohakemisto JULHA sekä yritysten yhtenäinen TYVI-malli⁸.

Sähköisen asioinnin hankkeet ovat kuitenkin pääosin käynnistyneet ministeriöiden, virastojen ja laitosten omasta aloitteesta. Kokonaisvaltainen kehittäminen, hankkeiden koordinointi ja priorisointi koko valtionhallinnon tasolla ei valtiovarainministeriön mielestä ole nykyresurssein mahdollista.

Eräiden valtioneuvoston periaatepäätöksiin ja toimintaohjelmiin sisältyneiden tavoitteiden toteutuminen

Valtiovarainministeriö laati 7.3.2000 selvityksen valtioneuvoston 5.2.1998 antaman periaatepäätöksen toteutumisesta. Selvitys perustui ministeriöille vuoden 1999 lopulla lähetettyyn tiedusteluun. Seuraavat periaatepäätökseen sisältyneet toimenpiteet oli siihen mennessä toteutettu kokonaan:

- Väestörekisterikeskus oli nimetty väestötietolain mukaiseksi varmenneviranomaiseksi,
- kansalaisille tarkoitettu sähköinen henkilökortti oli otettu käyttöön,
- oikeusministeriö oli valmistellut lain sähköisestä asioinnista hallinnossa, ja
- julkisen hallinnon hakemistopalvelu (JULHA) oli otettu käyttöön.

Periaatepäätöksessä edellytettiin, että tiedot kansalaisille, yrityksille ja yhteisöille suunnatuista keskeisistä palveluista ja niissä tarvittavista lomakkeista tuli olla saatavina molemmilla kotimaisilla kielillä

⁸ Tietovirrat yritysten ja viranomaisten välillä.

verkoissa, ja että merkittävä osa hakemuksista ja anomuksista voitaisiin saattaa verkkojen kautta vireille vuoteen 2001 mennessä.

Valtiovarainministeriön hallinnolta saamat vastaukset osoittivat, että sähköisiä asiointipalveluja oli vuoden 1999 lopulla käytössä varsin paljon, ja että uusien palvelujen suunnittelu ja kehittäminen oli käynnissä. Suuntauksena oli kehittää sellaisia vaativampia asiointipalveluja, jotka edellyttävät nk. vahvaa tunnistusta, sähköistä allekirjoitusta tai salausta.

Muuttoilmoituksen teko oli ensimmäinen HST-ratkaisuun⁹ ja varmennepalveluun perustuva asiointipalvelu, jossa voi samanaikaisesti tehdä osoitetietomuutoksen sekä väestötietojärjestelmään että Suomen Posti Oyj:n osoiterekisteriin. Viranomaisten yhdessä kehitettäviä sähköisiä palveluja olivat JULHAN lisäksi Kansalaisen käsikirja ja Kansalaisen verkkolomakepalvelu¹⁰.

Yritystietojen keräämiseen luotu TYVI-järjestelmä otettiin käyttöön vuonna 1996. Sen avulla yritykset voivat ilmoittaa viranomaisille verotus-, tilasto- ja työeläkemaksutietoja.

Periaatepäätöksen tavoitteena oli viranomaisten tiedonkeruun rationalisoinnin ja vähentämisen avulla alentaa siitä aiheutuvia kustannuksia vähintään kolmanneksella vuodesta 1997 vuoteen 2002. Valtiovarainministeriön tuli yhteistyössä Tilastokeskuksen kanssa ohjata tiedonkeruun vähentämiseen liittyvien toimenpiteiden toteutumista.

Tilastokeskus oli suorittanut rationalisointia 1990-luvulla muun muassa korvaamalla suoraa tiedonkeruuta rekistereitä ja hallinnollisia aineistoja hyödyntämällä sekä poistamalla päällekkäistä tiedonkeruuta yhteistyössä muiden viranomaisten kanssa. Tilastokeskuksen kerrottiin tuolloin saavan 95 % tiedoistaan sähköisessä muodossa. Nykyisin sähköisen tiedonkeruun osuus kaikesta Tilastokeskuksen keräämästä tietomäärästä on yli 99 prosenttia.

Paitsi Tilastokeskuksen, myös Verohallituksen, sosiaali- ja terveysministeriön (saumattoman palveluketjun kehittäminen), Patentti- ja rekisterihallituksen sekä maa- ja metsätalousministeriön nähtiin olleen aktiivisia. Raportoitujen hankkeiden perusteella oli kuitenkin mahdotonta päätellä, kuinka pitkällä koko hallinnon tiedonkeruun vähentämisessä ja rationalisoinnissa oltiin. Myöhempiä tietoja ei ole saatavissa, koska valtioneuvoston periaatepäätöksen to-

⁹ *Henkilön sähköinen tunnistaminen.*

¹⁰ *Nykyisin palvelut ovat nimeltään Suomi.fi ja Lomake.fi.*

teutumista ei ole seurattu kattavasti ensimmäisen raportointivaiheen jälkeen.

Keskeisiä hankkeita yritysten tiedonkeruun rationalisoinnissa olivat Patentti- ja rekisterihallituksen sekä Verohallituksen yhteistyönä rakenteilla ollut yritys- ja yhteisötietojärjestelmä sekä Verohallituksen ja Tilastokeskuksen vastuulla ollut yritysten tilinpäätöstietojen keruun kehittäminen.

Suurimmat säästöt kansalaisten tiedonkeruussa saatiin valtiovarainministeriön raportin mukaan aikaan silloin, kun

- luovuttiin paperimuotoisista virkatodistuksista,
- väestölaskennat korvattiin väestörekisteristä saatavilla tiedoilla, ja
- Verohallitus siirtyi henkilöverotuksessa veroehdotusmenettelyyn.

Julkisen hallinnon sähköisen asioinnin toimintaohjelma 2002 - 2003 oli ensimmäinen yksilöidymmät toimenpiteet käsittänyt ohjelma, jolla on koettu olleen laajempaa merkitystä sähköisten palveluhankkeiden eteenpäinviemisessä. Valtiovarainministeriö antoi ohjelman vuoden 2003 lopun tilannetta koskeneen katsauksen.

Toimintaohjelman yhtenä tavoitteena oli julkisen hallinnon verkkopalvelustrategioiden laatiminen täydentämään palvelu- ja toimintastrategiaa siten, että niihin sisältyy sähköisten palvelujen kehittäminen yhteistyössä muun hallinnon, yritysten ja yhteisöjen kanssa. Ministeriöiden tuli huolehtia siitä, että valtion viranomaisten verkkopalvelustrategiaa koskevat toimenpiteet ja laadinta-aikataulut sisällytetään hallinnonalan toiminta- ja taloussuunnitelmiin. Tavoitteena oli integroida viranomaisten verkkopalvelustrategian seuranta tulosohjausmenettelyyn.

Valtiovarainministeriön oli määrä tehdä verkkopalvelustrategian ohjeistamista koskeva lisäys vuonna 2002 annettaviin toiminta- ja taloussuunnitelmien sekä talousarvioehdotusten laadintaohjeisiin. Ministeriö sisällytti 17.9.2002 antamaansa kirjeeseen¹¹ verkkopalvelujen kehittämistä koskevan lausuman. Sen mukaan ministeriöiden tuli valtiovarainministeriölle toimitettavassa toiminta- ja taloussuunnitelman yhteenvedossa esittää selvitys hallinnonalan viranomaisten verkkopalvelustrategioiden laadintatilanteesta ja niiden

¹¹ *Valtioneuvoston päätettävien vuosia 2004 - 2007 koskevien määrärahakehysten valmistelu. Valtiovarainministeriön kirje VM 31/01/2002.*

nivoutumisesta yleiseen toiminta- tai palvelustrategiaan. Myös strategioiden toteuttamisen edellyttämistä lisämääräraharahatarpeista ja säästöistä sekä muista kustannuksista ja hyödyistä tuli esittää selvitys.

Valtiovarainministeriön tuli toimintaohjelman mukaan seurata yhdessä JUHTAn kanssa viranomaisten verkkopalvelustrategioiden laadinnan toteutumista.

Ministeriöt selvittivät vuosien 2004 - 2007 toiminta- ja taloussuunnitelmissaan hallinnonalansa viranomaisten verkkopalvelustrategioiden laadintatilannetta. Valtiovarainministeriön mukaan strategiat oli vuoden 2003 helmikuussa kuvatun tilanteen mukaisesti laadittu neljän ja laadinta oli alkamassa tai suunnitteilla seitsemän ministeriön hallinnonalalla. Kahden ministeriön hallinnonalalla ei ollut laadittu yhteenvetoa tilanteesta.

Valtiovarainministeriö toteutti vuosina 2002 - 2003 verkkopalvelujen laadintaa tukevan strategiavalmennuksen. Keväällä 2003 laajempaan strategiavalmennukseen osallistuneille virastoille järjestettiin lisäkoulutusta prosessien uudistamisen, strategioiden mittaamisen ja strategian jalkauttamisen teemoista.

Valmennusohjelmaan osallistuneilta tiedusteltiin helmikuussa 2004, miten verkkopalvelustrategiatyö oli jatkunut valmennusajan kohdan jälkeen. Kyselyn tulosten analysointi perustui 64 palautteelle, jotka sisälsivät yhteensä 70 organisaatiosta saadut vastaukset¹². Kysely osoitti, että strategioiden laadinta oli lähtenyt liikkeelle laajalla rintamalla, mutta hitaasti ja melko varovaisesti. Esille nousseita haasteita olivat organisaation johdon saaminen mukaan hankkeisiin, toteutettavien projektien valinta sekä osaamisen puuttuminen.

Valtiovarainministeriöllä ei ole tarkkaa tietoa siitä, missä vaiheessa sähköisen asioinnin kehittämisessä tällä hetkellä ollaan valtionhallinnossa. Tiedossa ei myöskään ole, missä määrin verkkoasioinnin kehittämissuunnitelmat on kyetty kytkemään toiminta- ja taloussuunnitelmiin sekä talousarvioehdotuksiin. Hallinnolta on puuttunut myös koko valtiokonsernia koskeva, yksittäisten virastojen strategioita ohjaava verkkopalvelustrategia.

Vuoden 2003 kesäkuussa käynnistyi verkkopalvelustrategioiden vaikuttavuuden mittaamishanke. Siihen valittiin 11 virastoa. Hankkeen päämääränä oli tuottaa näiden virastojen verkkopalvelujen kehittämiselle selkeät, saavutettavissa olevat tavoitteet, jotka kytkevät

¹² *Verkkopalvelustrategiakyselyn yhteenveto. Valtiovarainministeriö 19.3.2004.*

verkkopalvelujen kehittämisen osaksi toiminnan kehittämistä. Päämääränä oli myös tuottaa mittarit, joilla tavoitteiden saavuttamista voidaan mitata. Pyrkimyksenä oli lisäksi löytää yleistettäviä kriteereitä vaikuttavuustavoitteiden asettamiselle ja vaikuttavuuden mittaamiselle.

Valtiovarainministeriön toukokuussa 2004 julkaiseman selvityksen¹³ mukaan verkkopalvelujen yleisinä kriittisinä menestystekijöinä voidaan pitää asiakashyväksynnän ja organisaatiohyödyn saavuttamista. Asiakkaan hyväksyntään vaikuttavat oleellisesti palvelun laatu, prosessien tehokkuus ja henkilöstön osaaminen, mutta ennen kaikkea palvelun hyödyllisyys asiakkaalle. Viraston saamaan hyötyyn vaikuttavat kriittisinä menestystekijöinä eniten asiakkaan hyväksyminen ja kriittisen massan ylittäminen palvelun käytössä. Riittävän suuren palvelun käytön määrän katsottiin muun muassa tekevän mahdolliseksi purkaa olemassa olevia rakenteita uuden toimintatavan tieltä.

Valtiovarainministeriön tehtävänä on ollut yhteistyössä Suomen Kuntaliiton kanssa valmistella johdon tietoyhteiskuntavalmennusohjelmaa (JTV). Valmennukseen ei kuitenkaan saatu riittävästi osanottajia, joten kurseja jouduttiin perumaan. JTV oli tarkoitus kyteä hallituksen tietoyhteiskuntaohjelmaan. Osana tietoyhteiskuntaohjelmaa järjestettiin yksi JTV-koulutustilaisuus. Tilaisuudessa tuli kuitenkin selkeästi esille, että JTV-koulutusmateriaali oli vanhentunut eikä enää vastannut vallitsevaa tilannetta yhteiskunnassa.

Julkisen hallinnon sähköisen asioinnin toimintaohjelma sisälsi monia sellaisia toimenpiteitä, joiden käytännön toteutukset ovat vieneet suunniteltua enemmän aikaa. Tällaisia ovat erityisesti koko julkishallintoa koskevat eli valtio- ja kuntasektorin yhteiset hankkeet.

Julkisen hallinnon sähköisen asioinnin strategia- ja kehittämissuunnitelmanhanke

Valtiovarainministeriö asetti 22.7.2004 tietoyhteiskuntaohjelmasuunnitelmaan sisältyneen ja tuottavuuden toimenpideohjelmaa tukeneen kehittämis- ja uudistushankkeen, jonka tavoitteena oli luoda julkisen hallinnon sähköisen asioinnin strategia ja kehittämissuunni-

¹³ *Verkkopalvelustrategian vaikuttavuus. Valtiovarainministeriön julkaisu 3/2004.*

telma. Hanke sisältyi myös tietoyhteiskuntaohjelmaan. Sillä oli liittymäkohtia valtion tietohallinnon menettelytapojen kehittämistä ja kokonaiskoordinoinnin parantamista pohtineen työryhmän, valtion tietoturvallisuuden kehitysohjelman 2004 - 2006 sekä Julkiset palvelut verkkoon (JUPA)-hankkeen¹⁴ kanssa. Hankkeeseen on osallistunut laaja joukko julkishallinnon edustajia.

Strategiatyön konkreettisena sisältönä oli vastata kysymykseen, mitä pitää ja kannattaa tehdä keskitetysti ja yhteistyössä, jotta palvelujen kehittäminen tieto- ja viestintätekniikan keinoin olisi yksittäiselle kunnalle ja valtion virastolle paitsi mahdollista, myös helppoa ja taloudellista. Hanke sai työnsä valmiiksi lokakuussa 2005¹⁵. Sen raportit valmistuivat suunnilleen samaan aikaan kuin tarkastusviraston kertomusluonnos ja ne sisältävät osin samoja linjauksia kuin mihin tarkastuksen perusteella on päädytty.

Visiona on, että vuonna 2010 julkisen hallinnon palvelut ovat tarjolla verkossa kattavasti, asiakaslähtöisesti, turvallisesti ja kustannustehokkaasti, poikkihallinnollisesti integroituna. Vision saavuttamiseksi on määritelty eri vuosille kohdentuvat toimenpiteet sisältävä kehittämisohjelma.

Hallituksen tietoyhteiskuntaohjelman tarkastuskertomusluonnoksesta antamissa kommentteissa on esitetty kritiikkiä siitä, ettei strategiassa ole huomioitu muun muassa KuntaTIME-työryhmän loppuraporttiin sisältyviä linjauksia eikä osittain valmistumisvaiheessa olevaa valtion IT-strategiaa siitä huolimatta, että tietoyhteiskuntaohjelma ja sisäasiainministeriö toivat asian selkeästi esille ennen strategian valmistumista.

Valtion tietohallinnon kehittäminen

Valtionhallinnon tietohallinnon kehittämisestä 2.3.2000 annetun valtioneuvoston periaatepäätöksen mukaan valtion tietohallinnon kehittämisestä tuli tehdä riippumaton arviointi kahden vuoden kulluttua päätöksen voimaantulosta. Ongelmana on ollut, ettei periaatepäätöksen ole katsottu ohjaavan riittävästi ministeriöitä ja niiden alaista hallintoa.

¹⁴ Ks. luku 3.3.3.

¹⁵ Valtiovarainministeriön hallinnon kehittämisosaston työryhmämuistiot 11a/2005 ja 11b/2005.

Ulkopuolisella konsultilla teetetyssä, valtiovarainministeriön ohjaaman työn tuloksena syntyneessä raportissa¹⁶ arvioitiin periaatepäätöksen ohjausvaikutusten lisäksi tietohallinnon yleistä ohjausta ja ehdotettiin suuntaviivoja ohjauksen vaikuttavuuden ja toteutuksen parantamiseksi.

Arviointi perustui valtionhallinnon toiminnasta ja tietohallinnosta vastaavien sekä sidosryhmien haastatteluihin, saatavilla olleeseen laajaan oheismateriaaliin sekä konsultin kokemuksiin tietohallinnon kehittämistä valtionhallinnossa.

Raportissa esitettyjen toimenpide-ehdotusten mukaan valtionhallinnon tietohallinnolla tulisi muun muassa olla tietohallintostrategia, jonka tavoitteiden tulisi välittyä ministeriöiden ja virastojen tietohallintostrategioihin. Tietohallinnon ohjausvastuita pidettiin liian sekavina. Ohjaavia tahoja on liikaa. Ohjeiden runsaus ja osittainen päällekkäisyys aiheuttavat tehottomuutta. Tietohallinnon ohjausta olisi keskitettävä ja ohjauskeinoja tehostettava. Tietohallintoympäristö suositeltiin jaettavaksi hallinnolliseen ja operatiiviseen. Hallinnollinen ympäristö käsittäisi koko valtionhallinnon yhteiset järjestelmät (esim. talous- ja henkilöstöhallinto- ja toimistojärjestelmät). Operatiivinen tietohallinto vastaisi kunkin hallinnonalan erityistarpeisiin. Sen pääasiallisina tavoitteina olisi hallinnonalan palvelujen tukeminen ja tehostaminen.

Valtioneuvoston kanslia asetti helmikuussa 2004 valtion tietohallinnon menettelytapojen kehittämistyöryhmän, jonka tehtävänä oli tunnistaa valtion keskitetyn tietohallinnon tarpeet, alueet ja rajaukset suhteessa yksittäisen ministeriön ja viraston tietohallintoon ja määrittellä niitä koskevat linjaukset osana tietohallintostrategiaa. Pää tavoitteina on ollut luoda edellytykset hallinnon kokonaisvaltaiselle kehittämiselle sekä saavuttaa 20 - 30 prosentin säästö valtion nykyisissä IT-kustannuksissa ja ohjata vapautuvat säästöt hallinnon kehittämistä tukeviin uusiin IT-investointeihin.

Tietohallintostrategian valmistelussa oli määrä ottaa huomioon myös kytkennät kuntasektorin tietohallintoon. Tiukan aikataulun johdosta nämä kytkennät rajattiin kuitenkin työskentelyn ulkopuolelle. Tavoitteena oli laatia linjaukset, joiden perusteella valtioneuvosto olisi voinut tehdä päätökset valtion tietohallintostrategiasta

¹⁶ *Valtion tietohallinnon kehittämisen arviointi, loppuraportti. Cap Gemini Ernst & Young 23.9.2003.*

vuoden 2004 aikana. Työryhmä toimi valtiovarainministeriön johdolla ja siihen kuului edustajia usealta hallinnonalalta.

Työryhmän työn tuloksena syntyneessä nk. TIME-raportissa¹⁷ ehdotettiin, että valtion tietohallinnon johtamista varten perustetaan valtion IT-toiminnan johtamisyksikkö vastaamaan valtion IT-toiminnan strategisesta suunnittelusta, talouden ja resurssien ohjauksesta, yhteensopivuuden varmistamisesta ja yhteistyöstä hallinnon eri tasoilla. Yhteisten IT-palvelujen tuottamisvastuu olisi valtion IT-palvelujen yksiköllä. Toimintaa ohjaisivat IT-johtoryhmä ja valtion IT-johtaja. Toiminta on ollut tarkoitus sijoittaa valtiovarainministeriöön. Hankkeen valmistelutyö tuli työryhmän mielestä aloittaa heti ja lainsäädäntö uudistaa vuoden 2006 alkuun mennessä.

Ehdotusten mukaan ministeriöt ja virastot tuottaisivat edelleen itse omaan ydintoimintaansa liittyvät IT-palvelut. Kaikille valtionhallinnon yksiköille mahdollisesti keskitetyksi tuotettaviin palveluihin lukeutuisivat muun ohella sähköisen asioinnin yhteiset palvelut, yhteiset rajapinnat rekisterien hyödyntämiselle sekä yhteisten tietovarantojen hallinta. Yksityiskohtaisemmat päätökset yhteisistä palveluista oli määrä tehdä vuoden 2005 loppupuolella.

IT-yksikkö ei suunnitelmien mukaan tuottaisi kaikkia palveluja itse, vaan se tukeutuisi myös ennen kaikkea yksityiseltä sektorilta hankittaviin ostopalveluihin.

TIME-raportista pyydettiin lausunnot ministeriöiltä sekä valtion virastoilta ja laitoksilta. Lausunnoissa kannatettiin pääsääntöisesti pyrkimyksiä kehittää valtion tietohallinnon ohjausta sekä tehostaa valtion tietohallintotoimintaa. Lausunnot sisälsivät kuitenkin myös toteutusmalliin kohdistuvaa kritiikkiä ja kehitysideoita. Toimenpiteiden kireä aikataulu ja riittävän osaamisen saaminen IT-toiminnan johtamis- ja IT-palveluiden yksiköihin nähtiin suurina haasteina. Lausunnoissa käsiteltiin lisäksi muun muassa keskittämisen vaikutuksia kilpailuttamiseen. Eniten kritiikkiä saivat toteutusaikataulun lisäksi ehdotetun johtamis- ja organisaatiomallin raskaus ja uudistuksella saavutettavien säästöjen liian optimistinen arviointi¹⁸.

¹⁷ *Valtion tietohallinnon ohjaus ja organisointi. Valtioneuvoston kanslian raportteja 6/2004.*

¹⁸ *Lähde: Annetut lausunnot sekä TIME-työryhmän Valtion tietohallinnon ohjaus ja organisointi- loppuraportista saatujen lausuntojen yhteenvedo. Tietoyhteiskuntaohjelma 8.6.2005.*

Valtioneuvoston kanslia asetti marraskuussa 2004 valtion IT-johtoryhmän, jonka puheenjohtajana on toiminut valtiovarainministeriön edustaja. Valtiovarainministeriön hallinnon kehittämisosastolle perustettiin 1.4.2005 valtion IT-toiminnan johtamisyksikkö, jonka tehtävänä on johtaa ja koordinoida valtion tietohallintoa. Yksikön päällikkönä toimii tehtävään valittu valtion IT-johtaja.

Päätökset IT-yksikön sijaintipaikasta on määrä tehdä lopullisesti vuoden 2007 alusta lukien.

Valtiovarainministeriö on asettanut valtionhallinnon eri hallinnonalojen edustajista koostuvan IT-toiminnan koordinaatioryhmän kaudelle 1.6.2005 - 31.12.2006. Se valmistelee yhdessä valtion IT-toiminnan johtamisyksikön kanssa IT-johtoryhmälle esityksiä valtionhallinnon yhteisiksi IT-palveluiksi ja -arkkitehtuuriksi. Koordinaatioryhmä seuraa yhteisten IT-palvelujen toteuttamista, käyttöä ja laatua. Sen jäsenten tehtävänä on muun muassa välittää tietoa kehittämissuunnitelmista ja IT-johtoryhmän tekemistä päätöksistä sekä edistää niiden toteuttamista omilla hallinnonaloillaan.

Valtionhallinnosta puuttuu, arkistolainsäädäntöä lukuunottamatta, valtioneuvoston tietohallintoa säätelevä lainsäädäntö. Valtiovarainministeriö asetti muun muassa valtion tietohallintolakia valmistelevan IT-toiminnan uudistamishankkeen (ValtIT) toimikaudeksi 23.11.2004 - 31.12.2005. Säädösosahankkeen lisäksi hankkeella on talouden ja voimavarojen ja yhteisten IT-palvelujen osahankkeet sekä toimeenpano- ja tiedottamisryhmät.

Julkishallinnon tietojärjestelmien yhteentoimivuuden edistäminen ja julkisten verkkopalvelujen laadun kehittäminen

Julkishallinto on valtiovarainministeriön johdolla ollut vakiinnuttamassa hallintoon XML-strategiaa, jonka tavoitteena on edistää XML:n käyttöä siten, että sen avulla voidaan tehostaa toimintaprosesseja ja lisätä tietojärjestelmien yhteentoimivuutta ja yhteiskäyttöä¹⁹. Strategiaa ja sen toteuttamista on käsitelty työryhmissä²⁰, joihin on kuulunut valtiovarainministeriön lisäksi edustajia useista val-

¹⁹ XML - Extensible Markup Language on merkittävien informaatioteollisuusyritysten yhteenliittymän (World Wide Web Consortium, W3C) vuonna 1998 kehittämä avoin standardi (rakenteellisen) tiedon esitystavoista.

²⁰ Esimerkiksi valtiovarainministeriön työryhmämuistiot: *Julkishallinnon XML-strategia 18/2003 ja Julkishallinnon XML-strategian toteuttaminen 7/2004.*

tionhallinnon yksiköistä. Suunnittelu- ja kehittämistyöhön ovat osallistuneet myös JUHTA ja Suomen Kuntaliitto sekä yksityiset konsultointiyhtiöt.

XML-tekniikan on nähty mahdollistavan edullisen ja tehokkaan tavan integroida eri alustoille kehitettyjä järjestelmiä. Kustannussäästöjä voidaan saavuttaa erityisesti monitoimittajaympäristöissä, koska standardoidut rajapinnat tekevät järjestelmien välisten yhteyksien suunnittelun ja toteutuksen yksinkertaisemmaksi. Säästöjä voidaan saavuttaa myös vastuiden selkiytymisen, palveluprosessien tehostumisen, ylläpidon vähentymisen, päällekkäisen tiedonkeruun ja tallennuksen vähenemisen sekä tietojen käyttöasteen nousun kautta. XML:n käytöstä Euroopan tasolla esiintyy kuitenkin vaihtelevia käsityksiä. Sitä on kritisoitu muun muassa siitä syystä, ettei se mahdollista kansainvälisiä kytkentöjä.

Valtiovarainministeriö antoi vuonna 2001 rajapintoja koskevat suositukset, joissa yhtenä keskeisenä elementtinä oli XML-standardin käyttö. Nämä suositukset sekä aiemmin määritellyt kannanotot viitearkkitehtuureista on korvattu vuonna 2005 julkaistuilla sähköisen hallinnon viitearkkitehtuuria koskevilla suuntaviivauksilla²¹. Jatkotoimenpiteeksi suositellaan kokonaisarkkitehtuurien määrittelemistä julkishallintoon. Työryhmän ehdotusten mukaan valtion IT-johtamisyksikön tulisi ottaa päävastuu viitearkkitehtuurin²² ja kokonaisarkkitehtuurien jatkomäärittelystä.

Julkishallinnon XML-työssä on havaittu, että teknisistä ratkaisuista sopiminen ei yksinomaan ratkaise tietojärjestelmien yhteentoimivuutta. Saumattoman kokonaisuuden varmistamiseksi tarvitaan myös järjestelmien yhteentoimivuutta semanttisella tasolla. Semanttinen yhteentoimivuus tarkoittaa, että tietojärjestelmä pystyy yhdistelemään eri lähteistä vastaanottamaansa tietoa ja käsittelemään sitä tavalla, jossa tietojen merkitys säilyy. Julkishallinnon järjestelmien tulee pystyä toimimaan keskenään sekä tarvittaessa myös yksityisen sektorin ja muiden EU-maiden järjestelmien kanssa.

Tietojärjestelmien semanttisen yhteentoimivuuden ongelmia ja ratkaisuja on kartoitettu hankkeessa, joka on ollut osa Julkishallin-

²¹ Kohti sähköisen hallinnon viitearkkitehtuuria. Valtiovarainministeriön työryhmämuistio 7/2005.

²² Viitearkkitehtuuri määrittelee sähköisen hallinnon arkkitehtoniset periaatteet sekä toimintokohtaiset (esim. viestintä) ja toimialakohtaiset (esim. terveydenhuolto) kohdealueet.

non XML-strategian toteuttamishanketta²³. Pahimpana esteenä on nähty, että sanastotyötä ei ole resursoitu eikä vastuutettu eikä sitä ole tehty systemaattisesti. Yhteistä linjaa ei ole syntynyt, vaan ongelmat on ratkaistu tapauskohtaisesti jokaisessa projektissa erikseen. Suotuisan kehityksen kannalta on pidetty tärkeänä, että semanttisen yhteentoimivuuden kehittämisestä ja sanastotyöstä saadaan aikaiseksi julkisen hallinnon suositus (JHS) ja tehtävät vastuu-tetaan valtion IT-johto- ja virastotasoilla. Koska semanttisen yhteentoimivuuden kehittäminen nähdään osaksi valtion IT-toiminnan standardointi- ja arkkitehtuurityötä, valtion IT-toiminnan johtamisyksikön tulisi työryhmän näkemyksen mukaan ottaa päävastuu myös tästä toiminnasta.

Sanastotyössä on suositeltu lähdettäväksi liikkeelle siten, että alkuvaiheessa ei sitouduttaisi olemassa olevaan teknologiaan.

Julkisten verkkopalvelujen kehittämisessä ja arvioinnissa tarvitaan myös yhteisesti hyväksyttävät laatuksiteerit. Valtiovarainministeriön tätä tarkoitusta varten asettamaan yksityisen konsultin avustamana toimineeseen yhteistyöhankkeeseen²⁴ osallistui edustajia eri ministeriöistä, virastoista ja laitoksista sekä kunnista ja järjestöistä. Hanke tuotti laatuksiteeristön, jonka tarkoituksena on:

- toimia julkisten verkkopalvelujen rakentamisen, kehittämisen ja arvioinnin välineenä,
- toimia julkisten verkkopalvelujen laatuksilpailun arviointikriteeristönä, jonka avulla löydetään esimerkkejä laadukkaista verkkopalveluista, sekä
- parantaa verkkopalvelujen laatua, lisätä asiakastyytyväisyyttä ja verkkopalvelujen käyttöä sekä tehostaa julkista palvelutuotantoa.

Laatuksiteeristö koostuu viidestä arviointialueesta (verkkopalvelujen käyttö, sisältö, johtaminen, tuottaminen ja hyödyt), jotka sisältävät yhteensä 40 laatuksiteeriä. Laatuksiteeristön lähtökohtana ovat työryhmämuistion mukaan olleet verkkopalvelujen käytettävyyssanalyysit sekä yleensä perinteisiin palveluihin sovelletut organisaatioiden laadunarviointimallit. Lisäksi on paneuduttu muiden maiden

²³ *Sanastot siltana saumattomalle tiedonvaihdonlle. Valtiovarainministeriön työryhmämuistio 3/2005.*

²⁴ *Julkisten verkkopalvelujen laatuksiteerit. Valtiovarainministeriön työryhmämuistio 8/2004.*

käyttämiin verkkopalvelujen arviointikriteeristöihin sekä erilaisiin suosituksiin ja standardeihin. Oletettavissa on, että laatukriteeristön juurruttaminen hallintoon vie kuitenkin vielä aikaa.

Laatukriteeristöä sovellettiin vuonna 2004 julkishallinnon verkkopalveluiden laatukilpailussa, joka oli osa tietoyhteiskuntaohjelmaan sisältyvää pääministerin parhaat käytännöt -kilpailua. Kilpailu oli hyvin suosittu ja se on tietoyhteiskuntaohjelman tarkastuskertomusluonnoksesta antamien kommenttien mukaan osaltaan edistänyt laatukriteeristön juurruttamista. Laatukriteeristö on myös osa julkishallinnon verkkopalvelun suunnittelun ja toteuttamisen periaatteita koskevaa julkisen hallinnon tietohallinnon suositusta (JHS 129).

3.2.2 Valtioneuvoston kanslia – tietoyhteiskuntaohjelma

Tietoyhteiskuntaohjelmaa johtaa ja koordinoi pääministerin johtama ministeriryhmä apunaan valtioneuvoston kansliaan sijoitettu ohjelmajohtaja. Ohjelman toteutumista seuraavat vuosittain hallitus ja ulkopuoliset tahot arvioimalla sen vaikutuksia sekä kansallisten että EU:n tietoyhteiskuntakehitystä kuvaavien muuttujien pohjalta. Lisäksi seurataan tieto- ja viestintäteknologian vaikutuksia julkisen ja yrityssektorin tuottavuuteen sekä mahdollisia tietoyhteiskuntakehityksen mukanaan tuomia haittavaikutuksia.

Politiikkaohjelman toteutumista seurataan ja edistetään seuraavissa toimielimissä:

- pääministerin johtama tietoyhteiskuntaohjelman ministeriryhmä,
- tietoyhteiskuntaneuvosto²⁵ (korvasi aiemmin toimineen tietoyhteiskunta-asiain neuvottelukunnan ja toimii pääministerin johdolla käynnissä olevan hallituskauden ajan),
- tietoyhteiskuntaneuvoston jaostot,
- eri ministeriöistä ja Suomen Kuntaliitosta politiikkaohjelmaan nimettyjen edustajien ja ohjelmajohtajan muodostama tietoyhteiskuntaohjelman johto- ja seurantaryhmä,
- valtion tietohallinnon sekä valtion ja kuntien yhteiset ohjausorganisaatiot, ja

²⁵ *Tietoyhteiskuntaneuvosto toimii tietoyhteiskunnan kehittämistä ohjaavana neuvottelu- ja koordinointielimenä sekä hallinnonalojen välillä että hallinnon, järjestöjen ja elinkeinoelämän kesken.*

- osa-aluekohtaiset valmistelutyöryhmät.

Tietoyhteiskuntaneuvoston sähköinen asiointi julkishallinnossa -jaosto koostuu valtio-, kunta- ja yrityssektorin edustajista. Sen tehtävänä on:

- kartoittaa jo olemassa olevia julkishallinnon sähköisen asioinnin toimenpiteitä,
- tehdä aloitteita hallituksen tietoyhteiskuntaohjelmaan,
- pyrkiä vaikuttamaan sähköiseen asiointiin liittyvän lainsäädännön selkeyttämiseen, ja
- vaikuttaa yhteishankintojen lisääntymiseen julkishallinnossa, erityisesti kunnallishallinnossa.

Jaoston omat resurssit ovat olleet varsin vähäiset. Sen vuoksi se on keskittynyt koordinoitua edellyttäviin toimenpiteisiin tai mahdollisimman laajasti eri osapuolia palveleviin yhteisiin hankeideoihin ja -ehdotuksiin.

Tietoyhteiskuntaohjelman käynnistymisen seurauksena sähköisen asioinnin hankkeisiin on kiinnitetty suuremman määrän huomiota. Se on lisännyt eri osapuolten välistä tiedonvaihtoa, minkä johdosta vallitsevia epäkohtia ja puutteita on kyetty nostamaan järjestelmällisemmin esille. Valtioneuvoston tietoyhteiskuntaohjelman puitteissa tehty työ on koettu valtiovarainministeriössä sen oman toiminnan kanssa jossain määrin päällekkäiseksi.

Onnistuneiden ratkaisujen tunnetuksi tekemiseksi tietoyhteiskuntaohjelman yhteydessä on kerätty tietoa hyvistä tietoyhteiskuntakäytännöistä. Ohjelman toteutusta ja hankkeiden vaatimaa rahoitusta ei ole kuitenkaan kytketty toisiinsa, joten konkreettiset mahdollisuudet vaikuttaa hankkeiden etenemiseen ovat olleet rajalliset.

Useat EU:n puitteissa tehdyt tutkimukset ovat osoittaneet, että Suomi on sijoittunut hyvin sähköisen hallinnon ja palvelujen kehityksyyttä koskevissa kansainvälisissä vertailuissa ja että julkishallinnon sähköisten palvelujen lukumäärä on kasvanut erityisesti viime vuosina. Tietoyhteiskuntaohjelman toteuttamista sekä tieto- ja viestintätekniiikan käyttöönottoa hidastavat kuitenkin erinäiset tekijät, jotka on laajalti tiedostettu julkishallinnossa. Tietoyhteiskuntaneuvoston jaostot ovat koonneet näkemyksensä keskeisimmistä tietoyhteiskuntakehitystä jarruttavista tekijöistä 11.2.2005 päivättyyn

muistioon²⁶. Näitä ja tarkastuksessa muutoin esille tulleita julkishallinnon sähköisten palvelujen kehittämisen esteitä käsitellään luvussa 3.3.1.

TEHO-TIVI -hanke

Hallituksen tietoyhteiskuntaohjelma, valtiovarainministeriön tuottavuuden toimenpideohjelma ja julkisen hallinnon tietohallinnon neuvottelukunta JUHTA ovat selvittäneet kymmenen case-hankkeen avulla, miten tieto- ja viestintäteknologiaa hyödyntämällä sekä prosesseja ja toimintamalleja uudistamalla julkishallinnossa on voitu tehostaa joko ulkoisia tai sisäisiä palveluja²⁷. Mukana oli hankkeita sekä valtio- että kuntasektorilta. Valtion hankkeista tarkastelussa olivat Verohallituksen veroehdotus ja Ajoneuvohallintokeskuksen tekstiviestipalvelut ajoneuvorekisteristä.

Esimerkiksi verohallinnon kehittämisessä asiakasvaikuttavuuden tavoitteena on edistää verotulojen oikea-aikaista ja -määräistä kertymistä ja tilittämistä veronsaajille. Veronmaksajien asiakasvaikuttavuuden tärkeimpiä tekijöitä ovat asiointitarpeiden vähentäminen, asiointin helpottaminen sekä verotuksen toimittamisen laatu (yhdenmukaisuus ja oikeellisuus). Verohallinnon tuottavuustyön ydintavoitteena on virtaviivaistaa verotusprosesseja automaatiota ja itsepalvelua lisäämällä. Kustannussäästöjä pyritään saamaan vähentämällä rutiinitehtäviä ja keräämällä tarvittavia tietoja entistä enemmän muilta kuin henkilöasiakkailta itseltään.

Veroehdotushankkeen keskeisimmiksi hyödyiksi osoittautuivat materiaalisäästöt (noin 500.000 euroa/vuosi), verovelvollisten ajansäästö, palauttamattomien lomakkeiden aiheuttama työajansäästö käsittelyprosesseissa, arkistointitarpeen väheneminen sekä automaattisesta tiedonsiirrosta työnantajille aiheutuvat hyödyt.

Johtopäätösten tekoa kaikista tarkastelussa olleista hankkeista vaikeutti se, ettei hankkeissa ollut tehty systemaattista hyötyjen arviointia eikä laadittu mittareita hyötyjen toteutumisen seuraamiseksi. Investointilaskelmissa oli keskitytty pääasiassa kustannusten arviointiin ja niiden toteutumisen seurantaan.

²⁶ *Tietoyhteiskunnan esteet ja haasteet, Muistio tietoyhteiskuntaohjelman ministeriryhmälle ja tietoyhteiskuntaneuvostolle 11.2.2005.*

²⁷ *Tieto- ja viestintäteknikalla aikaansaadut tehostamishyödyt julkisessa hallinnossa, loppuraportti. Capgemini 1.6.2005.*

Raportin mukaan asiakkaille koituneet hyödyt näkyivät merkittävinä rahallisina säästöinä sekä palvelujen parantumisena. Hankkeet tuottivat sekä määrällisiä että laadullisia hyötyjä, joiden euromääräinen arviointi osoittautui kuitenkin vaikeaksi. Esille tulleiden hyötyjen arvioitiin olevan vain murto-osa hankkeiden todellisista hyödyistä.

Palvelujen sähköistämällä voidaan muun muassa säästää aikaa. Ne ovat saatavina vuorokaudenajasta riippumatta. Esimerkiksi terveydenhuollossa asiakas voidaan sähköisen neuvonta- ja ajanvarausjärjestelmän avulla ohjata nopeammin tarkoituksenmukaiseen hoitoon.

Sähköiseen asiointiin siirryttäessä palvelun tuottajille koituvat rahalliset säästöt näkyivät erityisesti materiaali- ja prosessikustannusten vähenemisenä.

Analysoitujen hankkeiden tuloksia toivottiin sovellettavan laajemminkin julkishallinnossa. Mikäli tieto- ja viestintätekniikalla halutaan merkittäviä tehostamishyötyjä, on samalla kyettävä uudistamaan palveluprosesseja, toimintatapoja, henkilöstö- ja palvelurakenteita sekä ohjaus- ja johtamiskäytäntöjä. Hankkeen ohjausryhmä suositti kehittämisen painopisteen siirtämistä nykyisten toimintamallien uudistamiseen ja samalla teknologian mahdollisuuksien hyödyntämistä. Se suositti raportin ehdotusten ja kokemusten levittämistä valtakunnallisesti. Innovaatioiden monistamiseen katsottiin tarvittavan valtio- ja kuntasektorin yhdessä rakentama verkosto ja keskitetty ohjausorganisaatio.

Tietoyhteiskuntaohjelman ministeriryhmä asetti lokakuussa 2005 selvitysmiehen valmistelemaan TEHO-TIVI -hankkeen pohjalta ehdotukset siitä, miten julkishallinnon tieto- ja viestintätekniikkaa tehokkaasti hyödyntävien palvelumallien ja toimintainnovaatioiden verkottaminen, tuotteistaminen ja monistaminen tulisi järjestää. Selvitysmiehen tulee myös selvittää, miten organisaation ulkopuolisella rahoituksella tuetut, uudistamis- ja pilottihankkeissa kehitetyt hyvät käytännöt, kokemukset ja toimintainnovaatiot saataisiin dokumentoitua ja kehitettyä niiden pohjalta yhteinen innovaatiopankki. Lisäksi hänen tulee tehdä esitys siitä, miten luoda julkiseen hallintoon rakenteellisten uudistusten osaajien verkosto, eräänlainen osaamispankki, josta saisi asiantuntija-apua merkittävien uudistusten suunnittelussa ja toteutuksessa. Ehdotusten tulee valmistua 31.3.2006 mennessä.

3.2.3 Sisäasiainministeriön hallinnonala ja yhteistyö kuntien kanssa

Sisäasiainministeriöstä annetun valtioneuvoston asetuksen (609/2003) perusteella valtion ja kuntien välisen verkkoasioinnin ja tietohallinnon edistäminen ja aluehallinnon tietohallinnon yhteistyö kuuluvat sisäasiainministeriölle. Työjärjestyksen mukaan alueiden ja hallinnon kehittämisosasto käsittelee asiat, jotka koskevat sähköisen asioinnin yleistä kehittämistä alue- ja paikallishallinnossa.

Sisäasiainministeriö on käynnistänyt ja rahoittanut viime vuosina monia verkkopalvelujen kehittämishankkeita. Vuosina 1998 - 1999 toteutetun Verkkopalveluiden tukiprojektin (VETURI) aikana vahvistettiin erityisesti mukana olleiden paikallis- ja aluetason viranomaisten yhteistyötä verkkopalvelujen kehittämisessä ja toteuttamisessa Itä-Suomen läänin alueella. Mukana projektissa olivat työhallinto, verohallinto, kihlakunnanvirastot, kunnat ja Kansaneläkelaitos. Julkisen verkkoasioinnin kehittämishanke (JUNA) teki monia selvityksiä ja osallistui työhön, jonka tuloksena syntyi julkisen hallinnon sähköisen asioinnin toimintaohjelma 2002 - 2003. JUNA oli verkkoasioinnin kehittämisen koordinointi- ja tukihanke, joka vastasi osaltaan julkisen hallinnon siirtymisestä verkkoasointiin. Sen toimialana oli koko julkinen hallinto eli valtio, kunnat ja välillinen valtionhallinto.

Sisäasiainministeriö nimesi vuonna 2002 Verkkooasointipoolin toimikaudeksi 1.4.2002 - 31.5.2004. Poolin tavoitteena oli edistää ministeriön hallinnonalan verkkoasointia ja verkkopalvelujen rakentamista yleisten linjausten mukaisesti. Sisäasiainhallinnon vuosille 2004 - 2008 ajoittuvan verkkoasointistrategian toimeenpano ja seuranta on tapahtunut keväällä 2004 asetetussa SM-on-line-hankkeessa, jonka tehtävänä on ollut muun muassa laatia sisäasiainhallinnon sähköisen asioinnin ja verkkopalvelujen kehittämisen toimenpideohjelma hallinnonalan uuden verkkoasointistrategian mukaisesti sekä koordinoita, ohjata, seurata ja tukea toteuttamisohjelman toteutumista.

Hankkeen 4.11.2004 päivätyn ja 13.6.2005 päivitetyn toimenpideohjelman mukaan jokaisen hallinnonalan yksikön tulee tuottaa verkkoon 3 - 5 suurivolyymisintä palvelua 31.12.2006 mennessä. Hankkeen päättyessä sen tuloksia on tarkoitus arvioida hallinnonalan verkkoasioinnille asetettujen mittareiden avulla.

Alueiden ja hallinnon kehittämisosaston yksi keskeisimpiä hankkeita on ollut ajanjaksolle 1.1.2004 - 31.12.2005 asetettu Julkiset

palvelut verkkoon -hanke (JUPA). Sen tarkoituksena on ollut saada julkisia verkkopalveluja kansalaisten ja muiden tarvitsijoiden käyttöön valtioneuvoston päätösten sekä eEurope 2005 -toimintasuunnitelman tavoitteiden ja suunnitelmien mukaisesti vuoteen 2006 mennessä. JUPA-hanke raportoi työstään sisäasiainministeriölle, tietoyhteiskuntaohjelmalle ja JUHTAlle. Hanketta käsitellään lähemmin luvussa 3.3.3.

Sähköisen asioinnin kehittäminen yhteispalvelun puitteissa

Sähköisen asioinnin edistäminen liittyy myös valtionhallinnon eri viranomaisten ja kuntasektorin yhteisten palveluyksikköjen toiminnan kehittämiseen. Yhteispalveluhanke on kuitenkin toiminut erillään sisäasiainministeriön SM-on-line -hankkeesta ja JUPA-hankkeesta, joskin yhteistyölle ainakin JUHTAn ja JUPA-hankkeen kanssa näyttää nyttemmin asetetun tavoitteita erityisesti viranomaisien yhteisten rekisterien käyttömahdollisuuksien helpottamiseksi. Yhteispalvelun kehittämiseen liittyvien ongelmien (hallinnon sektoroituneisuus, kehittämisvastuiden heikko määrittely, rekisterien käyttö, kustannusten jakokysymykset julkisella sektorilla jne.) on kerrottu edelleen olevan pitkälti samat kuin 1990-luvun loppupuolella²⁸. Valtionhallinnon rakenneuudistusten, erityisesti kihlakuntauudistuksen lykkäämisen, on nähty osaltaan viivästyttävän yhteispalvelun kehittämistä.

Yhteispalvelun kokonaisuuteen kuuluvat fyysinen yhteispalvelu, sähköinen yhteispalvelu ja yhteiset puhelinpalvelut. Suomen Kuntaliitto on tehnyt aloitteen yhteispalvelun liittämiseksi osaksi kunta- ja palvelurakenneuudistusta. Aloitteen pohjalta tietoyhteiskuntaohjelman ministeriryhmässä sovittiin, että hallituksen tietoyhteiskuntaohjelma kokoaa yhteispalvelun kehittämisen koordinaatioryhmän yhteistyössä Kuntaliiton ja sisäasiainministeriön kanssa.

Yhteispalvelua on pyritty edistämään myös julkishallinnon viranomaisista ja eräistä julkisten tehtävien hoidosta vastaavien yhdistysten edustajista koostuneessa yhteispalvelun yhteistyöryhmässä vuosille 2004 - 2005 laaditun yhteispalvelun kehittämisohjelman pohjalta.

²⁸ *Julkishallinnon yhteispalvelu- ja yhteiskäyttöhankkeiden ongelmia käsiteltiin tarkastuskertomuksessa 6/97.*

Yhteispalvelun yhteistyöryhmä on toiminut Pohjois-Karjalan eMaakunta -hankkeeseen kuuluvan Virtuaalinen yhteispalvelukeskus -hankkeen ohjausryhmänä. eMaakunta-hankkeessa kehitetään maakunnan tietoyhteiskuntastrategian mukaisesti jo olemassa olevia verkkopalveluja, suunnitellaan ja luodaan uusia kansalaislähtöisiä verkkopalveluja yhteistyössä kuntien, kuntayhtymien, valtion paikallis-, alue- ja keskushallinnon kanssa sekä pyritään koordinoimaan maakunnallista tietoyhteiskuntakehitystä. Maakunnan julkispalveluihin luodaan virtuaalinen yhteispalvelukeskus. Keskuksen tehtävänä olisi muun muassa opastaa kansalaista löytämään tarpeisiinsa sopivat palvelut sekä auttaa asioinnissa. Malli on tarkoitus jakaa pohjaksi kaikille halukkaille julkishallinnon toimijoille vastaavan yhteispalvelukeskuksen toteuttamiseksi. Toimintaan on haettu mukaan valtion, kuntien ja kolmannen sektorin toimijoita.

Yhteistyöryhmän seurannassa on ollut myös Suomen Kuntaliiton vetämä ePortti-pilotti. ePortti on Internet-palvelu, johon on koottuna yli 20 viranomaisen ja yrityksen tuottamat tiedot yrityksistä, henkilöistä, kiinteistöistä, tilastoista ja lainsäädännöstä.

Yhteispalvelupisteiden asiakaspalveluihin kuuluu verkkopalvelujen käyttömahdollisuus sekä tarvittaessa opastus päätteiden käyttämiseen. Valtioneuvoston yhteispalvelun kehittämistä koskevassa, 26.4.2001 annetussa periaatepäätöksessä edellytettiin yhteispalvelupisteen toiminnassa mukana olevien tahojen huolehtivan yhdessä muun muassa siitä, että kaikissa yhteispalvelupisteissä on asiakaspääte Internet-yhteyksin varustettuna sähköisen henkilökortin lukulaitteella. Osapuolten tuli vastata yhdessä myös siitä, että palvelupisteessä työskentelevät palvelusihteerit saavat tarvitsemansa tietoteknisen koulutuksen sekä valmiudet toimia kansalaisten verkkopalvelujen opastajana. Nämä tavoitteet sisältyivät myös edellä mainittuun, vuosille 2004 - 2005 laadittuun yhteispalvelun kehittämisohjelmaan.

Tietoyhteiskuntaohjelman puitteissa selviteltiin vuonna 2004 maksuttomien julkisten asiakaspäätteiden tilaa ja tarvetta Suomessa vuonna 2004²⁹. Selvitys osoitti, että Suomessa oli 5.500 - 6.000 maksutonta asiakaspäätettä, mikä ylitti sekä kansallisella että EU-tasolla asetetut tavoitteet. Hyvästä kokonaistilanteesta huolimatta ongelmia esiintyi yhteispalvelupisteissä, pienten paikkakuntien kir-

²⁹ *Julkiset asiakaspäätteet Suomessa. Asiakaspäätetyöryhmän selvitys hallituksen tietoyhteiskuntaohjelman ministeriryhmälle 15.12.2004.*

jastoissa ja kirjastoautoissa. Näistä päätteet vielä osittain puuttuivat tai laitekanta oli vanhentunut.

Sähköisen asioinnin edellytyksiä on tuettu valtion vuoden 2005 talousarviossa opetusministeriön pääluokassa. Määrärahaa on ollut tarkoitus käyttää kirjastosektorin laitehankintoihin ja henkilökunnan kouluttamiseen.

Määrärahalla toteutettu koulutus kytkettiin tietoyhteiskuntaohjelman Suomi verkossa -kampanjaan, jonka puitteissa koulutettiin 1.500 kirjastojen ja yhteispalvelupisteiden työntekijää opastamaan sähköisten palvelujen käyttöä. Kampanjassa oli tietoyhteiskuntaohjelmalta saatujen tietojen mukaan 280 kuntaa ja 40 muuta yhteistyökumppania.

Valtioneuvosto teki 4.5.2005 sisäasiainministeriön esittelystä periaatepäätöksen paikallisten ja alueellisten palvelujen strategiasta julkisten asiakaspalvelujen turvaamiseksi vuosina 2005 - 2010. Julkisia asiakaspalveluja, sähköiset palvelut mukaan lukien, pyritään turvaamaan muun muassa palveluntuottajien yhteisillä asiakasprosesseilla ja verkostoitumisella. Palveluiden saatavuus tulee varmistaa kaikille väestöryhmille käyttämällä muun ohella hyväksi uuden teknologian mahdollisuuksia. Päätöksen periaatteet koskevat kaikkia asiakaspalveluja tuottavia valtion virastoja ja laitoksia. Tarkoituksena on, että myös kunnat ja niiden palveluntarjoajat ottavat strategian periaatteet huomioon omassa palvelutuotannossaan. Kansaneläkelaitoksen hallitus on hyväksynyt strategian omalta osaltaan kesäkuussa. Suomen Kuntaliiton hallitus on merkinnyt sen tiedoksi lokakuussa 2005.

Vuonna 1993 voimaan tullut laki julkisen hallinnon asiakaspalvelujen järjestämisestä yhteisissä palveluyksiköissä (802/1993) eli nk. yhteispalvelulaki mahdollisti rekisterien käyttöoikeuksien antamisen toiselle viranomaiselle. Asiasta voitiin sopia mainitussa laissa tarkemmin määriteltyjen osapuolten keskinäisellä yhteispalvelusopimuksella. Valtioneuvoston päätöksessä julkisen hallinnon asiakaspalvelujen järjestämisestä (847/1993) lueteltiin ne tehtävät, joista voitiin sopia ja joiden suorittamiseen voitiin käyttää toisen organisaation henkilöstöä ja tietojärjestelmiä. Näin ollen esimerkiksi kunnan virkamiehet ovat voineet hoitaa valtion viranomaisille kuuluvia tehtäviä.

Sisäasiainministeriöllä ei ole tarkkaa tietoa siitä, missä määrin viranomaiset ovat antaneet rekisterien käyttöoikeuksia toisilleen.

Uutta yhteispalvelua koskevaa lakia valmisteltiin 26.3.2003 ehdotuksensa jättäneessä sisäasiainministeriön asettamassa työryh-

mässä. Lakiuudistuksen tavoitteena oli edistää julkisen hallinnon asiakaspalvelujen tasapuolista saatavuutta koko maassa ja helpottaa kansalaisten asiointia julkishallinnossa. Lisäksi tavoitteena oli edistää julkisen hallinnon voimavarojen tehokasta käyttöä sekä luoda mahdollisuus saavuttaa taloudellisia säästöjä asiakaspalveluja uudelleen järjestämällä. Uudistuksella oli määrä korvata edellä mainittu yhteispalvelulaki. Lisäksi oli tarkoitus määritellä yhteispalvelusopimuksella siirrettävät tehtävät lain tasolla säädettäväksi.

Oikeusministeriö katsoi lausunnossaan 23.5.2003, että lakiehdotus oli voimassa olevan perustuslain (731/1999) kannalta puutteellinen. Ministeriön näkemyksen mukaan olisi välttämätöntä, että yhteispalvelusopimuksen perusteella toiselle osapuolelle siirrettävät julkiset hallintotehtävät määriteltäisiin laissa mahdollisimman täsmällisesti ja yksiselitteisesti. Mahdollisuus rekisteritietojen käsittelyyn tulisi rajoittaa koskemaan vain sellaisia rekistereitä, joihin ei sisälly arkaluonteisia tietoja. Säännöksen piiriin kuuluvat rekisterit tulisi pyrkiä luettelemaan laissa yksilöidysti ja rekisteritietojen käsittely rajata teknisluonteisiin toimiin. Oikeusministeriön mukaan lain uudistustarve tuli arvioida kokonaisuudessaan uudelleen kiinnittäen samalla huomiota hallinnon rakenteiden muutoksiin ja sähköisten tietoliikenneyhteyksien lisääntymiseen.

Sisäasiainministeriö on jatkanut lainsäädännön uudistamista. Tavoitteena on, että lakiesitys valmistuu vuoden 2006 aikana.

Väestörekisterikeskuksen varmennepalvelut

Väestökirjanpidon keskusviranomaisena on Väestörekisterikeskus. Se hoitaa lisäksi valtionhallinnon sähköisen henkilökortin ja varmennetun sähköisen asioinnin palveluita (rekisterihallintolaki 166/1996, muut. 528/1999).

Väestörekisterikeskus on toiminut yhteistyössä sisäasiainministeriön ja valtiovarainministeriön kanssa. Se on osallistunut muun muassa JUHTAn, Rekisteripoolin³⁰ sekä tietoyhteiskuntaohjelman sähköisen asioinnin jaoston toimintaan. Väestörekisterikeskus oli yksi perustajajäsenistä pankkien, teleoperaattoreiden ja valtion yhteistyöryhmässä (HST-ryhmä), jonka päämääränä on ollut kehittää

³⁰ Ks. jäljempänä tämän luvun kohta *Rekisteripooli ja perusrekisterien kehittäminen*.

kansalaisvarmenteen ja muidenkin laatuvarmenteiden³¹ yleistymistä ja yleiskäyttöisyyttä siten, että niiden käyttö on kustannustehokasta, luotettavaa ja helppoa sekä kuluttajille, asiointipalvelun tarjoajalle, sirukortin liikkeellelaskijalle että varmentajalle. Ryhmä on pyrkinyt myös eri tavoin edistämään yhteistyötä sähköisten asiointipalvelujen tarjoajien kanssa, jotta avoimeen tietoverkkoon voidaan luoda henkilökohtaisia asiointipalveluja ja siten toteuttaa todellisia vaihtoehtoja nykyisille palvelutavoille.

Henkilön sähköisen tunnistamisen hanke käynnistyi vuonna 1996, jolloin Väestörekisterikeskus nimettiin sähköisen henkilöllisyyden antamisesta ja ylläpidosta vastaavaksi viranomaiseksi. Vuonna 2003 Väestörekisterikeskus alkoi toimia ensimmäisenä laatuvarmentajana Suomessa.

Valtiovarainministeriö antoi 29.9.2003 ohjeen tunnistamisesta valtionhallinnon verkkopalveluissa³². Ministeriö suositteli, että vahvaa tunnistamista vaativissa asiointipalveluissa tunnistaminen rakennetaan joko laatuvarmenteisiin tai pankkien verkkopalveluissa käyttämiin käyttäjätunnuksiin ja vaihtuviin salasanoihin. Vahvaa tunnistamista tarvitaan silloin, kun palveluissa käsitellään arkaluonteisia tai salassa pidettäviä tietoja, ja kun palvelu perustuu vuoro-vaikutteisuuuteen, jolloin kansalainen tai yritys pääsee muuttamaan tietojaan. Laatuvarmenteiden kehittäminen on kaikille avointa Viesintäviraston valvomaa toimintaa.

Väestörekisterikeskuksen ja Kansaneläkelaitoksen välisen kansalaisvarmenteeseen liittyvän yhteistyön seurauksena poliisin myöntämä henkilökortti ja KELA-kortti yhdistettiin vuoden 2004 kesäkuun alusta lukien yhdeksi kortiksi. Tämä johti Väestörekisterikeskuksen antamien tietojen mukaan sähköisten asiointikorttien lukumäärän kasvuun. Uudistuksen jälkeen yhdistelmäkorttien osuus on ollut noin kolmannes myönnettyistä henkilökorteista. Henkilökorttia voidaan käyttää myös matkustusasiakirjana EU-maissa. Kortin käyttö ei ole kuitenkaan toivotulla tavalla yleistynyt.

³¹ Laatuvarmente on EU:n sähköisen allekirjoituksen direktiivin (Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi nro 1999/93 EY) mukainen yleisesti hyväksyttävä varmente, joka tunnustetaan EU:n jäsenmaissa allekirjoituksen välineenä. Laatuvarmenteista on säädetty tarkemmin sähköisistä allekirjoituksista annetussa laissa.

³² Valtiovarainministeriön ohje VM 6/01/2003.

Yhteisten EU-tason henkilökorttien on arvioitu tulevan käyttöön vasta vuoden 2010 jälkeen. Euroopan tasolla toimii eEurope 2002 -hankkeen yhteydessä syntynyt hallinnon ja jossain määrin myös yksityisen sektorin edustajista koostuva yhteistyöverkosto (Porvoo-ryhmä). Sen tavoitteena on edistää sähköisen henkilöllisyyden ja sähköisten henkilökorttien yleistymistä Euroopassa sekä varmistaa eri maissa käytettyjen teknisten määritysten yhteensopivuus ja hallinnon palvelujen yhteiskäyttöisyys.

Valtioneuvoston tietohallintoyksikkö solmi Väestörekisterikeskuksen kanssa vuonna 2004 varmennepalveluja ja virkakorttien hankintaa koskevan puitesopimuksen, jonka pohjalta ministeriöt ja niiden alainen hallinto voivat tehdä organisaatiokohtaiset hankintasopimukset. Tämä merkitsi sitä, että hallinnossa voitiin ottaa käyttöön toimikortit, joissa on Väestörekisterikeskuksen toimittama laatuvarmenne. Tavoitteena on kehittää valtionhallinnon sähköisen asioinnin infrastruktuuria ja asiakirjaturvallisuutta sekä luoda ministeriöille ja niiden alaiselle hallinnolle edellytyksiä toteuttaa niille asetettuja sähköisen asioinnin kehittämisvelvoitteita. Ensimmäisenä toimikortit päätettiin ottaa käyttöön sisäasiainministeriön hallinnonalalla.

Väestörekisterikeskus on tehnyt kuntien kanssa yhteistyötä päämääränä saada aikaiseksi julkishallinnon yhteinen asiointikortti, jossa yhdistyisivät henkilökortin sähköisen asioinnin ominaisuudet, henkilöllisyydistus ja matkustusasiakirja sekä kuntasovellukset ja sosiaaliturvaominaisuudet.

Väestörekisterikeskus sekä Mikkeli, Oulu, Pori ja Vantaa (Finn-City-kunnat) saivat vuonna 2004 konsultin avustamana valmiiksi määrittelytyön, jonka pohjalta sähköiseen henkilökorttiin voidaan tulevaisuudessa liittää kuntasovelluksia.

Kansalaisvarmenteen käyttöä on laajennettu henkilökortin ohella myös muille alustoille. Pankkisektorilla ensimmäisen valtion kansalaisvarmenteen käyttöä koskevan päätöksen teki Osuuspankkiryhmä. Väestörekisterikeskus on solminut myös teleoperaattoreiden kanssa sopimuksia, joiden tavoitteena on luoda matkapuhelinasiakkailla henkilön sähköiseen tunnistamiseen perustuvia matkapuhelinpalveluita. Varmenteen laajamittainen käyttö näillä alustoilla on kuitenkin vasta alkamassa.

Väestörekisterikeskus on käynnistänyt osana pitkän aikavälin kehittämistä nk. Gateway-palveluhankkeen³³. Palvelukokonaisuuden on määrä helpottaa sähköisten palveluprosessien toteuttamista kansalaisten ja viranomaisten välillä. Palvelulla on tarkoitus tukea muun muassa kansalaisasioinnin vireillepanoa verkossa sekä kansalaista koskevan asian viranomaiskäsittelyä ja päätöksentekoa. Vaikka suurin osa palvelukokonaisuudesta voidaan rakentaa Väestörekisterikeskuksen tuottamien peruspalvelujen varaan, niin Gateway-palveluiden on suunniteltu ulottuvan sidosryhmäyhteyksien kautta myös muihin perus- ym. rekistereihin väestötietojärjestelmästä saatavien avaintietojen avulla. Palveluja on ollut tarkoitus pilotoida vuoden 2006 ensimmäisen vuosipuoliskon aikana ja ottaa ne käyttöön vuoden 2007 kesäkuun loppuun mennessä. Työssä tullaan Väestörekisterikeskuksen mukaan ottamaan huomioon ratkaisut, jotka tehdään julkishallinnon yhteisen sähköisen tunnistamisen ja verkkomaksamisen alustaa koskevassa hankkeessa³⁴.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan lausunnossa Väestörekisterikeskus katsoo, että seuraavista yksittäisiin kansalaisiin ja palveluntarjoajiin liittyvistä ratkaisuista tulisi päättää valtakunnallisesti:

- luotettava tunnistaminen ja yksilöinti,
- henkilöön liittyvän ominaisuuden, roolin, oikeuden tai muun tiedon varmistaminen ja todentaminen,
- varmistettujen tunnistamis-, yksilöinti- ja muiden henkilöön liittyvien tietojen siirtäminen asiointiprosessiin,
- sähköisen allekirjoituksen, otteen myöntämisen, dokumentin tekemisen, hakemuksen, tarjouksen tai muun sähköisen asiointiprosessin tapahtuma-ajankohdan varmentaminen ja määrittäminen sekä
- suostumuksen varmistaminen.

³³ *Väestörekisterikeskus on määritellyt Gateway-palvelut tuottamukseen sähköisen asioinnin tukipalvelujen kokonaisuudeksi, joka sisältää muun muassa valmiit ratkaisut henkilön sähköiseen tunnistamiseen, sähköiseen allekirjoittamiseen, asiankäsittelyssä vaadittavien henkilötietojen ja allekirjoitusten todentamiseen sekä tunnistetun henkilön henkilötietojen tai hänen rooliinsa liittyvien tietojen hakemiseen asiointiprosessin eri vaiheisiin.*

³⁴ *Ks. tämän luvun kohta Julkishallinnon yhteistyön eteneminen.*

Väestörekisterikeskuksen näkemyksen mukaan valtakunnallisten tukipalveluratkaisujen kehittämiseen ja toteuttamiseen tulisi osoittaa erillisrahoitus.

Sähköisten henkilökorttien ja varmenteiden kysyntä on ollut odotuksiin nähden vähäistä. Syynä tähän ovat olleet tarjolla olevien vahvaa tunnistautumista edellyttävien sähköisten palvelujen vähäisyys ja henkilökortin korkeana pidetty hinta. Sähköinen asiointi kortin avulla edellyttää myös erillisen kortinlukijalaitteen hankkimista.

Väestörekisterikeskuksen mukaan vuoden 2004 lopussa eri korttialustoilla oli käytössä 52.000 ja syksyllä 2005 noin 80.000 laatuvarmennetta. Tavoitteena on ollut saada tarjolle noin 1.000 palvelua, mutta syksyllä 2005 niitä oli vain noin 50. Suosituimpia palveluita ovat Väestörekisterikeskuksen tekemän kyselyn perusteella muun muassa OP-ryhmän verkkopankkipalvelu, KELAn, verohallinnon ja työministeriön sähköiset asiointipalvelut sekä valtionhallinnon lomakepalvelu Lomake.fi.

Henkilökorttien ja niiden sisältämien varmenteiden tuottaminen ovat julkisoikeudellisia suoritteita. Valtion maksuperustelain (150/1992) mukaan julkisoikeudellisesta suoritteesta valtiolle perittävän maksun suuruuden tulee vastata sen tuottamisesta valtiolle aiheutuvien kokonaiskustannusten määrää. Maksu voidaan määrätä perittäväksi yleisesti omakustannusarvoa alempana tai jättää perimättä, jos siihen liittyy lähinnä yleiseen yhteiskunnalliseen hyvinvointiin liittyviä perusteltuja syitä (esim. terveyden- ja sairaanhoito ja muut sosiaaliset tarkoitukset, oikeudenhoito, ympäristönsuojelu, koulutustoiminta). Viranomaisten muista kuin julkisoikeudellisista suoritteista päätetään liiketaloudellisin perustein. Hinnoittelu voi vaihdella kilpailutilanteen tai markkinahintojen mukaan. Toiminnalta vaaditaan kuitenkin kokonaiskannattavuutta. Toisaalta valtion talousarviossa voidaan osoittaa määräraha liiketaloudellisin perustein hinnoiteltujen suoritteiden hintojen alentamiseksi.

Väestörekisterikeskuksen varmennepalvelutoiminta on toistaiseksi ollut voimakkaasti alijäämäistä. Varmennetuotanto on vaatinut huomattavia kiinteitä alkuinvestointeja, mutta tulokehitys on jäänyt heikoksi. Vähäisellä tuotannolla varmenteiden hinnoittelu ei ole voinut perustua todellisiin tuotantokustannuksiin.

HST-ryhmä on jättänyt vuonna 2004 sisäasiainministeriölle ehdotuksen kansalaisvarmenteen hankinnan tukemiseksi valtion varoista. Väestörekisterikeskus on katsonut, että tämä ehdotus tulisi

ottaa henkilökorttien hinnan alentamismahdollisuuksia arvioitaessa huomioon.

Tietoyhteiskuntaohjelman ministeriryhmä päätti 27.9.2005, ettei valtio tällä hallituskaudella tarjoa kansalaisvarmennetta veloituksetta kansalaisten käyttöön, vaan asian tulee edetä markkinaehtoisesti. Yhtenä perusteluna on, että lähitulevaisuudessa nykyisten tunnistamisratkaisujen rinnalle kehittyy uusia ratkaisuja (esim. biotunnisteet). Lisäksi on katsottu, että Vetuma-palvelu on rakennettu niistä lähtökohdista, että mahdolliset uudet tunnistusmenetelmät voidaan ottaa käyttöön joustavasti.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan lausunnossa valtiovarainministeriö katsoo, että mikäli päädytään siihen, että henkilökortin tuottamista tuetaan budjetissa, se tulee tehdä läpinäkyvästi. Valtiovarainministeriö painottaa, ettei liiketaloudellisia suoritteita tule tuottaa alihinnoiteltuina, ellei niille ole budjetissa osoitettu hintatukea.

Valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan sähköisen henkilökortin hinta ei kuitenkaan ole estänyt henkilöitä käyttämästä sähköisiä palveluja eikä alentanut palvelujen käyttöastetta, koska palveluja on voitu käyttää myös pankkien tunnuksilla.

JUHTAn toiminta

JUHTA on toiminut pitkään sisäasiainministeriön yhteydessä. Uusi JUHTA on asetettu kolmivuotiskaudeksi 2004 - 2006. Sen toiminta perustuu asetukseen julkisen hallinnon tietohallinnon neuvottelukunnasta (854/1988, muut.). JUHTA toimii pysyvänä ministeriöiden ja kunnallishallinnon yhteistyö- ja neuvotteluelimenä. Se käsittelee valtionhallinnon ja kunnallishallinnon tietohallintoyhteistyön suunnittelua ja tietohallintoyhteistyöhön liittyviä periaatteellisesti tärkeitä tai laajakantoisia kysymyksiä.

Työnsä tukemiseksi JUHTA on teettänyt erilaisia selvityksiä sekä käynnistänyt erillisiä kehittämishankkeita.

Vuonna 2000 annetun asetuksen muutoksen (838/2000) seurauksena JUHTAn vastuualueeseen tuli merkittävä lisäys, kun neuvottelukunnan tehtäväksi määrättiin valtion- ja kunnallishallinnon tietotekniikan, tietohallinnon ja sähköisten asiointipalvelujen kehittämisen yhteensovittaminen.

Myös hallituksen ohjelmat sähköisen asioinnin kehittämiseksi ovat asettaneet JUHTAlle seuranta- ja toimintavastuuta. JUHTAn

pääsihteerin näkemyksen mukaan yhteistyö ja ohjelmien seuranta on kuitenkin ollut erityisesti valtiovarainministeriön kanssa pinnallista. Koskaan ei ole syntynyt tiivistä yhteistyötä, joka olisi saattanut edistää ohjelmien toteuttamista.

JUHTAn keskeisiin tehtäviin on kuulunut julkisen hallinnon suositusten (JHS) antaminen³⁵. Tavoitteena on saada aikaan suosituksia, joilla myötävaikutetaan julkisen hallinnon palveluiden tuottamisen ja käytön tehokkuuteen ja taloudellisuuteen. JHS-järjestelmän kohdealueena ovat kaikki julkisen hallinnon palveluiden tuottamiseen ja käyttöön liittyvät toimintatavat ja tietotekniset ratkaisut sekä olemassa olevien tietovarantojen hyödyntäminen. Tavoitteena on ollut minimoida päällekkäistä kehittämistyötä, ohjata tietojärjestelmien kehittämistä sekä saada aikaan hyviä ja yhdenmukaisia käytäntöjä julkishallintoon ja erityisesti julkisten organisaatioiden tietohallintoon.

JHS-työtä ohjasi aiemmin JUHTAn alaisuudessa toimiva ohjausryhmä. Sitä ei ollut nimetty virallisesti, vaan se muodostui vapaaehtoisuuden pohjalta tietohallinnon kehittämisestä kiinnostuneista henkilöistä. Aloite JHS-työn käynnistämiseksi saattoi tulla organisaatio-, työryhmä- tai yksittäiseltä asiantuntijataholta. JHS-ohjausryhmä lähetti suositusluonnoksen lausunnolle JUHTAn jäsenille, ministeriöihin, keskeisiin valtion virastoihin ja laitoksiin, Kuntaliittoon ja tapauskohtaisesti valituille lausunnonantajille (esim. yksittäiset kunnat ja ohjelmistotoimittajat). Ohjausryhmä päätti suositusluonnoksen jatkotoimista ja viime kädessä siitä, toimitettiin ehdotus JUHTAn hyväksyttäväksi.

JUHTAn asema sähköisen asioinnin kehittämisessä on ollut jossain määrin epäselvä. Niin ikään JHS-järjestelmän ohjausvoima on ollut vähäinen, koska suositusten huomioon ottaminen ja toimeenpano niin valtion- kuin kunnallishallinnossakaan eivät perustu velvoitteisiin. Lisäksi JHS-järjestelmä tunnetaan edelleen heikosti tietojärjestelmätoimittajien keskuudessa. Suomen Kuntaliiton näkemysten mukaan perusongelma on siinä, että suositukset eivät ole tarpeeksi laadukkaita eikä koko järjestelmä ole tarpeeksi kattava.

JUHTA asetti huhtikuussa 2004 kunta-valtio-tietohallintojaoston ja JHS-jaoston³⁶. Jaostojen toimikausi on 7.4.2004 - 31.12.2006.

³⁵ *JHS-työssä sovellettavista menettelytavoista on annettu julkisen hallinnon suositus JHS 136.*

³⁶ *JHS-jaosto korvasi aiemmin toimineen JHS-ohjausryhmän.*

Kunta-valtio-tietohallintojaoston tehtävänä on edistää ennen kaikkea tietojärjestelmien yhteensopivuutta, joka koostuu teknisistä ratkaisuista, tietorakenteista, menetelmistä ja tietoturvallisuudesta. Jaoston tehtävänä on myös aktiivisesti vaikuttaa julkisen hallinnon suositusten vaikuttavuuden lisäämiseen muun muassa tekemällä aloitteita uusista suosituksista. Valtionhallinnosta jaoston jäseninä toimivat valitut edustajat valtiovarain-, sisäasiain-, ympäristö-, liikenne- ja viestintä- sekä maa- ja metsätalousministeriöstä. Muita tahoja edustavat Suomen Kuntaliitto, Kansaneläkelaitos ja neljä kaupunkia.

JUHTAn antamista suosituksista voidaan mainita esimerkiksi kesällä 2005 uudistettu Julkishallinnon verkkopalvelujen suunnittelun ja toteuttamisen periaatteet (JHS 129), Prosessien kuvaukset (JHS 152), Asiakirjojen ja tietojen rekisteröinti sähköisen asioinnin ja asiankäsittelyn tiedonhallinnassa (JHS 156) sekä Asiakaspäätteet julkishallinnossa (JHS 157).

JUHTAn mukaan suosituksia kehitettäessä huomiota tullessa vastaisuudessa kiinnittämään erityisesti tietojärjestelmien tietojen ja tietorakenteiden yhteensopivuuteen, tietojärjestelmien välistä yhteentoimivuutta lisääviin rajapintoihin, tietojen käsittelyyn liittyvään tietoturvaan ja tietosuojaan sekä tietojärjestelmien kustannustehokkaaseen hyödyntämiseen.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan lausunnossa Suomen Kuntaliitto huomauttaa, että JUHTAn kanssa vastaavaa työtä tehdään hajautetusti eri puolilla hallintoa. Esimerkiksi valtiovarainministeriön Valtionhallinnon tietoturvallisuuden johtoryhmä (VAHTI) lisää toimintakentän erillisyyttä ja omalta osaltaan heikentää JHS-suoritusten asemaa. Yhteistyötä tulee kehittää ja JHS-suositusten sisällön laatuun sekä toimijaverkoston panostaa entistä enemmän. Kuntaliiton mukaan laaja toimijaverkosto varmistaa osaltaan myös suositusten laajemman hyödynnettävyyden eli suositukset ovat eri toimijoiden tarpeisiin soveltuvia.

Rekisteripooli ja perusrekistereiden kehittäminen

Sisäasiainministeriö perusti vuonna 1997 JUHTAn aloitteesta Rekisteripoolin yhteiskunnan perusrekistereitä pitävien viranomaisten yhteistyöelimeksi. Itsenäisesti toimiva pooli nimetään kahdeksi vuodeksi kerrallaan. JUHTAn tiedonsaanti perusrekistereihin liittyy

västä työstä on perustunut pääasiassa poolin toimittamiin kirjallisiin raportteihin.

Sisäasiainministeriö nimesi pooliin toimintakaudelle 1.3.2005 - 31.12.2006 edustajat Ajoneuvohallintokeskuksesta, Kainuun maakuntaorganisaatiosta, Maanmittauslaitoksesta, oikeusministeriöstä, Patentti- ja rekisterihallituksesta, Suomen Kuntaliitosta, Tilastokeskuksesta, Turun kaupungista, Verohallituksesta ja Väestörekisterikeskuksesta. Poolin tehtävänä on:

- kehittää yhteiskunnan perusrekistereitä ja parantaa niiden yhteentoimivuutta,
- määritellä rekistereille yhteisiä rajapintoja ja tuottaa sanastoja ja metatietoja,
- edistää tietojen ja tietorakenteiden yhteensopivuutta,
- edistää tietosuojaa ja tietoturvaa,
- myötävaikuttaa julkisen hallinnon suositusten (JHS) syntymiseen, sekä
- tehdä muita tarpeellisia perusrekistereiden yhteistyötä edistäviä toimia.

Rekisteripoolilla on koettu olleen merkitystä eri osapuolten keskinäisenä tiedonvaihtoforumina. Perusrekistereiden kehittäminen on tapahtunut kuitenkin pääosin rekistereitä pitävissä organisaatioissa. Pooli on toteuttanut joitakin pilottihankkeita, osin valtiovarainministeriön tuella. Sen omat kehittämistoimenpiteet ovat olleet varsin rajallisia.

Suomessa on hallinnon näkemysten mukaan tällä hetkellä hyvät ja käyttökelpoiset perusrekisterit. Periaate tiedon rekisteröinnistä mahdollisimman lähellä synnyinpaikkaansa on Rekisteripoolin mukaan toteutunut hyvin. Perusrekistereitä ei hallinnossa esiintyneiden näkemysten mukaan hyödynnetä vielä riittävästi. Keskeisten ongelmien on katsottu johtuvan siitä, että yhteisen arkkitehtuurin puuttuessa eri rekistereitä ei ole voitu muokata riittävän yhteentomiviksi. Erityisesti väestötietojen hyväksikäyttö kuntien operatiivisissa järjestelmissä on integroimatta, mikä on johtanut rekisteritietojen kopioimiseen useaan eri järjestelmään yhden yhteisen tietokannan sijaan. Ongelmana on myös lainsäädäntö, joka ei tue vielä riittävästi viranomaisten välistä tiedonvaihtoa, sekä tietojen hinnoittelukysymykset.

Muun muassa JUPA-hankkeessa ja Vetuma-palvelussa on sovittu, että Väestörekisterikeskus tarjoaa tietoja käyttöön veloitusetta tietyn ajanjakson.

Perusrekistereitä koskeva sanastotyö käynnistettiin edellisen Re-
kisteripoolin toiminnan aikana keväällä 2004. Vuoden 2004 lopulla
valmistui myös ehdotus poolin uudeksi, vuoteen 2010 ulottuvaksi
yhteistyöstrategiaksi.

KuntaTIME

Kuntien ja valtion tietoyhteiskunta- ja tietohallintoyhteistyötä on
pohdittu hallituksen tietoyhteiskuntaohjelman asettamassa nk. Kun-
taTIME-työryhmässä, johon on kuulunut kuntien, kuntayhtymien,
maakunnan liittojen, Kansaneläkelaitoksen, JUHTAn, Suomen
Kuntaliiton ja eri ministeriöiden edustajia. Työryhmä on 30.8.2005
päivätyssä raportissaan³⁷ kuvannut perusteet ja tavoitteet kuntien ja
koko julkisen hallinnon tietohallinnon kehittämiseksi, ehdotuksen
tavoitetilasta, yhteisestä organisaatio- ja johtamismallista sekä yh-
teisten IT-palvelujen tarpeellisuudesta. Työryhmän näkemyksen
mukaan tavoitteena tulisi olla pyrkiä tilanteeseen, jossa koko jul-
kishallinnon tietohallinnon ohjauksesta vastaisi yksi yhteinen toimi-
ja.

Ehdotuksessa on nostettu esille neljä keskeistä kehittämiskohdet-
ta eli keihäänkärkiä. Tällaisiksi on katsottu julkisen hallinnon
tietohallinnon ohjausmekanismien kehittäminen, sosiaali- ja tervey-
denhuollon yhteinen sähköinen asiakastietojen hallinta- ja arkistoin-
tijärjestelmä, julkisen hallinnon strategisen ja operatiivisen hankin-
tatoimen kehittäminen sekä julkisen hallinnon yhteisen sähköisen
asioinnin ja kansallisen sähköisen arkistoinnin kehittäminen.

Julkishallinnon yhteistyön eteneminen

Sekä valtio- että kuntasektorilla suurimpana ongelmana nähdään
julkishallinnon tietohallinnon kokonaisuohjauksen puuttuminen. On-
gelma on erityisen suuri kuntahallinnossa. Tietohallinnon kokonais-
valtainen kehittäminen toisi esitettyjen näkemysten mukaan huo-
mattavia hyötyjä julkiselle sektorille ja takaisi paremman yhteistyön
yksityisen sektorin kanssa. Valtionhallinnon vahvasti sektoroitu-
neen ohjauksen ja rahoitusjärjestelmien nähdään vaikeuttavan tieto-

³⁷ *Kuntien ja valtion tietohallinnon yhteisten menettelytapojen ja koordinoinnin
kehittäminen. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 10/2005.*

hallinnon ja sähköisten palvelujen kokonaisvaltaista kehittämistä ja estävän osaltaan taloudellisten ratkaisujen syntyä.

Yksi keskeinen kustannuksiin voimakkaasti vaikuttava ongelma-alue on julkishallinnon hankintojen hajanaisuus etenkin kuntasektorilla. Kuntahallinnossa ei ole kuntien yhteisiin hankintoihin valtuutettua yksikköä. Valtiolla yhteishankintayksikkönä toimii Hansel Oy, joka ei kuitenkaan ole pystynyt takaamaan riittävässä määrin yhteishankintamenettelyjä. Kilpailuttamista koskeva lainsäädäntö nähdään usein esteeksi tarkoituksenmukaisten tietojärjestelmähankintojen toteutumiselle. Sen koetaan velvoittavan paneutumaan liiaksi muutoseikkoihin. Julkishallinnossa on katsottu tarvittavan käytäntöjä, jotka mahdollistaisivat tarvittaessa valtio- ja kuntasektorin yhteiset hankinnat.

Yhteistyössä on edetty, kun julkishallinnon yhteisen verkkotunnistamisen ja -maksamisen alustan hankintaprosessi käynnistyi keväällä 2005 nk. Vetuma-hankkeen puitteissa. Tavoitteena on, että mahdollisimman moni julkishallinnon palvelutuottaja käyttäisi samaa teknistä alustaa tuottaessaan kansalaisille tunnistamista ja maksamista vaativia verkkopalveluja. Hanke toteutetaan siten, että tunnistaminen on käytettävissä vuoden 2006 alusta ja maksaminen maaliskuussa 2006.

Ajatus yhteisestä alustasta lähti liikkeelle pääkaupunkiseudun kaupunkien aloitteesta. Ratkaisun käyttäjiksi on alustavasti ilmoitautunut 65 kuntaa. Työssä ovat olleet tiiviisti mukana myös hallituksen tietoyhteiskuntaohjelma ja JUHTA.

Vaikka koko julkishallinnon tasoista yhteishankintaa ei nykyisen hankintalainsäädännön puitteissa ole mahdollista tehdä, tarjouspyyntö ja hankintaprosessi voidaan hoitaa kokonaisuutena. Hansel Oy on toiminut kilpailutuksessa valtion yhteishankintayksikkönä. Se on solminut puitesopimuksen valitun toimittajan kanssa. Helsingin kaupungin hankintakeskus toimi palvelun kilpailuttamisessa kuntia edustavana tahona.

Tietoyhteiskuntaohjelman aloitteellisuuden pohjalta valtiovarainministeriön pääluokkaan osoitettiin vuoden 2005 toisessa lisätalousarviossa 450.000 euroa julkishallinnon yhteisen sähköisen tunnistamisen ja verkkomaksamisen hankkeen toteuttamisesta aiheutuvien menojen maksamiseen.

Pääministeri asetti 12.10.2005 työryhmän valmistelemaan kuntien itsehallintoyhteistyötä vahvistavan toimijan (KuntaIT) perustamista. Tavoitteena oli muun muassa laatia konkreettinen esitys KuntaIT-yksikön tehtävistä ja organisoinnista sekä ottaa kantaa ra-

hoitusmalleihin, joilla esimerkiksi yhteiset tietojärjestelmähankinnat vastaisuudessa hoidetaan. Työryhmän tuli lisäksi esittää alustava suunnitelma etenemismallista kohti koko julkisen hallinnon tietohallinnon yhteistä toimijaa. Tarkoituksena oli, että KuntaIT aloittaa toimintansa viimeistään vuoden 2007 alussa. Työryhmän työ pohjautui KuntaTIME-työryhmän esityksiin. Se kytkeytyi kiinteästi myös valtion tietohallinnon menettelytapojen uudistamista valmis-telleeseen TIME-työryhmään.

Kehittämistyöryhmän loppuraportti³⁸ on luovutettu tietoyhteis-kuntaohjelman ministeriryhmälle 18.1.2006. Se sisältää muun muassa ehdotuksen KuntaIT-yksikön perustamisesta sisäasiainmi-nisteriöön. Tavoitetilana on esitetty, että viimeistään vuoden 2009 alussa koko julkishallinnon tietohallinnon ohjauksesta vastaisi yksi yhteinen toimija (JulkIT).

3.3 KEHITTÄMISHANKKEIDEN TARKASTELUA

3.3.1 Sähköisten palvelujen kehittämiseen ja toteuttamiseen liittyviä ongelmia

Suoritettut haastattelut ja asiakirjoihin perehtyminen ovat tuoneet esille useita julkishallinnon sähköisten palvelujen kehittämiseen ja tuottamiseen liittyviä esteitä ja ongelmakohtia. Osaa niistä on käsi-telty edellä. Ongelmat on tiedostettu hallinnossa ja kehittämishank-keita on jo käynnistetty niiden korjaamiseksi.

Hankkeiden suunnittelu ja tietojärjestelmäarkkitehtuurit

Tietojärjestelmähankkeiden suunnittelu ja toteuttaminen on ollut sirpaloitunutta. Valtionhallinnossa ministeriöt, virastot ja laitokset ovat kehittäneet järjestelmiään pitkälti oman toimintansa ja omien näkemystensä pohjalta. Tämä on johtanut järjestelmiin, jotka eivät aina ole keskenään yhteensopivia. Toistaiseksi on kehitelty ja otettu käyttöön vain vähän yhteisiä arkkitehtuureja. Tiedossa ei ole, missä määrin ja millä aikataululla vanhentuneita tietojärjestelmäarkkitech-

³⁸ Valtioneuvoston kanslian raportti 1/2006.

tuureja tulisi uusia ja missä laajuudessa olemassa olevia järjestelmiä on syytä yhdistää yhteisten rajapintojen avulla.

Valtiokonsernin tasolla yhteishankintojen hyödyt ovat jääneet toteutumatta. Monista hankkeista on saatu hyviä kokemuksia, mutta hankkeiden tuloksia ei ole useinkaan hyödynnetty, vaan hankkeet ovat jääneet projektiasteelle. Vielä hajanaisempaa suunnittelu on ollut kunnissa, joiden toimintaan valtio voi vaikuttaa vain rajatusti. Kehittämistä vastuuta on jaettu erittäin monelle taholle. Kenellekään ei ole muodostunut kokonaiskuvaa sähköisen asioinnin kehittämistarpeista ja toteutusvaiheista siitä huolimatta, että eri kehittämissä toimivat pitkälti samat henkilöt. Vastuuta on annettu myös elimille, joiden vaikutusmahdollisuudet ja resurssit ovat rajalliset (esim. JUHTA ja Rekisteripooli). Kehittämiselle ja toteutukselle on ollut lisäksi tyypillistä ulkopuolisten palvelujen runsas organisaatiokohtainen hyväksikäyttö, jolloin hajanaisessa järjestelmässä ei ole kyetty riittävästi hyödyntämään muualla hankittuja kokemuksia.

Valtiovarainministeriö on vuosittain kerännyt tietoja valtion tietohallinnosta ja tietotekniikasta. Valtiovarainministeriön kesäkuussa 2005 julkaiseman selvityksen³⁹ mukaan valtion tietohallintotehtävien ulkoistaminen lisääntyi merkittävästi tarkasteluajanjaksolla 1999 - 2004. Tuoreimmat tiedot kuvaavat tilannetta 31.12.2004. Tuolloin systeemisuunnittelu oli ulkopuolisen palveluntoimittajan hoidossa kokonaan viidesosalla ja osittain miltei kahdella kolmasosalla valtionhallinnon organisaatioista. Kokonaan ulkoistettuja oli eniten systeemyön toteutuksessa (38 % organisaatioista), osittain se oli ulkopuolisen palveluntoimittajan hoidossa hieman vajaalla puolella. Yli viidesosa organisaatioista oli ulkoistanut tietohallinnon ylläpitotehtävät kokonaan ja kuusi kymmenestä osittain.

Hankkeiden priorisointi sekä hyötyjen ja kustannusten arviointi

Hankkeita käynnistettäessä ei ole useinkaan systemaattisesti selvitetty niiden aiheuttamia kokonaiskustannuksia suhteessa sähköisten palvelujen mukanaan tuomiin hyötyihin. Toteutettavien hankkeiden perusteltu priorisointi on puuttunut niin ministeriötasolta kuin koko valtionhallinnostakin. Poikkeuksen muodostaa tietoyhteiskuntaohjelmassa tehty hankepriorisointi.

³⁹ Valtiovarainministeriön julkaisu 2/2005.

Hallinnossa on arvosteltu sitä, että tietojärjestelmähankkeiden rahoitusta harkittaessa nykyisessä budjettitaloudessa painotetaan liikaa tietojärjestelmähankkeiden aiheuttamia kustannuksia, sen sijaan että hankerahoitus nähtäisiin pitemmällä aikavälillä hyötyjä tuottavina investointeina.

Toteutettujen hankkeiden arviointi ja hyvien ratkaisujen laajempi hyödyntäminen

Julkishallinnossa ei ole tehty kokonaisanalyysiä toteutetuista sähköisistä palveluista eikä niissä käytetyistä ja käytettävissä olevista rekistereistä. Yhteiskunnan perusrekisterien hyväksikäytön on tois-taiseksi arvioitu olevan tavoitteisiin nähden vähäistä.

Palvelujen onnistuneisuutta on arvioitu riittämättömästi ja mitta-reissa on kehittämisen tarvetta. Nämä seikat ovat vaikeuttaneet toi-miviksi osoittautuneiden ratkaisujen laajempaa hyväksikäyttöä. Tie-toyhteiskuntaohjelman puitteissa on tosin tehty kartoitusta ohjel-maan otetuista hankkeista sekä nostettu esille joitakin hyviä käytän-töjä.

Osaaminen ja johdon sitouttaminen

Hallinnossa on katsottu ilmenevän tarvetta vahvistaa niin tietotek-niikkaan kuin tietojärjestelmien hankintoihin liittyvää osaamista. Koulutusta on nähty tarvittavan myös johdon sitouttamiseksi tietohallintohankkeisiin.

Hankkeiden rahoittaminen ja kytkentä toiminnan suunnitteluun

Verkkopalvelujen suunnittelu ja budjetointi on hajanaista. Niillä on edelleen heikko kytkentä toiminta- ja taloussuunnitelmiin. Suunni-telmat ja rahoitus eivät useinkaan kohtaa toisiaan. Julkishallinnon yhteisissä hankkeissa myös eri osapuolten välinen kustannustenjako ja palvelujen hinnoittelu aiheuttavat ongelmia.

Toimintaprosessien uudistaminen

Yleisesti ymmärretään, ettei tietotekniikkaa pidä tuoda sellaisenaan vanhoihin toimintaprosesseihin, vaan verkkopalvelujen kehittäminen edellyttää prosessien analysointia ja rationalisointia, mikä käsittelee muun muassa päällekkäisten toimintojen karsimisen. Tämän ajattelutavan juurruttamisen ja käytännön toteutusten arvioidaan kuitenkin edenneen hitaasti.

Valtakunnalliset linjaukset ja standardit

Yhteisiä menettelytapoja ja standardeja koskevien valtioneuvoston ja valtiovarainministeriön linjausten ja periaatepäätösten ohjaava vaikutus on jäänyt vähäiseksi. JUHTAn antamien JHS-suositusten velvoittavuuden puute ja heikko tunnettuus näkyvät niiden riittämättömänä huomioon ottamisena.

Tunnistaminen ja tietosuoja

Kokonaiskartoitus puuttuu siitä, milloin sähköisessä asiointissa tarvitaan nk. vahvaa tunnistamista. Julkisen hallinnon suosituksen valmistelu asiasta sisältyy tietoyhteiskuntaohjelmaan.

Tietosuojakysymyksiin liittyy edelleenkin lainsäädäntö- ym. ongelmia etenkin sosiaali- ja terveydenhuollon sektoreilla sekä yhteispalvelun järjestämisessä.

Kansainväliset kytkennät ja muiden maiden kokemusten hyödyntäminen

Esimerkiksi muissa EU-maissa sovellettuja käytäntöjä ja niistä saatuja kokemuksia, samoin kuin kehitettävien järjestelmien ja tietotekniikkaratkaisujen suhdetta muuhun eurooppalaiseen kehitykseen on tuotu ratkaisuvaihtoehdoissa erittäin vähän esille.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan lausunnossa valtiovarainministeriö ilmoittaa, että valtion IT-toiminnan uudistamishankkeessa tullaan esittämään investointihankkeiden seurannan ja valvonnan vahvistamista. IT-investoinnit on määrä kuvata vastaisuudessa yhtenäisellä tavalla toiminta- ja taloussuunnitelmissa sekä talousarvioissa. Merkittävimmät hankkeet tullaan kokoamaan seu-

rantaa varten hankesalkkuun ja niitä koskeva lausuntomenettely otetaan käyttöön. Myös IT-investointien kustannus/hyötylaskelmien tekoon on tarkoitus kehittää yhdenmukainen menettely.

3.3.2 Valtion tietohallinnon menot ja sähköisen asioinnin hankkeiden rahoitus

Valtion tietohallintoa ja tietotekniikkaa koskevan valtiovarainministeriön selvityksen mukaan valtion tietohallinnon kokonaismenot olivat vuonna 2004 yhteensä noin 588 miljoonaa euroa (edellisenä vuonna noin 566 milj.)⁴⁰.

Virastojen tarjoaminen sähköisten asiointipalvelujen lukumäärä kasvoi valtiovarainministeriön mukaan selvästi vuodesta 2003. Kar-toitettuja palveluja oli vuoden 2004 lopussa yli 400. Lukuun on kuitenkin suhtauduttava jossain määrin varauksella muun muassa sähköisten asiointipalvelujen määrittelyyn ja tietojen keruuseen liittyvien ongelmien vuoksi.

Valtiovarainministeriön antamien tietojen mukaan valtionhallinnon organisaatioista sähköinen asiointipalvelu oli vuonna 2004 tarjolla vajaalla puolella. Noin 15 prosentilla se oli suunnitteilla.

Valtioneuvosto on jossain määrin tukenut erillisellä määrärahalla hankkeita, joiden tavoitteena on erityisesti ollut edistää yhteistoi-mintaa ja yhteisiä ratkaisuja sähköisen asioinnin ja tietoturvallisuuden kehittämisessä, julkisten hankintojen sähköistämisessä ja julkisen sektorin tuottaman tiedon sähköisessä jakelussa. Valtioneuvoston 26.5.2000 tekemä periaatepäätös nk. tulevaisuuspaketilla rahoitettavista hankkeista sisälsi edellä mainittuihin toimenpiteisiin kohdistuneen noin 6,72 miljoonan euron (40 Mmk) määrärahan vuosille 2000 - 2003. Tarkoituksena on ollut edistää koordinoitua ja välttää päällekkäisyyksiä eri hallinnonalojen hankkeissa. Määräraha budje-toitiin vuosille 2001 - 2003 pääosin valtiovarainministeriön pääluokkaan.

Tuettuja hankkeita olivat muun muassa julkishallinnon portaali Suomi.fi, Kansalaisen verkkolomakepalvelu, Rekisteripooli sekä

⁴⁰ *Luvut perustuvat valtiovarainministeriön suorittamaan kyselyyn annettuihin vastauksiin, joten osa menoista puuttuu. Lisäksi osassa vastauksia tiedot perustuvat tietohallintomenojen seurantatavoista johtuen arvioihin. Lukuihin eivät sisälly ministeriön alaisuudessa toimivien valtion liikelaitoslain mukaisten yksikköjen tiedot.*

y yrityksille suunnattu kauppa- ja teollisuusministeriön koordinoima YritysSuomi.fi ja useita hankkeita käsittävä yritysten sähköisen asioinnin kanava eli TYVI-järjestelmä.

Sähköisen asioinnin menojen seurannan ongelmana on ollut, että hankkeita on rahoitettu pääosin toimintamäärärahoista eikä niiden menoja ole aina erikseen seurattu. Joillekin hankkeille on myönnetty erillisrahoitusta esimerkiksi maakunnan kehittämisrahasta.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan lausunnossa valtiovarainministeriö toteaa, että ongelmia on syntynyt tilanteissa, joissa on useita toimija- tai rahoittajatahoja. Tällaisia ongelmia on tullut esille muun muassa Schengen-tietojärjestelmää koskevissa EU-rakennerahastohankkeissa.

Seurantaa hankaloittaa myös se, että sähköisen asioinnin aiheuttamia kustannuksia ei aina kyetä erottamaan tietohallinnon yleisestä kehittämisestä aiheutuvista menoista. Sähköisen asioinnin kokonaisrahoituksesta ei näin ollen ole saatavissa koottua tietoa, lukuun ottamatta niitä rahoitustietoja, joita on kerätty tietoyhteiskuntaohjelman puitteissa toteutetuista hankkeista.

Valtioneuvoston kanslian antamien tietojen mukaan vuonna 2004 tietoyhteiskuntaohjelmaan sisältyviin julkishallinnon sähköisen asioinnin osa-alueen menoihin käytettiin 5,1 miljoonaa ja sosiaali- ja terveydenhuollon hankkeisiin 13,1 miljoonaa euroa. Kaikkiaan tietoyhteiskuntaohjelmaan sisältyneisiin hankkeisiin kohdistettiin 75,7 miljoonaa euroa.

Tietoyhteiskuntaohjelman ministeriryhmä hyväksyi kokouksessaan 1.9.2004 tietoyhteiskuntaohjelman toteutuksen yleisprioriteeteiksi seuraavat osa-alueet:

- horisontaalinen ja vertikaalinen yhteistyö,
- palvelutuotannon tehostaminen (tieto- ja viestintätekniikan avulla),
- koulutus ja tietoyhteiskuntaosaaminen,
- tietoliikenneyhteydet, sekä
- lainsäädäntö ja toimintaympäristö.

Ministeriöitä kehoitettiin ottamaan huomioon yleisprioriteetit ja kohdentamaan niille riittävästi resursseja vuoden 2005 tulossuunnitelmissa sekä vuosia 2006 ja 2007 koskevissa toiminta- ja taloussuunnitelmissa. Lähtökohtana on ollut, että rahoitus tulee osoittaa ensisijaisesti määrärahaehyksestä. Ministeriryhmä tuki ministeriöiden raporttien perusteella kehukset ylittäviä määrärahaesityksiä erälle hankkeille, joskaan nämä esitykset eivät toteutuneet. Tie-

toyhteiskuntaohjelman puitteissa lisärahoitusta on kuitenkin kyetty osoittamaan sosiaali- ja terveydenhuollon sekä Vetuma-palvelun hankkeisiin. TIME- ja KuntaTIME-työryhmät ovat niin ikään saaneet erillisrahoitusta.

3.3.3 Eräiden valtakunnallisten hankkeiden suunnittelu ja toteuttaminen

Sisäasiainministeriön hallinnonala

Tietoyhteiskuntaohjelmaan kuuluvaan, sisäasiainministeriön alueiden ja hallinnon kehittämisosaston hallinnoimaan Julkiset palvelut verkkoon (JUPA) -hankkeeseen valittujen projektien valintakriteereinä olivat muun muassa käyttöönottoratkaisujen valtakunnallinen hyödynnettävyys, perusrekistereiden ja tietojärjestelmien integrointi sekä muiden kansallisten ratkaisujen ja suositusten hyödyntäminen.

Julkisen hakuprosessin jälkeen sisäasiainministeriö hyväksyi helmikuussa 2005 JUPAn käyttöönottoprojekteiksi seuraavat kahdeksan projektia:

- Lieksan kaupunki: Vanhusten verkkopalvelu/palvelun hankinta yksityisestä hoitoyksiköstä,
- Seutukeskus Oy Häme: Vanhusten verkkopalvelu/kotiin tarjottavat palvelut,
- Oulun seutu: Päivähoidon verkkopalvelut,
- Lahden kaupunkiseudun seutuhallinto: Päivähoidon mobiilipalvelut (Mobiilimuksu),
- Oulun seutu ja Kuluttajavirasto: Kuluttajaneuvonnan verkkopalvelut,
- Jämsän seutukunnan kehitys Oy: Tontti- ja asuntopörssi,
- Tietomaakunta eKarjala Oy: Matkailu-, kulttuuri- ja vapaa-ajan verkkopalvelut, sekä
- Etelä-Suomen lääninhallitus: Tavaraliikenteen verkkopalvelut.

Hankkeen tehtävänä on muun muassa uudistaa ja mallintaa valittujen palveluiden ja palvelukokonaisuuksien toimintamallit ja prosessit asiakaslähtöisesti. Pyrkimyksenä on myös palveluiden tuottaminen yli perinteisten organisaatorajojen. Uudistettujen toimintamallien pohjalta toteutetaan tekniset ratkaisut, jotka mahdollistavat uusien sähköisten asiointipalvelujen käyttöönoton kansalaisille.

JUPA-hankkeen projektien arviointitehtävä on annettu ulkopuoliselle konsultille. Hankkeita on ollut määrä arvioida kahdesta näkökulmasta:

- uusien toimintamallien ja palveluiden käyttöönottojen onnistuminen tieto- ja viestintäteknikkaa hyödyntämällä, sekä
- uusien palveluiden hyöty mitattuna sovitulla/valituilla tuottavuusmittareilla.

JUPA-hankkeessa on panostettu tietojärjestelmäarkkitehtuurien määrittelyyn. Tavoitteena on ollut varmistaa, että alueprojektit pysyvät rakentamaan itse tai kilpailuttamaan sähköisten palvelujen kehittämisen siten, että palvelut täyttävät niille asetetut toiminnalliset ja laadulliset vaatimukset. Projektien tulee hyödyntää yhteisiä määrittelyksiä tai palveluja siellä, missä se on tarkoituksenmukaista. Lähtökohtana on ollut, että arkkitehtuurien määrittelyssä otetaan huomioon valtiovarainministeriön valtion tietotekniikan rajapintasuosituksia -selvitys, julkishallinnon XML-strategia ja VAHTI-ohjeet, JUHTAn JHS-suositukset sekä Väestörekisterikeskuksen tunnistamisen ratkaisut. Lisäksi on huomioitava Lomake.fi- ja Suomi.fi-portaalien tarjoamat palvelut.

Sisäasiainministeriön hankkiman arkkitehtuurikonsultoinnin tehtävänä on ollut laatia kokonaisnäkemys tietojärjestelmäarkkitehtuureista sähköisen asioinnin näkökulmasta alue- ja hanketasolla sekä laatia vaihtoehtoiset toteutusehdotukset ja niihin mahdollisesti liittyvät tuotevalinnat. Tehdyt määrittelyt⁴¹ koostuivat yleisarkkitehtuurista, referenssiarkkitehtuureista ja aluekohtaisista arkkitehtuurikuvauksista. Yleisarkkitehtuuri asemoi JUPA-hankkeen muihin julkishallinnon hankkeisiin ja sähköisen hallinnon yleiseen kehitykseen sekä esitteli sähköisen asioinnin loogiset komponentit. Referenssiarkkitehtuurit kuvasivat ne alueprojektien tarpeista nousseet tärkeimmät yhteiset ja yleiset toiminnallisuudet, joissa on mahdollista ja tavoiteltavaa pyrkiä yhtenäisiin määrittelyksiin ja linjauksiin sekä yhteisesti käytettäviin palveluihin. Tällaisia olivat integraatio-ratkaisut, tunnistaminen ja maksaminen. Aluekohtaisissa arkkitehtuurikuvauksissa selostettiin kunkin alueprojektin tilanne ja otettiin kantaa referenssiarkkitehtuureissa kuvattuihin yhteisiin asioihin alueprojektien omista lähtökohdista.

⁴¹ JUPA – Julkiset palvelut verkkoon. TietoEnator 19.8.2005.

JUPA-hanke rakennuttaa Lieksan kaupungin ja Hämeenlinnan seudun vanhuspalveluihin sekä Oulun seudun vanhuspalveluihin avoimet rajapinnat kunnissa käytössä oleviin perusjärjestelmiin. Avoimen rajapinnan kautta tuotetaan asiakkaalle muun muassa sähköisen hakemuksen esitäyttötietoja, näytetään portaalisissa asiakkaalle hänen omia tietojaan sekä vastaanotetaan hakemuksen tiedot perusjärjestelmissä. Perusjärjestelmiin rakennettavat rajapinnat jäävät kyseessä olevien järjestelmien ominaisuuksiksi ja ovat vastaisuudessa muiden vastaavien tietotarpeiden omaavien kuntien/asiakkaiden käytössä.

Asiakkaan tunnistamisessa käytetään Vetuma-hankkeessa määriteltyjä tunnistautumismuotoja.

Myös Kansaneläkelaitoksen toimintamalleja uudistetaan ja sähköistetään osana JUPAn vanhuspalveluja. Tavoitteena on helpottaa asiakkaan hakuprosessia viranomaisyhteistyötä lisäämällä sekä hakulomakkeita ja liitetiedostoja sähköistämällä. Sähköiset lomakkeet integroidaan Kansaneläkelaitoksen järjestelmiin. Työ on mittava, ja sen arvioidaan kestävän vuoden 2006 loppuun saakka.

Lähtökohtana on hyödyntää olemassa olevaa väestötietojärjestelmää siten, että palveluissa olisi saatavilla ajantasainen tieto. Nykyisin on käytössä kuntien eri järjestelmäkohtaisia rekistereitä, jotka eivät aina ole ajan tasalla.

Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonala

Sosiaali- ja terveydenhuollon sähköiset palveluhankkeet perustuvat pitkälti vuonna 1996 valmistuneeseen tietotekniikan hyödyntämisstrategiaan⁴². Kehittämisen lähtökohtana oli parantaa uuden tietotekniikan avulla sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden saatavuutta, laatua ja tehokkuutta. Tarkoituksena on ollut siirtyä palvelujen tuottamisessa organisaatiokeskeisestä järjestämistavasta asiakkaiden tarpeista lähteviin kokonaisvaltaisiin palveluprosesseihin.

Sosiaali- ja terveydenhuollon merkittävimmät tietoyhteiskunta-hankkeet ovat saumattoman palveluketjun hanke ja sähköisten potilasasiakirjojen hanke. Pääosa hankkeiden rahoituksesta on osoitettu

⁴² *Tietotekniikan hyödyntämisstrategia. Sosiaali- ja terveysministeriön työryhmämuistio 29.2.1996.*

momentilla 33.32.36 (Valtionavustus kunnille sosiaali- ja terveydenhuollon hankkeisiin).

Saumattomalle palveluketjulle säädettiin vuonna 2000 kokeilulaki⁴³, jonka voimassaoloa jatkettiin sekä vuonna 2003 että 2005 kahdella vuodella. Sosiaali- ja terveysministeriö myönsi ensimmäiset kokeiluluvat Satakunnalle, Pirkanmaalle, Uusimaalle ja Raahen seudulle. Ensimmäinen alueellinen saumaton palveluketju toteutettiin Satakunnassa. Lainmuutoksen jälkeen kokeiluun ovat voineet hakeutua myös muut kunnat, kuntayhtymät ja sairaanhoitopiirit.

Sosiaali- ja terveysministeriö asetti ajanjaksolle 12.3.2002 - 31.12.2003 laajapohjaisen julkishallinnon viranomaisista koostuneen ohjausryhmän tukemaan kokeilulain piirissä olevilla alueilla tehtävää kehittämistyötä. Ohjausryhmä katsoi antamassaan raportissa⁴⁴, että kuntien tulisi tehdä yhteistyötä seutukunnittain ja alueellisesti sosiaali- ja terveydenhuollon tietojärjestelmien hankinnan ja käyttötoiminnan keskittämiseksi suurempiin yksiköihin kustannussäästöjen ja korkeamman laadun aikaansaamiseksi sekä kehittämisen nopeuttamiseksi. Alueellisen, verkostoitumista tukevan tietohallinnon kehittämistyö nähtiin tarpeelliseksi antaa kuntien, kuntayhtymien ja muiden alueellisten toimijoiden valitsemaalle alueelliselle toimijalle. Ohjausryhmä piti tärkeänä myös valtakunnallisen ohjauksen vahvistamista. Muistio sisälsi neljätoista suositusta, jotka oli suunnattu saumattoman palveluketjun tietohallintoratkaisuihin vaikuttaville sidosryhmille paikallisella, alueellisella sekä valtakunnallisella tasolla.

Saumattoman palveluketjun avulla pyritään varmistamaan, että asiakkaan hoitotilanne on koko ajan niin hoitoa antavan ammattilaisen ja hoidosta järjestämisvastuussa olevan kuin asiakkaankin hallinnassa riippumatta siitä, mikä organisaatio hoitoa järjestää tai antaa. Vuoden 2004 lopulla mukana kokeilussa olivat kaikki sairaanhoitopiirit ja lähes 400 kuntaa. Hankkeeseen osoitettiin mainittuna vuonna valtionavustusta noin 5,9 miljoonaa euroa. Rahoitustarve vuosille 2005 - 2007 on karkean arvion mukaan yhteensä noin 30 miljoonaa euroa.

⁴³ *Laki sosiaali- ja terveydenhuollon saumattoman palveluketjun ja sosiaaliturvakortin kokeilusta 811/2000 (muut. 1225/2003 ja 1262/2005, laki sosiaali- ja terveydenhuollon saumattoman palveluketjun kokeilusta).*

⁴⁴ *Saumattoman palveluketjun ja sitä tukevien hallintoratkaisujen ohjausryhmä. Suosituksia Sosiaali- ja terveysministeriön työryhmämuistio 2003:18.*

Sosiaalialan palveluprosessien kehittäminen tietoteknologian avulla on edennyt terveydenhuollon hankkeita hitaammin. Näitä prosesseja koskeva hankesuunnitelma valmistui vuonna 2005⁴⁵. Tavoitteena on toteuttaa saumattoman palveluketjun periaate yhteistyössä terveydenhuollon kanssa. Ensimmäiset osiot käynnistyivät keväällä 2005, jolloin sosiaali- ja terveysministeriö päätti myöntää valtionavustusta yhdeksälle hankkeelle.

Tietoteknologiahankkeissa valtionavustuksen saaminen on vuodesta 2005 alkaen edellyttänyt sitoutumista alueelliseen tietoyhteistyöhön ja kansallisiin linjauksiin sekä osallistumista kansalliseen kehittämisen- ja yhteensovittamistyöhön⁴⁶. Tavoitteena on, että eri toimijat organisoivat sosiaali- ja terveydenhuollon alueellisen ja verkostoitumista tukevan tietohallinnon kehittämistyön sekä nimeävät tai muodostavat alueellisen toimijan, jolla on riittävä sekä sosiaali- että terveydenhuollon toiminnan tuntemus. Alueellisen toimijan päätehtävänä on saumattomien palveluiden ja niitä tukevien tietohallintoratkaisujen kehittämisen, käyttöönoton ja käytön tuki.

Lähtökohtana saumattomien palvelujen rakentamiselle on ollut, että tietojärjestelmien tulee perustua avoimiin, yhteensopiviin ja standardoituihin kokonaisuuksiin. Tietojärjestelmien toteuttamisen on katsottu olevan ensisijaisesti yritysten tehtävä. Järjestelmien kansallinen koordinoituvastuu on sosiaali- ja terveysministeriöllä, joka on valtuuttanut Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskuksen (Stakes) hoitamaan tiettyjä kehittämiseen ja seurantaan liittyviä tehtäviä.

Erikoissairaanhoitolakiin (1062/1989) tehdyn muutoksen (856/2004) perusteella sairaanhoitopiirin kuntayhtymä huolehtii alueellaan tehtävälänsä kohdistuvan tutkimus-, kehittämis- ja koulutustoiminnan ohella tietojärjestelmien yhteensovittamisesta.

Terveydenhuollon tietojärjestelmien kehittäminen on osa kansallista terveyshanketta. Valtioneuvoston vuonna 2002 tekemän periaatepäätöksen⁴⁷ mukaan vuoden 2007 loppuun mennessä otetaan käyttöön valtakunnallinen sähköinen sairauskertomus. Näiden

⁴⁵ *Tietoteknologian käytön edistäminen sosiaalihuollossa – hankesuunnitelma. Sosiaali- ja terveysministeriön monisteita 2005:1.*

⁴⁶ *Valtionavustuksen hakeminen sosiaali- ja terveydenhuollon kehittämishankkeille vuosina 2005 - 2007. Sosiaali- ja terveysministeriön oppaita 2004:16.*

⁴⁷ *Valtioneuvoston periaatepäätös terveydenhuollon tulevaisuuden turvaamisesta 11.4.2002.*

toimenpiteiden toteuttamiseksi sosiaali- ja terveysministeriö asetti sähköisten potilasasiakirjojen käyttöönottoa ohjaavan työryhmän ajalle 1.2.2003 - 31.12.2004. Tarkoituksena on ollut, että tavoitevuoden lopussa hoidon toteuttamisen ja seurannan kannalta oleellisin potilastieto kirjataan sähköisesti yhdenmukaisella rakenteella ja että tiedot ovat potilaan suostumuksella käytettävissä yli rekisterinpitäjärajojen.

Työryhmä laati vuoden 2003 lopulla esityksen strategian rakenteellisesti ja toiminnallisesti yhteensopivien tietojärjestelmien käyttöönoton edistämiseksi terveydenhuollon organisaatioissa yhteistyössä Suomen Kuntaliiton, sairaanhoitopiirien, kuntien ja kuntayhtymien sekä eräiden muiden terveydenhuoltoa edustavien tahojen kanssa.⁴⁸ Lähtökohtana oli sähköisten potilasasiakirjajärjestelmien yhteisten sisältö-, rakenne- ja tiedonsiirtomäärittysten aikaansaamisen ohella rakentaa laajemmin terveydenhuollon sähköisten tietojärjestelmien käyttöä tukevaa infrastruktuuria. Strategian toimeenpano edellyttää sekä julkishallinnon että yksityisen sektorin toimenpiteitä.

Työryhmä on vuoden 2004 lopulla päivätyssä loppuraportissa⁴⁹ kuvannut kansallista määrittelytyötä, alueellisen toimeenpanon tilannetta sekä täsmentänyt sähköisille potilasasiakirjajärjestelmille asetettavia vaatimuksia ja niiden toimeenpanon aikataulua.

Sähköisen potilaskertomuksen ydintietojen käyttöönotto aloitettiin vuoden 2004 aikana kertomusjärjestelmien tuotekehittelyssä. Koordinaatiotyössä on ilmennyt, että ydintietomäärittelykset vaativat vielä työtä ja sopimusten tekoa, jotta niitä pystytään hyödyntämään yhdenmukaisesti eri sovelluksissa ja eri toiminta-alueilla.

Valtionavustukset kunnille sähköisten potilasasiakirjojen toteuttamiseen olivat vuonna 2004 yhteensä viisi miljoonaa euroa. Kehittämistyön on arvioitu vaativan vuosina 2005 - 2007 noin 3,6 miljoonaa euroa.

Kaikki toimijat huomioivaa kansallista sosiaali- ja terveydenhuollon tietoteknologia-arkkitehtuuria ei vielä ole olemassa. Tietojärjestelmäarkkitehtuuri on rakennettu hajautetusti ilman kansallista

⁴⁸ *Sähköisten potilasasiakirjajärjestelmien valtakunnallinen määrittely ja toimeenpano. Sosiaali- ja terveysministeriön työryhmämuistio 2003:38.*

⁴⁹ *Sähköisten potilasasiakirjajärjestelmien toteuttamista ohjaavan työryhmän loppuraportti. Sosiaali- ja terveysministeriön työryhmämuistio 2004:18.*

suunnitelmaa. Se ei tue verkottuneita yhteistyömuotoja eikä se ole kustannustehokas.

Asiantuntijat ovat olleet pitkälti yksimielisiä siitä, että kansallisesta arkkitehtuurista sovittaessa on tehtävä huolellinen tietotarpeiden ja tietovirtojen analysointi, koottava terveydenhuollon alueellisten hankkeiden kokemukset ja otettava huomioon muun muassa Kansaneläkelaitoksen, vakuutuslaitosten ja yksityisten sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen tuottajien tarpeet. Sen lisäksi on arvioitava erilaisten tietoteknisten ratkaisujen tietoturva ja toiminnallinen tehokkuus sekä kokonaiskustannukset ja rahoitusmallit.

Sosiaali- ja terveysministeriö ja Stakes laativat syyskuussa 2004 sopimuksen, jonka oli määrä tuottaa malli kansalliseksi terveydenhuollon tietojärjestelmäarkkitehtuuriksi, tukea alueellisten tietojärjestelmäarkkitehtuurien yhteistoiminnallisuutta ja tietoturvallista kommunikaatioalustaa koskevien suositusten toimeenpanoa sekä tuottaa tietoturvallista kommunikaatiota koskevat tarkennetut suositukset. Sopimusta on myöhemmin muutettu muun muassa siten, että Stakes ei tee sopimuksen mukaista loppuraporttia kansallisesta tietojärjestelmäarkkitehtuurista ja kansallisista infrastruktuuripalveluista. Perusteluna on se, että kansallisen tietojärjestelmäarkkitehtuurin suunnittelussa on alettu etsiä uusia kansallisia ratkaisuja, joiden valmistelussa sosiaali- ja terveysministeriön rooli on keskeinen.

Sosiaali- ja terveysministeriö asetti 14.2.2005 - 31.12.2007 väliksi ajaksi työryhmän (nk. POKA-työryhmä), jonka tehtävänä on muun muassa varmistaa sähköisiä potilasasiakirjoja koskevien tähänastisten tulosten käyttöönotto ja tarvittavilta osin huolehtia tehdyn määrittelytyön jatkumisesta, laatia ehdotukset kansallisen tietojärjestelmäarkkitehtuurin periaatteiksi ja tehdä ehdotus terveydenhuollon tietojärjestelmien kansallisen standardoinnin kohdealueista. Tavoitteena on rakentaa kansallinen terveydenhuollon tietojärjestelmäarkkitehtuuri, jonka ytimenä on sähköisten potilasdokumenttien keskitetty arkisto.

Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujärjestelmän edistämiseen tietoteknologian avulla sekä siihen tarvittavan infrastruktuurin edistämiseen on varattu vuoden 2006 talousarviossa 2,2 miljoonaa euroa.

Kehittämistyö edellyttää sosiaali- ja terveydenhuollon valtakunnallisen toimijan nimeämistä. Sen on määrä ottaa ensimmäisessä vaiheessa vastuu kansallisesta sosiaali- ja terveydenhuollon sähköisten asiakastietojen ja arkistoinnin järjestämisestä.

Tietoturvaa ja -suojaa koskevat kysymykset ovat sosiaali- ja terveydenhuollon tiedonvälityksessä ongelmallinen alue, jossa tarvitaan lainsäädännöllisiä uudistuksia. Terveydenhuollon valtakunnallisia henkilörekistereitä koskeva laki (556/1989) ja asetus (774/1989) eivät vastaa Suomen perustuslain 10 §:n edellytyksiä siitä, että henkilötietojen suojasta tulee säätää tarkemmin lailla. Sosiaali- ja terveysministeriössä on valmisteilla laki sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen sähköisestä käsittelystä.

Terveydenhuollon tietojärjestelmähankkeisiin ei toistaiseksi ole kohdistettu systemaattista ministeriötason arviointia. Sosiaali- ja terveysministeriön mukaan tämä on koskenut kansallisen terveys-hankkeen myötä vuosina 2004 ja 2005 jaettuina valtionavustuksia. Näillä hankkeilla ei yleensä ole ollut ministeriön asettamaa valvojaa.

Tarkoituksena on ollut antaa Stakesille ja sen alaiselle Tietoteknologian osaamiskeskukselle enenevässä määrin tietojärjestelmähankkeiden koordinointiin, seurantaan ja arviointiin liittyviä tehtäviä. Valtionavustuksia koskeissa ohjeissa edellytetään, että kehittämishanketta hallinnoivat tahot vastaavat vuodesta 2005 lähtien hankkeiden arvioinnista. Stakesin on määrä tarjota kunnille asiantuntija-apua, organisoida hankkeiden vertaisarviointia sekä tehdä hankkeiden päätyttyä sosiaali- ja terveysministeriölle arviointi hankkokokonaisuuksien toteutumisista ja tuloksista.

Suomen Kuntaliiton ohjaus-, seuranta- ja koordinoituvastuun lisäämistä on niin ikään painotettu muun muassa potilasasiakirjajärjestelmien kehittämisen tehostamissuunnitelmissa. Sosiaali- ja terveysministeriö on tehnyt Suomen Kuntaliiton kanssa vuoden 2005 alussa sopimuksen 17.1. - 31.12.2005 väliseksi ajaksi potilaskertomuksen ydintietojen toteutuksen ohjaamisesta. Projektissa tehdään yhteistyötä alueellisten kehittämishankkeiden ja tietojärjestelmiä toimittavien yritysten, sähköisen potilaskertomushankkeen muiden osahankkeiden ja Kuopion yliopiston kanssa. Tehtävänä on muun muassa varmistaa, että ydintietomääritykset toteutetaan sähköisiin potilaskertomuksiin kansallisen määritystyön mukaisina. Loppureportit oli määrä toimittaa sosiaali- ja terveysministeriölle sopimuskauden loppuun mennessä.

Teknologiatuettujen saumattomien palvelujen käyttöönotto ja juurrutus eli nk. Juuria-hanke käynnistyi vuonna 2001 valtioneuvoston "tulevaisuuspaketin" rahoituksella. Hanke myötävaikuttii sairaanhoitopiirien hakeutumiseen saumattomien palveluketjujen kehittämistä koskevan kokeilun piiriin.

Juuria-hankkeen koordinointi ja hallinnointi annettiin Stakesin alueyhteistyöryhmälle. Sen aluekoordinaattoriverkosto rakennettiin alkuvuodesta 2002, minkä jälkeen hankkeessa toimi 8 - 12 koordinaattoria eri puolilla Suomea kesäkuuhun 2003 saakka. Koordinaattorit osallistuivat alueellisten hankkeiden valmisteluun ja seurantaan sekä keräsivät tietoa alueensa hankkeista. Stakes on koonnut aluekoordinaattorien ja yhteyshenkilöiden laatimia saumattomien palveluketjujen kehittämiskokemuksia ja näkemyksiä käsitteleviä artikkeleita vuonna 2004 julkaistuu raporttiin⁵⁰.

Kansallisen terveystietoprojektin tietoteknologiahankkeita tarkasteltiin maaliskuussa 2005 katselmoinnissa, joka perustui EU:n IST-tutkimusohjelmissa⁵¹ pitkään käytössä olleisiin hankkeiden arviointi- ja katselmointimenettelyihin⁵². Katselmoidut hankkeet, joita oli yhteensä 20, liittyivät pääasiassa sähköisten potilaskertomusjärjestelmien, aluetietojärjestelmien ja saumattomien palveluketjujen toteutukseen. Katselmoijina toimivat hankkeiden ulkopuoliset asiantuntijat, joita oli muun muassa Tampereen yliopistosta, sosiaali- ja terveystieteiden ministeriöstä sekä Stakesista.

Katselmointi toi esille muissakin yhteyksissä havaittuja epäkohdita. Eri puolilla Suomea oli kehitteillä erilaisia toteutuksia potilaskertomuksista ja alueellisista tietojärjestelmistä, jopa samoihin tietojärjestelmiin perustuen. Valtakunnallisesti yhtenäisiin menettelyihin pääsyä olivat osaltaan estäneet kansallisten määräysten ja ohjeistusten liiallinen yleisluonteisuus ja niiden tuottamisen viivästyneisyys. Määrittelyjen lisäksi käytännön toteutuksiin olisi tarvittu konkreettista ohjausta.

Hankkeissa oli kuitenkin pyritty ottamaan huomioon kansainvälisiä standardeja sekä kansallisia määräytyksiä ja ohjeistuksia siltä osin kuin niitä oli käytettävissä.

Monessa hankkeessa kehittämistyön viiveet johtuivat siitä, ettei kansallista arkkitehtuuriratkaisua ole määritetty. Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriöltä odotettiin selkeää ohjeistusta avoimena oleviin kysymyksiin. Myös Stakesin ohjausta kaivattiin alueellisen tietohallintostrategian ja tietoturvapoliittikan toteuttamiseen.

⁵⁰ *Saumattomien toimintojen juurruttaminen. Juuria-hankkeen loppuraportti, toim. Leini Sinervo, Stakes Aiheita 26/2004.*

⁵¹ *Information, Society, Technologies.*

⁵² *Kansallisen terveystietoprojektin tietoteknologiahankkeiden katselmointi. Pirkko Nykänen Tampereen yliopisto, yhteenvetoraportti 20.4.2005.*

Hankkeiden kesken ei ollut työnjakoa eikä riittävästi tietoa siitä, miten ratkaisut oli eri yksiköissä toteutettu. Koordinoinnin puute oli estänyt suunnitelmien ja ratkaisujen hyödyntämisen muissa sairaanhoitopiireissä ja -yksiköissä. Arviointitutkimusten liittämistä käynnissä oleviin hankkeisiin pidettiin tärkeänä.

Työministeriön hallinnonala

Työministeriön hallinnonalalla volyymiltaan huomattavat sähköiset työnvälitys- ja työnhakupalvelut ovat olleet jo pidempään käytössä. Sekä työministeriön että valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan nämä palvelut ovat pitkälle kehittyneitä ja arvostettuja, joskin erityisesti vuorovaikutteiset palvelut ovat edelleen kehitteillä.

Työhallinnon sähköisten palvelujen kehittäminen pohjautuu nykyisellään työministeriön toimeenpano-osaston asettaman strategiaryhmän vuonna 2003 laatimaan julkisen työvoimapalvelun e-strategiaan sisältyneeseen kehittämissuunnitelmaan 2003 - 2007⁵³. Sen mukaan verkkopalveluja kehitetään suunnittelukaudella laajalla rintamalla. Tavoitteena on parantaa ja lisätä kaikille avoimia tiedotavia palveluja, lisätä asiakkaiden osallistumis- ja palautteenantomahdollisuuksia sekä asian vireillepano- ja asiointipalveluja. Internet-palvelujen lisäksi tuotetaan sähköposti-, mobiili- ja digitelevisiotekniikkaa hyödyntäviä palveluja.

Työministeriö vastaa toiminnan linjauksista, ja sillä on päävastuu toiminnan kehittämisestä. Alueellisia toimijoita kuullaan muun muassa kehittämissuunnitelmissa. Työministeriön on lisäksi määrää tukea alueellisia ja paikallisia hankkeita osallistamalla hankkeiden suunnitteluun ja toteutukseen tai tarjoamalla laadunvarmistuspalveluja.

Työministeriössä toimii työvoimapalvelujen systeemisuunnittelutiimi, jonka toiminnan tavoitteena on työhallinnon asiakaspalvelun tietojärjestelmän sekä siihen liittyvien sähköisten verkkopalvelujen tietojärjestelmäohjelmistojen kehittäminen ja ylläpito. Henkilöresurssien rajallisuudesta johtuen tekniset palvelut hankitaan pitkälti ulkoisina palveluina.

Julkisten työvoimapalvelujen operatiivinen atk-järjestelmä otettiin käyttöön vuosina 1997 - 1998, eikä mitään suuria perusinvestointeja ole työministeriön mukaan näköpiirissä. Nk. URA-

⁵³ *Julkisen työvoimapalvelun e-strategia, loppuraportti. Työministeriö 31.3.2003.*

tietojärjestelmä on kriittinen operatiivinen järjestelmä, johon työhallinnon verkkopalvelut, tilastotuotanto, tulosseuranta ja suurelta osin myös laadunvalvonta perustuvat.

Työhallinnon sähköisessä asiointissa käytetään pankkisektorin kehittämää Tupas-tunnistetta, mutta myös HST-tunnistuksen käyttö on mahdollinen.

Tässä vaiheessa painopiste on siirtynyt tiedotuspalveluista sähköisen asiointin kehittämiseen. Verkkopalvelujen hyödyntämisessä ei rajauduta pelkästään työnvälityspalveluihin, vaan kehitettävät palvelut koostuvat myös muista julkisista työvoimapalveluista.

Ylimmän johdon sitoutuneisuus kehittämiseen arvioitiin haastattelun perusteella hyväksi. Sen sijaan osassa työvoimatoimistoja kehittämisen esteeksi nähtiin asenteet ja osaamisen puute sekä osin näistä johtuva palveluprosessien uudistamisen viivästyminen. Toimistot ovat olleet perinteisesti varsin itsenäisiä, joten yhtenäisille palvelumalleille on nähty olevan tarvetta.

Volyymiltään suurin valtakunnallinen verkkopalvelu on 1990-luvun alussa käynnistynyt avoimia työpaikkoja koskeva työnantajien ilmoituksiin perustuva palvelukokonaisuus. Uusimpiin palveluihin kuuluu keväällä 2005 käyttöön otettu CV-palvelu, jonka käyttö on vielä toistaiseksi ollut vähäistä. Se on työnantajille tarkoitettu hakupalvelu, jossa työnantaja etsii työnhakijoiden laatimien esitteilyjen perusteella sopivaa työntekijää. Muita verkkopalveluja ovat muun muassa työvoimakoulutukseen, ammatinvalintaan, työttömyysturvaan ja työllistämistukeen liittyvät palvelut.

Valtakunnallisten hankkeiden ohella on käynnistetty erilaisia alueellisia ja paikallisia verkkopalveluhankkeita. Kehitteillä olevien palvelujen kirjo on runsas, ja niiden käyttöaste vaihtelee suuresti työvoimatoimistoittain. Hankkeet on rahoitettu pääosin toimintamäärärahoista, osa verkkopalveluhankkeista on ollut osittain ESR-rahoitteisia. Merkittävimmät pilottipaikkakunnat ovat olleet Helsinki, Hämeenlinna, Oulu ja Tampere. Paikallisten pilottien toteutuksessa on tietoturva joissain tapauksissa muodostunut ongelmaksi. Työvoima- ja elinkeinokeskusten roolia ollaan vahvistamassa siten, että keskuksat muun muassa kouluttavat työvoimatoimistoja verkkopalvelujen käyttöönotossa.

Hyviä toimintamalleja on pyritty hyödyntämään laajemminkin, vaikka mitään järjestelmällistä hankeseurantaa tai valtakunnallista rekisteriä ei vielä ole. Käyttäjiltä on jonkin verran hankittu palautetta muun muassa verkkolomakkeiden ja puhelinpalvelun välityksellä sekä erilaisissa koulutustilaisuuksissa. Syksyllä 2005 oli määrä teh-

dä laajempia asiakaskyselyjä ja laatia niistä yhteenvedot. Työministeriön toimeenpano-osaston vuoden 2005 sähköisten palvelujen kehittämiseen liittyvät tulostavoitteet sisältävät velvoitteen tiivistää e-strategian ja käytännön toiminnan kytkentää kehittämällä palveluille vaikuttavuustavoitteet ja niiden seurantamittarit. Ensimmäiset kehitteillä olevat systemaattisesti seurattavat asiat ovat verkkopalvelujen käyttövolyymi ja asiakastyytyväisyys.

Tavoitteena on ollut myös kartoittaa ja arvioida julkisen työvoimapaalvelun e-palvelupotentiaali sekä tehdä ehdotukset julkisen työvoimapaalvelun ja siihen liittyvän lainsäädännön kehittämisestä palvelupotentiaalin laajentamiseksi vuoden 2005 loppuun mennessä. Palveluprosesseja on määrä tarkastella kokonaisvaltaisesti selvittämällä ensin, mitkä asiat on syytä hoitaa henkilökohtaisella opastuksella työvoimatoimistossa tai palvelupisteessä taikka puhelimitse ja mitkä verkkopalvelujen välityksellä. Tarkoituksena on, että tavoiteasetanta, toiminnanohjaus ja mittareiden kehittäminen muodostavat kokonaisuuden.

Työministeriön mukaan työvoima-asioiden tilastointivelvollisuudet vievät nykyisin kohtuuttomasti aikaa työvoimatoimistoissa, mikä rasittaa myös verkkopalvelujen kehittämistä. Myös lainsäädäntö ja sen mutkikkuus hankaloittavat toimintaa ja pitävät yllä vanhentuneita toimintaprosesseja ja -tapoja. Ministeriön edustajien näkemyksen mukaan ei myöskään ole näköpiirissä, että uusimmat lainsäädännön muutokset tulisivat tukemaan työhallinnon prosessien selkiytymistä. Lainsäädäntö on osoittautunut esteeksi myös tiedon siirroille hallinnon eri yksiköiden välillä. Ongelmana on, miten nykyisin hajallaan olevaa tietoa pystyttäisiin paremmin hyödyntämään ja samalla välttämään päällekkäinen tiedon ylläpitoon ja keuruuseen liittyvä työ.

Verohallinto

Verohallinto on jo pitkään vastaanottanut ja toimittanut tietoa sähköisessä muodossa. Viranomaisten yhteishankkeena toteutetut sähköisen asioinnin järjestelmät TYVI ja YTJ (yritys- ja yhteisötietojärjestelmä) ovat palvelleet yritysten ja viranomaisten välistä tiedonvaihtoa. Näiden palvelujen kehittäminen jatkuu muun muassa palveluja laajentamalla. Verohallinto on osallistunut Lomake.fi:n ja Rekisteripoolin hankkeisiin, joissa laajennetaan sähköisesti lähetet-

tävien hakemusten ja ilmoitusten vastaanotto- ja käsittelyjärjestelmiä.

TYVI-järjestelmä tarjoaa yrityksille yhdenmukaisen tavan ilmoittaa tietoja sähköisesti viranomaisille ja viranomaistehtäviä hoitaville tahoille. Sen tavoitteena on helpottaa tietojen ilmoittamista ja vastaanottamista sekä vähentää näihin toimenpiteisiin kohdentuvaa työtä ja kustannuksia. Järjestelmässä tietoa vastaanottavat tahot maksavat saamistaan tiedoista TYVI-operaattoreille. Yrityksille tietojen ilmoittaminen on pääosin maksutonta. Jokainen osapuoli vastaa omista laite-, ohjelmisto- ja tietoliikennekustannuksistaan.

TYVI-tiedonsiirtomallia käytetään eniten verotukseen liittyvien ilmoitusten välittämiseen. Verohallinnon lisäksi tietojen kerääjiä ovat muun muassa Tilastokeskus, Tullihallitus, ympäristöhallinto, työeläkeyhtiöt sekä työnantaja- ja työntekijäjärjestöt.

Verohallinto on markkinoinut aktiivisesti sähköisten TYVI-palvelujen käyttömahdollisuuksia. TYVI-ilmoittajien lukumäärä viisinkertaistui tarkastuksessa saatujen tietojen mukaan vuosina 2000 - 2004 ollen vuoden 2004 lopulla 100.000. Sähköisillä tiedonsiirtopalveluilla on merkittävä vaikutus kustannuksiin erityisesti tallennustyön vähenemisen johdosta. Verohallitus on arvioinut⁵⁴, että vuonna 2005 sähköisen tiedonsiirron aiheuttamat säästöt verohallinnolle olisivat 40 - 80 henkilötyövuotta.

TYVI-järjestelmän koordinoinnista ja kehittämisestä vastaa valtiovarainministeriö apunaan ohjausryhmä, joka koostuu tietoa keräävistä viranomaisista, TYVI-operaattoreista sekä yrityksiä edustavista tahoista. Valtiovarainministeriön TYVI-ohjeistus pohjautuu pääosin vuonna 2001 luotuihin pelisääntöihin. TYVI:ssä on kuitenkin kaivattu yhtenäistä strategiaa ja valtiovarainministeriön ohjauksen roolin vahvistamista.

Valtiovarainministeriö on selvittänyt yksityisen konsultin avulla mahdollisuuksia XML:n käyttöön TYVI-tiedonsiirrossa. Vuonna 2003 valmistuneessa raportissa⁵⁵ suositeltiin XML:ää TYVI-ketjun ratkaisujen teknologiapohjaksi silloin, kun luodaan uusia järjestelmiä tai tehdään suuria muutoksia olemassa oleviin järjestelmiin. Niin ikään suositeltiin, että TYVI-johtoryhmä ottaisi valtiovarain-

⁵⁴ *Verohallituksen tulostavoiteasiakirja 2005.*

⁵⁵ *TYVIXML – Loppuraportti. Accenturen raportti valtiovarainministeriölle 29.8.2003.*

ministeriön ohella käytännön vastuuta kehitys-, seuranta ja ohjaustyössä.

TYVI-osapuolten väliseen yhteistyöhön ja TYVI-operaattoreiden käyttöön on liittynyt eräitä ongelmia. Kukin viranomainen on kehittänyt ja markkinoinut TYVI-palveluita omista lähtökohdistaan ja kilpailuttanut omat operaattorinsa. Tiedonsiirron kehittamisestä on näin ollen vastannut runsaslukuinen joukko itsenäisiä operaattoreita, joiden välinen yhteistyö on ollut vähäistä. Tällöin on saattanut käydä niin, että viranomaiset ovat keränneet tiedonluovuttajilta eri yhteyksissä samaa tietoa. Hajautetusta kehittämisestä johtuen tunnistusmenetelmistä on TYVI-tiedonsiirroissa päätetty asiakaskohtaisesti. Kehittämisen on lisäksi nähty tapahtuneen liiaksi operaattoreiden ehdoilla. Verohallinto on mukana usean viranomaisen yhteisessä Tunnistus.fi-palvelussa (aiemmin KATVE). Se on Kansaneläkelaitoksen, työministeriön ja verohallinnon yhteisesti toteuttama järjestelmä, joka tarjoaa pääsynhallinnan sähköisiin palveluihin. Siinä käytetään pankkitunnistusta tai henkilön sähköistä tunnistamista eli HST-korttia.

Yksittäistä veronmaksajaa palvelevan sähköisen asioinnin toteuttaminen on alkuvaiheessa. Vuorovaikutteisten sähköisten palvelujen kehittäminen edellyttää erityisesti luotettavia tietoturvatkaisuja sekä eri tietojärjestelmien ja rekisterien välisten rajapintojen luomista.

Verohallinnon sähköiseen asiointiin perustuvien palvelujen kehittäminen pohjautuu vuonna 2003 hyväksytyyn verkkopalvelustrategiaan⁵⁶. Tämän jälkeen Verohallitus on selvitellet sähköisen asiointiympäristönsä tavoitetilaa projektissa, jonka antamaan loppuraporttiin sisältyvät tavoitteet on hyväksytty jatkokehittämisen perustaksi⁵⁷. Tavoitteena on saada kaikki verotukseen liittyvä tieto sähköiseen muotoon, jotta verotustehtäviä voidaan hoitaa aidosti asiakaskohtaisena, ja jotta tieto on samanaikaisesti käytettävissä kaikissa verohallinnon toimipisteissä paikkakunnasta riippumatta. Tämä edellyttää asiointialustaa, jonka rajapinnat mahdollistavat sähköisten palvelujen ja verotuksen perusjärjestelmien kehittämisen toisistaan riippumatta.

⁵⁶ *Verkkopalvelustrategiaraportti VEPS. Verohallituksen verkkopalvelustrategiatyöryhmä 13.3.2003.*

⁵⁷ *SAE – Sähköisen asiointiympäristön esiselvitys. Loppuraportti: Tavoitetilan kuvaus 13.2.2004.*

Verohallitus kilpailutti vuonna 2004 sähköisen asiointiympäristön kehittämisen ja pyysi järjestelmätoimittajilta tarjouksia siihen liittyvistä tietojärjestelmistä ja palveluista. Tarkoituksena on rakentaa ensimmäinen vuorovaikutteinen sähköinen palvelu (muutosverokorttipalvelu eli NettiVK) yleiskäyttöiseen ympäristöön siten, että se antaa mahdollisuuden toteuttaa myöhemmin samalla ratkaisulla myös asiointipalvelut kustannustehokkaasti. Toimittajan valinnan perustana oli hinnan ohella järjestelmän monistettavuus ja valtakunnallinen hyödynnettävyys. Tarkoituksena on, että myös muut valtion viranomaiset voisivat vastaisuudessa ottaa halutessaan käyttöön saman asiointiympäristön. Sähköisen alustan toteutus on käynnistynyt vuonna 2005 ja sen rakentaminen tulee aiheuttamaan vuosina 2005 - 2006 huomattavia investointimenoja.

Tavoitteena on, että yksittäiset veronmaksajat voisivat vuonna 2006 muuttaa ennakonpidätystään Internetin kautta. Strategisissa kehittämishankkeissa olevan uuden henkilöverotusmenettelyn toteutuksen yhteydessä tavoitteena on tehdä myös mahdolliseksi asiakkaalle lähetettävän veroilmoituksen korjaaminen ja täydentäminen sähköisesti. Tämä toteutunee vuonna 2007.

Verohallituksessa ei ole laadittu varsinaisia kustannus-hyötyanalyysseja päätöksenteon tueksi. Verohallituksen tulostavoite-asiakirjassa 2005 verokorttimuutospalvelun on arvioitu vähentävän henkilötöiden tarvetta 1 - 3 vuoden viiveellä noin 50 - 100 henkilötyövuotta vuoden 2004 tasoon verrattuna. Mikäli uusi henkilöverotusmenettely voitaisiin toteuttaa siten, että automaatioaste olisi 70 - 80 prosenttia, arvioitu henkilötöiden säästö olisi samanpituisella viiveellä noin 300 henkilötyövuotta vuoteen 2003 verrattuna. Verohallituksen mukaan nykyinen lainsäädäntö mahdollistaa vain noin 50 - 60 prosentin automaatioasteen.

Verohallitus on laatinut vuoden 2004 lopulla projektisuunnitelman toimintaprosessien uudistamisen kytkemisestä sähköisen asiointin kehittämiseen⁵⁸. Projektin tavoitteena on varmistaa teknisen järjestelmä uudistuksen rinnalla toimintaprosessin sujuvuus ja laatu. Prosessien kuvaaminen aloitettiin sähköiseen muutosverokorttiin liittyvistä palvelu- ja tukiprosesseista. Seuraava kuvattava on henkilöverotuksen sähköiseen veroilmoitukseen liittyvä prosessi.

⁵⁸ *SATU – Sähköinen asiointi ja toiminnan uudistaminen, projektisuunnitelma. Verohallitus 27.12.2004.*

Verohallinnon tietoyhteiskuntaohjelmaan sisältyneiden hankkeiden menot olivat vuonna 2004 noin 3,2 miljoonaa ja vuosille 2005 - 2009 kohdistuvat rahoitustarpeet yhteensä noin 17,3 miljoonaa euroa⁵⁹.

Vuoden 2005 aikana on valmisteltu verotuksen automatisoiduista tehtävistä huolehtivan Tuotantokeskuksen perustamista siten, että keskus aloittaisi toimintansa vuoden 2006 alussa. Hanke merkitsee IT-tuotannon keskittämistä ja sen on arvioitu tuottavan pitkällä aikavälillä henkilöresurssisäästöjä. Vuoden 2005 aikana on myös tarkoitettu laatia verohallinnon uusi ICT-strategia. Siinä otetaan kantaa muun muassa tietohallintotehtävien järjestämiseen sekä ulkopuolisten palvelujen käyttöön erityisesti tietojärjestelmien ylläpito- ja kehittämistehtävissä.

⁵⁹ *Verohallinnon toiminta- ja taloussuunnitelma vuosille 2006 - 2009.*

4 TARKASTUSVIRASTON KANNANOTOT

Tarkastuksen pääkysymyksenä oli kartoittaa julkishallinnon sähköisen asioinnin kehittämisen tilaa keskeisiin tavoitteisiin nähden. Tarkastuksessa pyrittiin muun ohella selvittämään, miten sähköisen asioinnin kehittämisessä on kyetty koordinoimaan eri viranomaisten ja toimielimien työtä ja käynnistettyjä hankkeita sekä missä laajuudessa ja millä perusteella valtio on kohdentanut rahoitusta sähköisen asioinnin hankkeisiin. Nykytilanteeseen liittyvien ongelmien kartoituksen ohella tavoitteena oli tuoda esille mahdollisia kehittämissuosituksia.

Useat EU:n piirissä tehdyt tutkimukset ovat osoittaneet Suomen sijoittuneen hyvin sähköisen hallinnon ja palvelujen kehittyneisyyttä koskevissa kansainvälisissä vertailuissa. Sähköiset palvelut ovat lisääntyneet erityisesti viime vuosina.

Valtion virastojen tarjoamien sähköisten palvelujen lukumäärä oli valtiovarainministeriön kokoamien tietojen mukaan vuoden 2004 lopulla yli 400. Sähköisten asiointipalvelujen määrittelyyn ja tietojen keruuseen liittyvien ongelmien vuoksi julkishallinnon sähköisistä asiointipalveluista tulisi kuitenkin tehdä luotettava kokonaisuuspalvelus.

Paljon kehittämistyötä vaativat, yksittäiselle kansalaiselle merkittävät vuorovaikutteiset valtakunnalliset palvelujärjestelmät ovat pitkälti vasta kehitteillä. Erityisesti tämä koskee sosiaali- ja terveydenhuollon, verohallinnon sekä osin työhallinnon sektoreita.

Palvelujen kehittämiseen ja liittyä monia varsin huomattavia esteitä. Ongelmat on tiedostettu hallinnossa ja kehittämishankkeita on käynnistetty niiden poistamiseksi.

Sähköisen asioinnin kehittäminen ja ohjaus

Valtion tietohallinnon ja sähköisten palvelujen ohjauksen toimivaltasuhteista ei ole toistaiseksi olemassa erillistä yhtenäistä lainsäädäntöä. Viranomaisten velvoitteista on yleisellä tasolla säädetty niiden toimintaa koskevissa säännöksissä. Kehittämistoimet ovat perustuneet pitkälti valtioneuvoston periaatepäätöksiin ja muihin hal-

linnossa tehtyihin linjauksiin. Viranomaisille ja viranomaistehtäviä hoitaville elimille on annettu kehittämiseen ja seurantaan liittyviä, usein päällekkäisiä tehtäviä. Vastuuta on annettu myös elimille, joiden vaikuttamismahdollisuudet ovat niiden asemaan nähden olleet varsin vähäiset (esimerkiksi JUHTA ja Rekisteripooli). Vastuu on hajautunut laajalti hallinnossa, eikä millään taholla ole muodostunut kokonaiskuvaa sähköisen asioinnin kehittämissuunnista ja toteutusvaiheista.

Valtioneuvosto antoi 5.2.1998 periaatepäätöksen sähköisestä asioinnista, palvelujen kehittämisestä ja tiedonkeruun vähentämisestä. Valtiovarainministeriön vuoden 1999 lopulla suorittama seuranta osoitti, että osa päätökseen sisällyneistä toimenpiteistä (mm. kansalaisille tarkoitettu sähköinen henkilökortti) oli toteutunut kokonaan. Sähköisiä asiointipalveluja oli valtiovarainministeriön antamien tietojen mukaan vuoden 1999 lopulla varsin paljon, ja uusien palvelujen suunnittelu ja kehittäminen oli käynnissä. Alkuvaiheessa oli sen sijaan vuorovaikutteisen asioinnin ja muiden sellaisten palvelujen kehittäminen, joissa vaaditaan vahvaa tunnistamista.

Tarkoituksena oli rationalisoida ja vähentää viranomaisten tiedonkeruuta tavoitteena kustannusten vähentäminen vähintään kolmanneksella vuodesta 1997 vuoteen 2002. Valtiovarainministeriön tuli yhteistyössä Tilastokeskuksen kanssa ohjata tiedonkeruun vähentämiseen liittyvien toimenpiteiden toteutumista. Seurantaraportin mukaan eräät tiedonkerääjät olivat olleet aktiivisia päällekkäisen tiedonkeruun purkamisessa. Kokonaiskuvaa toimenpiteiden laajuudesta koko hallinnossa ei tuolloin, mutta ei myöskään myöhemmässä vaiheessa, ole ollut saatavissa.

Julkisen hallinnon sähköisen asioinnin toimintaohjelma 2002 - 2003 oli ensimmäinen yksilöidymmät toimenpiteet käsittänyt ohjelma, jolla on koettu olleen laajempaa merkitystä sähköisten palveluhankkeiden eteenpäinviemisessä. Ohjelma koostui 16 toimenpide-ehdotuksesta, ja se painotti eri toimijoiden välistä yhteistyötä.

Yksi tavoite oli integroida verkkopalvelustrategiat ja niiden seuranta toiminta- ja taloussuunnitelmiin sekä tulosohjaukseen. Valtiovarainministeriön tuli yhdessä JUHTAn kanssa seurata viranomaisten verkkopalvelustrategioiden laadinnan toteutusta. Valtiovarainministeriön mukaan vuoden 2003 lopulla strategiat oli laadittu neljässä ministeriössä.

Ministeriö oli toteuttanut vuosina 2002 - 2003 verkkopalvelujen laadintaa tukevan strategiavalmennuksen. Siihen osallistuneiden antamien tietojen mukaan strategioiden laadinta oli käynnistynyt hi-

taasti, mutta laajalla rintamalla. Valtiovarainministeriöllä ei ole kuitenkaan tietoa siitä, missä määrin verkkopalvelustrategiat toimivat tällä hetkellä osana hallinnon kokonaissuunnittelua ja toiminnan kehittämistä.

Hallituksen laatiman tietoyhteiskuntaohjelman käynnistymisen seurauksena sähköisen asioinnin hankkeisiin on kiinnitetty enenevässä määrin huomiota. Eri osapuolten välinen tiedonvaihto on lisääntynyt, minkä seurauksena myös vallitsevia epäkohtia ja puutteita on kyetty nostamaan järjestelmällisemmin esille. Valtioneuvoston kanslia on ohjelman toteutuksen yhteydessä suorittanut osin tehtäviä, jotka voimassa olevan työnjaon perusteella kuuluvat valtiovarainministeriölle. Ohjelmalla ei ole kuitenkaan, eräitä poikkeuksia lukuun ottamatta, voitu merkittävästi vaikuttaa sähköisten asiointihankkeiden etenemiseen, koska ohjelmaa ja rahoituksen kanavoimista ei ole kytketty yhteen.

Myös valtiovarainministeriöllä ja valtio-kuntasuhteista yleisesti vastaavalla sisäasiainministeriöllä on ollut rajalliset vaikutusmahdollisuudet. Hankkeet ovat pitkälti käynnistyneet asianomaisten ministeriöiden, virastojen ja laitosten omien tarpeiden pohjalta.

Sähköisen asioinnin kehittäminen tulee kytkeä selvemmin toimintojen kokonaiskehittämiseen ja prosessien uudistamiseen. Tässä työssä paras asiantuntemus on toiminnoista vastaavilla viranomaisilla. Eräät kehittämis- ja ohjaustoimet edellyttävät kuitenkin aiempaa suurempaa keskittämistä sekä riittävien asiantuntijaresurssien varmistamista.

Valtiovarainministeriössä on tietoyhteiskuntaohjelmaan sisältyvän ja tuottavuuden toimenpideohjelmaa tukevan kehittämis- ja uudistamishankkeen puitteissa valmisteltu julkisen hallinnon sähköisen asioinnin strategia- ja kehittämissuunnitelmaa. Hankkeessa on otettu kantaa sähköisen asioinnin kehittämistarpeisiin sekä eri viranomaisten vastuisiin ja julkishallinnon keskinäiseen yhteistyöhön. Julkishallinnon tietohallinnon kokonaisuohjausta pohditaan muissakin valtion ja kuntien tietohallinnon yhteisissä kehittämishankkeissa.

Sähköisen asioinnin kehittäminen on monelta osin julkishallinnon yhteinen tehtävä. Siksi on tärkeää, että eri osapuolten vastuut ja tehtäväjako määritellään selkeästi sekä lainsäädäntö- että strategiatasolla. Julkisen hallinnon tietohallinnon neuvottelukunnan (JUHTA) ja sen antamien JHS-suositusten asema tulee määritellä uudistusten yhteydessä.

Tietojärjestelmien kirjavuus ja hajautettu hankinta

Tietojärjestelmähankkeiden suunnittelun ja toteuttamisen sektori-kohtaisuudesta ja tietohallinnon hajanaisuudesta johtuen järjestelmiä on kehitelty usein varsin itsenäisesti ministeriö-, alue- ja paikallistasolla. Tämän seurauksena niin valtion kuin kuntien tietojärjestelmät ovat pitkälti yhteentoimimattomia. Yhtenäisiä tietojärjestelmäarkkitehtuureja on toistaiseksi kehitelty vähäisessä määrin. Samoin yhteisten rajapintojen ja sanastojen luominen olemassa oleviin tietojärjestelmiin on suurelta osin kehitteillä. Valtiovarainministeriöltä puuttuu kokonaistietämys vanhentumassa olevien tietojärjestelmien uusintatarpeista sekä siitä, missä määrin yhteneviä rajapintoja tulisi soveltaa olemassa oleviin järjestelmiin. Sähköisiä palveluita kehitettäessä eri yksiköiden välisellä tiedonvaihdolla on kuitenkin suuri merkitys.

Tietohallinnon yhteisten arkkitehtuurien ja menetelmien kehittämiseksi valtion IT-toiminnan johtamisyksikköön on vuoden 2006 alusta lukien nimetty vastuuhenkilö.

Ulkopuolisten konsulttien työn osuus on ollut suunnittelussa ja kehittämisessä merkittävä. Kun suunnittelu- ja kehittämistoimet on hoidettu organisaatiokohtaisesti eri konsultteja käyttäen ja vastavassa työssä aiemmin hankittua tietoa hyödyntämättä, on tällä ollut tietohallintahankkeiden kustannuksia lisäävä vaikutus. Erityisesti tämä on koskenut tietojärjestelmien ja laitteiden sekä operatiivisten palvelujen hankintaa, koska mahdollisuudet yhteisten hankintojen ja sopimusten tekemiseen ovat olleet rajalliset.

Nytemmin julkishallinnossa on alettu etsiä yhteisiä ratkaisumalleja. Valtion ja kuntien yhteistyössä on edetty julkishallinnon yhteistä sähköistä tunnistamista ja verkkomaksamista koskevan hankkeen käynnistymisen myötä.

Mikäli valtion IT-toimintojen konserniohjauksen keskittämistä koskevat suunnitelmat toteutuvat, valtiovarainministeriön tulisi muun ohella ottaa aiempaa enemmän vastuuta sähköisen asioinnin yhteisten arkkitehtuurien valinnasta ja määrittämisestä, rajapintojen luomisesta ja sanastotyöstä sekä julkishallinnon merkittävimpien yhteisten tietovarantojen hallinnasta ja hyödyntämisestä. Laajempina kokonaisuuksina tapahtuvia, yli organisaatorajojen ulottuvia hankintoja tulisi edistää uudistamalla hankintamenettelyjä.

Ratkaisuissa tulee ottaa huomioon se, että julkishallinnon järjestelmien tulee pystyä tarvittaessa toimimaan myös yksityisen sektorin sekä muiden EU-maiden järjestelmien kanssa.

Hankesuunnittelu, priorisointi ja hankkeiden rahoitus

Hajautetun tietohallinnon ja vähäisen koordinoinnin seurauksena sähköisen asioinnin eri hankkeita ja niihin liittyvää rahoitusta ei ole kyetty asettamaan tärkeysjärjestykseen koko hallinnon tasolla. Poikkeuksen muodostaa tietoyhteiskuntaohjelman puitteissa tehty hankepriorisointi, mutta sen vaikutukset rahoituksen suuntaamiselle ovat olleet rajalliset.

Tietohallintomenot on toistaiseksi mielletty enemmänkin kustannuksina kuin tuottavuutta lisäävinä investointeina. Toteuttamisvaihtoehtoja tulisi kuitenkin tarkastella hyöty-kustannusanalyysien avulla hankkeiden suunnittelu- ja käynnistysvaiheessa. Hallinnon sähköistäminen tulee kytkeä aiempaa kiinteämmin toimintaprosessien ja työtapojen uudistamiseen. Hankesuunnittelussa tulee ottaa huomioon myös kansainvälinen kehitys ja muualla hankitut kokemukset.

Valtion tietohallintomenot olivat vuonna 2004 yhteensä lähes 600 miljoonaa euroa. Sähköisten asiointipalvelujen kokonaisrahoituksesta ei ole saatavissa tietoa. Hankkeita on rahoitettu pääosin hallinnonalojen yleisistä toimintamäärärahoista, eivätkä nämä menot ole olleet erityisseurannassa tietoyhteiskuntaohjelmaan sisältyneitä hankkeita lukuun ottamatta.

Kuntien hankkeita on rahoitettu valtionosuuksien ohella erillisin valtionavustuksin. Hankkeisiin on osoitettu myös EU-rahoitusta. Kokonaiskoordinaation puuttuessa esimerkiksi yhden kunnan yksittäiseen hankkeeseen suunnattu rahoitus on ollut omiaan edistämään tietojärjestelmien hajanaisuutta.

Valtioneuvosto on jossain määrin tukenut erillisellä määrärahalla erityisesti hankkeita, joiden tarkoituksena on edistää viranomaisten yhteistoimintaa ja yhteisiä ratkaisuja sähköisen asioinnin ja tietoturvallisuuden kehittämisessä.

Sähköisten palvelujen suunnittelu, ohjaus ja rahoitus tulee kytkeä kiinteämmin toisiinsa. Valtakunnallisesti toteutettavat hankkeet ja niiden rahoitus tulisi määritellä erikseen. Myös rahoituksen seuranta on tärkeää muun muassa hankepriorisointia tehtäessä.

Nytemmin sekä valtion että kuntien IT-hankkeiden pohjalta ollaan käynnistämässä erilaisia valtakunnallisia toimenpiteitä, joiden avulla pyritään koordinoimaan ja tehostamaan sähköisten palvelujen suunnittelua, ohjausta ja rahoitusta.

Hankkeiden seuranta ja arviointi

Julkishallinnossa ei ole tehty kokonaiskartoitusta sähköisistä palveluhankkeista ja niiden toteutuksesta. Yhteiskunnan perus- ja muiden rekisterien hyväksikäyttöasteesta ei myöskään ole saatavissa tietoa. Toteutettuja hankkeita on arvioitu satunnaisesti ja useimmiten erityiseen tarkasteluun otettujen case-hankkeiden yhteydessä. Tiedon puute hankituista kokemuksista on osaltaan muodostanut esteen onnistuneiden ratkaisujen laajemmalle hyväksikäytölle.

Päätöksenteossa yhteisesti hyödynnettävän tiedon määrää tulisi lisätä. Sähköisten palvelujen onnistuneisuutta tulisi arvioida systemaattisesti vertailukelpoisin mittarein. Saatuja kokemuksia sekä uusia ideoita ja hyviksi osoittautuneita ratkaisumalleja olisi aiheellista koota yhteisiin tietopankkeihin. Viimeksi mainittuja toimenpiteitä koskeva selvitystyö on nytemmin käynnistynyt tietoyhteiskuntaohjelman puitteissa. Lisäksi valtion IT-toiminnan uudistamishankkeessa tullaan saatujen tietojen mukaan esittämään seurantaa ja valvontaa vahvistavia toimenpiteitä.

Tietosuoja ja henkilön sähköinen tunnistaminen

Tiedonhallintaan liittyy esteitä varsinkin alueilla, joissa siirretään ja käsitellään arkaluonteisia ja salassa pidettäviä henkilötietoja. Tarkastuksessa suurimmat ongelmat nousivat esille sosiaali- ja terveydenhuollon sektoreilla sekä viranomaisten välisen yhteispalvelun järjestämisessä, joissa voimassa oleva lainsäädäntö ei täysin vastaa perustuslain asettamia vaatimuksia. On erittäin tärkeää, että näitä koskevat, tällä hetkellä vireillä olevat lainuudistukset saatetaan voimaan mahdollisimman pian.

Verkkopalveluissa asioivan henkilön tunnistamisen tulee perustua nk. vahvalle tunnistamiselle silloin, kun palveluissa käsitellään arkaluonteisia ja salassa pidettäviä tietoja tai kun asiakas pääsee muuttamaan tietojään. Valtiovarainministeriön ohjeen mukaan vahva tunnistaminen rakennetaan joko laatuvarmenteisiin tai pankkien

verkkopalveluissa käyttämiin käyttäjätunnuksiin ja vaihtuviin salasanoihin.

Väestörekisterikeskus toimii yhtenä laatuvarmentajana. Se on markkinoinut varmennettaan paitsi henkilön sähköiselle henkilökortille, myös pankkien verkkopalveluihin ja matkapuhelinasiakkaille.

Kuntien kanssa harjoitetun yhteistyön tavoitteena on ollut saada aikaan julkishallinnon yhteinen asiointikortti. Nykyisin sähköinen henkilökortti on yhdistetty KELA-kortin kanssa. Sitä voidaan myös käyttää matkustusasiakirjana EU-maissa.

Sähköisten henkilökorttien ja varmenteiden kysyntä on kuitenkin ollut vähäistä. Syynä on ollut tarjolla olevien vahvaa tunnistamista edellyttävien sähköisten palvelujen vähäisyys ja henkilökortin korkeaksi koettu hinta. Sähköinen asiointi kortin avulla edellyttää myös erillisen kortinlukijalaitteen hankkimista.

Varmennetuotanto on vaatinut huomattavia kiinteitä alkuinvestointeja, mutta tulokehitys on jäänyt heikoksi. Palvelu onkin jatkuvasti ollut erittäin alijäämäistä. Vähäisellä tuotannolla varmenteiden hinnoittelu ei ole voinut pohjautua todellisiin tuotantokustannuksiin.

Henkilökorttien ja niiden sisältämien varmenteiden tuottaminen ovat julkisoikeudellisia suoritteita, mutta muilta osin varmennepalvelut kuuluvat liiketaloudellisesti hinnoiteltaviin suoritteisiin. Valtion maksuperustelaki mahdollistaa julkisoikeudellisista suoritteista perittävän maksun määräämisen omakustannusarvoa alemmaksi, mikäli siihen liittyy yleiseen yhteiskunnalliseen hyvinvointiin liittyviä perusteltuja syitä. Liiketaloudellinen hinnoittelu voi vaihdella kilpailutilanteen tai markkinahintojen mukaan, joskin toiminnalta edellytetään kokonaiskannattavuutta. Valtion talousarviossa voidaan osoittaa määräraha liiketaloudellisin perustein hinnoiteltujen suoritteiden hintojen alentamiseksi.

Väestörekisterikeskus on pidemmän aikaa yrittänyt vaikuttaa varmennepalvelunsa kannattavuuteen, siinä kuitenkin toistaiseksi onnistumatta. Kannattavuuden paraneminen on suorassa suhteessa kansalaisvarmenteen käyttäjämääriin. Käyttäjien määriä tulisi ensi sijassa lisätä laadukkaalla palvelutarjonnalla. Toisaalta asiakkaat ovat pitäneet sähköisten henkilökorttien nykyistä hintaa liian korkeana.

Varmennepalvelun tukemiseen valtion talousarviossa kohdistuu erilaisia näkemyksiä.

Tarkastusviraston mielestä julkishallinnossa tulee kartoittaa vahvaa tunnistamista vaativat palvelut sekä niihin liittyvien eri tunnis-

tamismuotojen asema ja merkitys. Niin ikään on aiheellista arvioida, olisiko sähköisten henkilökorttien hintaa tarpeellista alentaa esimerkiksi määräaikaisesti.

LÄHTEET

1. Haastattelut

Valtiovarainministeriö 7.1.2005, 1.3.2005 ja 7.10.2005.

Väestörekisterikeskus 14.1.2005.

Sisäasiainministeriö 27.1.2005, 14.2.2005 (JUHTA), 3.3.2005 ja 3.5.2005.

Verohallitus 20.4.2005.

Valtioneuvoston kanslia 25.4.2005.

Sosiaali- ja terveysministeriö 17.5.2005 ja 8.8.2005.

Suomen Kuntaliitto 23.5.2005.

Työministeriö 14.6.2005.

Tietoja on haastattelujen lisäksi täydennetty syksyllä 2005 puhelimitse käydyin keskusteluihin.

2. Toimintaa koskevat säädökset ja työjärjestykset

Rekisterihallintolaki 166/1996.

Rekisterihallintoasetus 248/1996.

Suomen perustuslaki 731/1999.

Henkilökorttilaki 829/1999.

Laki sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa 13/2003.

Laki sähköisistä allekirjoituksista 14/2003.

Sähköisen viestinnän tietosuojalaki 516/2004.

Laki terveydenhuollon valtakunnallisista henkilörekistereistä 556/1989.

Asetus terveydenhuollon valtakunnallisista henkilörekistereistä 774/1989.

Erikoissairaanhoitolaki 1062/1989.

Valtion maksuperustelaki 150/1992.

Laki julkisen hallinnon asiakaspalvelujen järjestämisestä yhteisissä palveluyksiköissä 802/1993.

Valtioneuvoston päätös julkisen hallinnon asiakaspalvelujen järjestämisestä yhteisissä palveluyksiköissä 847/1993.

Laki sosiaali- ja terveydenhuollon saumattoman palveluketjun ja sosiaaliturvakortin kokeilusta 811/2000.

Valtioneuvoston asetus valtiovarainministeriöstä 610/2003.

Valtioneuvoston asetus sisäasiainministeriöstä 609/2003.

Valtiovarainministeriön työjärjestys 54/2001 (nykyisin 966/2005).

Sisäasiainministeriön työjärjestys 769/2003 (nykyisin 351/2005).

Asetus julkisen hallinnon tietohallinnon neuvottelukunnasta 854/1988.

3. Valtioneuvoston periaatepäätökset ja politiikkaohjelmat sekä niiden seuranta

Valtioneuvoston periaatepäätös sähköisestä asioinnista, palvelujen kehittämisestä ja tiedonkeruun vähentämisestä 5.2.1998.

Valtioneuvoston periaatepäätös valtionhallinnon tietohallinnon kehittämisestä 2.3.2000.

Valtioneuvoston periaatepäätös valtion omaisuuden myynnistä vuosina 2000 - 2003 saatavien tulojen käytöstä 26.5.2000.

Valtioneuvoston periaatepäätös yhteispalvelun kehittämisestä 26.4.2001.

Valtioneuvoston periaatepäätös terveydenhuollon tulevaisuuden turvaamiseksi 11.4.2002.

Valtioneuvoston periaatepäätös paikallisten ja alueellisten palvelujen strategiasta julkisten asiakaspalvelujen turvaamiseksi 2005 - 2010, 4.5.2005.

Pääministeri Matti Vanhasen hallituksen ohjelma 24.6.2003. Valtioneuvoston kanslia.

Tietoyhteiskuntakehityksestä Lipposen II hallituksen kaudella. Tietoyhteiskunta-asiain neuvottelukunnan raportti hallitukselle 11.12.2002.

Kohti hallittua murrosta - julkiset palvelut uudella vuosituhanella. Julkisen hallinnon sähköisen asioinnin toimintaohjelma 2002 - 2003. Hallinnon sähköisen asioinnin jaosto. Tietoyhteiskunta-asiain neuvottelukunta 31.12.2001.

Hallituksen strategia-asiakirjat 2003, 2004 ja 2005. Hallituksen poikkihallinnolliset politiikkaohjelmat ja politiikat. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 14/2003, 11/2004 ja 1/2005.

Selvitys ja yhteenveto valtioneuvoston periaatepäätöksen (Vnp 5.2.1998) toteuttamiseksi tehdyistä toimenpiteistä vuonna 1999. Valtiovarainministeriö, hallinnon kehittämisosasto 7.3.2000.

Julkisen hallinnon sähköisen asioinnin toimintaohjelma 2002 - 2003. Toimeenpanon tilanne joulukuussa 2003. Valtiovarainministeriö, hallinnon kehittämisosasto 31.12.2003.

Tulevaisuuden verkottuva Suomi. Tietoyhteiskuntaneuvoston raportti hallitukselle. Helmikuu 2005.

Tietoyhteiskunnan esteet ja haasteet. Muistio tietoyhteiskuntaohjelman ministeriryhmälle ja tietoyhteiskuntaneuvostolle 11.2.2005.

Tieto- ja viestintäteknikalla aikaansaadut tehostamishyödyt julkisessa hallinnossa. Loppuraportti. Capgemini 1.6.2005.

4. Muut kirjalliset lähteet

Valtion tietohallinnon kehittämisen arviointi. Loppuraportti Cap Gemini Ernst & Young 23.9.2003.

Laatua verkkoon. Julkisten verkkopalvelujen laatu- ja arviointikriteerit. Valtiovarainministeriön hallinnon kehittämissosaston työryhmämuistio 5/2003.

Julkishallinnon XML-strategia. Valtiovarainministeriön hallinnon kehittämissosaston työryhmämuistio 18/2003.

TYVI XML - Loppuraportti. Accenture. Raportti valtiovarainministeriölle 29.8.2003.

Julkishallinnon XML-strategian toteuttaminen. XML-pohjaiset verkkopalvelutekniikat. Valtiovarainministeriön hallinnon kehittämissosaston työryhmämuistio 7/2004.

Verkkopalvelustrategian vaikuttavuus. Valtiovarainministeriön hallinnon kehittämissosaston tutkimuksia ja selvityksiä 3/2004.

Verkkopalvelustrategiakyselyn yhteenveto. Valtiovarainministeriö 19.3.2004.

Julkisten verkkopalvelujen laatukriteerit. Valtiovarainministeriön hallinnon kehittämissosaston työryhmämuistio 8/2004.

Sanastot siltana saumattomalle tiedonvaihdolle. Valtiovarainministeriön hallinnon kehittämissosaston työryhmämuistio 3/2005.

Kohti sähköisen hallinnon viitearkkitehtuuria. Valtiovarainministeriön hallinnon kehittämissosaston työryhmämuistio 7/2005.

Valtion tietohallinnon ohjaus ja organisointi. Valtioneuvoston kanslian raportteja 6/2004.

TIME-työryhmän valtion tietohallinnon ohjaus ja organisointiraportista annetut lausunnot ja lausuntojen yhteenveto 8.6.2005.

Kuntien ja valtion tietohallinnon yhteisten menettelytapojen ja koordinoinnin kehittäminen (KuntaTIME). Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 10/2005.

Kuntien tietohallintoyhteistyötä vahvistavan toimijan perustaminen (KuntaIT). Kehittämistyöryhmän loppuraportti. Valtioneuvoston kanslian raportteja 1/2006.

Asiointipalvelujen kehittäminen tieto- ja viestintätekniiikan keinoin. Valtiovarainministeriön hallinnon kehittämisosaston työryhmämuis-tiot 11a/2005 ja 11b/2005.

Valtioneuvoston päätettävien vuosia 2004 - 2007 koskevien määrärahakehysten valmistelu. Valtiovarainministeriön kirje VM 31/01/2002.

Tunnistaminen valtionhallinnon verkkopalveluissa. Valtiovarainministeriön ohje VM 6/01/2003.

Tietoja valtion tietohallinnosta ja tietotekniikasta 2004. Valtiovarainministeriön hallinnon kehittämisosaston tutkimuksia ja selvityksiä 2/2005.

Kohti tietoyhteiskuntaa. Julkisten verkkopalvelujen kehittämisen lähtökohdat (JUNA). Sisäasiainministeriön julkaisusarja 1/2000.

Ensiaskleet - verkkopalveluiden kehittäminen ja tulevaisuus julkisessa hallinnossa keväällä 2000 (JUNA). Sisäasiainministeriön julkaisusarja 7/2000.

Verkkopalvelut käyttöön. Veturi-projektin kokemuksia viranomais-ten verkkopalveluista Itä-Suomessa. Sisäasiainministeriön julkaisusarja 5/2000.

Hallintopalveluverkkohanke. Tähänastiset tulokset ja ehdotukset jatkotoimenpiteistä. Sisäasiainministeriön julkaisusarja 10/2001.

Sisäasiainministeriön hallinnonalan verkkoasioinnin kehittämisohjelma 2002 - 2005. Sisäasiainministeriön julkaisusarja 14/2001.

Verkkoasiointipoolin näkökulma sisäasiainministeriön hallinnonalan verkkoasioinnin kehittämiseen 2003 - 2005. 19.5.2003.

Verkkoasioinnin strategiset linjaukset 2004 - 2008 sisäasiainministeriön hallinnonalalla. Sisäasiainministeriö, hallinto 26/2004.

Yhteispalvelun kehittämisohjelma 2004 - 2005. Sisäasiainministeriön hallinnon kehittämisosasto. Hyväksytty Yhteispalvelun yhteistyöryhmässä 28.9.2004.

Julkiset asiakaspäätteet Suomessa. Maksuttomien julkisten asiakaspäätteiden tila ja tarve Suomessa vuonna 2004. Asiakaspäätetyöryhmän selvitys hallituksen tietoyhteiskuntaohjelman ministerityöryhmälle 15.12.2004.

Väestörekisterikeskuksen varmennepalvelun selvitystyöryhmän raportti. Sisäasiainministeriön julkaisu 21/2003.

JUHTAn uudistaminen uusien ja vanhojen haasteiden edessä. Vuosina 2000-2003 toimineen julkisen hallinnon tietohallinnon neuvottelukunnan loppuraportti 11.12.2003. JUHTAn julkaisuja 2/2003.

JHS-suositukset.

JUPA-julkiset palvelut verkkoon. TietoEnator 19.8.2000.

Perusrekisterien palvelustrategia. Rekisteripooli 2000.

Rekisteripooli. Perusrekisterien kokonaisehittäminen. HM&V Research Oy 2001 - 2002.

Kuntien ja perusrekisterien välisen tietopalvelun kehittäminen. Rekisteripoolin kuntahanke. Loppuraportti 7.1.2002.

Henkilötietojen tietovarastoratkaisut kunnissa. Tietohallinnon kustannus selvitys - esimerkkikuntana Hyvinkää. Pivotal Consulting Oy:n loppuraportti Rekisteripoolille 26.2.2003.

Rekisteripoolin yhteistyöstrategia vuoteen 2010. Strategiatyöryhmä 17.12.2004.

Tietotekniikan hyödyntämisstrategia. Sosiaali- ja terveysministeriön työryhmämuistio 29.2.1996.

Saumattoman palveluketjun ja sitä tukevien hallintoratkaisujen ohjausryhmä. Suosituksia. Sosiaali- ja terveysministeriön työryhmämuistio 2003:18.

Sähköisten potilasasiakirjajärjestelmien valtakunnallinen määrittely ja toimeenpano. Sosiaali- ja terveysministeriön työryhmämuistio 2003:38.

Sähköisten potilasasiakirjajärjestelmien toteuttamista ohjaavan työryhmän loppuraportti. Sosiaali- ja terveysministeriön työryhmämuistio 2004:18.

Tietoteknologian käytön edistäminen sosiaalihuollossa – hanke-suunnitelma. Sosiaali- ja terveysministeriön moniste 2005:1.

Valtionavustuksen hakeminen sosiaali- ja terveydenhuollon kehittämishankkeille vuosina 2005 - 2007. Sosiaali- ja terveysministeriön opas 2004:16.

Saumattomien toimintojen juurruttaminen. Juuria-hankkeen loppuraportti. Toim. Leini Sinervo. Stakes Aiheita 26/2004.

Kansallisen terveysprojektin tietoteknologiahankkeiden katselmointi. Pirkko Nykänen, Tampereen yliopisto. Yhteenvetoraportti 20.4.2005.

Julkisen työvoimapalvelun e-strategia. Loppuraportti. Työministeriö 31.3.2003.

Julkisen työvoimapalvelun e-palvelujen kehittämismahdollisuuksia. Työministeriön toimeenpano-osaston ePotentialin selvitysryhmä. Väiliraportti 2004.

Verkkopalvelustrategiaraportti VEPS. Verohallituksen verkkopalvelustrategiatyöryhmä 13.3.2003.

SAE - Sähköisen asiointiympäristön esiselvitys. Loppuraportti: Taivoitetilan kuvaus. Verohallitus 13.2.2004.

SATU - Sähköinen asiointi ja toiminnan uudistaminen. Projektisuunnitelma. Verohallitus 27.12.2004.

Hallinnonalojen toiminta- ja taloussuunnitelmat sekä tulossuunnitelmat.

Viranomaisten www-sivut.

Valtiontilintarkastajain kertomus vuodelta 2001.

Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset:

Väestökirjahallinnon tietojen keruuta ja luovutusta koskeva tarkastus Dnro 95/54/91.

Lääninhallitusten tietohallintoa koskeva tarkastus Dnro 275/54/92.

Yhteispalvelu- ja yhteiskäyttöhankkeet julkisessa hallinnossa Dnro 333/54/96.

LIITE

TIETOYHTEISKUNTAOHJELMAN TOTEUTUS - SUUNNITELMA⁶⁰

Tieto- ja viestintätekniiikan hyödyntäminen julkishal- linnossa

Julkishallinnon palveluiden kehittäminen

- Julkishallinnon palvelustrategian laatiminen (SM)
- Julkishallinnon sähköisen asioinnin strategian laatiminen (VM)
- Valtioneuvoston sisällönhallinnan kehittäminen SILAVA-hankkeen linjausten pohjalta (VM, VNK)
- Valtioneuvoston periaatepäätös JHS-suositusten hyödyntämisestä tarjouspyynnöissä ja rahoituspäätöksissä (SM) *
- Laadukkaiden JHS-suositusten laatiminen (SM/JUHTA, VNK)*
- Tieto- ja viestintäteknologialla aikaansaadut tehostamishyödyt julkisessa hallinnossa -hankkeen toteuttaminen - TEHO-TIVI (VNK, VM, SM/JUHTA)
- Julkiset palvelut verkkoon -hankkeen käyttöönottovaiheen toteuttaminen JUPA (SM)*
- SM-Online -hankkeen toteuttaminen (SM)
- Asevelvollisten palveluiden sähköistäminen (PLM)
- Sähköisen oikeusprosessin ja asiakaspalvelun kehittäminen (OM)

⁶⁰ Lähde: Hallituksen strategia-asiakirja 2005.
Ministeriryhmän priorisoinnit on merkitty tähdellä.

- Sähköisten työvoimapalveluiden kehittäminen (TM)
- Vaalitietojärjestelmän kehittäminen (kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelma) (OM)
- Verotukseen liittyvän asioinnin mahdollistaminen sähköisesti (VM)
- Kansaneläkelaitoksen palveluiden sähköistäminen
- Perusrekisterien käytettävyyden ja yhteiskäytön sekä rekisterinpitäjien yhteistyön kehittäminen (SM/Rekisteripooli) *
- TYVI-palvelun (tietovirrat yritysten ja viranomaisten välillä) jatkokehitys ja markkinointi erityisesti pk-yrityksille (VM)
- Palkka.fi-palvelun toteuttaminen - yrittäjyyden politiikkaohjelma (STM, KTM, VM)
- Suomi.fi-portaalin jatkokehitys koko julkishallinnon yhteisenä palvelukanavana ja tunnetuksi tekeminen (VM)
- Suomi.fi-portaalin ja kansallisen tiedonhakuportaalin integrointi (OPM)
- YritysSuomi.fi-portaalin kehittäminen interaktiivisten palvelujen suuntaan (KTM)
- Lomake.fi:n käytön laajentaminen erityisesti kuntasektorilla ((VM)
- Kaikkien kirjastotyyppien yhteisen kansallisen tietoportaaln as-teittainen kehittäminen (OPM)
- Näkövammaisten kirjaston kehittäminen digitaaliseksi kirjastoksi. Osana sitä digitaalisen DAISY-äänikirjajärjestelmän käyttöönotto ja verkkopalvelustrategian toteuttaminen (OPM)
- Digitaal- ja videotekniikan käytön edistäminen oikeudenkäyn-neissä (OM)

- Julkishallinnon XML-strategian toteuttaminen (VM)
- Suomen viisumijärjestelmän uudistaminen ja kytkeminen osaksi Euroopan Schengen-viisumijärjestelmää (UM)

Sosiaali- ja terveydenhuolto

- Saumattoman palveluketjun toteuttaminen sosiaali- ja terveydenhuollossa (STM) *
- Terveydenhuollon valtakunnallisen tietojärjestelmäarkkitehtuurin määrittely ja tarvittavien kansallisen tason palveluiden käyttöönotto (STM)
- Yhteistoiminnallisten sähköisten potilasasiakirjajärjestelmien käyttöönoton edistäminen - kansallinen terveysthanke (STM)
- Sähköisen lääkemääräyksen pilotointi ja valtakunnallisen käyttöönoton valmistelu (STM)
- Tietoisuuden lisääminen itsenäistä suoriutumista tukevien teknologioiden tarjoamista mahdollisuuksista (STM, VNK)
- Terveydenhuollon sähköisten toimintamallien käyttöön kannustaminen - esim. digitaalinen kuvantaminen, lähete-palautekäytännöt, terveydenhuollon ja sosiaalivakuutuksen yhteistyö (STM, VNK)
- Hanke luotettavan ja laatuvarmistetun verkkovälitteisen terveystiedon tuottamiseksi kansalaisille (STM) *
- Tietoteknologian käytön edistämistä sosiaalihuollossa koskevan laaja-alaisen suunnitelman mukaiset jatkotoimet - sosiaalialan kansallinen kehittämishanke (STM)
- Sosiaali- ja terveydenhuollon tietoturvapoliittikan kehittäminen, mukaan lukien terveydenhuollon valtakunnallinen ammattivarmente ja potilastiedon käytön ohjeistaminen (STM)
- Sosiaali- ja terveydenhuollon ammattilaisille suunnattujen verkkopalvelujen tuotannon ja käytön edistäminen (STM)

Julkishallinnon tietohallinto

- Valtion tietohallinnon uudistaminen TIME-työryhmän linjausten pohjalta kohti konserniohjausmallia ja keskitetympää IT-palvelujen tuotantoa - ValtIT-hanke (VM) *
- Julkishallinnon tietohallinnon yhteentoimivuuden ja tietoyhteiskuntayhteistyön kehittäminen - KuntaTIME-hanke (SM, VNK) *
- Suurten kaupunkien tietoyhteiskuntayhteistyö (VNK)
- Julkisen hallinnon yhteisen verkkotunnistamisen ja -maksamisen ratkaisun toteuttaminen (VM, SM, LVM, VNK) *
- Virkamiesten asiointikortin käyttöönotto (18.000 kpl) ja käyttöoikeuksien hallintajärjestelmän toteuttaminen SM:n hallinnonalalla (SM)
- Virkamiesten asiointikortin asteittainen käyttöönotto muilla hallinnonaloilla
- Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon sähköistäminen, tietojärjestelmien yhtenäistäminen ja mahdollinen keskittäminen sähköisiin palvelukeskuksiin, joiden sijoittamisessa huomioidaan aluepolitiikka – KIEKU-hanke (VM) *
- Julkishallinnon sähköisten aineistojen säilytys- ja palvelujärjestelmän suunnittelu - Sähke-hanke (OPM/Kansallisarkisto)
- Julkishallinnon hankintatoimen sähköistäminen (KTM, VM, SM)
- Julkishallinnon hallinnollisten asioiden tiedonsiirron toteuttaminen kaupallisten yritysten palveluilla ja turvallisuusviranomaisien sisäisen tiedonsiirron toteuttaminen valtion omistaman tiedonsiirtoyhtymän palveluilla
- Valtion tietoturvallisuuden kehitysohjelman toimeenpano (VM)

- Valtionhallinnon tietohallinnon poikkeusoloihin valmistautumisen ohjeistaminen
- Lainsäädäntöprosessin kehittämishanke (OM).

Vuodesta 2002 lukien ilmestyneet toiminnantarkastuksen tarkastuskertomukset

- 20/2002 Ympäristönsuojelun edistämisasiavustukset
- 21/2002 Riista- ja kalatalouden tutkimuslaitoksen tuloksellisuusraportointi
- 22/2002 Korkeakoulun osallistuminen teknologian siirtotoimintaan
korkeakoulun tutkimustulosten ja innovaatioiden siirtäminen yritysten hyödynnettäväksi
- 23/2002 Matkailun yritystuet
- 24/2002 Näennäisviljely
tavanomaisen viljelytavan valvonnan ongelmat
- 25/2002 Ulkopuolinen rahoitus yliopistojen tulohajautuksen näkökulmasta
esimerkkinä Jyväskylän yliopisto
- 26/2002 Kapiteeli Oy:n perustaminen – osa valtion kiinteistöstrategiaa
- 27/2002 Radanpidon taloudellisuus ja rataverkolla tapahtuva kilpailu
- 28/2002 EU-rahoituksen toteutuminen ohjelmakauden 1995 – 1999 rakennerahastohankkeissa
- 29/2002 Alueelliset taidetoimikunnat
- 30/2002 Ympäristölupien valvonta
erityisesti ilmansuojelun kannalta
- 31/2002 Maa- ja metsätalousministeriön luonnonvarastrategia ja porotalous
- 32/2002 Yliopistojen hankintatoimi
- 33/2002 Häätäkeskusten perustaminen
- 34/2002 Paikallisen poliisitoimen resurssointi
- 35/2002 Raha-automaattiyhdistyksen tuottojen tuloutus valtiolle
- 36/2002 Uudet palkkausjärjestelmät valtionhallinnossa
- 37/2002 Maataloustuen tavoitteet ja vaikutukset
tulotuen talousarvioperustelujen ja vaikuttavuuden arviointia
- 38/2002 Valtion erityisrahoitustoiminta
Finnvera Oyj
Suomen Teollisuussijoitus Oy
- 39/2002 Lääninhallitusten myöntämä ESR-rahoitus kehittämis- ja koulutushankkeisiin

- 40/2002 Sosiaali- ja terveydenhuollon tavoite- ja toimintaohjelma
ohjelman toteutus ja vaikutus kunnissa
- 41/2002 Liikennesuoritteiden ohjailu
- 42/2003 Lähialueyhteistyöhankkeet
- 43/2003 Monitoimimurtajien hankinta ja kaupallinen toiminta
- 44/2003 Laki yritystoiminnan tukemisesta – Pk-yritysten kehittämishankkeet
- 45/2003 Suomen valtion maksuliikehankinta
- 46/2003 Tulosohtaus Suomen kahdenvälisessä kehitysyhteistyössä
- 47/2003 Määrärahojen alueellinen jakaminen
- 48/2003 Yhteiskunnallista erityistehtävää toteuttavien valtionyhtiöiden omistajaohjaus
- 49/2003 Verohallinnon systeemityön ja atk- konsultointipalvelujen hankinnat
- 50/2003 Puolustushallinnon tukitoimintojen ulkoistamisen tila helmikuussa 2003
- 51/2003 Sektoritutkimustoiminnan ohjaus ja rahoitus sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalla
- 52/2003 Valtiovarainministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 53/2003 Vesihuollon tukeminen
valtion osallistuminen vesihuollon järjestämiseen
- 54/2003 Raja- ja merivartijoiden rekrytointi ja koulutus
- 55/2003 Siviilipalvelus
- 56/2003 Tutkijakoulujen toiminta
- 57/2003 Alueelliset kuljetustuet
- 58/2003 Tilastokeskuksen palveluhankinnat
- 59/2003 Fyysinen tietoturvallisuus sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalla
- 60/2003 Joukkoliikennepalvelujen hankinnat
- 61/2003 Pelastustoimen kehittämishanke
- 62/2003 Valtakunnansyyttäjänviraston toiminta
- 63/2003 Maatilarakentamisen ja konehankintojen tukeminen
- 64/2003 Arktisen keskuksen näyttelytoiminta
- 65/2003 Ministeriöiden ohjaus eräissä Kansaneläkelaitoksen toimeenpanemissa sosiaaliturvaetuksissa
- 66/2003 Ympäristötukien vaikuttavuus
energiatuet ympäristönsuojelun välineenä
- 67/2004 Säteilyn käytön valvonta
- 68/2004 Henkilöstön hankinta valtionhallinnossa

- 69/2004 Tuoteturvallisuusvalvonta
- 70/2004 Lentolisäjärjestelmä ja yhteyslentotoiminta Puolustusvoimissa
- 71/2004 Lasten ja nuorten psykiatrian valtionavustusmenettely
- 72/2004 Finpro ry:n toiminta
- 73/2004 Hansel Oy:n rakennejärjestelyt ja yhtiö osana valtion hankintatoimen strategiaa
- 74/2004 Ulkomaalaisviraston toiminta
lähinnä toimintaprosessien näkökulmasta tarkasteltuna
- 75/2004 Geodeettisen laitoksen toiminta
- 76/2004 Viranomaistoiminta harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnassa
- 77/2004 Korruptio; riski kahdenvälisen kehitysyhteistyön tuloksellisuudelle
- 78/2004 Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 79/2004 Oikeusministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 80/2004 Valtion ydinjätehuoltorahasto
- 81/2004 Kansanopistojärjestelmä
- 82/2004 Innovatiivisten toimien alueelliset ohjelmat
- 83/2004 Valtion liikelaitoksia koskeva tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 84/2004 Resurssien käytön tuottavuuden hallinta
- 85/2004 Alkoholivalvonta
- 86/2004 Tutkimus- ja kehittämistoiminta liikenne- ja viestintäministeriössä
- 87/2004 Jäteverotus
- 88/2004 Valtionavustuslain ohjausvaikutus
- 89/2004 Paikalliset toimintaryhmät maaseudun kehittäjinä
- 90/2004 Kansallisen metsäohjelman toimeenpano
- 91/2004 Luonnonmukaisen tuotannon tukeminen
- 92/2005 EU:n jäsenvaltioiden tarkastusvirastojen rinnakkais-tarkastus rakennerahastojen jäljitysketjusta mukaan lukien 5 %:n tarkastusvelvollisuus
- 93/2005 Kihlakunnanvirastojen ja poliisin erillisyyksiköiden toimilatahankkeet
- 94/2005 Nuorisotoiminnan tukeminen

- 95/2005 Senaatti-kiinteistöjen kiinteistöhoitopalvelujen hankinnat
Puitesopimus
- 96/2005 Asiantuntijapalveluiden käyttö puolustushallinnossa
- 97/2005 Työvoimakoulutuksen työllisyysvaikutukset
- 98/2005 Verosaatavien perinnän tehokkuus
- 99/2005 Korruption vastaisten mekanismien soveltamista käytännön kehitysyhteistyössä
- 100/2005 Hirvikannan säätelyjärjestelmä
- 101/2005 Yksityisten sosiaalipalvelujen valvonta
- 102/2005 Valtion asuntorahaston ulkoinen varainhankinta vuosina 1998 – 2003
- 103/2005 Ammatillisen koulutuksen kannustusraha
- 104/2005 Asuntomarkkinatiedon tuottaminen ja hyödyntäminen
kuntien asuntomarkkinaselvitykset asumisen tarjontatukien suuntaamisessa
- 105/2005 Puolustusministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 106/2005 Keksintötoiminnan edistämiseen myönnettyjen valtionavustusten käyttö
- 107/2005 Ympäristöministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 108/2005 Terveystieteellisen tutkimuksen erityisvaltionosuus
- 109/2005 Työvoimatoimistojen tehtävät työttömyysetuuksien hallinnoinnissa ja valvonnassa
- 110/2005 Ulosoton tietojärjestelmähanke
- 111/2005 Suomen ja Venäjän välinen velkakonversio
- 112/2005 Työllistämistukien työllisyysvaikutukset
- 113/2005 Maatalouden ympäristötuen erityisetuet
- 114/2005 Maanmittauslaitoksen maanmittaustoimitukset
- 115/2005 Kuntien harkinnanvaraisten rahoitusavustusten myöntäminen ja käyttö
- 116/2005 Työhyvinvointi valtionhallinnossa
- 117/2006 Raha-automaattivastukset kansansairauksien ennaltaehkäisyyn
- 118/2006 Valtion televisio- ja radiorahasto
- 119/2006 Puolustusvoimien ennakkomaksut puolustusmateriaalihankinnoissa
- 120/2006 Sähköisten asiointipalvelujen kehittäminen julkishallinnossa

Sähköisten asiointipalvelujen kehittäminen julkishallinnossa

Sähköisten asiointipalvelujen kehittämiseen liittyy monia varsin huomattavia esteitä. Ongelmiksi ovat osoittautuneet erityisesti kehittämis- ja ohjaustyön hajanaisuus, yhteensäisten tietojärjestelmäarkkitehtuurien puuttuminen, hajautetut hankintamenettelyt sekä tietosuojakysymykset.

Ongelmien kartoituksen ohella kertomuksessa on tuotu esille joitakin kehittämissuosituksia.

Valtiontalouden tarkastusvirasto
Annankatu 44, PL 1119
00101 HELSINKI
Puhelin (09) 4321
Telekopio (09) 432 5820
Kotisivu <http://www.vtv.fi>

ISSN 1238-0296