

Digituen toimintamalliehdotus, AUTA-hankkeen loppuraportti

Lausuntopyyntönumero: VM056:00/2016

Helsingin kaupunginkirjasto 2.3.2018

Lausuntopyyntö oli osoitettu Kirjastot.fi:lle. Kirjastot.fi on kuitenkin verkkopalvelukokonaisuus eikä organisaatio, joten lausunnon antaa Kirjastot.fi-palveluita tuottava Helsingin kaupunginkirjasto, joka hoitaa yleisten kirjastojen valtakunnallista kehittämistehtävää yleisistä kirjastoista annetun lain (29.12.2016/1492) ja opetus- ja kulttuuriministeriön yleisistä kirjastoista antaman asetuksen (660/2017) mukaan.

Lausunnon tiivistelmä

Helsingin kaupunginkirjasto pitää Auta-hankkeen ehdottamaa digituen toimintamallia toimivana ja kannatettavana mallina. Pidämme erittäin tärkeänä, että julkisten palveluiden digitalisoinnissa määritetään jo toiminta-arkkitehtuurin tasolle digituen tavoitteet, toimintamalli ja vastuutahto sekä tuen resursointi. Kansallinen palveluarkkitehtuuri –ohjelmassa käynnistetty Suomi.fi-palvelukokonaisuus ei sisältänyt alun perin digituen toimintamallia. Kansalaisneuvonta-palvelua ollaan liittämässä palvelukokonaisuuteen hieman jälkijunassa. Auta-hankkeen raportissa on havainnollisesti tuotu esiin digineuvonnan kohderyhmät, joilla on eri syistä vaikeuksia käyttää digipalveluita ja riski jäädä niistä syrjään. Julkisten palveluiden digitalisaation tulee kaikin tavoin edistää nimenomaan tasa-arvoisen informaatioyhteiskunnan rakentamista, eikä näiden ryhmien digisyryjäytymisriskiä voida ohittaa tai yrittää lieventää vain jälkikäteen.

Helsingin kaupunginkirjasto korostaa, että digituen kansallisen toteuttamisen toimintamallin käyttöönotolla ja resursoinnilla on kiire ja että se pitää toteuttaa ketterästi, aloittaen paikallisilla ja alueellisilla kokeiluilla ja välttämällä liian aikaisia poliittishallinnollisia sidoksia tuleviin maakuntatason hallintodistuksen rakenteisiin. VRK on nähdäksemme pätevin virasto vastaamaan digineuvonnan kansallisen toimintamallin toteutuksesta ja tuesta sekä toiminnan alueellisen vaikuttavuuden ja laadun arvioinnista. VRK:n ja digitukea antavien paikallisen ja alueellisten toimijoiden ja niiden verkostojen väliin ei kannata rakentaa turhia hallinnollisia kerroksia.

Digituki ei välttämättä ole paras mahdollinen käsite kuvaamaan digitaalisten palveluiden ja laitteiden opastusta, sillä se ymmärretään yleensä enemmänkin tekniseksi tueksi. Jos *neuvonta*-käsitteeseen on liitetty viranomaispalveluiden juridisia vastuita, niin käsite *digipastus* kuvaisi parhaiten sitä työtä, mitä esimerkiksi kirjastoissa on tehty viimeiset vuosikymmenet kansalaisten auttamiseksi verkkopalveluiden ja digilaitteiden käytössä. Olennaista on, että yhdenmukaisen palvelukuvauksen avulla digineuvontaa antavat tahot löytyvät kattavasti Suomi.fi-Palvelutietovarannosta, kuntien palvelukartoilta ja muista verkkopalveluista.

Yleiset kirjastot ovat toimineet vuosikymmeniä tietotekniikan, tietokantojen, verkkopalveluiden ja tietokoneiden opastajina sekä opastukseen sopivien tilojen tarjoajina yhteistyökumppaneilleen. Digi- ja verkkoajan opastustehtävä on laajentunut mobiililaitteiden käytön ja verkkoasioinnin opastamiseen. Maantieteellisesti kannattavalla yleisten kirjastojen verkostolla on pääsääntöisesti selvä tahtotila toteuttaa ja mahdollistaa digineuvontaa tiloissaan osana yleisistä kirjastoista annetun lain määrittämää aktiivisen kansalaisuuden tukemistehtävää. Valtionvarainministeriö on tulkinnut yleisistä kirjastoista annettua lakia ja sen perusteluita siten, että yleiset kirjastot pystyisivät osana normaalia palvelutuotantoaan tarjoamaan myös paikallisen digituen laajasti ymmärrettyä. Laki ei kuitenkaan mielestämme tarkkaan ottaen aseta yleisille kirjastoille laajaa digituen antamisvelvollisuutta. Yleisten kirjastojen verkoston järjestelmällinen hyödyntäminen vakiintuneen ja tasalaatuisen digituen tuottamisessa vaatii Helsingin kaupunginkirjaston näkemyksen mukaan panostamista kirjastojen tukikyvyykkyyden kasvattamiseen, henkilökunnan kouluttamiseen, tilojen palvelumuotoiluun, viestintään ja markkinointiin sekä laitteisiin. Jos panostuksen katsotaan järjestävän opetus- ja kulttuuriministeriön myöntämien kirjastojen kehittämisavustusten kautta, niin

rahoituksen jatkuvuus on turvattava myös tulevan hallintouudistuksen jälkeisessä toimintaympäristössä. Digituen edellyttämiä kehittämisinvestointeja ei voida jättää yleisten kirjastojen osalta pelkästään kuntien varaan – valtiolla on olennainen rooli yleisistä kirjastoista annettuun lakiin kirjattujen tavoitteiden saavuttamisessa erityisesti digitukitehtävän kohdalla. Yleisten kirjastojen digituen resursointi jää kuitenkin viime kädessä kuntien varaan, joissa tuen paikallisen tason määrittäminen täytyy sopia kunnan kanssa.

Yleisistä kirjastoista annetun lain ja asetuksen määräämän alueellista kehittämistehtävää hoitavien kirjastojen verkosto ei asemoidu tarkoituksenmukaisesti tulevaan maakuntarakenteeseen sen paremmin maantieteellisesti kuin hallinnollisestikaan. Alueellista kehittämistehtävää hoitavien kirjastojen verkosto voisi mielestämme muodostaa alueellisen ja paikallisen digituen toimijayhteisön ja edistää Auta-toimintamallin toteutumista yhteistyössä muiden erilaista tukitoimintaa tekevien tahojen ja verkostojen kanssa, kunhan kirjastojen riittävä resursointi ja sen jatkuvuus turvataan valtion toimesta. Ehdotamme harkittavaksi kokeilua, joissa alueellista kehittämistehtävää hoitavat kirjastot yhdessä kansallista kehittämistehtävää hoitavan Helsingin kaupunginkirjaston kanssa toimisivat digituen toimintamallin käynnistämässä suoraan yhteistyössä VRK:n kanssa valtion myöntämällä erillisrahoituksella.

Yksityiskohtainen lausunto

Digituen toimintamallin kehittämiseksi on digitalisoituvassa yhteiskunnassa selvä tilaus: ovat aktiiviset järjestöt, yhteisöt, yritykset ja kirjastot käynnistäneet digitaitojen kartuttamisen ja asiakkaiden auttamisen sähköisten palvelujen piiriin ilman malliakin. AUTA-toimintamallin lähtökohdana oleva verkostomainen toimintatapa asiakkaan lähellä on kannatettava. Kansalaisten tasavertaisen yhteiskuntaan ja oman elämänsä hallintaan osallistumisen kannalta on kuitenkin erittäin tärkeää, että digituki järjestetään, ohjataan, resursoidaan ja seurataan osana valtion digitalisaatiotiekarttaa. Vastuu sähköisten palvelujen ja asiointikanavien käytön neuvonnasta ja tukemisesta tulisi olla palveluja kehittäville, ei vain vapaaehtoisilla, kirjastoilla ja vapaalla sivistystyöllä. Kirjastoilla on jo lain mukaan velvollisuus opastaa kansalaiset omien sähköisten palvelujensa sekä aktiiviseen kansalaisuuteen tarvittavien digitaitojen pariin, mutta lain kautta tulevaa tehtävää koko ajan muuttuvien digilaitteiden, ohjelmistojen yhteiskäytön, suojauksen tai tunnistautumistapojen opastamiseen ei kirjastoilla ole.

AUTA-hankkeen loppuraportti pyrkii selkiyttämään toimintaa, joka on tähän saakka ollut määrittelemättä. Tuen tarpeen arviointi sekä annetun tuen kattavuuden ja määrän kartoitus ei ole mahdollista, ellei tiedetä, mistä toiminnasta puhutaan. Hankkeen loppuraportti pyrkii määrittelemään viranomaisen toimintaan kuuluvan neuvomisen, puolesta asioinnin valtuutuksen perusteella sekä auttamisen. Jälkimmäistä kutsutaan raportissa digitueksi. Kirjastojen käytännön kokemuksen mukaan selkiyttämistä näiden kolmen välillä tarvitaan. Raportissa on kirjastojen käytännön työn kannalta edelleen hankalia piirteitä digituen käsitteen määrittelyn osalta.

AUTA-hankkeen tarjoama määritelmä:

Sähköisen asioinnin tuki ”digituki” on sähköisen

- *asioinnin*
- *palvelun käytön ja*
- *laitteen käytön*

tukea, jonka tarkoituksena on auttaa asiakasta itsenäiseen ja turvalliseen laitteen käyttöön ja sähköiseen asiointiin ja jota tarjotaan asiakkaalle

- *etätukena*
- *lähitukena tai*
- *koulutuksena*

silloin kun henkilö ei pysty tai osaa itse käyttää palvelua tai laitetta tai ei omista laitteita. Tukeen kuuluu myös sähköiseen palveluun ja asiointiin ohjaaminen.

Kirjastojen käytännön kokemuksen mukaan määritelmä tuossa muodossa tuo digituki-käsitteen liian lähelle puolesta asiointia ja viranomaisneuvontaa. Sähköinen asiointi on toiminta, jonka avulla kansalainen voi saada asiansa vireille viranomaisen kanssa (AUTA-hankkeen loppuraportti, kohta 3.1.1. Viranomaisasiointin neuvonta, s. 15 ja 5.1 Digitaalisten palvelujen tarjoamisesta, s.49).

Ehdotamme, että määritelmää tarkennetaan:

Sähköisen asiointin vaatiman osaamisen tuki "digituki" on opastusta

- sähköisiin asiointimahdollisuuksiin
- sähköisen palvelun käyttöön
- palvelun käyttämiseksi tarvittavan laitteen käyttöön

Digituen tarkoituksena on auttaa asiakasta asioimaan itsenäisesti ja turvallisesti. Tukea voidaan tarjota

- etätukena
- lähitukena tai
- koulutuksena

Tukeen kuuluu myös sähköiseen palveluun ja asiointiin ohjaaminen sekä mahdollisesti digituen tarjoajan laitteen käyttö.

Perustelut muutosehdotukselle kirjastojen näkökulmasta:

* Koska määrittelyssä lähdetään sähköisestä asiointista, on syytä erottaa itse asiointi ja valmiuksien harjoittelu toisistaan. Kirjastot opastavat digimaailmaan ilman vahvaa tunnistautumista käytettävien kulttuuripalvelujen avulla, jolloin asiakkaan tietosuoja säilyy digitaitoja harjoitellessa.

* Kirjastoilla on mahdollisuus tukea omien sähköisten asiointikanaviensa käytössä. Muiden palvelutuottajien asiointikanavien toiminnan tuntemus ei ole tarpeeksi syvällistä, jotta kirjastot (tai vapaaehtoiset vertaistukijat) voisivat neuvoa sähköisen asiointitapahtuman tekemisessä. Voimme neuvoa niissä taidoissa, jotka mahdollistavat sähköisen asiointin.

* Kirjastojen mahdollisuudet toimia jatkuvasti muuttuvien laitteiden turvallisen käytön opastajina ovat käytännössä minimaaliset (ilman täydennyskoulutusta ja laitteita). Yhä useammat palvelut toimivat mobiilisti tai vaativat käyttäjältä erilaisia teknisiä valmiuksia, ohjelmallista resurssia ja osaamista, mitä kirjastoissa ei ole. Suurin osa kirjastoista toimii kunnan IT-ympäristössä pöytäkoneilla. Näin ollen ajantasaisen laitteen käytön tarjoaminen digituen osana on nykyisin mahdollista vain osassa kirjastoista.

Kun digituen tarkoituksena on "tukea henkilöä siten, että hän pystyy asioimaan digitaalisessa palvelussa sekä tekemään oikeustoimia itse" (s. 11), on toimijoiden rooleja tarkasteltava tämän tavoitteen valossa. Valtakunnallinen tuen mallin laatiminen ja sen mukaisen toiminnan järjestäminen valtakunnallisesti yhden toimijan alle on välttämätöntä. Tämän toimijan tulee tarjota myös osaamista kasvattavat ja toiminnan mahdollistamat resurssit muille mallin toimijoille. Kirjastojen ja muiden kansalaisrajoitusten toimivien osuus mallissa olisi lähinnä digiosaamista kasvattava tuki, ohjaus ja koulutus. Viranomaisasiointin neuvonta tulisi järjestää Kansalaisneuvonnan kautta, sillä heillä on kanavat palvella digitaidottomia puhelimitse, kasvokkain etäyhteyksin sekä sähköpostitse.

Valtakunnallisen toimijan rooliin sisällyttäisimme myös sähköisten palvelujen tarjoajien ohjeistuksen ja valvonnan, sillä kansalaisten tuloksellinen opastaminen on ennen muuta kiinni käytettävien palvelujen selkeydestä ja helppokäyttöisyydestä. Kokeilu ympäristöjen tuottaminen ja kokoaminen samaan digineuvonnassa käytettävään harjoitteluympäristöön helpottaisi digitukea antavien työtä.

Valtakunnallisen toimijan panos on merkityksellinen myös digituen sanastotyössä. Suomi.fi tulee toimimaan yhtenä hakualustana sähköisessä asiointissa. On tärkeää, että PTV:n palvelutietojen täydentäminen käy yhtenäisellä termistöllä koko maassa. Termien vahvistamisen ja mahdollisen "Digituki"-käsitteen ottamisella nopeasti rajattuun käyttöön voidaan siitä mahdollisesti rekisteröidä tavaramerkki, jonka voi myös tehdä luvanvaraiseksi.

Alueellisen kehittäjän ja koordinoijan rooli on tärkeä. Maakuntien valinta alueelliseksi kehittäjäksi on kirjastojen kannalta uuden yhteistyötahon luominen. Kirjastoilla ei ole toiminnassaan mitään suhdetta maakuntaan, sillä kirjastojen toimintaa ohjaa kunta. Yhdeksällä kunnalla on OKM:n kanssa solmitun sopimuksen mukainen tehtävä hoitaa alueellista kehittämistä (Laki yleisistä kirjastoista 1492/2016, 8§ ja Opetus- ja kulttuuriministeriön asetus yleisistä kirjastoista 660/2017). Alueellista kehittämistehtävää hoitavista kirjastoista vain kolmella on sama alue kuin maakunnalla (Pohjois-Karjala, Lappi ja Uusimaa). Muilla kaikilla on vastuu useasta maakunnasta. Tämä aiheuttaa kehittämiselle ja koordinoinnille haasteita.

Toimintamallin ohjaus, rahoitus ja täytäntöönpano (luvut 4, 6, 7).

Kirjastojen kannalta suunniteltu digituen toimintamallin ohjaus on hajanainen. Jokainen kirjasto on kuntansa kirjasto ja saa toimintaansa varat taustaorganisaatiolta. Kuntien kirjastoille ohjaamat resurssit vaihtelevat.

Kirjastotoiminnan kehittämiseksi opetus- ja kulttuuriministeriö myöntää lain mukaisiin kehittämistehtäviin rahoitusta alueellista kehittämistehtävää hoitaville kirjastoille, ja valtakunnallisiin kehittämistehtäviin Helsingin kaupunginkirjastolle. Muut kirjastot rahoittavat kehittämistoimia OKM:n harkinnanvaraisista avustuksista, joiden harkinnassa on mukana Aluehallintovirasto (AVI). Kirjastojen toiminnan arviointi tehdään osana kuntien peruspalvelujen arviointia, jonka tekee myös AVI.

Nyt ehdotetussa ohjauksessa kirjastojen toiminnan kannalta oleelliseksi koordinaattoriksi tulisi taho, johon kirjastolla tai kunnalla ei ole ohjauksellisesti suhdetta. Useimmat alueellisia kehittämistehtäviä hoitavista kirjastoista joutuisivat osaamisen kehittämisessä huomioimaan usean maakunnan tarpeet. Tämä toisi lisää byrokratiaa, mutta ei rahoitusta. Aluekirjastoille on vastuutettu kirjastoammatillisen osaamisen kehittäminen ja digituki vaatii useimmilla alueilla täydennyskoulutusta, jota kunnat eivät tarjoa. Maakuntien välinen koordinaatio on kirjastojen osalta välttämätön tai sitten ohjeistuksen tulee tulla Väestörekisterikeskukselta.

OKM:n harkinnanvaraisten avustusten suuntaaminen maakunnallisten tarpeiden mukaan digitukeen vaikeutunee myös, sillä AVI:n tehtäviin kuulunee kirjastojen hankerahoitus myös LUOVA-viraston aloittaessa. Kirjastoja koskeva toiminnan arviointi on myös AVI:n tehtävä. AUTA-hankkeen toimintamallissa digituen arvioinnin kehittäminen olisi vastuutettu maakunnille. Luodaanko nyt rinnakkaisia tilastointeja ja arvioinnin menetelmiä? AVI on käynnistämässä 2018 huhtikuussa valtakunnallisen Yleisten kirjastojen käyttäjäkyselyn, joka on tarkoitus tehdä säännöllisesti.

Endotamme, että ohjausta ja rahoitusta tutkitaan kirjastojen osalta syvemmin ja otetaan huomioon myös tulevan LUOVA-viraston toiminta alueilla.

Muut mahdolliset huomiot

Liikkuvan ja kotiin vietävän digituen osalta maininta kirjastoautojen antamasta opastuksesta vaatii nykyistä enemmän resursseja. Haja-asutusalueiden tietoliikenneyhteydet ja kirjastoautojen kireät aikataulut sekä niiden henkilökunnan osaaminen eivät nykyisellään ole tuen antamiseksi riittävät.

Kirjastojen mahdollisuudet palvella digituen verkostossa ovat riippuvaisia kuntien kirjastoille osoittamista resursseista. Omatoimiaukioloajat, kokonaan omatoimiset kirjastot, kirjastopalvelujen keskittyminen taajamaan ja laiteresurssit ovat fyysisiä esteitä, osaamisresurssit henkisiä esteitä kattavalle digituelle. Suositammekin, että digituesta tehdään kunnan kanssa sopimus valtion myöntämällä erillisrahoituksella.

*Helsingissä 5.3.2018
Katri Vääntinen
Kirjastopalvelujen johtaja*