



Valtion tietojärjestelmähankkeiden arviointitoiminnan käynnistämishankkeen arviointipilotti

Arviointitoiminnan kehittäminen



Sisältö

1.	JOHDANTO	3
2.	ARVIOINTITOIMINNAN MERKITYS	4
3.	JOHTOPÄÄTÖKSET JA SUOSITUKSET	6

Kuvat

Kuva 1. Arvioinnin vaikutussuhteet.....	4
Kuva 2 Arviointi prosessina.....	5

1. Johdanto

Sähköisen asioinnin ja demokratian vauhdittamisohjelman (SADe) ja valtion konserniohjauksen kehittämisen osana asetettiin 30.10.2009 työryhmä käynnistämään valtion tietojärjestelmähankkeiden arviointitoimintaa. Käynnistys tapahtuu ns. arviointipilottien myötä, eli arvioimalla kevään ja kesän 2010 aikana neljä (4) valtionhallinnon tietojärjestelmähanketta sekä keräämällä näistä arvioinneista kokemuksia arviointimenetelmän kehittämiseen. Valtiovarainministeriön johdolla luodaan valtion tietojärjestelmähankkeille yhtenäinen arviointimenetelmä ja perustetaan valtiovarainministeriöön arviointitoiminto, joka vastaa valtion keskeisten tietojärjestelmähankkeiden toteuttamiskelpoisuuden, kustannuslaskelmien realistisuuden ja strategian mukaisuuden arvioinnista.

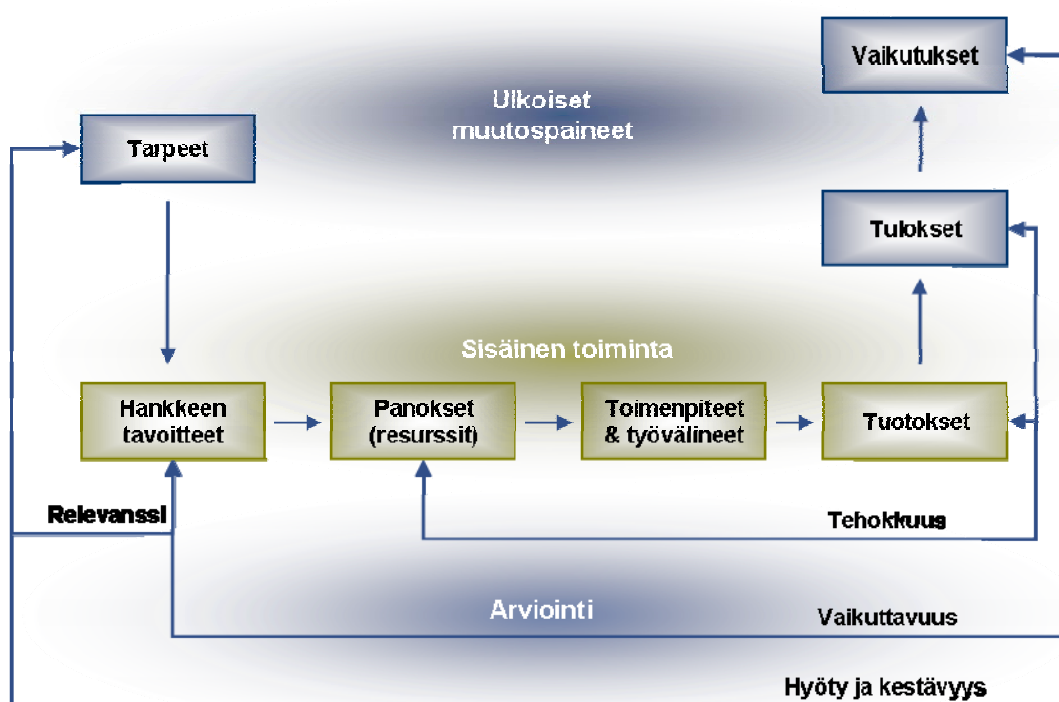
Varsinaisen hankearvioinnin lisäksi toiminnalla kerätään kokemuksia ja näkemyksiä siitä, mitä hyötyjä systemaattisella arviointitoiminnalla olisi saavutettavissa, mihin suuntaan sitä tulisi kehittää ja millä osa-alueilla valtionhallinnossa olisi erityisesti hyötyjä yhteisistä menetelmistä tietojärjestelmien kehityshankkeissa. Tässä raportissa käsitellään edellä mainittuja teemoja suositusten muodossa.

2. Arviointitoiminnan merkitys

Erilaiset toiminnan ja tietojärjestelmien kehittämishankkeet ja projektit ovat tänä päivänä hyvin keskeinen osa kaikkien valtionhallinnonkin organisaatioiden toimintaa. Koska hankkeet ja projektit muodostavat merkittävän osan organisaatioiden toiminnasta, on luonnollista, että myös niiden laatuun ja tuloksellisuuteen halutaan panostaa. Arviointitoiminnan rooli niiden laadun varmistamisessa on keskeinen. Ilman asianmukaista edellytysten ja vaikutusten arviointia hankkeiden kehittämistyö on mahdotonta.

Pelkkä arviointien suorittaminen ei kuitenkaan riitä, vaan on kiinnitettävä huomiota myös itse arvioinnin toteuttamisen tapaan ja sen laatuun. Hankkeiden ja projektien määrän kasvaessa myös arviointitoiminta on yleistynyt. On siis olemassa selkeä tarve systemaattisille, hyviksi todetuille arviointikäytännöille ja työkaluille.

Arvioinnin tarkoituksena on tarkastella kuinka hyvin sen kohteena oleva hanke vastaa tarpeeseen jota varten sitä toteutetaan, eli toisin sanoen *arvioida hankkeen edellytyksiä, tuloksia ja vaikutuksia*. Arvioinnin tehtävänä on myös tuottaa tietoa hankkeen suunnittelua varten, avustaa tehokkaassa resurssien jaossa sekä parantaa hankkeen laatua.¹ jos arviointia ei suoriteta, ei voida erottaa onnistumista epäonnistumisesta. Kääntäen voidaan todeta, että ellei onnistumista tai epäonnistumista tunnisteta, niistä ei myöskään voida ottaa opiksi.

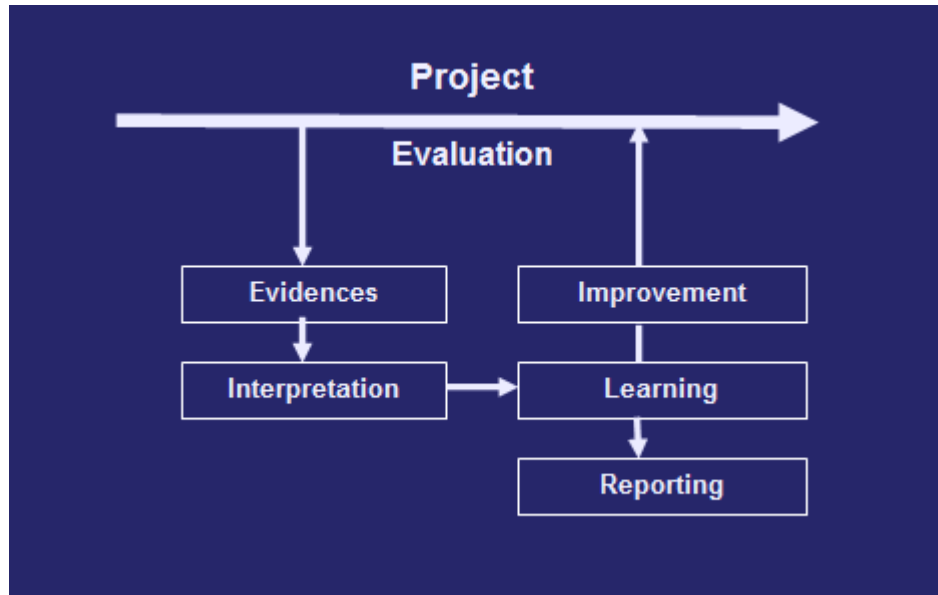


Kuva 1. Arvioinnin vaikutussuhteet.

Onnistunut arviointi perustuu luotettavaan ja oikein kerättyyn tietoon, jota arvioinnin suorittaja tulkitsee. Arviointi prosessina ei pääty vielä varsinaisen arvioinnin valmistumiseen, vaan arvioinnin suorittamisen jälkeen arviointitietoa täytyy myös osata hyödyntää. Arviointi on oppimisprosessi ja siitä saatuja tuloksia voidaan käyttää tulevan tai käynnissä olevan

¹ European Commission, Directorate-General for the Budget (2004): Evaluating EU activities: A practical guide for the Commission services, 9.

hankkeen kehittämiseen. Myös arviointitulosten dokumentointi on tärkeä osa prosessia, sillä dokumentoinnin kautta arvioinnista saadut hyödyt ovat myös muiden kuin arvioinnin kohteen käytettävissä.



Kuva 2 Arviointi prosessina²

Paitsi kysyä miksi ja miten, on myös syytä pohtia sitä, mitä arvioidaan. Tämä taas riippuu arvioinnin tarkoituksesta, ajoituksesta ja arvioijasta. Euroopan Komission suositamat kriteerit hankkeiden arvioinnissa on määritelty seuraavasti, eli

- tarkoituksenmukaisuus,
- tuloksellisuus,
- tehokkuus,
- kestävyys (miten pysyviä hankkeen aikaansaamat tulokset ja muutokset ovat),
- vaikuttavuus (välittömät vaikutukset ja pidemmän aikavälin vaikutukset),
- johdonmukaisuus sekä
- yhteisön tuoma lisäarvo (verrattuna kansalliseen toimintaan), joka tässä yhteydessä voitaneen muokata muotoon yhteistyön tuoma lisäarvo (verrattuna organisaatiokohtaiseen toimintaan).

Edellä kuvatut kriteerit soveltuvat hyvin myös valtionhallinnon arviointitoiminnan näkökulmiksi.

² Impacts.eu: <http://impacts.eu/Why.htm> © Alfonso Alvarez Lafuente 2008

3. Johtopäätökset ja suositukset

Seuraavassa esitettävien johtopäätösten ja suositusten lähtökohtana ovat yhtäläisesti sekä kokemukset valtiovarainministeriön arviointipilotin yhden hankearvioinnin toteuttamisesta että edellä luvussa 2 lyhyesti kuvatut arviointitoiminnan yleiset periaatteet. Valtionkin kehittävälle arviointitoiminnalle tulisi asettaa seuraavat yleiset tavoitteet:

- *Arviointi on erottamaton osa jokaista hanketta ja projektia* – silloinkin kuin sitä ei tehdä erillisen arviointitoiminnon tai muuten ulkopuolisen toimijan puolesta. Itsearviointi ja ulkoinen arviointi paitsi tukevat toisiaan, että myös havainnoista opiksi ottamista.
- *Arvioinnin ja laadun varmistuksen edellytykset luodaan jo kunkin hankkeen tai projektin suunnitteluvaiheessa* – laadun valvonta ei ole vain erillisen toiminnon tehtävä, vaan osa kunkin hankkeeseen tai projektiin osallistuvan henkilön toimenkuvaa. Huomiota on myös kiinnitettävä selkeään sisäisten ja ulkoisten tulosten mittarointiin. Sekä kvalitatiivinen että kvantitatiivinen arviointi ja mittarointi on tyypillisesti tarpeen.
- *Huolellinen hankeseuranta on myös osa arviointitoimintaa* – projektisalkun tehokas hallinta edellyttää osanaan myös systemaattista arviointiprosessia.
- *Arvioinnissa tulee tunnistaa sekä ongelmat ja että hyvät käytänteet* – ja oppia molemmista. Kummankin tunnistamisen kannalta monipuolinen, toistuva ja monella tasolla tapahtuva arviointi on tärkeässä roolissa.

Suositukses

Arviointitoiminnan kehittämistä koskevia suosituksia käsitellään seuraavassa kolmen näkökulman, eli toiminnan tehokkuuden, toteutettavuuden ja vaikuttavuuden kautta.

1. *Tehokkuus.* Arviointitoiminnan tehokkuus edellyttää sen perustan organisoimista pysyväksi toiminnaksi. Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, että toiminnan tulisi olla erillinen yksikkö tai vastaava. Arviointi on osa menestyksellistä valtion (tai hallinnon) projektisalkun johtamista ja tulisi organisoitua valtiovarainministeriössä tämän toiminnan osaksi. Jotta arvioinnin laatu on korkeaa ja yhdenmukaista sekä tulokset siten vertailukelpoisia, edellyttää se myös pysyviä resursseja. Mikäli arvioinnin toteuttajat vaihtuvat, esimerkiksi toiminnan verkostoluonteesta johtuen, edellyttäisi se toimiakseen varsin mittavaa koulutusta yhteisiin menetelmiin sekä verkoston jäseniltä mahdollisuutta resursoida verraten paljon paitsi itse arvioinnin suorittamiseen myös arvioinnin vaikuttavuuden varmistamiseen ja toiminnan kehittämiseen. Tällaista järjestelyä ei voi pitää toiminnan tehokkuuden tai vaikuttavuuden kannalta optimaalisena.

Toisaalta, jotta arviointitoiminta täyttää tehokkuusvaatimuksensa, sen täytyy kyetä levittämään ”oppejaan” ja parhaita käytäntöjään laajalti valtionhallinnon kaikkiin organisaatioihin. Tässä ei yhteen ministeriöön organisoitu pysyvä toiminto ole yksinään riittävä ratkaisu. Siksi tässä ehdotetaan, että arviointitoiminta on hybridi molemmista edellä käsitellyistä malleista. Sen perusta on pysyvä, kiinteästi resursoitu toiminto, mutta sen tukena on verkostomainen arvioitsijoiden resurssipooli. Yksittäinen arviointi organisoidaan tällöin kumpaaakin voimavaraa hyödyntäen, joista ensiksi mainitun on tarkoitus tarjota toiminnalle yhtenäinen menetelmäosaaminen ja

jälkimmäisellä laajempi, yhden hallinnonalan yli ulottuva osaaminen. Molemmilla on myös rooli arvioinnin tulosten tehokkaassa levittämisessä.

2. *Toteutettavuus.* Arviointitoiminnan toteutettavuus edellyttää systemaattista menetelmistöä ja työkalupakkia, mitä sovelletaan yhtenäisellä tavalla. Näin varmistetaan tulosten yleistettävyyden ja projektitoiminnan laajamittainen kehittäminen. Menetelmistö on syytä valita siten, että se mahdollistaa vertailtavuuden myös muuten kuin vain valtionhallinnon sisäisesti. Siksi tässä suositetaan esimerkiksi Euroopan Komission käyttämän arviointitoiminnan viitekehysten hyödyntämistä. Mainittua viitekehystä käytetään varsin laajalti hyvin erilaisissa projekteissa, mikä mahdollistaa tehokkaan kokemusten jakamisen useiden toimialojen ja sektoreiden yli. Toinen toteutettavuuteen liittyvä kysymys on arviointiakin tukevien (muttei yksinomaan sitä varten tuotettujen) käytäntöjen ulottaminen yksittäisten organisaatioiden projektiohjeisiin. Näistä keskeisimpiä on laadullisen ja määrällisen mittaroinnin yleensä tuominen osaksi kaikkea projektitoimintaa ja sen suunnittelun kiinteäksi osaksi kutakin projektisuunnitelmaa.
3. *Vaikuttavuus.* Arviointitoiminnan vaikuttavuudessa keskeistä on avoimuus – se, että arviointien tulokset ovat julkisia hallinnon sisällä ja avoimesti hyödynnettävissä. Toinen keskeinen tekijä on se, että yksittäisten arviointien tulokset systemaattisesti jalostuvat useiden arviointien kautta parhaiksi käytänteiksi ja mahdollisesti jopa esimerkiksi Julkisen hallinnon suosituksiksi (JHS) tai vastaavaksi normistoksi. Tässä suositetaan, että arviointitoiminnalle perustetaan oma avoin fooruminsa joko itsenäisenä tukemaan verkostomaista toimintaa tai osana koko valtion projektisalkun hallinnointia.