



Hankepilotin arviointi

Loppuraportti / HÄKE - TOTI

Arvioijat

Oili Ilkka, suunnittelupäällikkö, puolustusvoimat

Jukka Erkkilä, neuvotteleva virkamies, valtiovarainministeriö

Valtteri Rantala, konsultti, Deloitte

Muutoshistoria

Versio ja päivämäärä	Laatija	Muutoksen kuvaus
0.1	Valtteri Rantala	Ensimmäinen versio – runko
0.2	Erkkilä, Ilkka, Rantala	Finalisoitu raporttirakenne
0.3	Erkkilä, Ilkka, Rantala	Ensimmäinen raporttiversio
0.4	Valtteri Rantala	Johdantojen päivitys ja dokumentin stilisointi
0.5	Jukka Erkkilä	Lisähuomioita ja stilisointia
0.6	Valtteri Rantala	Raportin havaintojen taustoittaminen, stilisointia, arviointiyhteenvedon täydennystä
0.7	Oili Ilkka	Lisähuomioita, arviointiyhteenvedon täydennystä ja stilisointia
0.8	Erkkilä, Ilkka, Rantala	
0.9	Oili Ilkka	Lisähavaintoja, uudelleenjaottelua, arviointiyhteenvedon täydennystä ja stilisointia
0.95	Valtteri Rantala	Arviointitoiminnan jatkokehittämisen täydennystä, stilisointia
0.99	Valtteri Rantala	21.5.2010 tehtyjen huomioiden päivitys
0.999	Erkkilä, Ilkka, Rantala	Lopulliset kommentit
1.0	Erkkilä, Ilkka, Rantala	Lopullinen versio

Sisällysluettelo

1	HÄKE / TOTI –HANKKEEN ARVIOINNIN RAPORTTI	4
1.1	Yleistä TOTI-hankkeen arvioinnista	4
1.2	TOTI-hankkeen tausta	4
1.3	TOTI-hankkeen visio ja missio	5
1.4	TOTI-hankkeen strategiset tavoitteet ja onnistumisen edellytykset	5
1.5	TOTI-hankkeen organisoituminen	6
1.6	Arviointiryhmän havainnot ja TOTI-hankkeesta	7
1.6.1	Hankkeen sisältö	7
1.6.2	Tietohallinnon ohjaus SM:n hallinnonalalla	7
1.6.3	Hankkeen kustannusten ja vaikuttavuuden arviointi	9
1.6.4	Hankkeen organisoituminen ja viestintä	9
1.6.5	Hankkeen sidosryhmät ja kunta-valtiosuhde	10
1.6.6	Hankinta	11
1.6.7	Hankkeen odotukset HALTIK-palveluilta	11
2	ARVIOINNIN TULOKSET	13
2.1	Arvioinnin johtopäätökset	13
2.2	Arvioinnin suositukset	15
3	HANKEARVIOINNIN KÄYTETTÄVYYS JATKOSSA	17
	TERMISTÖ / KÄYTETYT LYHENTEET	19
	SUORITETUT HAASTATTELUT	20

1 HÄKE / TOTI –HANKKEEN ARVIOINNIN RAPORTTI

1.1 Yleistä TOTI-hankkeen arvioinnista

Yleisesti ottaen minkä tahansa hankkeen onnistumista voidaan arvioida toisaalta hankkeen toteutuksen tehokkuuden (mm. aikataulussa ja budjetissa pysymisen) ja toisaalta hankkeen aikaansaamien vaikutusten kannalta. Arviointi voi ajoittua etukäteiseksi (ex ante, appraisal), toiminnan aikaiseksi (ex nunc, intermediate monitoring) tai jälkikäteiseksi (ex post, evaluation) arvioinniksi. Hankkeen toteutuksen tehokkuutta voidaan arvioida jo hankkeen edetessä, kun taas vaikutusten ja hyötyjen toteutumista yleensä vasta hankkeen päättymisen jälkeen – usein jopa vasta vuosien kuluttua. Näkemys hankkeen onnistumisesta voi vaihdella myös tarkastelunäkökulman mukaan; hankkeen toteuttajilla voi olla erilainen näkemys hankkeen onnistumisesta kuin esim. hallinnonalan sisäisillä tai ulkoisilla sidosryhmillä tai hallinnonalan ylimmällä johdolla.

TOTI-hanketta on kartoitettu tätä arviointia varten monipuolisesti sekä haastattelemalla hankehenkilöstöä ja hankkeen sidosryhmiä että analysoimalla saatavilla olevaa kirjallista hankeaineistoa. Haastateltaviksi pyrittiin valitsemaan kattavasti niin TOTI-hankkeen kuin siihen kuuluvien projektienkin henkilöstöä sekä kaikkien hankkeen kannalta keskeisten sidosryhmäorganisaatioiden henkilöitä. Tiedonkeruu toteutettiin henkilökohtaisin tai pienryhmähaastatteluin. Tämän lisäksi toteutettiin joitain puhelinhaastatteluja. Kaiken kaikkiaan arvioinnin yhteydessä haastateltiin 21 TOTI-hankkeen henkilöstön ja sidosryhmän edustajaa Sisäasiainministeriöstä (SM), Häätäkeskuslaitoksesta, Poliisihallituksesta, Rajavartiolaitoksesta, Sosiaali- ja Terveysministeriöstä (STM), Pelastuslaitoksista, HALTIK:sta, Kuntaliitosta sekä TUVE- ja VITJA-hankkeista. Haastattelut toteutettiin maaliskuun huhtikuussa 2010. Haastattelujen kesto oli keskimäärin 1-1,5 tuntia.

Tässä raportissa esiin nostetut havainnot, johtopäätökset ja suositukset perustuvat em. aineistoihin ja kuvaavat arviointiryhmälle arvioinnin kuluessa muodostunutta käsitystä TOTI-hankkeesta ja sen edellytyksistä onnistua. TOTI-hankkeeseen osallistuneilla organisaatioilla oli pitkälti hyvin yhdensuuntaisia odotuksia hanketta ja sen tavoitteita kohtaan. Lisäksi kullakin organisaatiolla oli lähtökohtaisesti myös toisistaan poikkeavia odotuksia. Toisaalta kunkin organisaation lopullisia tavoitteita asetettaessa pyrittiin huomioimaan myös toimintaympäristöjen erityispiirteet.

Arviointiryhmä painottaa, että tässä hankearvioinnin pilotissa käytetyn, arviointitehtävään varatun työajan suhde hankkeen laajuuteen oli haastava. Arviointihavainnot painottuvat pitkälti haastatteluissa saatuun informaatioon ja kuvaan hankkeesta.

1.2 TOTI-hankkeen tausta

Hankkeen taustalla on vuonna 2007 eduskunnalle annettu selonteko hätäkeskusuudistuksesta. Selonteon mukaan hätäkeskustoimintaa pitää kehittää ja toiminnan luotettavuutta lisätä hätäkeskuslaitoksen rakenteita uudistamalla. Selonteon mukaan Häätäkeskuslaitoksen toimintavarmuus ja -nopeus varmistetaan. Häätäkeskustoiminta ja tietojärjestelmät uudistetaan ja keskuksat verkotetaan niin, että ne voivat tukea toisiaan ruuhkatilanteissa ja poik-

keusoloissa. Hätäkeskustoimintaa tehostetaan ja toiminnan tuottavuutta lisätään Hätäkeskuslaitoksen rakenteita kehittämällä. Hätäkeskustoiminta yhdenmukaistetaan valtakunnallisella tasolla. Valtakunnallinen tietojärjestelmä ja yhteinen tietokanta otetaan operatiiviseen käyttöön vuosien 2012-2015 välillä. Uudistus on mainittu myös nykyisessä hallitusohjelmassa. TOTI –hanke kattaa hätäkeskusuudistuksen toiminnan ja tietojärjestelmien kehittämisen osa-alueet.

1.3 TOTI-hankkeen visio ja missio

Hankkeen visiona on hätäkeskustoiminnan toiminnan tehostaminen, hätäkeskusten toimintavarmuuden ja nopeuden varmistaminen. Hankkeen toiminnallisena tavoitteena on parantaa hätäkeskusten toimintaa ja palveluja.

Hankkeen ytimessä on viranomaisyhteistyön parantaminen ja tätä kautta kansallisten turvallisuuspalvelujen parantaminen. Tarkoituksena on kehittää viranomaisten yhteisiä toimintamalleja ja -järjestelmiä, ei vain hätäkeskuslaitoksen sisäistä toimintaa.

1.4 TOTI-hankkeen strategiset tavoitteet ja onnistumisen edellytykset

Hankkeen päätavoitteena on yhtenäistää hätäkeskusten toiminta yhteisen valtakunnallisen toimintamallin mukaiseksi. Tavoite toteutetaan kehittämällä ja ottamalla käyttöön tietojärjestelmä, jonka avulla hätäkeskukset verkotetaan mahdollistaen kuormanjako ja saumaton toiminta poikkeustilanteissa. Toteutettava tietojärjestelmäratkaisu on valtakunnallinen ja se mahdollistaa toiminnan hoitamisen valtakunnallisesti yhtenäisen laatutason mukaisesti.

Järjestelmän lähtötietoinaan tuottamaa informaatiota pitää pystyä edelleen käyttämään pohjatietona viranomaisten omissa järjestelmissä nk. auttamisen ketjussa (poliisin VITJA, Oikeuslaitoksen-, pelastustoimen- sekä sosiaali- ja terveystoimen järjestelmät). Täten informaatio- ja datatason standardinmukainen integraatio nousee hankkeessa tärkeään rooliin.

Hankkeen strategiset (korkeimman prioriteettiluokituksen omaavat) tavoitteet ovat:

1. Hätäkeskustoiminnan uudelleentarkastelu ja kriittisten kehityskohteiden tunnistaminen:

Toiminnan laadun ja tehokkuuden kehittäminen, hätäkeskusten ydintehtävän selkiäntyttäminen sekä hätäkeskusten työprosessien yhtenäistäminen ja tehostaminen.

2. Viranomaisyhteistyön kehittäminen kuvaamalla uudet, tehokkaammat toimintamallit:

Tehtävänhoitoon liittyvän työnjaon ja tukiprosessien uudelleenarviointi (ml. poikkeusolot), vastuunjakoa tehtävänhoitoa tukevan aineiston ylläpidosta, hätäkeskustoimintaan osallistuvien yhteistoimintatahojen toimintamallien yhdenmukaistaminen ja tehostaminen hätäkeskusrajapinnan osalta.

3. Operatiivisen tietojärjestelmäympäristön uudistaminen palvelemaan uutta toimintakonseptiä:

Hätäkeskustietojärjestelmän käytettävyyden ja toimintavarmuuden kehittäminen, tieto-

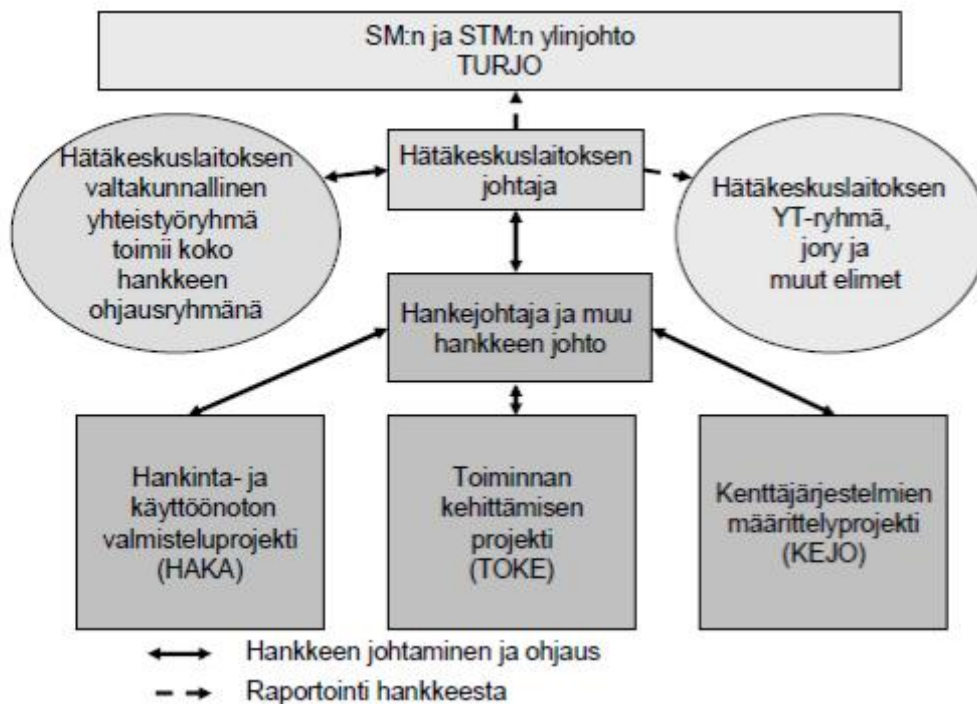
järjestelmäarkkitehtuurin uudistaminen ja hätäkeskustoimintaan osallistuvien viranomaisten yhteiskäyttöisen valtakunnallisen tietokannan luominen palvelemaan hätäilmoitusten ylivuotoa ja tehtävänhoitoa yli aluerajojen, eri hätäilmoitustapojen nopea ja luotettava paikantaminen sekä toimintayksiköiden reaaliaikainen paikka- ja tilatiedon hallinta ja raportointi- ja tilastointiominaisuuksien kehittäminen.

4. Kansalaisten turvallisuustason parantaminen:

Hätäpuheluun vastaamisen ja tehtävänkäsittelyn nopeuttaminen, avunsaannin nopeuttaminen, hätäkeskustoiminnan luotettavuuden parantaminen.

1.5 TOTI-hankkeen organisoituminen

Hankkeen organisoituminen on kuvattu alla olevassa kuvassa (kuva 1).



Kuva 1 – TOTI-hankkeen organisoituminen

Hankkeen omistaja on Hätäkeskuslaitoksen johtaja, jonka alaisuudessa toimii hankejohtaja ja muu hankkeen johto. Hankkeen ohjausryhmänä toimii Hätäkeskuslaitoksen valtakunnallinen yhteistyöryhmä. Hankkeen omistaja huolehtii raportoinnista SM:n ja STM:n ylimmälle johdolle sekä tarvittaessa myös tiedottamisesta muiden ministeriöiden johdolle.

Hankejohtaja raportoi hankkeen edistymisestä ja tilanteesta hankkeen omistajalle, joka tekee tarvittavat päätökset ja raportoi ne edelleen hankkeen ohjausryhmälle. Hankkeen eri pääprojekteilla on omat ohjausryhmänsä, joiden tehtävänä on projektin sisällä tapahtuva ohjaus ja osaprojektien etenemisen valvonta. Hätäkeskustoimintaa koskevien osaprojektien tukemiseksi jatketaan asiantuntijapoolien käyttöä. Kukin hankkeeseen edustajansa asettanut toimiala/taho vastaa hanke-edustajiensa työn tavoiteasetannasta, ohjauksesta ja valvonnasta.

Osaprojektien resurssien hankinta tapahtuu kahdenvälisesti Hätäkeskuslaitoksen ja HALTIK:in kesken ja hankinnan edellyttämän asiantuntemuksen hankinta samoin kahdenvälisesti Hansel Oy:ltä.

Toiminnan kehittämisen projektin (TOKE) henkilöstön on asettanut Hätäkeskuslaitos sekä hätäkeskustoimintaan osallistuvat keskeiset yhteistyöviranomaiset. Sama henkilöstö osallistuu myös Kenttäjärjestelmien määrittelyprojektiin (KEJO). Asianomaiset ministeriöt/toimialat tuottavat operatiiviseen toimintaan (ml. tietojen luovuttaminen, tietosuojakäytännöt) liittyvän juridisen asiantuntijatuen oman toimialansa osalta. Hanke hankkii tarvittavan määrän konsulttiasiantuntemusta erilaisten selvitysten tekemiseksi ja hankkeen tulosten raportoimiseksi.

1.6 Arviointiryhmän havaintoja TOTI-hankkeesta

1.6.1 Hankkeen sisältö

Kokonaishankkeeseen kuuluvat osakokonaisuudet ja niiden status on esitelty oheisessa taulukossa (status raportin kirjoittamisen vaiheessa):

Osaprojekti	Kuvaus	Valmistuminen	Tulokset
TOKE/1	Toiminnan kehittämisen osaprojekti	Aikataulussa	Tavoitellut
TOKE/2	Hätäkeskuksen operatiivisen toiminnan mallin- nusprojekti	Aikataulussa	Tavoitellut
TIKE/1	Tietotekniikan kehittämisen osaprojekti – hätäkeskustoiminnan toiminnallinen määrittely yhteistoimintamallin mukaisesti	Aikataulussa	Toimijakentän kattava laaja toiminnallinen määrittely – ta- voiteltu
TIKE/2	Tietotekniikan kehittäminen – teknisen alustan määrittely (viitearkkitehtuurit, tavoitetilän ark- kitehtuuri, teknologiat ja kehittämissuunnitel- ma)	Aikataulussa	Tavoitellut – pois lukien yhteiset palvelut
KEJO	Kenttäjärjestelmien määrittelyprojekti	Epäselvä	Epäselvä

Taulukko 1 - TOTI-hankkeen osaprojektit

1.6.2 Tietohallinnon ohjaus SM:n hallinnonalalla

TOTI-hanke on Sisäasiainministeriön strateginen hanke, jonka onnistunut läpivieminen on elintärkeää Hätäkeskuslaitoksen ydintoiminnan kehittämisen kannalta. Hanke on osa kolmen valtakunnallisen perusinfrastruktuurihankkeen kokonaisuutta (Poliisin VITJA, Hätäkeskuslaitoksen TOTI, turvallisuusviranomaisten TUVE).

Tämän hankekokonaisuuden yhtäaikainen läpivieminen on iso haaste koko sisäministeriön hallinnonalalle, minkä vuoksi ministeriön roolin hallinnonalansa tietohallinnon ohjaajana tulisi olla vahva.

Haastatteluissa todettiin, että ministeriön ohjaus tietyillä hankkeen kannalta merkittävillä osa-alueilla ei ole näkynyt hankkeessa toivottavalla tavalla. Valtioneuvostotasoiset tietohallintolinjaukset, arkkitehtuurimallit / arkkitehtuuriohjaus tai kärkihankkeet eivät ole olleet TOTI -hankkeen toteutuksessa merkittävässä roolissa. Hallinnonalan eri hankkeissa mm. määritetään arkkitehtuureita itse vaikka ohjaukseen näyttäisi olevan tarvetta koko hallinnonalan tasolla ja edelleen koordinoituna VN-tason linjauksiin.

Useissa haastatteluissa todettiin, että ministeriön tietohallinto-ohjauksen olisi hyvä olla vahvempaa. Johtuen ministeriön heikosta ohjausvaikutuksesta hallinnonalan eri toimijat ovat tottuneet – myös tämän hankkeen yhteydessä – tekemään hyvin pitkälle vietyjä tietoteknisiä ratkaisuja omakohtaisesti, vaikka hankkeen kokonaistavoitteena on laajemminkin hallinnonalan toimijoiden toiminnan linjaaminen. Toimijoista esimerkiksi HALTIK on poliisin toimeksiannosta kilpailuttanut ja hankkinut jo tietojärjestelmälustan, jolla mitä todennäköisimmin on merkittävä vaikutus koko hallinnonalan ja siten myös TOTI-hankkeen arkkitehtuuriin. Haastattelujen mukaan TOTI-hankkeella ei kuitenkaan ole ollut näkyvyyttä saati vaikutusmahdollisuutta tähän hankintaan.

Ministeriön tietohallinto vastaa HALTIK:in tulosohjauksesta. Koska hallinnonalalla on keskitetty tietohallintopalvelut HALTIK:iin, tulisi hallinnonalalla olla yhteinen arkkitehtuuri ja sillä omistaja (esim. ministeriö) sekä arkkitehtuurin ylläpitäjä (esim. HALTIK) Ministeriössä nähdään HALTIK:in rooli palveluntarjoajana, eikä sillä ole roolia arkkitehtuurien kehittäjänä ja ylläpitäjänä. Haastattelujen mukaan arkkitehtuuria kyllä suunnitellaan ja käsitellään eri tahojen toimesta (tietohallinnon ohjausryhmä TIHRY sekä Hallinnonalan Arkkitehtuurityöryhmä), mutta näiden ryhmien ohjausvaikutus on arkkitehtuurin näkökulmasta jäänyt varsin ohueksi. Sama koskee hankkeessa usein referoituja yhteiskäyttöisiä palveluja. Niiden omistajuus ja ohjaus on todettu useissa haastatteluissa hyvin epäselväksi. Kaikki toimijat tietävät, että hankkeessa määritellään yhteiskäyttöisiä palveluja mutta se, kuka nämä palvelut omistaa jatkossa kehittämis- ja hallinnointimielessä on haastatelluille pääsääntöisesti epäselvää.

Haastatteluissa ei ole käynyt selkeästi ilmi, että ministeriön controller-toiminto olisi ollut mukana hankkeen suunnittelussa, hankehallinnassa tai kustannussuunnittelussa. Haastatteluissa ei käynyt selkeästi ilmi, että SM:n ja Hätäkeskuslaitoksen tulossopimuksessa olisi hankkeelle asetettu selkeitä, mitattavia ja toiminnan tuloksellisuuteen liittyviä tavoitteita. Hankkeen etenemiselle sen sijaan on esitetty selkeät aikataulutavoitteet.

Hankkeessa ei ole toteutettu säännöllisiä arviointeja, mutta eri osapuolet näkivät, että juuri tämänlaiset hankkeet hyötyisivät niistä jatkossa merkittävästi. Useissa haastatteluissa nousi esille tarve näin mittavan hankkeen ulkopuoliselle arvioinnille – tällaista ei ole kuitenkaan suunniteltu toteutettavaksi (jälkikäteen tai myös toimintaa ohjaavana arviointina).

Hanketasoisia riskejä ei ole selkeästi dokumentoitu ja dokumentoidut riskit ovat suurelta osin osaprojektitasoisia.

1.6.3 Hankkeen kustannusten ja vaikuttavuuden arviointi

Kustannusvaikutusten analyysiä ei ole tehty ja kustannusten muodostuminen on ollut hankkeessa osin epäselvä. Eduskunnalle joulukuussa 2009 annetussa lakiesityksessä annettu hankkeen taloudellisten vaikutusten arvio on ristiriitainen hankkeessa elokuussa 2009 laaditun kustannusarvion kanssa. Sisäasiainministeriön koordinoiva rooli hallinnonalan ICT-rahoituksessa vaikuttaa epäselvältä erityisesti hallinnonalan yhteisiksi ajateltujen palvelujen osalta. Budjetin määrärahoista valtaosa menee suoraan hallinnonalan vahvoille toimijoille jolloin ohjausvaikutus ICT-rahoituksen osalta jää ohueksi. Tämä menettelytapa näyttäisi johtaneen myös hallinnonalan ICT-budjetin joustavuuden ja resurssien uudelleenallokoinnin vaikeuksiin ministeriönäkökulmasta kokonaisedun ja yhteisten ratkaisujen varmistamiseksi.

Raportointia ja seurantaa varten sisäasiainministeriössä ei ole suunniteltua, valmista standardinmukaista hankeohjausmallia käytössä. Tämän seurauksena niin hankkeen ohjaus ministeriötasolta kuin kustannusvaikutusten arviointikin on hyvin haasteellista. Vaikkei hankkeen lopputuotosta osattaisikaan vielä lopullisesti kuvata, ainakin pitäisi pystyä muodostamaan yhteinen näkemys niistä vaikutuksista ja hyödyistä, joita hankkeelta odotetaan sekä keinoista, joilla näitä vaikutuksia lähdetään tavoittelemaan. Sen lisäksi, että yhteisten rajausten tekeminen on tärkeää, myös hankkeen ulkopuolelle rajautuvien asioiden määrittely on tärkeää.

1.6.4 Hankkeen organisoituminen ja viestintä

Haastatelluille oli pääsääntöisesti välittynyt kuva hankkeen ammattitaitoisesta ja määrätietoisesta johtamisesta siihen liittyvine projektikäytäntöineen. Hankkeessa on pyritty organisoitumaan hankkeen laajuuden ja sidosryhmien laajuuden edellyttämällä tavalla. Kullakin merkittävällä sidosryhmällä (pl. kunnat, suora edustus) on edustajansa hankkeen johtoryhmässä ja jokainen sidosryhmä on saanut tuoda asiantuntijansa osaksi hankkeen määrittelyvaihetta Hätäkeskuslaitoksen maksaessa osallistujien kustannukset. Haastattelujen perusteella vaikuttaa siltä, että operatiivisella tasolla hankkeeseen osallistuneet sidosryhmät ovat olleet tyytyväisiä osallistumisensa tasoon ja haastateltujen kommentteista kuvastui, että tämänkaltaisen toimintamalli on ollut hyvä.

Huolimatta siitä, että käytännön työn tasolla yhteistoimintamalli koettiin toimivaksi, hankkeen sisäinen konkreettisen etenemisen raportointi ja viestintä koetaan haasteelliseksi. Jotkut toimijat saavat etenemisestä enemmän informaatiota kuin toiset. Haastattelujen pohjalta välittyvän kuvan kautta esim. Suomen Kuntaliittoon hankeinformaatio välittyy kiertoiteitse lähinnä Pelastuslaitoksen kautta. Hankkeessa on luotettu siihen, että ohjaus- ja projektiryhmien jäsenet toimivat viestinviejinä omiin organisaatioihinsa päin hankkeen asioista, mutta tämän viestinnän onnistumisen seuranta ei ole tehty. Saadun palautteen pohjalta viestintä ei ole kaikilta osin onnistunut eikä ole toiminut aktiivisesti kaksisuuntaisesti.

Hankkeessa tuotetun materiaalin hyväksymisprosessi ei ole kaikkien haastateltavien mielestä ollut toimiva. Haastateltavat kokivat, että hankkeen viestintädokumentointi on useassa tapauksessa ollut liian massiivista ja arvioitaviksi saatujen aineistojen läpikäymiseen tai hyväksymiseen on ollut käytettävissä liian vähän aikaa. Haastatteluissa kävi ilmi, että hankkeen edistymisestä on sinällään raportoitu kiitettävästi, mutta varsinaiseen keskusteluun eri toimenpiteiden vaihtoehdoista ja valintojen perusteluista ei ole yhteiskäsittelyissä kiinnitetty riittävästi huomiota. Ministeriön ylintä johtoa (ministeriä myöden) on informoitu hyvin hankkeesta.

1.6.5 Hankkeen sidosryhmät ja kunta-valtiosuhde

Hankkeen keskeisimmät sidosryhmät ovat Hätäkeskuslaitos, Rajavartiolaitos, poliisi, pelastuslaitokset, sisäasiainministeriö, sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö sekä HALTIK.

Yleisesti voitiin todeta, että jokainen osallistuva sidosryhmä piti tässä hankkeessa toteutettavaa yhteistoimintamallia hyvänä ja hankkeessa koettiin aidosti olevan sellainen poikkeuksellinen yhdessä yrittämisen malli ja tavoite, jota ei oltu aiemmissa hankkeissa koettu. Uudistuksen perustavoitteista vallitsee hyvä yhteisymmärrys. Tästä huolimatta haastattelujen perusteella voidaan kuitenkin todeta, että valtiollisten organisaatioiden kokemus osallistumisesta hankkeeseen, ja hankkeen etenemisen onnistumisesta poikkeaa kunnallisen sektorin toimijoiden näkemyksestä.

Pelastustoimen yleinen organisoitumismalli ei ole parhaalla tavalla mahdollistanut pelastustoimen kykyä osallistua TOTI-hankkeen kaltaiseen yhteistä koordinaatiota vaativaan hankkeeseen. Koska pelastustoimi koostuu 22:sta alueellisesta pelastuslaitoksesta, on yhteisen näkemyksen muodostaminen lyhyessä ajassa vaikeaa. Keskeinen havainto arvioinnissa oli, että tarkasteltaessa pelastustoimea kokonaisuutena, ei nykyissä pelastustoimen rakenteissa ole selkeää ja yhteistä toimijaa, joka mahdollista tehokkaan osallistumisen, päätöksenteon ja yhteisen kommunikoinnin koko organisaation kannalta. Pelastustoiminnan yleisestä kehittämisestä vastaa sisäasiainministeriö, joka on asettanut pelastustoimen kehittämistä, arviointia ja päätöksenteon koordinoitua avustamaan pelastustoimen johdon foorumin. Foorumin ohjaava rooli ei kuitenkaan noussut esiin yhdessäkään haastattelussa. Erityisesti hankkeen edetessä jouduttaneen ottamaan nopeallakin aikataululla kantaa siihen, miten hankkeen sisällössä tapahtuvat muutokset vaikuttavat pelastuslaitoksien toimintaan. Johdon foorumin kaltainen koordinoituihin tuskien pystyy tätä tarvetta täyttämään.

Toinen näkökulma asiaan on, että pelastuslaitoksessa koettiin hankkeen päätös-, viestintä ja tiedonjakoprosessit heidän toimintansa luonteeseen epäsoviviksi. Tällä viitattiin hankkeessa omaksuttuun tapaan toimittaa hyvin suuria dokumenttimääriä hyväksyttäväksi lyhyessä ajassa sekä päätöksentekoa näiden dokumenttien perusteella ilman yhteistä tarkentavaa keskustelua. Tämä toimintatapa korosti pelastuslaitoksen ja kuntakentän haasteita hankkeeseen osallistumisessa.

Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö on osallistunut ohjausryhmän jäsenenä hankkeeseen. STM on nimennyt päätoimisen henkilön TOTI-hankkeen määrittelyyn, ja se on erikseen käyttänyt asiantuntijapoolia (n. 20 asiantuntijan taustaryhmä). Hankkeeseen osallistuminen STM:n näkökulmasta on vaikuttanut hyvin koordinoituna. STM on omin päätöksin edistänyt hankkeen yhteistyötä poolin kautta – ei ole ainoastaan jäänyt odottamaan, että hankkees-

ta voidaan tuottaa ratkaisut kaikkiin yhteistyötarpeisiin. Sosiaali- ja terveysministeriön osalta koetaan kuitenkin jossain määrin, että päätöksenteon prosessin tulisi olla erilainen, enemmän yhteistä ymmärrystä hakeva. Koetaan, että päätöksenteon valmisteluvaiheessa kaikkien osapuolten kanssa tulisi keskustella enemmän kiireisestä aikataulusta huolimatta.

AVI:n (aiemmin lääninhallinnon) asema ja rooli hankkeessa on epäselvä. Hankkeen haastatteluissa on havaittu, että AVI:n (lääninhallitusten) rooli on ollut hankkeelle pääsääntöisesti näkymätön. Tämä siitä huolimatta, että AVIen tehtäviin kuuluisi Pelastustoimen ja varautumisen vastuualueen toimesta ohjata ja johtaa pelastustoimen suunnittelua sekä valvoa ja arvioida pelastuspalvelujen saatavuutta ja tasoa. AVI:ssakaan ei ole varsinaista käsilyä pelastusalaan päin vaan AVI:n rooli on lähinnä edesauttaa yhteistyötä viranomaisien kesken. Tämän edesauttamisen konkretisoituminen hankkeen näkökulmasta ei ollut näkyvissä.

Kuntien kanssa tehtävälle yhteistyölle on olemassa useita haasteita. On kuitenkin muistettava, että johtuen kuntien erilaisista resursseista – valtaosa kunnista on edelleen alle 6,000:n asukkaan kuntia – niiden kyky osallistua tähän hankkeeseen on luonnollisesti hyvin erilainen.

1.6.6 Hankinta

Hankkeessa käytetään julkista kilpailullista neuvottelumenettelyä. Päätös hankintamallista on hankkeessa tehty varsin myöhään, vaatimusmäärittelyn valmistumisen jälkeen.

Julkinen neuvottelumenettely vaatii paljon yksityiskohtaista osaamista onnistuakseen. Hankkeeseen on osoitettu asianmukaisesti resursseja varmistamaan hankinnan juridisesti oikeansisältöinen läpivienti, mutta hankinnan laajuus huomioon ottaen hankinnan operatiivisen ja toimittajahallinnallisen läpiviennin resursointi ollut ohutta (joskin hyvin asiantuntevaa).

Hankkeen toimittamisesta on kiinnostunut hyvin suuri joukko sekä kotimaisia että kansainvälisiä toimijoita erilaisissa konsortioissa. Suuri toimittajien lukumäärä nostaa mahdollisuutta siihen, että hankinnassa tehtäviä päätöksiä riitautetaan markkinaoikeudessa – tämä puolestaan siirtäisi hankkeen toteuttamista eteenpäin merkittävästi suhteessa hankkeen ja toteutettavan ratkaisun tämänhetkiseen elinkaarisuunnitteluun.

Hankkeessa on varmistettava, että kaikki tarjoajat saavat samantasoisien tiedon hankkeesta, erityisesti koska yksi potentiaalinen tarjoaja on ollut hankkeessa pitkään mukana pääasiallisena määrittelykonsulttina .

1.6.7 Hankkeen odotukset HALTIK-palveluilta

Haastatteluissa esiin tulleet, keskeisenä haastealueena huomattiin, että ministeriön, sisäasiainhallinnon ja HALTIK:n väliset ohjaus-, koordinointi- ja johtosuhteet vaikuttaisivat olevan osittain epäselviä. TOTI -hankkeen tulevaisuuden kannalta merkittävän haasteen aiheuttaa se, että ministeriössä ei ole tätä kirjoitettaessa virallisesti sitouduttu HALTIK:n palveluihin TOTI-hankkeen jatkon osalta.

Haastatteluissa havainnoitiin, että eri toimijoiden näkemykset HALTIK:n kyvystä toimittaa TOTI-hankkeelle tarvittavia TOTI- ja TUVE –palveluita jatkossa olivat varauksellisia. Lisäksi todettiin olevan suurta epävarmuutta siitä, voiko HALTIK toimia hankkeessa kokonaispalvelutoimittajana. Haastatteluissa todettiin, että mikäli HALTIK ei pysty toimittamaan hankkeessa tarvittavia palveluja ne on tarpeen tullen hankittava suoraan ulkopuolisilta palveluntarjoajilta. Tällaisessa tilanteessa HALTIK:n rooli ja käyttö etsii rooliaan.

Haastatteluissa kävi ilmi, että 80% HALTIK:n kehitystoiminnoista on ulkoistettu, mutta ylläpitopalveluista on ulkoistettu vain n. 40%. Em. jaon perusteella HALTIK:n resurssien nähtiin painottuvan TOTI-hankkeen kannalta liialti perustekniikan ja perusjärjestelmien osaamiseen – ei niihin nykykehittämisen edellyttämiin kyvykkyyksiin, joita TOTI-hanke HALTIK:lta jatkossa merkittävästi tarvitsee. Tähän koettiin osin liittyvän myös sen että HALTIK:ista ei ole pystytty tekemään tarvittavia teknologiasuosituksia (tai voitu tehdä), jotka olisivat edellytyksenä sille, että järjestelmiä voidaan tulevaisuudessa ottaa HALTIK:n ylläpitoon.

Havaittiin myös, että HALTIK:illa ei ole osoitettua selkeää roolia TOTI- / VITJA- hankkeiden yhteensovittamisessa. Hankkeet ovat tilanneet HALTIK:n palveluja erillisinä ja näihin eri hankkeisiin osoitetut resurssit ja näiden hankkeiden aikataulut eivät ole keskenään linjattuja.

HALTIK:n toiminnan uudelleensuuntaamista pidettiin tarpeellisena, jotta HALTIK pystyisi paremmin tukemaan TOTI –hanketta kokonaisvaltaisena toimittajana.

HALTIK:n hankkeelle tuottamaa kokonaisarkkitehtuuria arvioitaessa kysymyksiksi nousivat ensimmäisenä miten arkkitehtuurikuvaus liittyy toiminnan kehittämiseen, toiseksi miksi HALTIK ei ole kuvannut tai suositellut käytettäväksi olemassa olevia SM:n tai Valtion palveluja tai ratkaisuja, joihin kuuluu valtionhallinnon tai sisäasiainhallinnon tasoinen integraatioalusta ja kolmanneksi miksi arkkitehtuurissa on kuvattu erilaisia tuotenäkökulmia hyvin teknisestä näkökulmasta, mutta ei varsinaisia suosituksia – tämä on omiaan aiheuttamaan kustannusten kasvamista kilpailutusvaiheessa. Hankkeen toteutuksessa on todettu, että huolimatta eri arkkitehtuuria koordinoivista ryhmistä riittävää arkkitehtuuriohjausta ei ole toteutuksen tasolle saatu. SM:n arkkitehtuuriryhmää ohjaa poliisin edustaja. Arkkitehtuuriryhmän ohjaava vaikutus on ollut toistaiseksi vähäistä.

2 ARVIOINNIN TULOKSET

2.1 Arvioinnin johtopäätökset

Tietojärjestelmähankkeen kehittämisen tulisi aina olla tarvelähtöistä, tavoitteellista ja tiiviisti toiminnan kehittämisen yhteydessä tapahtuvaa. Suunnittelun tulisi kattaa järjestelmän koko elinjakso ja kaikki järjestelmästä aiheutuvat vaikutukset. Järjestelmää ei voida määritellä tarkoituksenmukaisesti, ellei tiedetä ratkaisusta aiheutuvia pääasiallisia hyötyjä ja haittoja, sitä miten tehokkaasti ja tarkoituksenmukaisesti järjestelmä tukee toimintaa ja mitä muita vaikutuksia järjestelmästä tai sen käytöstä aiheutuu. Nykyisten hanketavoitteiden pohjalta tulisi määritellä hankeindikaattorit sekä laatia mittaristo, joka kertoisi operatiivisten toimenpiteiden tuloksista ja vaikutuksista. Tällainen mittaristo loisi uudistuksen seurannalle ja eri toimijoiden suunnittelun tueksi käyttökelpoisemman välineen. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että makrotason vaikuttavuusindikaattoreista siirrytään toimenpiteisiin liittyviin tuotos- ja vaikutusindikaattoreihin. TOTI-hankkeen kaltaisissa hankkeissa kustannusanalyysin tulisi olla laadittuna ennakoivasti ja tarkemmalla tasolla kuin hankkeessa nyt on tehty. Kustannus- ja vaikuttavuusanalyysin linjaaminen on keskeinen asia tämän kaltaisen hankkeen etenemisen ja onnistumisen arvioinnin kannalta. Täten vältetään budjetoinnissa tapahtuvat ristiriitaisuudet.

Monilta osin yleisesti tunnistetut hanketoiminnan haasteet ovat vastaavia kuin vaikutusten ja vaikuttavuuden arvioinnille asetetut haasteet ovat. Vaikutusarvioinnissa keskeinen lähtökohta onkin tunnistaa ja löytää yhteinen näkemys siitä, mitkä ovat ns. oikeita asioita erityisesti toiminnan tavoitteiden toteutumisen kannalta. Edelleen, yhtäläistä niin vaikutusarvioinnissa kuin vaatimustenhallinnassakin on, että tavoitteeksi asetetaan oikeiden asioiden tekeminen. Kuten vaikutusarvioinnissa, on myös vaatimustenhallinnassa kysymys ihmisten osaamisen sekä kommunikoinnin ja viestinnän kehittämisestä, mutta myös toimintaympäristön haasteiden tunnistamisesta. Sen, että muun muassa hankkeiden osalta ei perustella tai keskustella niiden tarpeellisuudesta, voidaan nähdä olevan esteenä myös organisaation osaamisen täysimääräiselle hyödyntämiselle. Puutteellinen osaaminen, kommunikaatio sekä prosessit johtavat usein hankkeiden ongelmiin. Toisaalta ongelmia aiheuttaa myös hankkeiden valvonta – varsinkin jos sisällön ja tavoitteiden seurannan sijaan arvioinnissa on keskitytään pääasiassa vain talouden toteutumisen seurantaan.

Tämän arvioinnin yleishavainto on, että TOTI-hanketta on lähestytty toiminnan kehittämisen tarpeista eikä niinkään tekniikkalähtöisesti, mikä on hyvä asia. Arvioinnin perusteella voitiin myös todeta, että hanke etenee suurelta osin suunnitelmien mukaisesti. Hankesuunnitelmassa kirjatuista aikatauluista on pystytty hankkeessa tähän mennessä pääsääntöisesti pitämään kiinni ja osahankkeet (TOKE, TIKE) ovat tuottaneet tavoitellut lopputulokset. TOTI-hankkeessa ei kuitenkaan arvioida (eikä SM:n hallinnonalalla muutenkaan) systemaattisesti hankkeiden / järjestelmien taloudellisuutta ja tuottavuutta suhteessa elinkaari-malliin.

Edelleen on kuitenkin huomattava, että kehittäminen monitoimijaympäristössä ei ole ministeriön hallinnonalalle luontainen toimintamalli, ja tätä silmällä pitäen tässä hankkeessa on onnistuttu tuomaan yhteen yhteisen kehittämisen kautta kaikki merkittävät hallin-

nonalan toimijat. Yhteistyömallia hyväksi käyttäen on pystytty tuottamaan sellainen ratkaisun määrittely, joka ainakin päätasolla sisältää kaikkien osallistujien toimintaa tukevan Hätäkeskusjärjestelmän toiminnallisuuden.

Tähän asti hyvin sujuneessa hankkeessa ollaan nyt vaiheessa, jossa erinäiset tässä raportissa havainnoidut asiat nousevat merkittävään rooliin hankkeen onnistumisen kannalta. Nämä asiat koskevat hankeohjausta, hankkeen organisoitumista / johdon sitoutumista, yhteisten ratkaisujen määrittelyä ja suunnittelua, hankintaa sekä tiedonvälitystä. Tässä vaiheessa hankkeen haasteiksi tunnistetut asiat / tehdyt havainnot ovat luonteeltaan sellaisia, että tässä hankevaiheessa ne eivät aiheuta / ole aiheuttaneet vahinkoa. Kun siirrytään hankintavaiheeseen, valitaan toimittajat ja edetään toteutusvaiheeseen, korostuvat esim. kustannus- ja toteutumisseuranta (esim. Earned Value / Phase), sen edellyttämä laajuuden (scope eri ulottuvuuksineen) ja työkokonaisuuksien tarkka määrittely (esim. tarkka Work Breakdown Structure ja vastuut yhteiskäyttöisten palvelujen ja KEJOn osalta).

Yksi keskeinen havainto haastattelujen perusteella koski hankkeen organisoitumista. Hanke-suunnitelmassa on otettu kantaa organisoitumiseen; ”Kaikkien hätäkeskustoimintaan osallistuvien tahojen näkemys oman toimintansa muutosnäköymistä on pystyttävä kokoomaan yhteiseksi visioksi ja huomioitava hankkeen toteutuksessa ja hankkeen lähipiiriin on pystyttävä sitoutumaan hankkeessa tehtäviin määrityksiin”. Eri toimijoiden merkittävästi-kin toisistaan poikkeavat kyvyt osallistua hankkeeseen samalla laajuudella nousivat hankkearviointin havainnoissa keskeiseksi kohdaksi. Johtopäätös on, että kaikilla toimijoilla pitäisi olla sisäisesti yhtä vahva / toimiva hankekoordinointi. Valtionhallinnon organisaatioille (Poliisi, Rajavartiolaitos) tämä ei ole samanlainen haaste kuin kuntatoimijoille (Pelastuslaitos, sosiaali- ja terveystoimi). Organisaatioissa, joiden rakenne ja/tai toimintatavat poikkeavat toisistaan merkittävästi on yhteinen päätöksenteko ja kommunikointi haasteellista. Em. organisaatiot hyötyisivät merkittävästi koordinaatio- tai yhteistyöelimistä, joilla olisi riittävä näkyvyys ja riittävä mandaatti toisiin organisaatioihin, jotta yhteisen näkemyksen muodostaminen olisi mahdollista.

Ministeriön näkökulmasta koko hallinnonalan yhteisen hankeohjauksen ja hankesalkun puuttuminen sekä sen määrämuotoinen ja -aikainen raportointi on merkittävä haaste. Myös sellaisten keskeisten ohjaustoimien, kuten arkkitehtuuri (arkkitehtuuriprosessit, arkkitehtuurimallit, yksittäiset arkkitehtuurit) tulisi ohjausnäkökulmasta olla ministeriötasolla.

Hankkeen eri osapuolten hyvin erilaiset näkemykset keskeisen palvelutuottajan (HALTIK) kyvyistä tuottaa hankkeen tarvitsemat palvelut tulevaisuudessa, sekä erilaiset näkemykset siitä miten ao. palvelut saatettaisiin hankkia kokonaispalveluna aiheuttavat huolestumista. Haastatteluissa nostettiin esille tähän liittyen myös HALTIK:in yleinen rooli SM:n hallinnonalan tietohallinnollisena toimijana. HALTIK toimii tällä hetkellä solmimiensa palvelusopimusten pohjalta. HALTIK:in tehtäviin ei kuulu hallinnonalan kokonaisarkkitehtuurin valmistelu tai koordinointi. HALTIK:ille osoitetut resurssit asettavat omat rajoitteensa ja haasteensa HALTIK:in palvelutuotannolle ja kehittämiselle. HALTIK ei näin pysty toimimaan TOTI- tai muita hankkeita aktiivisesti kehittävänä toimijana, vaan tarjoaa hankkeille niiden tilaamia palveluja. Hankkeessa määriteltävien yhteiskäyttöisten palvelujen (kaikille toimijoille yhteisten palvelujen, kuten karttapalvelu) määrittelyn ja omistajuuden epäselvä tila on merkittävä huolestumisen aihe. Haastattelujen perusteella jouduttiin toteamaan, että yhteiskäyttöisten palvelujen omistajuutta (sekä määrittelyn sisältötaso, että suunnittelu ja toteutus määrittelyn jälkeen) olisi hankkeessa linjattava nykyistä selkeämmin. Hankkeen

suunnittelu- ja toteutusvaiheiden tukeutuessa merkittävästi yhteiskäyttöisten palvelujen vaaraan olisi vastuu niiden omistajuudesta, sisällöstä, toiminnallisuudesta, teknisestä suunnittelusta ja toteutuksesta oltava selkeästi jonkin tahon hallussa.

Myös KEJO-projektissa määritellyn Kenttäjärjestelmän tilanne on erikoinen, sillä hanke-materiaalin ja haastattelujen perusteella arviointiryhmälle ei muodostunut selkeää kuvaa siitä kuka ottaa vastuun järjestelmän jatkokehityksestä ja tilaamisesta sekä toisaalta että tulevatko eri tahot (ja ketkä) ottamaan sen käyttöön (kustannukset/kustannusjako). Myös eri toimijoiden näkemykset siitä, mikä KEJO tulee olemaan, poikkesivat toisistaan (mobiiliportaali vai kenttäjohtamisen järjestelmä).

2.2 Arvioinnin suositukset

TOTI-hanke on Sisäasiainministeriön strateginen hanke, jonka onnistunut läpivieminen on elintärkeää jokaisen Suomessa hätäpalveluja vastaanottavan ja tuottavan tahon sekä Hätäkeskuslaitoksen toiminnan kannalta. Hanke on osa kolmen valtakunnallisen perusinfrastruktuurihankkeen kokonaisuutta (Poliisin VITJA, Hätäkeskuslaitoksen TOTI, turvallisuusviranomaisten TUVE).

TOTI-hankkeen tulisi tehdä tarkempi kustannusarvio ja jaotella kustannukset hankkeen eri osa-alueiden kesken (hankinta, yhteisten palvelujen kehittäminen, koulutus, tilaratkaisut, TUVE-maksut, muille toimijoille aiheutuvat kustannukset). Tavoitellut hyödyt ja vaikutukset tulisi yhdistää hankkeen kustannuksiin, jotta hankkeen vaikuttavuutta voitaisiin jatkossa aidosti arvioida.

Hankkeen ohjaus on tällä hetkellä Hätäkeskuslaitoksessa organisoitu hyvin. Hätäkeskusjärjestelmä tukeutuu kuitenkin erilaisiin hallinnonalan yhteiskäyttöisiin palveluihin (kartta-palvelu yms.), joiden omistajuutta, rahoitusta, ohjausta, suunnittelua ja toteutusta ei kuitenkaan ole vielä selkeästi ratkaistu. Jotta hanke voi edetä onnistuneesti, näiden yhteiskäyttöisten palvelujen tuottamiseen liittyvät em. ratkaisut tulisi tehdä välittömästi.

Hankkeen sidosryhmät ovat olleet hankkeessa aktiivisesti mukana. Erityisesti hankkeen varhaisissa vaiheissa onkin paljolti kysymys nimenomaan sidosryhmien hallinnasta ja sitouttamisesta yhteisen tahtotilan muodostamisen kautta. Hankkeen onnistumisen kannalta vaarallista voi nimittäin olla ns. näkymätön, passiivinen muutosvastarinta, jota ei ole käsitelty hankkeen kuluessa ja joka saattaa paljastua tai konkretisoitua vasta hankkeen päättyessä.

TOTI-haastatteluissa nousi esille viitteitä joidenkin sidosryhmien edustajien kokemuksesta, että heidän organisatorisia ja toiminnallisia erityistarpeitaan ei oltaisi otettu tarpeeksi huomioon tai että tiedonkulku ei olisi ollut riittävän kaksisuuntaista ja selkeää. Riittävän ja ymmärrettävän kommunikoinnin merkitystä ei siis voitane tässäkin yhteydessä korostaa liikaa, sillä yhteisten tulkintojen muodostamiseen uhratuilla ponnisteluilla saavutetaan yleensä juuri muutoksen edellyttämää sitoutumista. Muutoshankkeissa olisi myös hyvä muistaa, että toimintatapojen muutoksiin liittyen ihmisten käytöksen muuttuminen on yleensä hitaampaa kuin varsinainen tekninen muutos.

Jotta hankkeen vaikuttavuustavoitteet kaikkien sidosryhmien osalta saavutetaan, olisi pelastustoimen sisäinen koordinointi TOTI-hankkeessa toteutettava selkeämmin. Tähän liittyen tulisi lähinnä varmistaa, että hankkeessa otetaan huomioon pelastustoimen erilaiset toimintaympäristöt, ja että pelastuslaitoksille muodostuu selkeä käsitys siitä mitä niiltä odotetaan. Koska pelastustoimen johdon foorumin ohjausvaikutus ei haastattelujen perusteella ollut näillä osa-alueilla hankkeessa näkyvä, tulisi sen roolia hankkeessa vahvistaa tai vaihtoehtoisesti varmistaa yhteisten tavoitteiden toteutuminen hankkeessa muulla tavoin.

TOTI-hanketta arvioitaessa on selkeästi tullut esille, että SM:n hallinnonalalta puuttuu määrätietoinen VN-tason linjauksiin perustuva tietohallinnollinen hanke- ja arkkitehtuuriohjaus, joka yhdistää toiminnan ohjauksen, hallinnonalan tietohallinnon ja hallinnon tietotekniikkapalvelukeskuksen ohjauksen. Tämä aiheuttaa ristiriitaisia odotuksia ja vaatisi TOTI-hankkeen (myös VITJA, TUVE) onnistumiseksi selvennystä. Tietohallintohankkeista tarvittaisiin hallinnonalalla ministeriötasoinen näkymä, jolloin hankesalkunhallinta pitäisi nähdä osana laajempaa toiminnan suunnittelua ja hallintaa. Edelleen hankesalkun sisältämien hankkeiden ja projektien luokittelu tulisi tehdä siten, että se tukisi ministeriön ja sen hallinnonalan tavoitteita ja strategisia linjauksia. Lisäksi TOTI-hanke hyötyisi jatkossa säännöllisestä hankkeen ulkopuolisesta arviointitoiminnasta (mm. vaatimusten täyttymisen todentamiseen), jonka avulla varmistettaisiin kokonaiskoordinaatio.

Hankesalkun hallinnalla voitaisiin parantaa hankkeiden seurattavuutta ja kommunikointia koko elinkaaren aikana sekä parannettaisiin koordinointia ja kommunikointia eri hankkeiden ja projektien välillä. Hankeviestintää tulisi tehostaa eri osapuolten kuulemisen ja informoinnin parantamiseksi – tämän toteutuminen ja läpimeno tulisi varmistaa myös sidosryhmien osalta.

3 HANKEARVIOINNIN KÄYTETTÄVYYS JATKOSSA

Jos miltä tahansa organisaatiolta puuttuu systemaattinen tapa valmistella ja tehdä päätöksiä strategisesta näkökulmasta tai kun päätöksenteolle ei ole olemassa selkeitä kriteereitä tai prosessia, rahaa käytetään helposti väärin kohteisiin ja vääränä ajankohtana. Päätöksentekoa hankaloittavia tekijöitä voivat mm. olla ettei toimivaa tapaa linkittää ICT:tä toiminnan vaikuttavuuden ja kehittämisen tavoitteisiin ole, ettei ICT:lle ole luotu hyvää hallintatapaa, ettei päätösten todellisia kokonaiskustannuksia hahmoteta ja ettei olemassa olevista järjestelmistä, niiden merkityksestä organisaation toiminnalle saati elinkaaresta ole tietoa.

Tietohallinnollisten kehittämispäätösten tulee perustua, paitsi tarpeiden priorisointiin ja yhdensuuntaisiin tavoitteisiin, myös oikeaan käsitykseen siitä millä keinoin nämä tarpeet tarkoituksenmukaisimmin voidaan tyydyttää ja tavoitteet saavuttaa. Yhtenä apuvälineenä, kun arvioidaan tietojärjestelmien vaikutuksia toiminnan tuloksellisuuteen, voidaan käyttää hankesalkunhallintaa. Hankesalkunhallinnan avulla organisaatio voi tunnistaa ja toteuttaa investoinnit, jotka maksimoivat hyödyn ja toisaalta hanke-/projektinhallinnan avulla organisaatio voi toteuttaa valitsemansa investoinnit tehokkaasti. Hankesalkunhallinnan ylimällä johtamistasolla määritellään strategiset linjaukset ja prioriteetit sekä valtuutetaan niiden toteuttaminen sekä valvotaan strategian toteuttamista. Hankesalkunhallintaa voi soveltaa myös rajatusti, eräänlaisena viestintävälineenä, tai siitä voi tehdä koko organisaation muutosjohtamisen mallin.

Strategisella hankesalkkujohtamisella voidaan merkittävästi lisätä julkisen sektorin tehokkuutta ja tavoitteiden mukaista uudistumista. Hyvin johdetuilla hankkeilla uudistusten onnistuminen ja läpivientiajat ovat realistisia ja usein myös merkittävästi lyhempiä, jolloin johto voi varmistaa organisaation omien resurssien, ostettavien palvelujen ja tavoiteasetannan tasapainon. Tärkeää olisi siis hyödyntää systemaattisesti hankearviointien tuottamaa tietoa ja käyttää niitä strategisen johtamisen tukena tulevien hankkeiden prioriteetteja valittaessa, oman osaamisen kehittämisessä ja painopisteiden suuntaamisessa. (Strateginen hankesalkkujohtaminen voi siis auttaa julkisen sektorin johtoa myös tuottavuus- ja vaikuttavuushaasteissa.)

Hankearviointien haastattelujen aikana tuotiin esille, että TOTI-hankkeen kaltaisten poikkihallinnollisten ja sisällöltään merkittävän laajuisten hankkeiden säännönmukainen ja systemaattinen arviointi olisi tehokas työkalu varmistamaan hankkeiden onnistumisen edellytysten toteutumista. Ministeriötasolla tätä painotettiin ja korostettiin, että säännönmukainen arviointi olisi yhtäläillä tärkeä työkalu ministeriölle saada selkeä näkyvyys toteutettaviin hankkeisiin ja samalla menetelmällä mahdollistettaisiin hankkeiden edetessä faktapohjainen päätöksenteko erilaisissa saranapäätösvaiheissa.

Yleisesti arviointitoiminta siihen kuuluvine aspekteineen nähtiin alueena jota olisi määrätietoisesti kehitettävä jatkossa ja että arviointitoiminnan tulisi loogisimmin sijaita Valtiovarainministeriössä.

Nimenomaisesti koskien TOTI-hanketta, arviointia toivottiin jatkettavan erikseen päätettävissä hankkeen vaiheissa, seuraavan kerran kuitenkin viimeistään vuoden päästä.



Yleisesti voi todeta, että keskitettäessä konserniohjausta (koko VN-tasolla tai hallinnonalalla), olisi selkeästi osoitettava mitä toimintoja keskitetään ja mitä jätetään edelleen ”substanssitoiminnoissa” linjattavaksi. Em. vaatii selkeitä ohjeita ja vastuutahojen määrittelyitä, yhtenäisiä tietosisältöjä sekä mahdollisuuksien mukaan jo olemassaolevien toimintojen tehokkaampaa käyttöä.

TERMISTÖ / KÄYTETYT LYHENTEET

Termi	Tarkoitus
TOTI	Hätäkeskuslaitoksen toiminnan ja tietotekniikan kehittämisen hanke
TOKE	TOTI toiminnan kehittämisen osaprojekti, Hätäkeskuksen operatiivisen toiminnan mallinnusprojekti
TIKE (1)	Tietotekniikan kehittämisen osaprojekti –häätäkeskustoiminnan toiminnallinen määrittely yhteistoimintamallin mukaisesti
TIKE (2)	Tietotekniikan kehittäminen – teknisen alustan määrittely (viitearkkitehtuurit, tavoitetilan arkkitehtuuri, teknologiat ja kehittämissuunnitelma)
KEJO	Kenttäjohtamisjärjestelmien määrittelyprojekti
HAKA	Hankinta- ja käyttöönoton valmisteluprojekti
HALTIK	Hallinnon tietotekniikkakeskus
TIHRY	Hallinnonalan tietohallinnon ohjausryhmä
TUVE	Hallinnonalan yhteinen turvallisuusverkko

SUORITETUT HAASTATTELUT

Pvm	Henkilö	Rooli	Organisaatio
18.3.	Tapio Saarinen	Hankepäällikkö	TOTI-hanke
18.3.	Jukka Aaltonen	Tietohallintopäällikkö	Hätäkeskuslaitos
14.4.	Janne Kerkelä	Hallintojohtaja	SM/Hallintoyksikkö
14.4.	Kaarlo Korvola	Tietohallintojohtaja	SM/Hallintoyksikkö/ Tietohallintoryhmä
14.4.	Olli Peltonen	Hankesihteeri	TUVE-hanke
14.4.	Aarne Hummelholm	Verkkoasiantuntija	TUVE-hanke
14.4.	Mika Pasanen	Poliisitarkastaja / hankejohtaja	Poliisihallitus VITJA- hanke
14.4.	Marko Savolainen	Poliisitarkastaja	Poliisihallitus
14.4.	Pekka Tulokas	Tietoverkkojohtaja	SM/Pelastusosasto/ Turvallisuusverkkoyksikkö
15.4.	Markku Haiko	Kehittämispäällikkö	Kuntaliitto
15.4.	Marko Nieminen	Projektipäällikkö	TOKE-projekti / Hätäkes- kuslaitos
15.4.	Markus Asikainen	Projektipäällikkö	KEJO-projekti / Hätäkes- kuslaitos
15.4.	Tom Silfvast	Ylilääkäri	STM / TOTI-ohjausryhmä
15.4.	Pekka Tähtinen	Pelastusjohtaja	Satakunnan pelastuslaitos / TOTI- ohjausryhmä
15.4.	Vesa Parkko	Pelastusjohtaja	Kymenlaakson pelastuslaitos / TOTI- ohjausryhmä
16.4.	Jukka Sulkunen	Projektipäällikkö	HAKA-projekti / HALTIK
16.4.	Ari Närhi	ICT-Arkkitehti	TOTI-hanke / HALTIK
19.4.	Martti Kunnasvuori	Johtaja	Hätäkeskuslaitos
26.4.	Tuija Kuusisto	Johtaja	HALTIK
26.4.	Janne Koivukoski	Valmiusjohtajaohtaja	SM / Pelastusosasto/ Pelastustoimiyksikkö
26.4.	Jaakko Hamunen	Yksikönpäällikkö	Rajavartiolaivos / Tieto- ja valvontajärjestelmäyksikkö