

PM Tietojärjestelmähankkeiden arviointitoiminnan pilotoinnit

Tässä muistiossa vastaan arviointitoiminnan pilotointia koskevan tarjouspyynnön palauteosaan. Tarjouspyynnössä palaute pyydettiin ainakin seuraavista asioista:

- Näkemys arvioinnin hyödyllisyydestä pilothankkeessa
- Näkemys arviointimenettelystä: mihin suuntaan tulisi kehittää
- Arvioi siitä, mille osa-alueille valtionhallinnon tietojärjestelmähankkeissa tarvitaan yhteisiä menetelmiä

Arvioinnin hyödyllisyydestä pilothankkeessa

Osallistuin oikeusministeriön valmistelevan Sähköisen kiinteistövaihdannan hankkeen (SKV) arviointiin.

Arvioinnin kohteena oli hallituksen esityksen luonnos. HE on valmisteltu laajapohjaisessa toimikunnassa 2006 ja lakiesitys (1.2.2010) on viimeistelty lausuntojen perusteella. 1.2.2010 versiosta on pyydetty ja saatu lausunnot juuri arvioinnin alla.

Lakiesityksen valmistelu on tehty normaalilla prosessilla ja sidosryhmiä on kuultu. Lakiesitys on aikataulutettu eduskunnan syysistuntokaudelle 2010. Lain alkuperäisen valmistelun ja nykyisen HE luonnoksen julkaisemisen välillä tapahtui merkittävä hallinnollinen muutos, kun kiinteistöjen kirjaamisasiat siirrettiin 2010 alussa oikeusministeriön hallinnonalalta Maanmittauslaitokselle.

Mielenkiintoista oli, että oikeusministeriön ja Maanmittauslaitoksen välillä ei ollut mitään yhteydenpitoa SKV lakiesityksen osalta vuosien 2006 ja 2010 välillä. Toteuttamisvastuussa oleva organisaatio oli normaalin lausunnonantajan roolissa. Arvioinnin käynnistymisen jälkeen oikeusministeriö ja Maanmittauslaitos pitivät SKV:tä koskeneen neuvottelun.

Arvioinnilla saattoi olla vaikutusta siihen, että lain valmistelija ja tulevan lain toteuttaja käynnistivät keskustelun. Parempi myöhään kuin ei milloinkaan!

Arvioinnissa nostimme esille lakiesityksen toteutettavuuteen liittyviä kysymyksiä, jotka lain valmistelijoille olivat ilmeisen epäselviä. Keskeinen kysymys oli tunnistamisen ja asiakirjan sähköisen allekirjoittamisen sekoittaminen. Keskustelussa lain valmistelijoiden kanssa ilmeni, että he olivat ajatelleet toiminnallisen ja teknisen arkkitehtuurin eri tavalla kuin, mitä lain yksityiskohtaisiin perusteluihin ja lakiteksteihin oli kirjoitettu.

Lakiesityksessä ei oltu mitenkään huomioitu sitä, että kirjaamisasiat olivat siirtyneet kiinteistörekisteristä vastaavalle Maanmittauslaitokselle. Sen näkökulmasta lakiesitys määritteli toiminnan aivan liian yksityiskohtaisesta. Lain valmistelijoiden mielestä lakiesitys oli toteutuksen kannalta mahdollisimman avoin kuitenkin niin, että oikeusvarmuuden kannalta keskeiset tarpeet tulevat varmistettua.

Arvioinnin hyödyllisyys selvinnee lähikuukausien aikana. Tällä hetkellä voi todeta:

- Arviointi loi puuttuneen keskusteluyhteyden oikeusministeriön sekä maa- ja metsätalousministeriön ja Maanmittauslaitoksen välille. Tämä on hankkeen onnistumiselle tärkeää.
- Arvioinnissa nostettiin esiin kysymyksiä, jotka eivät tulleet esille lausunnoissa
- Arvioinnin kohteena ei ollut tietojärjestelmähanke vaan lain valmistelu. Lain valmistelijoiden kannalta ajankohta HE:n arviointiin ajankohta oli myöhäinen. Valmistelijoilla on paine saada lakiesitys eduskuntaan tällä vaalikaudella. On mahdollista, että lain valmistelussa otetaan huomioon arvioinnissa esiin nostettuja asioita, koska niitä valmistelijoiden kommenttien mukaan voidaan pitää lakiteknisinä täsmennyksinä.

Näkemys arviointimenettelystä: mihin suuntaan tulisi kehittää

Arvioinnissa sovellettiin OGC:n kehikkoa. Se on kattava ja käytössä testattu. Eri näkökulmat painottuvat hankkeesta ja sen vaiheesta riippuen. OGC:n kehikko sopii hyvin toimintatapaan, jossa arviointia tehdään eri vaiheissa. SKV:n tapauksessa arviointi painottui strategisiin tavoitteisiin, tulevan hankkeen toteutusedellytyksiin, motiiveihin sekä kustannusten ja hyötyjen arviointiin.

En näe ainakaan SKV kokemuksen perusteella mitään tarvetta muuhun muodolliseen menetelmään, kuin OGC:n mallin sovittamiseen Suomen oloihin ja VM:n tarpeisiin.

Kirjalliset aineistot olivat SKV arvioinnissa erittäin tärkeitä. Ilman niitä oikeiden kysymysten esittäminen olisi ollut mahdotonta. Lähtökuvan muodostamista vaikeutti se, että aineistot olivat neljä vuotta vanhoja vaikka metatiedot Haressa viittasivat keväällä 2010 tehtyyn lakiesitykseen ja lausuntoihin. Samoin OM:n kotisivuilla oli hankkeesta arvioinnin aloitusajankohtana vain 2006 aineistoja, vaikka uusittu HE oli jo lausuntokierroksella. Ensikuvan muodostaminen vanhojen aineistojen pohjalta saattoi vaikuttaa koko arviointiin – ensivaikutelmasta on tunnetusti vaikea päästä irti! Arvioinnissa tuli lähteä siitä, että arvioijat saavat käyttöönsä ajankohtaiset dokumentit ja niiden viimeiset versiot.

SKV arvioinnissa haastateltiin seitsemän eri organisaation edustajia. Heidän liittymänsä ja näkökulmat hankkeeseen vaihtelivat suuresti. Osa haastatelluista oli perehtynyt syvällisesti esim. lausunnon laatimisen yhteydessä, osalle asia oli uusi, jolloin keskustelu jäi hyvin yleiselle tasolle. SKV:n arvioinnissa laaja haastateltavien joukko oli perusteltu hankkeen laajuuden takia. Hallinnon ulkopuolisia tahoja ei haastateltu. Pankit ja kiinteistövälittäjät ovat erittäin keskeisiä SKV:n onnistumisen takia. Olisi voinut olla hyvä haastatella myös sidosryhmiä. Heidän näkemyksensä jäivät nyt lausuntojen ja viranomaisten arviointien varaan.

Haastattelut pitää suunnitella organisaatiokohtaisesti. Hyvää lähdeaineistoa ovat ainakin haastateltavan aiheesta antamat lausunnot. Hare on tässä välttämätön työkalu.

Haastateltavien enakkoinformointi arvioinnin tavoitteista on tärkeää. Lähtökohtaisesti haastateltavat ovat varautuneita ja kun arvioinnin takana on VM, asiaan liittyy erilaista suojautumista.

Arviointiraportin luonnoksen esittely ja keskustelu arviointiryhmän ja keskeisten toimijoiden (OM, MMM, VM, MML) kesken oli erittäin onnistunut. Sellainen kannattaa ottaa käytännöksi.

Kuka arvioi?

Sopivien arvioijien löytäminen voi osoittautua ongelmaksi. Arvioijan olisi syytä tietää jotain substanssista (ainakin SKV:n tyypillisessä arvioinnissa). Tällöin pulmaksi voi tulla pienen maan resurssit - kaikki substanssia tuntevat ovat jollakin lailla osallisia. Tätä ongelmaa ei ehkä samalla tavalla ole, jos kyse on puhtaasti tietojärjestelmähankkeen arvioinnista.

Vertaisarviointi on minulle aikaisemmin tuttu OECD:stä. Niiden kokemusten ja SKV:n perusteella arviointia ei voi jättää vertaisarvioiden varaan. Vertaisarvioiden mahdollisuudet paneutua aiheeseen ovat rajatut ja virkamiesten kalenterit ovat tunnetusti tiukalla. Arviointi vaatii kokemusta myös arvioinnista. Samoja vertaisarvioijia kannattaisi käyttää useassa kohteessa. Pienen maan ongelma vertaisarvioinnissa on myös se, että virkamiehet ovat yleensä hyvin varovaisia kommentoidessaan toisten tekemisiä.

Vertaisarvioiden itselleen voi olla hyötyä siitä, että he pääsevät näkemään toisen viraston toimintaa tavanomaista syvemmältä.

OECD käyttää vertaisarvioinneissa jonkin verran juuri eläköityneitä virkamiehiä. Etuna on ajan saatavuus ja eläköityneillä ei ole samanlaisia virka-asemaan liittyviä henkisiä kahleita kuin virassa olevilla.

Konsultteja käytettäessä on tärkeää, että konsultti sitoutuu olemaan tarjoamatta palveluja myöhemmin arvioinnin kohteena olevaan hankkeeseen. Rajoitus voisi olla niin, että arvioinnin tehneeltä konsultilta osallistumisen on kielletty ad finitum ja yritykseltä määrääjän arvioinnin jälkeen. Itselläni on valtiovarainministeriön ajalta erittäin varoitettava kokemus: Ministeriö tilasi alaisen viraston arvioinnin. Kesken arvioinnin (noin 1 kk aloituksesta) arvioitava virasto teki saman konsulttiyrityksen kanssa sopimuksen kehittämiskonsultoinnista ja tekijöinä olivat samat konsultit!

Millä osa-alueilla valtion tietojärjestelmä-hankkeessa tarvitaan yhteisiä menetelmiä?

Yhteisten menetelmien eteen on tehty paljon työtä ja esimerkiksi järjestelmähankkeita koskevat tarjouspyynnöt ovat kehittyneet merkittävästi viime vuosien aikana. VYSE ja sen jälkeen JIT antavat hyvän pohjan hankinnoille ja sopimuksille. Hankesuunnitteluun ja määrittelyihin JHS 171 – 174 sekä arkkitehtuurimenetelmä tarjoavat hyvän pohjan.

Keskeinen ongelma-alue ja merkittävin aikataulujen venymisen ja kustannusten riistäytymisen syy on olematon vaatimusten hallinta. Valtionhallinnossa käy hyvin usein niin, että projekti avataan kokonaan heti sen jälkeen, kun hankinnasta on saatu tehtyä hankintapäätös tai sopimus. Mahdollisia syitä: demokraattinen työryhmätyöskentely, suppeiden asiantuntijanäkemyksen dominoivuus, heikko projektin johto, kustannukset ja aikataulut eivät työryhmien prioriteetteja, juridiikka korostuu jne.

Olisiko vaatimusten hallinta JHS:n tai vastaavan kohde?