



Valtion tietojärjestelmähankkeiden arviointitoiminnan kehittäminen

1.	Työryhmän suositukset	2
2.	Talouspoliittisen ministerivaliokunnan linjaukset 2010	3
3.	Tausta	4
3.1.	2004: TIME- työryhmän esitykset	5
3.2.	2006: Talouden ja voimavarojen osahanke	5
3.3.	2006: Valtion IT-strategia (Vnpp valtionhallinnon IT- toiminnan kehittämisestä 15.6.2006)	6
3.4.	2010: Tämänhetkinen tilanne	6
4.	Tarve arviointitoiminnan kehittämiseksi	8
5.	Arviointitoiminta Suomessa ja kansainvälisesti	9
6.	Arviointipilotit	10
6.1.	Arviointipilottien toteutus	10
6.2.	Arviointipiloteissa käytetyt kehikot	11
6.3.	Arviointipiloteista saadut kokemukset	11
7.	Arviointitoiminnan toiminta tavoitetilanteessa	14
7.1.	Tietojärjestelmähankkeiden hankesalkku virastoissa, ministeriöissä ja IT-konserniohjauksessa	14
7.2.	Hankkeiden arviointiprosessi	16
7.3.	Arviointitoiminto	17
7.4.	Arvioinnin raportointi	19
7.5.	Kustannukset	20

Liite 1: Työryhmän työstämä arviointikehikko

Liite 2: Mukautettu OGC:n arviointikehikko

Liite 3: ToTI:ssa käytetty arviointikehikko

Liite 4: PaPe- arvioinnissa käytetty, EU komission hankearviointikehikko

Liite 5: Arviointiraportti Häätäkeskuslaitoksen ToTi- hanke

<http://www.hare.vn.fi/upload/Asiakirjat/15835/131562.PDF>

Liite 6: Arviointiraportti Maanmittauslaitoksen Sähköisen kiinteistönvaihdannan hanke (SKV) oikeusministeriön kommenttein

<http://www.hare.vn.fi/upload/Asiakirjat/15835/131579.PDF>

Liite 7: Arviointiraportti oikeusministeriön yleisten tuomioistuinten asianhallinnan hanke ja oikeusministeriön täydennys hankevalmistelutilanteesta

<http://www.hare.vn.fi/upload/Asiakirjat/15835/131603.PDF>

Liite 8: Arviointiraportti Verohallinnon PaPe- hanke

<http://www.hare.vn.fi/upload/Asiakirjat/15835/132236.PDF>

Liite 9: ToTi- hankkeen arviointitiimin näkemykset arviointitoiminnan kehittämisestä

<http://www.hare.vn.fi/upload/Asiakirjat/15835/131575.PDF>

Liite 10: SKV hankkeen arviointitiimin näkemykset arviointitoiminnan kehittämisestä

<http://www.hare.vn.fi/upload/Asiakirjat/15835/131581.PDF>

Liite 11: OM:n yleisten tuomioistuinten asianhallinnan hankkeen arviointitiimin näkemykset arviointitoiminnan kehittämisestä

<http://www.hare.vn.fi/upload/Asiakirjat/15835/131991.PDF>

Liite 12: PaPe- hankkeen arviointitiimin näkemykset arviointitoiminnan kehittämisestä

<http://www.hare.vn.fi/upload/Asiakirjat/15835/132238.PDF>

Valtion tietojärjestelmähankkeiden arviointitoiminnan kehittäminen

1. Työryhmän suositukset

Työryhmä esittää, että

1. tietojärjestelmähankkeiden hankesalkku tulee ottaa käyttöön kaikissa virastoissa. Virastot velvoitetaan ylläpitämään hankesalkkua, johon on koottu kaikki viraston tietojärjestelmähankkeet sekä ne toiminnan kehittämisen hankkeet, joissa on osana tietojärjestelmähanke.
2. tulevassa julkisen hallinnon yhteentoimivuuden ja tietohallinnon ohjauksen lainsäädännössä velvoitetaan virastot toimittamaan tiedot tietojärjestelmähankkeistaan hallinnonalansa ministeriölle. Ministeriöiden on tämän jälkeen mahdollista ylläpitää hallinnonalansa tietojärjestelmien hankesalkkua.
3. jatkotyönä valtiovarainministeriön tulee selvittää vuoden 2011 loppuun mennessä, olisiko yhtenäinen menetelmä ja yhteinen tietojärjestelmä hankesalkun hallintaan virastoissa ja ministeriöissä tarpeellinen ja millä aikataululla yhteinen järjestelmä olisi käyttöön otettavissa. On myös arvioitava nykyisen, TTS- prosessissa käytössä olevan hankesalkun soveltuvuus uuteen toimintamalliin. Tätä varten asetetaan erillinen, poikkeihallinnollinen hanke. Tavoitteena on, että virasto omien hankkeidensa osalta, ministeriö hallinnonalansa osalta ja konserniohjaus koko valtionhallinnon osalta voisi nähdä hankkeiden edistymisen. Kokonaisuuksien hahmottaminen nykyisellään on hankalaa. Hankkeessa tulisi arvioida myös mahdollisuutta avata raportointi verkkopalveluksi, kuten esimerkiksi USA on tehnyt (it.usaspending.gov).
4. tietojärjestelmähankkeiden systemaattista arviointia lisätään. Virastot velvoitetaan huolehtimaan siitä, että kaikkia tietojärjestelmähankkeita sekä sellaisia toiminnan kehittämiseen liittyviä hankkeita, joissa on mukana tietojärjestelmän kehittäminen, arvioidaan niiden siirtyessä vaiheesta toiseen. Minimivaatimus on hankkeen toteuttama itsearviointi.
5. ministeriön on huolehdittava ulkopuolisten hankearviointien teettämisestä niistä hallinnonalan hankkeista, joiden kokonaisinvestointikustannus on suurempi kuin 5 miljoonaa euroa tai jotka ovat muuten merkittäviä (esim. perustietovarantohanke, merkittävä vaikutus kansalaisiin ja yrityksiin, paljon sidosryhmiä). Näiden hankkeiden arvioinnit toteutetaan mahdollisuuksien mukaan yhdessä valtiovarainministeriön arviointitoiminnon kanssa perustettavaa arvioijapoolia hyödyntäen.
6. asianomainen ministeriö ja valtiovarainministeriön IT- konserniohjaus voivat pyytää nähtäväkseen minkä tahansa tietojärjestelmähankkeen arvioinnin ja antaa hankkeesta lausunnon. Valtiovarainministeriö voi antaa lausuntoja kaikista tietojärjestelmähankkeista, mutta todennäköistä on, että valtiovarainministeriön IT-konserniohjaus keskittyy yli 5 miljoonan euron tai muutoin merkittäviin hankkeisiin. Lausunto annettaisiin riittävän aikaisessa vaiheessa, jotta sillä olisi vaikutusta, esimerkiksi tehtyjen arviointien perusteella esitutkimuksen jälkeen ja investoinnista ennen hankintaprosessin käynnistymistä. Mikäli ministeriö (tai virasto) ei hyväksy VM:n esittämää lausuntoa, asia vietäisiin sektoriministeriön esittelystä valtioneuvosto raha-asiaivaliokunnan ratkaistavaksi. Raha-asiaivaliokuntaan ei kuitenkaan tulisi viedä teknisiä kysymyksiä, vaan esim. kysymys hankkeen soveltuvuudesta valtion IT-strategiaan tai poikkeihallinnollisen hankkeen toteuttamisesta.
7. valtiovarainministeriön hallinnon kehittämisosastolle osaksi ValtIT- yksikköä perustetaan arviointitoiminto, joka suunnittelee yhteistyössä ministeriöiden kanssa

merkittävien tietojärjestelmähankkeiden arvioinnit, ylläpitää ja kehittää arviointitoimintaa sekä perustettavaa arvioijapoolia. Arviointitoiminto vastaa siitä, että merkittävien tietojärjestelmähankkeiden arviointiin on olemassa yhteinen arviointimenetelmä sekä että tietojärjestelmähankkeiden arviointiin ja hankehallintaan liittyviä JHS- suosituksia kehitetään. JHS- suositusten ensimmäiset versiot valmistellaan syksyllä 2010.

8. merkittävien tietojärjestelmien arviointia varten perustetaan arvioijapooli, johon ministeriöt ovat velvollisia osoittamaan hallinnonalaltaan kokeneita virkamiehiä. Arvioijille järjestetään lyhyt koulutus arviointiin. Yksittäisistä arviointitehtävistä sovitaan aina VM:n ja arvioijan sekä hänen esimiehensä kanssa erikseen. VM vastaa arvioijien koulutuksen kustannuksista, mutta varsinainen arviointi tehdään virkatyönä.
9. Valtiokonttori (VIP) valtiovarainministeriön tilaamana ja ohjaamana kehittää ja ylläpitää tietojärjestelmähankkeiden ohjeistoa sekä huolehtii siitä, että käynnistyville hankkeille on tarjolla koko hankeryhmälle soveltuvaa koulutusta hankkeiden käynnistyessä. Koulutus on tarpeen sekä tietohallintohenkilöstölle että erityisesti hankkeeseen osallistuville tietojärjestelmän omistajille, vastuuhenkilöille sekä tuleville käyttäjille, jotka mahdollisesti ovat ensimmäistä kertaa osallistumassa tietojärjestelmän kehittämishankkeeseen.
10. VM valmistelee yhdessä HAUS kehittämiskeskuksen kanssa tietojärjestelmien kehittämiseen liittyvän osuuden laajentamista johdon koulutusohjelmissa JUST, JOKO ja VIRE erityisesti hankesalkun strategisen hallinnan ja hankkeiden ohjauksen osa-alueilla.
11. jatkotyönä valmistellaan arviointikehikko EU komissiossa käytettävän hankearviointimallin pohjalta¹ (liite 4.) ja siitä tehdään JHS- suositus. Hankkeita arvioidaan kolmesta näkökulmasta: tehokkuus, toteutettavuus ja vaikuttavuus
12. jatkotyönä päivitetään JHS- suosituksia ja valmistellaan puuttuvat suositukset ja ohjeet seuraaville osa-alueille:
 - Kustannus- hyöty- vaikuttavuusanalyysi, joka sisältää tietojärjestelmän elinkaarikustannusten arvioinnin, toiminnan ja tietojärjestelmän kehittämisellä saatavien hallinnon tuottavuus- ja muiden hyötyjen sekä kansalaisille ja yrityksille aiheutuvien vaikutusten arvioinnin. Kehittämisessä hyödynnetään SAd- ohjelman valmistelutyössä saadut kokemukset. Hyötyjen ja vaikutusten toteutumisen varmistamiseksi menetelmän tulee sisältää myös vaikutusketjujen analyysi: mitä viraston/ laitoksen, muiden virastojen ja sidosryhmien on tehtävä, jotta hyödyt ja vaikuttavuus toteutuisi. Arviot kustannuseristä ja hyötypotentiaalista tulisi tehdä, vaikka tarkkoja lukuja ei vielä olisikaan käytettävissä.
 - Hankkeen riskienhallintamalli hankkeen koko elinkaaren ajalle.
 - Hankkeen toteutuksen kattava vaatimustenhallintamalli, joka kytkee toiminnalliset tavoitteet sekä hankkeesta saatavat hyödyt ja vaikutukset yksittäisiin vaatimuksiin.
 - Suositellaan virastoja käyttämään vakiintuneita hankehallintamalleja, esim. PRINCE2.

2. Talouspoliittisen ministerivaliokunnan linjaukset 2010

Hallitus hyväksyi maaliskuussa 2009 sähköisen asioinnin ja tietoyhteiskuntakehityksen vauhdittamista koskevan kannanoton, jonka mukaan hallitus vauhdittaa Suomen tietoyhteiskuntakehitystä ja sähköisten asiointipalveluiden leviämistä kolmella toimintakokonaisuudella: jatkamalla Arjen tietoyhteiskuntaohjelmaa, käynnistämällä

¹ European Commission, Directorate-General for the Budget (2004): Evaluating EU Activities: A practical guide for the Commission services. http://ec.europa.eu/budget/library/publications/financial_pub/eval_activities_en.pdf

Sähköisen asioinnin ja demokratian ohjelman sekä uudelleen organisoimalla julkisten tietojärjestelmien määrittely, hankinta ja ylläpito.

Kannanottoon perustuen valtiovarainministeriö asetti huhtikuussa 2009 Sähköisen asioinnin ja demokratian vauhdittamisohjelman (SADe). Ohjelman tavoitteena on edistää sähköistä asiointia ja kehittää koko julkisen hallinnon tietojärjestelmien yhteentoimivuutta. Talouspoliittinen ministerivaliokunta päätti 16.6.2009 SADe-ohjelman toteuttamiseen liittyvien toimenpiteiden linjauksista. Linjaukset liittyvät laajojen sähköisen asioinnin ja demokratian palvelukokonaisuuksien toteuttamiseen, valtion konsernimaisen tietohallintotoiminnan ohjauksen ja johtamisen terävöittämiseen sekä kuntien ja valtion tietojärjestelmäyhteistyön organisointiin.

Osana konserniohjauksen kehittämistä valtiovarainministeriön johdolla luodaan valtion tietojärjestelmähankkeille yhtenäinen arviointimenetelmä ja perustetaan valtiovarainministeriöön arviointitoiminto, joka vastaa valtion keskeisten tietojärjestelmähankkeiden toteuttamiskelpoisuuden, kustannuslaskelmien realistisuuden ja strategian mukaisuuden arvioinnista. Merkittävät tietojärjestelmähankkeet voivat edetä vain, jos arviointitoiminto puoltaa hankkeen jatkamista. Lisäksi vahvistetaan ministeriöiden roolia hallinnonalansa keskeisten hankkeiden päätöksenteossa ja ohjauksessa.

Valtiovarainministeriö asetti 30.10.2009 valtion tietojärjestelmähankkeiden arviointitoiminnon käynnistäminen -hankkeen.

Hankkeen tavoitteena oli luoda valtion tietojärjestelmähankkeille yhtenäinen arviointimenetelmä ja perustaa valtiovarainministeriöön arviointitoiminto. Arviointitoiminto tuli käynnistää 1.1.2010 ja toimintaa seurata ja valmistella mahdollisia muutoksia. Arviointitoiminnon ja arviointimenetelmään liittyvän tukimateriaalin tavoitteena on varmistaa hankkeiden menestyksellisen läpivientä. Hankkeille tulisi laatia käynnistämävaiheessa realistinen kustannus-hyötylaskelma sekä toteutussuunnitelma. Hankkeiden tulisi myös noudattaa konsernilinjauksia.

Hankkeen tehtävänä oli arviointitoiminnon suunnittelu, käynnistäminen ja seuranta sekä laatia tarvittava tukimateriaali hallinnonalojen ja virastojen käyttöön. Hankkeessa tuli lisäksi suunnitella arviointitoiminto osaksi budjetointiprosessia ja määritellä eri toimijoiden roolit prosessissa. Hankkeen tuli lisäksi arvioida ja huolehtia tarvittavista muutoksista säännöksiin, määräyksiin tai ohjeistuksiin ja toimittaa lainsäädännön muutosehdotukset julkisen hallinnon tietohallinnon yhtenäistämishankkeelle.

Hanketta varten asetettiin työryhmä. Työryhmän puheenjohtajaksi määrättiin valtion IT-johtaja Yrjö Benson. Työryhmän jäseniksi määrättiin neuvotteleva virkamies Tomi Hytönen (VM), hankepäällikkö Anne Niemi (TEM), lainsäädäntöasiantuntija Pasi Ovaska (VM), erityisasiantuntija Olli-Pekka Rissanen (VM), tietohallintojohtaja Aki Siponen (PLM) ja budjettineuvos Helena Tarkka (VM). Anne Niemen tilalle nimettiin 30.11.2009 alkaen kehittämispäällikkö Petteri Ohvo (TEM) ja 18.2.2010 alkaen tarkastaja Piia Rekilä (TEM).

Työryhmän sihtereiksi määrättiin neuvotteleva virkamies Arja Terho (VM) ja finanssisihteeri Tanja Rantanen (VM).

3. Tausta

3.1. 2004: TIME- työryhmän esitykset

Valtion tietohallinnon menettelytapoja kehittäneen työryhmän (TIME) raportissa 30.9.2004 esitettiin mm. seuraavaa:

”Sekä yhteiset että virastokohtaiset kehityshankkeet koordinoidaan ja päätökset toteutettavista hankkeista tehdään ennalta määriteltyjen päätöksentekokriteerien pohjalta. Ydintoimintoja tukevat ministeriö- tai virastokohtaiset IT-kehityshankkeet auditoidaan IT-toiminnan johtoryhmällä tai hallinnonalan tietohallinnon johtoryhmällä yhteensopivuuden varmistamiseksi.

Kehityshankkeet otetaan mukaan suunnitteluun jo TTS-vaiheessa ja hankkeiden yhteensopivuus on varmistettava, ennen kuin ne tuodaan tulossopimus- ja budjettineuvotteluihin. Yhteisten palveluiden tuottamisen osalta hankkeet sisällytetään valtion IT-toiminnan johtamisyksikön hallinnonalan TTS:ään, määrärahaakehyksiin, tulossopimuksiin ja budjettiin.”

”Yhdenmukainen hankkeiden ohjaus ja hankesalkku päätöksenteon tueksi

Talousohjauksen ja tuloksellisuuden seurantamallin keskeinen osa on yhdenmukaisesti toimiva hankeohjauksen toimintamalli kaikilla valtion IT-toiminnan tasoilla. IT-hankesuunnitelmat ja kustannushyötylaskelmat yhdenmukaistetaan, ja näistä laaditaan IT-hankkeisiin

soveltuvat esimerkit ja mallit valtion budjettiohjeiden pohjalta. Hankkeiden suunnitteluvaiheessa niistä laaditaan ohjausmallin mukaisesti yhdenmukaiset ja realistiset kehityssuunnitelmat ja kustannushyötylaskelmat. Ohjausmallin käyttöönottovaiheessa hallinnonaloja valmennetaan ja tuetaan hankesuunnitelmien ja kustannushyötylaskelmien tekemisessä.”

3.2. 2006: Talouden ja voimavarojen osahanke

TIME- raportin jatkotyössä IT-strategian valmisteluvaiheessa työskennellyt Talouden ja voimavarojen osahanke esitti mm.:

”Valtiosyhteisön näkökulman varmistamiseksi tulisi ehdotettuun uuteen tietohallintolakiin ottaa valtuus tarvittaessa asetuksella säätää määrämuotoisesta lausunto tai päätöksentekomenettelystä tietojärjestelmähankkeissa. Asetuksella voitaisiin säätää, että ministeriön tulisi päättää hankintaprosessin aloittamisesta tai pyytää valtiovarainministeriön lausunto niistä hankinnoista, jotka eivät kuulu nyt valmistelussa olevan talousarviolain 22a§:n muutoksen mukaisiin yhteisesti kilpailutettaviin hankintoihin ja jotka

- a) ovat hankinta-arvoltaan vähintään 5 miljoonan euron tietojärjestelmähankinnoista ja muista IT-investoinneista tai
- b) edellyttävät sitoutumisesta lisenssi- tai tietojärjestelmien ylläpito- tai käyttöpalvelusopimukseen tai vastaavaan sopimukseen, jos sopimuksesta ja muista sopimukseen liittyvistä menoista koko sopimuskaudella aiheutuu valtiolle menoja yhteensä vähintään 5 miljoonaa euroa. ”.

”Valtion IT-toimintaa koskevaa taloudellista tietoa kerätään ja hallitaan seuraavasti

- a) Viraston tai laitoksen sekä hallinnonalan toiminta- ja taloussuunnitelmissa esitetään keskeiset tiedot IT-järjestelmien kehittämis- ja investointihankkeista yhtenäisellä tavalla (esim. lomakkeella). IT-kehittämis- ja -investointihankkeet, jotka ovat yli 1,5 miljoonaa euroa, sisällytetään erillisinä

hankkeina toiminta- ja taloussuunnitelmiin. TTS-ohjeissa annetaan tästä tarkemmat ohjeet.

- b) Valtion IT-toiminnan johtamisyksikkö antaa tarvittaessa lausunnon merkittävistä tietojärjestelmähankkeista hallinnonalojen kehusehdotusten sekä budjettiehdotusten käsittelyn yhteydessä.
- c) Kustannuslaskennan ja kirjanpidon prosesseja ja järjestelmiä kehitettäessä otetaan huomioon lisääntyvä tietotarve IT-toiminnan käyttökustannuksista. Valtiovarainministeriö yhdessä Valtiokonttorin kanssa kehittää ja yhtenäistää käyttökustannusten laskentaa ja raportointia. ”

”Merkittävimmät IT-hankkeet kootaan yhtenäisin kuvauksin valtion IT-toiminnan johtamisyksikön ylläpitämään hankesalkkuun.

- a) Hanketta pidetään merkittävänä, jos sen kokonaiskustannusarvio on yli 1,5 miljoonaa euroa tai hankkeen vaikutukset ovat muutoin laaja-alaiset tai merkittävät.
- b) Hankesalkku sisältää sekä meneillään olevat että suunnittelukaudella alkavat hankkeet, joista kustakin ilmenee ainakin seuraavat tiedot:
 - hankkeen tarkoitus
 - tavoitteet (mittarit) ja hyödyt
 - aikataulu
 - investointikustannukset (eriteltyinä)
 - vuosittaiset käyttökustannukset (eriteltyinä)
 - hankkeen kustannus-/ hyötyanalyysi.
- c) Hankesalkkua käsitellään suunnittelukierrosten yhteydessä sekä tarvittaessa muulloinkin valtion IT- johtoryhmässä ja valtionhallinnon IT-toimintojen koordinaatioryhmässä (VITKo).
- d) IT-toiminnan johtamisyksikkö antaa tarvittaessa lausunnon hankesalkun hankkeiden kiireellisyydestä.”

3.3. 2006: Valtion IT-strategia (Vnpp valtionhallinnon IT- toiminnan kehittämisestä 15.6.2006)

Valtion IT-strategiassa on esitetty mm. seuraavaa:

”IT-hallinta- ja ohjausmenettelyt

Valtionhallinnossa on käytössä yhtenäiset IT-toiminnan hallintamenettelyt. Tietohallinto-investointien kustannukset ja muut vaikutukset arvioidaan ja raportoidaan yhtenäisin menetelmin. Merkittävät hankkeet on koottu keskitettyyn IT-hankesalkkuun, ja ne käsitellään osana tulosohjaus-, TTS- ja budjettiprosesseja. Tietojärjestelmien uudistamissuunnitelmat sisällytetään strategia-asiakirjoihin.

Tietojärjestelmät ovat yleisesti tuettua tekniikkaa. Ylläpitokustannusten ja investointien kehittymistä seurataan. Jatkuvien IT-kustannusten budjetointiin ja seurantaan on olemassa yhteiset menettelyohjeet ja ratkaisut.

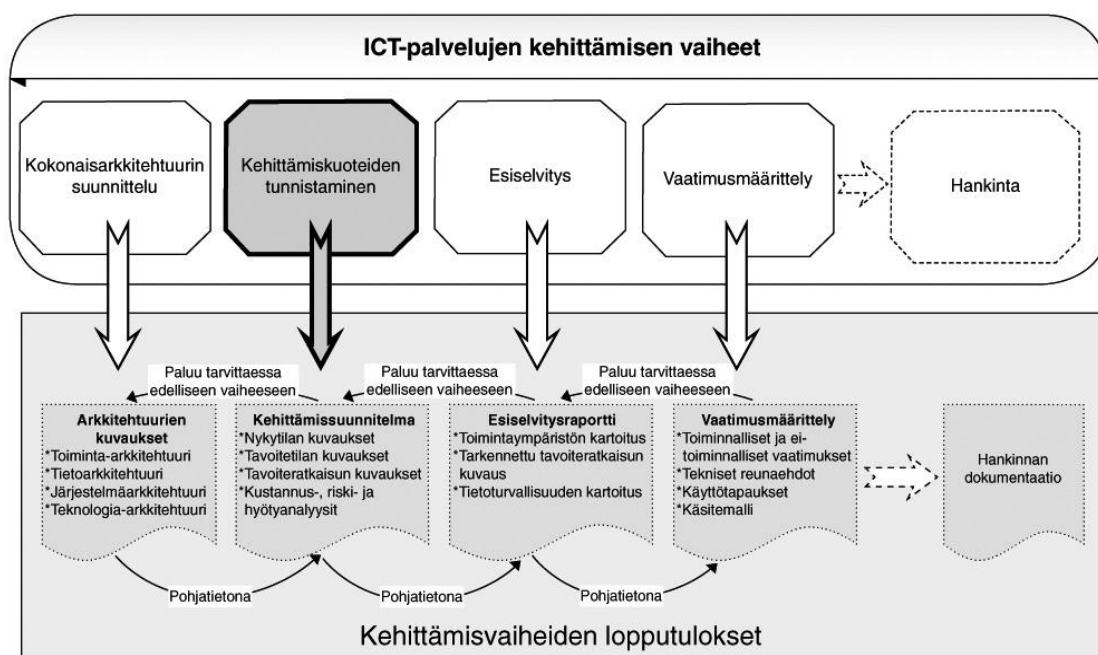
Hankehallintaan, tietojärjestelmien määrittelyyn ja dokumentointiin sekä palveluhankintoihin on määritelty yhteiset hyväksi todetut menetelmät, joita käytetään sekä yhteisten IT-palveluiden hankinnassa että virastojen ydintoimintaan liittyvien hankkeiden hallinnassa. ”

3.4. 2010: Tämänhetkinen tilanne

Edellä esitetyistä menettelyistä on toteutunut valtionhallinnon IT- hankesalkku, johon kerätään TTS- prosessissa määrämuotoisilla Excel- lomakkeilla tiedot kaikista valtionhallinnon yli 1 ME:n ylittävistä IT- hankkeista. Hankkeen sisällöstä, tavoitteista ja hyödyistä on lyhyet sanalliset kuvaukset. Kustannusarviot hankkeesta ja ylläpitokustannuksista on eritelty vuosittain, kustannuslajeittain (hankinnat/henkilötyö). Hankesalkun hyödyntäminen on toistaiseksi ollut varsin rajallista, hanketietoja on käytetty lähinnä TTS- ja TAE- käsittelyissä taustatietoina. Lupamenettelyä hankkeiden käynnistämiseen ei ole, sillä tietohallintolain valmistelu ei edennyt työryhmävaihetta pidemmälle vuonna 2006.

Yhtenäisiä IT- toiminnan hallintamenettelyjä ei ole valtionhallintoon luotu. Vuodenvaihteessa 2008/2009 tehdyn tietohallintokyselyn mukaan yleisiä tietohallinnon toimintamalleja/ viitekehyksiä (IT Governance) sovellettiin 33 virastossa kysymykseen vastanneista 105 virastosta. Viitekehyksistä ITIL (Information Technology Infrastructure Library) on käytössä 33 organisaatiossa, COBIT (Control Objectives for Information and Related Technology) 7 organisaatiossa ja tietotekniikan palveluiden hallinnan standardi ISO 20000 viidessä organisaatiossa. Päätöksiä yhden tai useamman viitekehyksen käyttöönotosta on tehnyt viitisenkymmentä organisaatiota.

Julkisen hallinnon tietohallinnon suosituksissa (JHS- suositukset) on kuvattu suositeltavat menettelyt hankkeen käynnistämisestä hankintamenettelyihin.



Kuva 1: ICT- palvelujen kehittäminen JHS- suosituksissa

Hankkeen käynnistämiseen liittyvistä vaiheista on JHS- suosituksia tehty ICT- palvelujen kehittämisen kokonaisuudessa seuraavasti:

- Kehittämiskohteiden tunnistaminen (JHS 171), joka sisältää mallit
 - o Organisaatio-, sidosryhmä- ja liittymä -kuvaukset
 - o Tarveluettelo
 - o Mittarit ja hyödyt
 - o Kustannus-hyöty-analyysi
- Esiselvitys JHS 172, joka sisältää mallit
 - o Sisällysluettelo

- o Konversio
- Vaatimusmäärittely JHS 173, joka sisältää mallit
 - o Käyttötapauslomake
 - o Vaatimusluettelo

Kokonaisarkkitehtuurin menetelmäsuositus julkaistaan JHS- suosituksena loppuvuodesta. ICT- palvelujen kehittämiseen liittyvien JHS- suositusten kokonaisuutta on kehitetty vahvasti vuonna 2009 ja 2010. Tämän vuoksi suositusten hyödyntäminen valtionhallinnon hankkeissa on ollut vähäistä, eikä palautetta suositusten käytettävyydestä ole vielä saatu. Hankkeen hallinnasta ei ole tällä hetkellä olemassa suositusta.

JHS- suositukset on tehty IT- hankintaehdoista (JHS 166) ja neuvottelumenettelyjen käytöstä ICT- hankinnoissa (JHS 167). Hankintaan liittyvät JHS- suositukset ovat laajassa käytössä valtionhallinnossa.

4. Tarve arviointitoiminnan kehittämiseksi

Epäonnistumiset isoissa tietojärjestelmähankkeissa ja vaikeudet hankkeiden rahoitus- päätösten tekemisessä TTS- ja budjettiprosesseissa ovat merkittävimmät vaikuttimet hankkeiden arviointitoiminnan kehittämiseksi. Epäonnistuneeksi tietojärjestelmähanke on luokiteltu, jos se ei ole pysynyt alunperin määritellyssä aikataulussa ja kustannusarviossa tai se ei ole pystynyt tuottamaan suunniteltua tietojärjestelmää tai tietojärjestelmältä odotettuja hyötyjä ja vaikuttavuutta ei ole saavutettu. Tietojärjestelmähankkeiden arvioinnissa syntyvälle tiedolle on tarvetta myös kehys- ja talousarviovalmistelussa. Rahoituspäätöksiä tehtäessä joudutaan priorisoimaan hankkeita, jolloin tarvitaan arvio hankkeen mahdollisuuksista saavuttaa sille asetetut tuottavuus- ja vaikuttavuustavoitteet.

Arviointitoiminnan kehittäminen kytkeytyy osaksi julkisen hallinnon tietojärjestelmien yhteentoimivuuden ja ohjauksen lisäämistä. Tietojärjestelmähankkeiden arvioinnilla osaltaan varmistetaan ja edistetään yhteentoimivuutta ja yhtenäistä toimintaa.

Jälkikäteisarvioinnissa kustannus- ja aikataulutavoitteiden toteutumisen arviointi pystytään yleensä tekemään tarkkaan suunnitelmia ja toteumia vertailemalla. Haastavampaa sen sijaan on toteutetun tietojärjestelmän vaatimustenmukaisuuden sekä tavoiteltujen hyötyjen ja vaikutusten toteutumisen arviointi. Kaikkein haastavinta on kustannusten, aikataulujen, hyötyjen ja vaikutusten arviointi siinä vaiheessa kun hanketta vasta ollaan käynnistämässä ja sille ollaan hakemassa rahoitusta.

Tietojärjestelmän kehittämishanke on usein myös toiminnan kehittämishanke. Toisaalta nykyisin on myös vaikea löytää sellaista toiminnan kehittämisen hanketta, jossa ei ole osana tietojärjestelmän kehittäminen. Kun hanketta käynnistetään, on yleensä tunnistettu kehitettävä toiminto, kehittämispotentiaali ja sen nykytilan ongelmat. Se, millainen tietojärjestelmä uuden toimintamallin tueksi tarvitaan ja miten ja millaisin vaatimusmäärittelyin tietojärjestelmäpalvelut toteutetaan, on vielä avoin kysymys. Tämän vuoksi olisikin tärkeää hyväksyä arviointien tarkentuminen sitä mukaa, kun ratkaisut järjestelmän toteuttamisesta täsmen- tyvät. Esimerkiksi tietojärjestelmäpalvelun hankintamalli vaikuttaa ratkaisevasti investointi- ja ylläpitokustannusten suhteeseen siinäkin tapauksessa, että järjestelmän palvelut ovat täsmälleen samat. Erilaisia hankintamalleja on useita: itse tekemisestä kokonaispalveluna ostamiseen. Useimmat hankkeet sijoittuvat kuitenkin näiden välimaastoon.

Rahoituspäätösten tekemisen näkökulmasta on tärkeää pystyä arvioimaan hankkeita ja erityisesti niiden kokonaiskustannuksia, hyötyjä ja vaikutuksia mahdollisimman aikaisessa vaiheessa. Hankkeen ideointi ja esitutkimusvaiheet ovat myös hankkeen onnistumisen kannalta ratkaisevia: merkittävä osa hankkeen kustannuksista ja hyödyistä kiinnitetään näissä vaiheissa tehdyillä päätöksillä. Hankkeen myöhemmissä vaiheissa on vaikea korjata tässä vaiheessa tehtyjä virheitä. Toisaalta hanke voi ajautua vaikeuksiin myöhemmissä vaiheissa, vaikka alkutyö olisikin tehty huolellisesti.

5. Arviointitoiminta Suomessa ja kansainvälisesti

Suomessa merkittävien tietojärjestelmähankkeiden jälkikätestarkastuksia sekä joitakin hankkeiden aikaisia tarkastuksia on tehnyt ansiokkaasti Valtiontalouden tarkastusvirasto, VTV. Merkittävässä hankkeissa ovat virastot ja niitä ohjaavat ministeriöt satunnaisesti käyttäneet ulkopuolisia arviointia. Suomessa systemaattisimmin tietojärjestelmähankkeita arvioidaan puolustusvoimissa, jossa on käytössä nk. tietohallintopäätösmenettely. Tietohallintopäätösmenettelyssä hankkeita arvioidaan johtamisjärjestelmäkeskuksen TKK:n kanssa kehittämän tuloksellisuuden arviointimallin (TULA-malli) mukaisesti aina, kun hankkeet siirtyvät vaiheesta toiseen.

Iso-Britanniassa (UK) menetelmien kehittäminen hankkeiden hallintaan ja arviointiin on ollut vahvaa. Syynä tähän on edelläkävijän rooli palvelujen yksityistämisestä ja muutamat massiiviset epäonnistumiset tietojärjestelmä- ja muissa kehittämishankkeissa. Menetelmien kehittämistä tehdään Treasuryn alaisuudessa toimivassa virastossa Office of Government Commerce (OGC). Merkittävien hankkeiden arviointiin UK:ssä on käytössä kaksi erillistä menettelyä: Gateway –review ja MPRG- Major Projects Review Group. Gateway- review :ssä pyritään varmistamaan hankkeen onnistumisen edellytykset. MPRG puolestaan palvelee budjettiprosessia rahoituspäätösten teossa.

Gateway- review on hyvin määrämuotoinen arviointi, joka tehdään vertaisarviointina yksityisen sektorin ja julkisen sektorin edustajista kootun arviointitiimin toimesta. Arviointitiimi muodostetaan kutakin hankearviointia varten arvioijapooliin ilmoittautuneista ja arviointiin koulutetuista kokeneista virkamiehistä. Arviointi tehdään muutaman päivän aikana hankkeen materiaaleihin tutustumalla ja haastatteluin hankkeen siirtyessä vaiheesta toiseen, yhteensä 6 arviointia/hanke. Arviointiraportti esitellään hankkeelle ja sen omistajalle. Raportit eivät ole julkisia, joskin tästä periaatteesta on jouduttu luopumaan ainakin sähköisen henkilökortin arvioinnin osalta, sillä perusteita salassapidolle ei ole hallinto-oikeudessa löytynyt. Menettely on pakollinen keskushallinnon merkittäville hankkeille.

MPRG tekee arvioinnit rahoituspäätöstä varten. Näitä arvioita tekevät OGC:n virkamiehet arviointia varten kehitetyn arviointikehikon mukaisesti. Aina ennen MPRG arviointia tulee olla asianmukaiset Gateway Review’t tehtynä. OGC:ssä on vahva näkemys siitä, että nämä kaksi arviointinäkökulmaa (hankkeen onnistumisen edellytyksien arviointi/budjettiprosessin tukeminen) soveltuvat huonosti samaan arviointiprosessiin.

Vastaavanlainen käytäntö on myös Uudessa- Seelannissa, joka on yksi Gateway Review – arviointiprosessin käyttöön ottanut maa. Uudessa- Seelannissa rahoituspäätöksiä tukeva arviointi on IQA (Independent Quality Assurance), joka on jo ennen Gateway Review-prosessin käyttöönottoa ollut pakollinen isoille, yli 8 M€ hankkeille. Yli 13 M € hankkeille vaaditaan molemmat arvioinnit aina kun hanke siirtyy vaiheesta toiseen.

OGC:n kehittämät menetelmät ovat aiemmin levinneet laajasti sekä julkisen hallinnon että yksityisen sektorin käyttöön kansainvälisesti. Tästä esimerkkejä ovat mm. ITIL tietohallinnon hallintamenettelynä ja PRINCE2 hankehallinnan menetelmänä. Gateway Review arviointimallikin näyttäisi tulevan käyttöön ainakin julkisessa hallinnossa useissa maissa.

Yhdysvalloissa merkittävien tietojärjestelmähankkeiden tiedot ovat hallinnonaloittain nähtävissä julkisessa portaalisessa (it.usaspending.gov). Arvioinnit hankkeiden tilasta tekee hallinnonalan tietohallintojohtaja, joka esiintyy portaalisessa nimellään ja valokuvallaan. Kaikista tietojärjestelmähankkeista on portaalista nähtävissä hankkeen tilannearvion lisäksi myös mm. tietojärjestelmätoimittajien kanssa tehdyt hankintasopimukset.

6. Arviointipilotit

6.1. Arviointipilottien toteutus

Arviointitoiminnan kehittämishankkeessa toteutettiin neljä arviointipilottia huhtitoukokuun 2010 aikana. Arvioitavat hankkeet olivat:

1. TOTI, Hätäkeskuslaitoksen toiminnan ja tietojärjestelmän kehittämishanke
2. SKV, Maanmittauslaitoksen Sähköisen kiinteistövähdannan hanke
3. PaPe, Verohallinnon Paperiton prosessi hanke
4. Oikeusministeriön syyttäjälaitoksen ja yleisten tuomioistuinten asianhallintahanke

Kaikki neljä arvioitavaa hanketta olivat siinä vaiheessa, jossa konserniohjauksen näkökulmasta arvioinnilla on eniten merkitystä. TOTI- hankkeessa oli tehty vaatimusmäärittely ja meneillään oli hankintaprosessi. SKV- hankkeessa oli tehty esitutkimusaineisto työryhmätyöskentelynä hallituksen esityksen muotoon vuonna 2006. Hallituksen esitystä oli saatujen lausuntojen jälkeen virkamiesvalmisteluna muokattu uudeksi hallituksen esitykseksi, joka oli arvioinnin alkaessa lausuntokierroksella. PaPe- hanke oli käynnistymässä uudelleen oltuaan pysäytettynä esitutkimuksen jälkeen. OM:n asianhallintahanke oli valmistellut työryhmätyönä esitutkimuksen hankkeesta, jota oltiin arvioinnin aikana käynnistämässä. Hankkeiden arviointiraportit ja niihin tulleet hankkeiden omistajien kommentit on luettavissa hankkeen sivuilta valtioneuvoston hankerekisteri HARE:sta:

http://www.hare.vn.fi/mAsiakirjojenSelailu.asp?h_iID=15835&tVNo=4&sTyp=Selaus

Arviointipilotit toteutettiin arvioimalla hankkeissa tuotettua materiaalia ja haastattelemalla hankkeiden avainhenkilöitä ja sidosryhmiä. Kullekin arviointipilotille nimettiin arviointitiimi, jossa oli 3 arvioijaa: 2 valtionhallinnon asiantuntijaa ja yksi konsultti. Arviointitiimin tehtävänä oli arvioida kohteena olevan tietojärjestelmähankkeen onnistumisen edellytyksiä sekä kehitettävällä uudella toimintamallilla ja tietojärjestelmällä tavoiteltavien hyötyjen realistisuutta. Arvioinnin kestoksi oli arvioitu etukäteissuunnittelun lisäksi 1 suunnittelukokous, 2 päivää arviointia ja arvioinnin raportin kirjoittaminen.

Arviointiraporttien luonnosten valmistuttua hankkeen ydintoimijoille järjestettiin raporttiluonnosten kommentointitilaisuus. Lopulliset raportit ja niihin tulleet hankkeen ydintoimijoiden kommentit lähetettiin kaikille haastatelluille, julkaistiin VM:n sivuilla ja raportteja esiteltiin pyynnöstä hankkeiden sidosryhmille.

Varsinaisen hankearvioinnin lisäksi konsultin tehtävänä oli antaa arviointitoiminnan kehittämishankkeelle näkemys siitä, mitä hyötyjä arviointitoiminnasta olisi saatavissa, mihin suuntaan sitä tulisi kehittää ja millä osa-alueilla valtionhallinnossa olisi hyötyä yhtei-

sistä menetelmistä tietojärjestelmien kehittämishankkeissa. Arviointipilottien konsultit valittiin minikilpailutuksen jälkeen Hanselin puitesopimusta. Konsultteja valittiin neljästä eri yrityksestä, yksi kullekin arviointipilotille, jotta saataisiin näkemystä yksityisen sektorin arviointimalleihin ja käytäntöihin. Konsulttien työpanos oli 10-12 h/arviointipilotti.

6.2. Arviointipiloteissa käytetyt kehikot

Valtionhallinnossa ei ole valmista arviointikehikkoa käytettäväksi arvioinneissa. Arviointitiimeille annettiin käyttöön työryhmän työstämä luettelo arviointikohteista (liite 1.) ja hankkeessa taustatukea antaneen OGC:n kokeneen arviointitoiminnan kehittäjän ja hankearvioijan John Tuckettin hankkeelle laatima arviointikehikko (mukautettu OGC:n arviointikehikko), (liite 2.) Lisäksi arviointitiimeille annettiin mahdollisuus käyttää muitakin arviointikehikoita. Tavoitteena oli saada laajempi näkemys käytössä olevista käyttökelpoisista arviointikehikoista.

TOTI- arvioinnissa käytettiin arviointitiimin konsultin ehdotuksen pohjalta työstämää arviointikehikkoa (liite 3.) SKV ja Oikeusministeriön asianhallinnan hankkeiden arvioinneissa käytettiin mukautettua OGC:n kehikkoa ja Verohallinnon PaPe –hankkeen arvioinnissa käytettiin EU komission hankearviointimalliin pohjautuvaa kehikkoa (liite 4.), jossa hanketta arviointiin kolmesta näkökulmasta: tehokkuus, toteutettavuus ja vaikuttavuus.

6.3. Arviointipiloteista saadut kokemukset

Käytännön järjestelyt

Arviointipilottien toteuttaminen oli haasteellista, sillä arviointi tuli hankkeisiin uutena, ylimääräisenä komponenttina. Tämän vuoksi ongelmia aiheutui käytännön järjestelyistä: arviointien ajoittaminen lyhyellä aikavälillä sekä oikeiden haastateltavien ja materiaalien löytäminen lyhyellä aikavälillä. Tuhkapilvikin osui arviointiajankohtaan ja vaikeutti osaltaan haastattelujen tiivistä järjestämistä.

Haastateltavia lähestyttiin lyhyellä sähköpostiviestillä, jossa kerrottiin arviointitoiminnan kehittämisestä ja pilottihankkeen arvioinnista. Tämä on osoittautui liian vähäiseksi etukäteisinformaatioksi, sillä kaikilla haastateltavilla ei ollut riittävää tietoa siitä, mitä ollaan tekemässä ja miksi. Mikäli tämäntyyppistä arviointia jatketaan, tulisi arvioinnin suunnittelu aloittaa aiemmin. Tarvittavan materiaalin ja haasteltavien kartoitus tulisi tehdä hyvissä ajoin, jotta haastatteluista saadaan tiivis parin päivän paketti ja että haastateltavat ovat tietoisia arvioinnin sisällöstä ja luonteesta haastateltaviksi tullessaan. Haastatteluissa käytettiin myös videohaastattelua ja puhelinkonferenssia. Kokemukset molemmista olivat hyviä.

Arviointipiloteissa toteutetut palautepalaverit arviointiraportin luonnosvaiheessa hankkeen ydintoimijoille osoittautuivat erittäin hyödyllisiksi. Niissä voitiin aidosti keskustella hankkeesta, sen onnistumisen edellytyksistä ja mahdollisista arvioinnissa tapahtuneista väärien ymmärryksistä.

Menetelmät

Työryhmä esittää, että

- jatkotyönä valmistellaan arviointikehikko EU komissiossa käytettävän hankearviointimallin pohjalta (liite 4.) ja siitä

tehdään JHS suositus. Hankkeita arvioidaan kolmesta näkökulmasta: tehokkuus, toteutettavuus ja vaikuttavuus.

- jatkotyönä päivitetään JHS- suosituksia ja valmistellaan puuttuvat suositukset seuraaville osa-alueille:
 - Kustannus- hyöty- vaikuttavuusanalyysi, joka sisältää tietojärjestelmän elinkaarikustannusten arvioinnin, toiminnan ja tietojärjestelmän kehittämisellä saatavien hallinnon tuottavuus- ja muiden hyötyjen sekä kansalaisille ja yrityksille aiheutuvien vaikutusten arvioinnin. Kehittämisessä hyödynnetään SAdE-ohjelman valmistelutyössä saadut kokemukset. Hyötyjen ja vaikutusten toteutumisen varmistamiseksi menetelmän tulee sisältää myös vaikutusketjujen analyysi: mitä viraston/ laitoksen, muiden virastojen ja sidosryhmien on tehtävä, jotta hyödyt ja vaikuttavuus toteutuisi. Arviot kustannuseristä ja hyötypotentiaalista tulisi tehdä, vaikka tarkkoja lukuja ei vielä olisikaan käytettävissä.
 - Hankkeen riskienhallintamalli hankkeen koko elinkaaren ajalle.
 - Hankkeen toteutuksen kattava vaatimustenhallintamalli, joka kytkee toiminnalliset tavoitteet sekä hankkeesta saatavat hyödyt ja vaikutukset yksittäisiin vaatimuksiin.
 - Suositellaan virastoja käyttämään vakiintuneita hankehallintamalleja, esim. PRINCE2.
- Valtiokonttori (VIP) valtiovarainministeriön tilaamana ja ohjaamana kehittää ja ylläpitää tietojärjestelmähankkeiden ohjeistoa sekä huolehtii siitä, että käynnistyville hankkeille on tarjolla koko hankeryhmälle soveltuvaa koulutusta hankkeiden käynnistyessä. Koulutus on tarpeen sekä tietohallinto-henkilöstölle että erityisesti hankkeeseen osallistuville tietojärjestelmän tuleville käyttäjille, jotka mahdollisesti ovat ensimmäistä kertaa osallistumassa tietojärjestelmän kehittämishankkeeseen.

Kokemukset arvioinnissa käytetyistä kehikoista olivat yllättävän hyvät. Tärkeää on, että arvioinnissa ylipäätään käytetään jotain kehikkoa, jotta kaikki tärkeät osa-alueet tulee katetuksi ja että haastatteluilla ja raportoinnilla on selkeä rakenne. Arviointikehikon käytössä on aina huomioitava hankkeen vaihe ja laajuus. Hankkeen alkuvaiheen arvioinnissa korostuvat kehikon eri osa-alueet kuin hankkeen toteutusvaiheessa. Kaikkien kolmen arviointikehikon käyttö johti haastatteluissa jokseenkin samanlaiseen rakenteeseen ja samojen kysymysten käsittelyyn.

Arviointitoiminta ja painopisteet

Meneillään tai käynnistymässä		Satoja		n. 100		45		15	
Koko	Vaihe	Hanke < 1 M€	Hanke > 1 M€ Hanke < 5 M€	Hanke > 5 M€	Hanke > 20 M€	Perustietovarantohanke, paljon sidosryhmiä, merkittävä vaikutus kansalaisiin/yrityksiin			
IDEOINTI		Vähintään itsearviointi Kokonaisarkkitehtuuri Hyötykartta		Ulkopuolinen arviointi Kokonaisarkkitehtuuri Hyötykartta					
ESITUTKIMUS									
VAATIMUS- MÄÄRITTELY		Vähintään itsearviointi Kustannus-hyötyanalyysi Hankkeen onnistumisen edellytykset		Ulkopuolinen arviointi Kustannus-hyötyanalyysi Hankkeen onnistumisen edellytykset					
KILPAILUTUS									
SUUNNITTELU		Vähintään itsearviointi Hankehallinta		Ulkopuolinen arviointi Hankehallinta					
TOTEUTUS									
KÄYTTÖ		Määräajoin vähintään itsearviointi Käytön ja ylläpidon kustannukset		Määräajoin vähintään itsearviointi Käytön ja ylläpidon kustannukset					
PURKU									

Kuva 2: Arviointimalli ja arvioinnin painopisteet erilaisissa hankkeissa ja hankkeen vaiheissa

Suuremman ongelman arviointityössä aiheutti hankkeessa tuotetun materiaalin läpikäynti. Arvioijien oli vaikea saada käyttöönsä materiaalia, joka olisi enemmän kuin Powerpoint-esitys, mutta vähemmän kuin useampisatasivuinen vaatimusmäärittelydokumentti. Tämä oli ennustettavissa, koska valtionhallinnossa ei ole kaikilta osin käytettävissä yhteisiä menetelmiä hanketyöhön ja aiheeseen liittyvät JHS-suositukset ovat niin uusia, ettei näillä hankkeilla ole ollut mahdollisuutta ottaa niitä käyttöönsä (kts. 3.2). Tämän vuoksi hankkeissa tuotettu dokumentaatio oli hyvin erilaista, eikä kaikilta arviointitiimeillä aina ollut käytettävissä sellaista dokumentaatiota, jonka perusteella arvioita olisi voinut nopeasti tehdä. Esimerkiksi kustannus-hyöty-vaikuttavuusanalyysien taso ja käytettävyys vaihteli, eikä niitä aina pystytty riittävästi hyödyntämään hankkeen arvioinnista.

Kokonaisarkkitehtuurimenetelmän käyttöönotto virastoissa (viraston arkkitehtuuri), ministeriöissä (kohdealueen arkkitehtuuri) ja valtionhallinnon yhteisissä ratkaisuissa (valtionhallinnon kokonaisarkkitehtuuri) tulee helpottamaan osaltaan arviointityötä.

Osaaminen

Hankearviointi on vaativaa työtä. Lyhyessä ajassa olisi omaksuttava arvioitavan hankkeen substanssi, organisaation toimintakulttuuri ja tietojärjestelmäkokonaisuus. Arviointitiimissä tulisi olla osaamista tietojärjestelmien kehittämisestä, hankehallinnasta, hallinnon rakenteista ja toiminnasta, toiminnan ja palveluiden kehittämisestä sekä arkkitehtuurista. Arvioijilla pitäisi olla uskallusta kysyä ja kyseenalaistaa sekä tuottaa kirjallista analyysia hankkeesta.

Valtionhallinnon sisäisten arvioijien käytössä on etuna se, että arvioijat tuntevat valtionhallinnon menettelytavat ja usein jonkun verran myös varsinaista kehitettävää toimintoa. Arviointitapahtuma on myös aina oppimiskokemus, sillä virkamiehillä on harvoin tilaisuutta päästä havainnoimaan läheltä toisten virastojen kehittämistoimintaa ja liikkuvuus valtion-

hallinnon sisällä on mahdollisuuksiin verrattuna melko vähäistä. Arviointitoiminnalla voidaan myös osaltaan vahvistaa valtionhallinnon konserniajattelua ja pitkällä tähtäimellä edistää yhteentoimivien tietojärjestelmien ja yhteisten ratkaisujen käyttöönottoa. Haitaksi vertaisarvioinnissa voi muodostua se, että kollegan hankkeeseen liittyvistä asioista voi olla vaikea osoittaa puutteita. Tätä voitaneen korjata sillä, että korostetaan hankkeen arvioinnin ensisijaista tavoitetta varmistaa hankkeen onnistuminen.

Yksityisen sektorin arvioijien käytön etuna on hallinnon ulkopuolisen näkemyksen tuominen hankkeen arviointiin. Ongelmana konsulttien käytössä on se, että varsinainen raportointityö jää helposti konsultin tehtäväksi. Lisäksi yksityisen sektorin konsultit erikoistuvat usein joko julkisen tai yksityisen sektorin konsultointiin ja näin konsultilla saattaa todellisuudessa olla hyvin vähän kokemusta yksityisen sektorin tietojärjestelmähankkeista. Arvioijien riippumattomuus on myös Suomen kokoisessa maassa hankalasti järjestettävissä. Piloteissa konsulteilta vaadittiin sitoumusta olla tarjoamatta palveluitaan arvioitaviin hankkeisiin.

7. Arviointitoiminnan toiminta tavoitetilanteessa

7.1. Tietojärjestelmähankkeiden hankesalkku virastoissa, ministeriöissä ja IT-konserniohjauksessa

Työryhmä esittää, että

- tietojärjestelmähankkeiden hankesalkku tulee ottaa käyttöön kaikissa virastoissa. Virastot velvoitetaan ylläpitämään hankesalkkua, johon on koottu kaikki viraston tietojärjestelmähankkeet sekä ne toiminnan kehittämisen hankkeet, joissa on osana tietojärjestelmähanke. Myös tietojärjestelmien elinkaarisuunnittelua kehitetään.
- tulevassa julkisen hallinnon yhteentoimivuuden ja tietohallinnon ohjauksen lainsäädännössä velvoitetaan virastot toimittamaan tiedot tietojärjestelmähankkeistaan hallinnonalansa ministeriölle.
- VM:n Valt IT -yksikkö selvittää, olisiko yhtenäinen menetelmä ja yhteinen tietojärjestelmä hankesalkun hallintaan virastoissa ja ministeriöissä tarpeellinen ja millä aikataululla yhteinen järjestelmä olisi käyttöön otettavissa. On myös arvioitava nykyisen, TTS- prosessissa käytössä olevan hankesalkun soveltuvuus uuteen toimintamalliin. Tätä varten tulisi asettaa erillinen, poikkihallinnollinen hanke, jossa on osallistujia myös ministeriöistä ja virastoista. Tavoitteena on, että virasto omien hankkeidensa osalta, ministeriö hallinnonalansa osalta ja konserniohjaus koko valtionhallinnon osalta voisi nähdä hankkeiden edistymisen. Kokonaisuuksien hahmottaminen nykyisellään on hankalaa. Hankkeessa tulisi arvioida myös mahdollisuutta avata raportointi verkkopalveluksi, kuten esim. USA on tehnyt (it.usaspending.gov).

Nykyisin kokonaiskustannuksiltaan yli miljoonan euron hankkeet kerätään osana TTS-prosessia, niin että virastot täyttävät määrämuotoiset Excel- lomakkeet kesällä (esim. kesällä 2009 täytettiin lomakkeet TTS- kauden 2011- 2014 hankkeista). Hankelomakkeessa on

sanallinen kuvaus hankkeesta, sen tilasta ja tavoitteista sekä hankkeen vuosittaiset kustannukset ja toteuttamisaikataulu. Ministeriöt käsittelevät hankelomakkeet osana TTS-suunnittelua ja toimittavat ne valtiovarainministeriöön vuodenvaihteessa muiden TTS-suunnitteludokumenttien mukana. Valtiovarainministeriössä lomakkeet tallennetaan nk. hankesalkunhallinta- sovellukseen, josta on mahdollista tulostaa erilaisia raportteja hankkeista. Eniten hankkeiden arviointiin VM:ssä käytetään kuitenkin tulostettuja lomakkeita sellaisenaan.

Merkittävimmät tietojärjestelmähankkeet elävät virastojen suunnitelmissa useita vuosia ennen kuin niiden toteutus alkaa. Joskus suunnitelmat virastoissa muuttuvat jo sinä puolivuotiskautena, joka kuluu hankelomakkeiden siirtymiseen virastosta ministeriön kautta valtiovarainministeriöön ja näin käsittelyssä saattaa olla osin vanhentunutta tietoa.

Analysoitaessa TTS- kauden 2011-2014 yli viiden miljoonan euron hankkeita havaittiin, että menneinä vuosina hankkeita on käynnistynyt noin 8-10 kpl vuosittain. TTS- kaudella 2011-2014 käynnistyviksi oli kuitenkin ilmoitettu vain yksi yli viiden miljoonan euron hanke vuosittain. Tästä ja siitä, että isotkin hankkeet silloin tällöin tulevat valtiovarainministeriön käsittelyyn yllättäen, ilman että niitä on näkynyt hankelomakkeissa aikaisempina vuosina, on pääteltävissä, että virastojen tietojärjestelmien elinkaarisuunnittelu vaatii kehittämistä. Sama tarve tietojärjestelmien elinkaarisuunnittelun kehittämisestä on noussut esiin myös joissakin virastoissa. Esimerkiksi tietohallintojohdon vaihtuessa on havaintona, että tietojärjestelmien suunnitelmallinen kehittäminen on jäänyt pidemmällä aikavälillä tekemättä. Viraston IT- kustannukset ovat saattaneet olla esimerkillisen alhaiset, mutta vaativatkin yhtäkkiä merkittävän tasokorotuksen, kun vanhentuneet järjestelmät aiheuttavat suuren riskin viraston häiriöttömälle toiminnalle ja estävät uusien palvelujen tehokkaan kehittämisen.

Tavoitteena olisi, että virastot laatisivat ja ylläpitäisivät tietojärjestelmistään elinkaarisuunnitelmia, joista näkyisi tietojärjestelmien uudistamistarpeet esim. teknologian vanhetessa ja toimintojen merkittävästi muuttuessa. Suunnitelmien tekeminen ja päivittäminen edellyttää virastolta jatkuvaa arviointia siitä, milloin on edullisempaa uusia tietojärjestelmä kuin ylläpitää vanhaa järjestelmää. Tietojärjestelmäkohtaisesta elinkaarisuunnittelusta on poimittavissa viraston IT- hankesalkku eli kehittämishankkeiden toteuttamissuunnitelma.

Ministeriöllä tulisi olla näkymä hallinnonalansa virastojen IT-hankesalkkuihin. Ministeriöllä olisi puolestaan velvollisuutena tarjota tätä tietoa valtiovarainministeriö IT- konserniohjauksen käyttöön. Tietoa tulisi päivittää myös varsinaisten TTS- kierrosten välillä.

Tällä tavoin ministeriöiden roolia hallinnonalansa tietojärjestelmähankkeiden ohjauksessa vahvistetaan varmistamalla, että kullakin ministeriöllä on käytettävissä hallinnonalansa hankesalkku, joka sisältää kaikki hallinnonalan tietojärjestelmähankkeet.

Hanke viedään hankesalkkuun heti kun tarve tietojärjestelmähankkeelle on tunnistettu. Tietojärjestelmien elinkaarisuunnittelua kehitetään niin, että kullakin TTS- kaudella käynnistyvät tietojärjestelmähankkeet näkyvät hankesalkuissa, vaikka ne olisivatkin vielä hankeaihia, joiden alkamisajankohta ja arvioitu kokonaiskustannus ei ole täsmäntynyt. Valtiovarainministeriön IT-konserniohjauksella on näkymä kaikkiin tietojärjestelmähankkeisiin.

Hankesalkun toimivuuden kannalta on tärkeää, että tiedot hankkeista toimitetaan järjestelmään ja että tiedot ovat ajantasaisia. Ensimmäisessä vaiheessa edellytettäisiin, että tiedot hankkeista toimitettaisiin järjestelmään kerran vuodessa (esimerkiksi lokakuun loppuun mennessä).

Virastoissa on jo käytössä omia menetelmiä ja joissakin virastoissa myös tietojärjestelmäratkaisuja hankesalkun hallintaan. Lisäksi monilla hallinnonaloilla on tunnistettu tarve hankesalkun hallinnan kehittämiseen.

7.2. Hankkeiden arviointiprosessi

Työryhmä esittää, että tietojärjestelmähankkeiden systemaattista arviointia lisätään. Virastot veloitetaan huolehtimaan siitä, että kaikkia tietojärjestelmähankkeita sekä sellaisia toiminnan kehittämiseen liittyviä hankkeita, joissa on mukana tietojärjestelmän kehittäminen, arvioidaan niiden siirtyessä vaiheesta toiseen.

Työryhmä esittää, että ministeriön on huolehdittava ulkopuolisten hankearviointien teettämisestä niistä hallinnonalan hankkeista, joiden kokonaisinvestointikustannus on suurempi kuin 5 miljoonaa euroa tai jotka ovat muuten merkittäviä, esimerkiksi perustietovarantohanke, tai hanke, jolla merkittävä vaikutus kansalaisiin ja yrityksiin tai paljon sidosryhmiä. Näiden hankkeiden arvioinnit toteutetaan mahdollisuuksien mukaan yhdessä valtiovarainministeriön arviointitoiminnon kanssa perustettavaa arvioijapoolia hyödyntäen.

Työryhmä esittää, että asianomainen ministeriö ja valtiovarainministeriön IT-konserniohjaus voivat pyytää nähtäväkseen minkä tahansa tietojärjestelmähankkeen arvioinnin ja antaa hankkeesta lausunnon. Valtiovarainministeriö voi antaa lausuntoja kaikista tietojärjestelmähankkeista, mutta todennäköistä on, että valtiovarainministeriön IT-konserniohjaus keskittyy yli 5 miljoonan euron tai muutoin merkittäviin hankkeisiin. Lausunto annettaisiin riittävän aikaisessa vaiheessa, jotta sillä olisi vaikutusta, esimerkiksi tehtyjen arviointien perusteella esitutkimuksen jälkeen ja investoinnista ennen hankintaprosessin käynnistymistä. Mikäli ministeriö (virasto) ei hyväksy VM:n esittämää lausuntoa, asia vietäisiin sektoriministeriön esittelystä raha-asiainvaliokunnan ratkaistavaksi. Raha-asiainvaliokuntaan ei kuitenkaan tulisi viedä teknisiä kysymyksiä, vaan esim. kysymys hankkeen soveltuvuudesta valtion IT-strategiaan tai poikkihallinnollisen hankkeen toteuttamisesta.

Tavoitteena on lisätä kaikkien tietojärjestelmähankkeiden arviointia, vaikkakin konsernitasolla keskityttäisiin vain taloudellisesti tai muuten merkittäviin hankkeisiin. Alle 5 miljoonan euron hankkeissa arvioinnin järjestäminen olisi toteuttavan viraston vastuulla. Ministeriöt sopivat hallinnonalan virastojen kanssa siitä, missä hankkeissa riittää itsearviointi ja missä hankkeissa tai hankkeen vaiheissa tulee käyttää ulkopuolista arviointia. Yli 5 miljoonan euron hankkeiden osalta ministeriön olisi huolehdittava yhdessä viraston kanssa ulkopuolisen arvioinnin järjestämisestä. Näiden taloudellisesti tai muuten merkittävien hankkeiden arvioinnit järjestettäisiin yhteistyössä valtiovarainministeriöön perustettavan arviointitoiminnan kanssa ja mahdollisesti arvioijapoolia käyttäen.

Lausuntomenettelyllä pyritään varmistamaan investointien onnistuminen niin toteuttavan viraston kuin hallinnonalan ja koko julkisen hallinnon näkökulmasta. Ministeriöllä olisi mahdollisuus antaa lausunto mistä tahansa hallinnonalan tietojärjestelmähankkeesta. Tällä tavoin ministeriö voisi varmistaa hankkeiden soveltuvuuden hallinnonalan strategiaan ja arkkitehtuuriin. Vastaavasti valtiovarainministeriö voisi pyytää nähtäväksi minkä tahansa valtionhallinnon tietojärjestelmähankkeen ja antaa siitä lausunnon. Valtiovarainministeriön lausunto annettaisiin tehdyn arvioinnin perusteella ja lausunto annettaisiin hankkeen it-strategian mukaisuudesta, arkkitehtuurinmukaisuudesta, kustannus-hyötyarvion realistisuudesta ja hankkeen onnistumisen edellytyksistä. Mikäli virasto tai ministeriö ei hyväksy VM:n esittämää lausuntoa, asia vietäisiin sektoriministeriön esittelystä raha-asiainvaliokunnan ratkaistavaksi.

Arviointitoiminnon tavoitteena on lisätä hankkeiden onnistumisen edellytyksiä. Lausuntomenettelyllä pyritään lisäämään tietojärjestelmähankkeiden ohjausta siten että hankkeiden toteuttamisessa otetaan huomioon myös valtion- ja julkisen hallinnon kokonaisuus. Lisäksi arvioinnin tuottamaa tietoa käytettäisiin rahoituspäätösten tukena. Työryhmä on tunnistanut sen, että näiden tavoitteiden yhtäaikainen saavuttaminen voi olla vaikeaa. Arvioinnin toteuttaminen ja kriittisten asioiden tunnistaminen edellyttää hankkeen toteuttajilta mahdollisimman suurta avoimuutta. Mikäli hankkeella ei ole rahoitusta ja arvioinnin lopputulos saattaa ratkaista rahoituksen, kannustimia avoimuuteen ei ole samoissa määrin.

7.3. Arviointitoiminto

Vaihtoehtoisia tapoja arviointitoiminnan järjestämiseen

Tietojärjestelmähankkeiden arviointia voidaan toteuttaa monella tavalla. Työryhmä arvioi työssään viittä eri vaihtoehtoa:

1. Itsearviointi
 - viraston omien menetelmien mukaisesti
 - yhteisin menetelmin ja kohtein
2. Arviointi hankitaan palveluna markkinoilta
 - toimittaja tarjoaa arviointimenetelmän ja –kohteet
 - tarjoukset pyydetään valtionhallinnon yhteistä menetelmän mukaisesti sovitusta arviointikohteista
3. Kilpailutetaan puitesopimus arviointipalveluista
 - toimittaja tarjoaa arviointimenetelmän ja –kohteet
 - tarjoukset pyydetään valtionhallinnon yhteistä menetelmän mukaisesti sovitusta arviointikohteista
4. Perustetaan arvioijapooli, joka tarjoaa arviointeja
 - yhteisin menetelmin
 - poolissa yksityisen sektorin ja julkisen hallinnon arvioijia
 - kuhunkin poolista soveltuvat arvioijat
5. Nimetään 1-2 virkamiestä hankearvioijiksi
 - samat arvioijat kaikilla hankkeilla
 - arviointiin vain isot hankkeet

Viraston itse tekemät arvoinnit hankkeen onnistumisen edellytyksistä riittävät silloin, kun ei ole kyse kustannuksiltaan merkittävästä tietojärjestelmähankkeesta, jolla ei ole merkittävää vaikutusta viraston ulkopuolisiin toimijoihin. Näissäkin tapauksissa hanketta tulisi kuitenkin aina arvioida hankkeen siirtyessä vaiheesta toiseen. Yhteisen

arviointikehikon käyttö on suositeltavaa, mutta arvioinnin syvyys tulee suhteuttaa hankkeen merkittävyyteen.

Arviointipalveluita on tarjolla yksityisellä sektorilla ja niitä käytetään jo nykyisin myös valtiohallinnon tietojärjestelmähankkeiden arviointiin. Etuna yksityisen sektorin palvelujen käytössä työryhmä näki hallinnon ulkopuolisen näkemyksen saamisen toiminnan ja tietojärjestelmän kehittämiseen. Hallinnon ulkopuolinen taho voi tuoda lisäarvoa erityisesti perinteisten toimintatapojen tunnistamiseen ja uudistamiseen. Ongelmaksi voi muodostua hallinnon rakenteiden ja ohjausmallien puutteellinen tuntemus. Ostetun arviointipalvelun heikkoutena pidettiin myös sitä, että arviointitoiminnasta saatava osaaminen ei kaikilta osin kerry valtionhallinnon hyödyksi.

Arviointipalvelujen kilpailuttaminen yhtenä osana Hanselin konsultointipalvelujen kilpailutusta on harkittava vaihtoehto, kun konsultointipalveluja seuraavan kerran kilpailutetaan.

Arvioijapoolin organisointi on vaihtoehtoista työläin, mutta siinä voidaan hyödyntää ja kasvattaa valtionhallinnon tietojärjestelmähankkeosaamista ja hyödyntää yksityisen sektorin osaamista. Arvioijapoolin perustaminen, kehittäminen ja ylläpito vaativat ministeriöiltä ja virastoilta sitoutumista arvioijaresurssin tarjoamiseen, arvioijien koulutuksen järjestämistä sekä yhteisen arviointikehikon keskitettyä kehittämistä ja ylläpitoa.

Vaihtoehtona on myös keskittää tietojärjestelmähankkeiden arviointi nimettyjen virkamiesten tehtäväksi, niin että samat virkamiehet arvioivat kaikki merkittävät valtionhallinnon tietojärjestelmähankkeet. Tässä järjestelmässä etuna on tehokkuus ja virkamiesten arviointiosaamisen kehittyminen, joskin haittana on osaamisen kehittyminen yksittäisille virkamiehille. Tätä haittaa voitaisiin jossain määrin vähentää käyttämällä hyväksi virkakiertoa, niin että arvioijat tulisivat eri virastoista esimerkiksi vuoden työkiertoon arvioijiksi.

Seuraavassa taulukossa on esitetty yhteenvetona eri tavalla toteutettujen arviointien etuja ja haasteita:

Toteuttamistapa	Edut	Haasteet
Itsearviointi	yhtenäinen dokumentaatio, volyymi	yhteismitallisuus, seuranta
Arviointitoiminto	yhtenäinen dokumentaatio, yhteismitallisuus, toistuvuuden tuoma tehokkuus, ”ei miellyttämistarvetta”	rutinoituminen, tiedon kerääntyminen yksille tekijöille
Vertaisarviointi	yhtenäinen dokumentaatio, tuoreet näkökulmat, parhaat käytännöt, arviointitavien luottamuksen saavuttaminen, arvioijien oppimisprosessi	yhteismitallisuus, mahdollisuus ja halukkuus osallistua, varovaisuus / ”solidaarisuus”
Ulkopuolinen arviointi	yhtenäinen dokumentaatio, tuoreet näkökulmat, parhaat käytännöt, nopeat prosessit, mahdollisuus resursoida tilanteen mukaan	yhteismitallisuus, ”varovaisuus / potentiaaliset asiakkaat”

Keskitetyn arviointitoiminnon ja arvioijapoolin perustaminen

Työryhmä esittää, että valtiovarainministeriön hallinnon kehittämisosastolle osaksi ValtIT- yksikköä perustetaan arviointitoiminto, joka suunnittelee yhteistyössä ministeriöiden kanssa merkittävien tietojärjestelmähankkeiden arvioinnit, ylläpitää ja kehittää arviointitoimintaa sekä perustettavaa arvioijapoolia. Arviointitoiminto vastaa siitä, että merkittävien tietojärjestelmähankkeiden arviointiin on olemassa yhteinen arviointimenetelmä sekä että tietojärjestelmähankkeiden arviointiin ja hankehallintaan liittyviä JHS-suosituksia kehitetään. JHS- suositusten ensimmäiset versiot valmistellaan syksyllä 2010.

Työryhmä esittää, että merkittävien tietojärjestelmien arviointia varten perustetaan arvioijapooli, johon ministeriöt ovat velvollisia osoittamaan hallinnonalaltaan kokeneita virkamiehiä. Arvioijille järjestetään lyhyt koulutus arviointiin. Yksittäisistä arviointitehtävistä sovitaan aina VM:n ja arvioijan sekä hänen esimiehensä kanssa erikseen. VM vastaa arvioijien koulutuksen kustannuksista, mutta varsinainen arviointi tehdään virkatyönä.

Arvioijapooliin haetaan myös yksityisen sektorin arvioijia. Valtionhallinnon ulkopuoliset arvioijat maksavat oman koulutuksensa yhtenäiseen arviointimenetelmään ja heille maksetaan korvaus arviointipäivistä. Näistä kustannuksista vastaa hanke.

Valtionhallinnon sisäisten arvioijien käytöllä tavoitellaan asiantuntevan arvioinnin lisäksi osaamisen nostamista, sillä arviointitapahtuma on myös jokaiselle arvioijalle oppimistilaisuus. Arvioijiksi on tärkeää saada monenlaisia osaajia, kuten tietohallinnon, taloushallinnon ja toiminnan kehittämisen asiantuntijoita.

Merkittävissä hankkeissa hankearviointiin valitaan arviointipoolista ko. hankkeeseen parhaiten soveltuva 2-3 henkilön arviointitiimi (esim. 1 henkilö yksityiseltä sektorilta + 2 henkilöä valtionhallinnosta), joka käy läpi 2-3 päivän arvioinnissa hankkeessa tuotettua materiaalia ja haastattelee avainhenkilöt. Tämän lisäksi tarvitaan päivä arvioinnin suunnitteluun ja pari päivää arviointiraportin kirjoittamiseen. Arviointiin osallistuu myös ValtIT:n arviointitoiminnon henkilö. Hänen roolinsa on tukea arviointitoimintaa ja kerätä arvioinneista kokemuksia arviointitoiminnan jatkuvaksi kehittämiseksi. Arviointitiimi tekee arviointisuosituksena itsenäisesti. Osana arviointia pyydetään lausunto ValtIT:n valtionhallinnon kokonaisarkkitehtuurista vastaavalta toiminnolta. Saadun dokumentaation ja haastattelujen perusteella arvioidaan hankkeen onnistumisen edellytyksiä yhteisen arviointikehikon mukaisesti.

7.4. Arvioinnin raportointi

Arvioinnin lopputuote on arviointiraportti, joka esitellään luonnosvaiheessa hankkeen omistajalle ja hankeorganisaatiolle. Tällöin arviointitiimi saa vielä mahdollisuuden korjata arvioinnissa tapahtuneita väärinymmärryksiä. Lopulliseen raporttiin on hankeryhmän ja hankkeen omistajan mahdollista esittää omat kommenttinsa, jotka julkaistaan aina raportin liitteenä. Lopullisessa muodossaan raportti esitellään toteutusvastuulliselle virastolle (hankkeen omistaja), vastaavalle ministeriölle, valtiovarainministeriön valtion IT-johtajalle sekä budjettiosaston vastaavalle sektorihenkilölle ja IT-koordinaattorille. ValtIT- yksikkö hyödyntää arviointiraportteja mm. antaessaan osana talousarvio- ja kehysprosessia lausuntoja hankkeista budjettiosastolle. Arviointiraportti on julkinen.

Merkittävien tietojärjestelmähankkeiden arvioinnissa nousee arviointipiloteissa saatujen kokemusten perusteella esiin myös sellaisia havaintoja ja suosituksia, joiden eteenpäinviemiseen hankkeella tai hankkeen omistajalla ei ole mandaattia. Saattaa kuitenkin olla, että hankkeessa asetettuja vaikuttavuustavoitteita ei saavuteta ilman, että näihin havaittuihin asioihin tartutaan. Työryhmä oli ole työssään pystynyt määrittämään sellaista yhtä tahoa, jolle se raportoi näistä tuloksista. Raportointitahot täytyykin toistaiseksi määrittää kunkin arvioinnin osalta erikseen.

Konserniohjauksen kiinnostus hankearviointiin ajoittuu ensisijaisesti hankkeen alkupäähän. Alla olevassa kaaviossa on kuvattu sitä, mille tahoille on tarve raportoida arviointien tuloksia erilaisissa hankkeissa niiden eri vaiheissa.

Arviointitoiminta: kenelle raportoidaan

TTS-kaudella
meneillään tai
käynnistymässä

käynnistymässä		Satoja	n. 100	45	15	
Koko	Vaihe	Hanke < 1 M€	Hanke > 1 M€ Hanke < 5 M€	Hanke > 5 M€	Hanke > 20 M€	Perustietovarantohanke, paljon sidosryhmiä, merkittävä vaikutus kansalaisiin/yrityksiin
IDEOINTI		Viraston johto	Ministeriö: hallinnon- alan ohjaus	VM: IT-konserniohjaus		
ESITUTKIMUS						
VAATIMUS- MÄÄRITTELY						
KILPAILUTUS						
SUUNNITTELU TOTEUTUS				VM: IT-konserniohjaus (vain, jos merkittäviä poikkeamia aikataulussa, laajuudessa tai kustannuksissa.)		
KÄYTTÖ						
PURKU						

Kuva 3: Arviointien raportointi hankkeen eri vaiheissa

7.5. Kustannukset

Arvioinnista aiheutuvista kustannuksista vastaisi aina hanke. Arvioinnista aiheutuva kustannusten lisäystä voidaan pitää vähäisenä ottaen huomioon tietojärjestelmähankkeiden kokonaiskustannukset ja arvioinnista koituvat hyödyt.

TTS-kaudella on käynnissä keskimäärin 40 yli 5 miljoonan euron tietojärjestelmähanketta. Vuosittain hankkeita käynnistyy noin 10. Arvioijapoolille tulisi näin ollen arviointitehtäviä noin 20 kappaletta vuosittain. VM:n lausuntoja annettaisiin vähintään vastaava määrä, olettaen että yli 5 miljoonan euron hankkeiden lisäksi VM saattaisi poimia lausunnolle muitakin tietojärjestelmähankkeita.

Yhden arvioijapoolin toteuttaman arvioinnin kustannukset arviointipiloteissa olivat konsulttikustannuksien osalta noin 10 000 €. Virkamiesten työpanoksen määrä vaihteli jonkin verran arvioitavan hankkeen laajuuden mukaan: 3-5 htp/ virkamies/hankearviointi.

Keskitettyyn arviointitoimintaan tarvitaan vähintään yhden htv:n työpanos, jaettuna vähintään kahdelle virkamiehelle. Valtiokonttorista (VIP) ostettavan menetelmäkehitys- ja koulutuksen järjestämistyöpanoksen määrä on vähintään yhden htv:n suuruinen. Tämän lisäksi tarvitaan virkamiesten osallistumista menetelmien kehittämistyöryhmiin ja arvioijakoulutuksiin sekä rahoitus keskitetyn arvioijakoulutuksen järjestämiseen arvioijapooliin tuleville virkamiehille. Kolmenkymmenen virkamiehen koulutuskustannukset (2 pv/vuosi) olisivat ostettuna koulutuksena arviolta (30*2*1000 €) eli 60 000 €/vuosi. Näistä koulutuskustannuksista vastaisi keskitetysti valtiovarainministeriö.

Valtionhallinnon yhteisen hankesalkun hallinnan menetelmän ja sitä tukevan tietojärjestelmän kehittämis-, käyttöönotto- ja ylläpitokustannukset ovat merkittävät, useita miljoonia euroja. Hyötyjä hankkeesta saadaan, jos sillä vältetään päällekkäisiä suunnittelu-, hankinta- ja hallinnointikustannuksia. Vaikuttavuutta hankkeella saadaan valtionhallinnon hankkeiden kokonaishallinnan kehittymisellä. Kustannusten, hyötyjen ja vaikutusten analysointi tehdään osana käynnistettävää esitutkimusta, jossa on myös arvioitava, voidaanko riittävä hankesalkkunäkymä saavuttaa jo käytössä olevien hankesalkunhallintajärjestelmien yhteentoimivuutta parantamalla.



26.5.2010

Liite 1: Työryhmän työstämä arviointikehikko

Arvioinnin kohteet

Arviointitoiminnossa arvioidaan sekä kehittämishankkeen hallintaa että kehitettävää uutta toimintamallia ja tietojärjestelmää (hankkeen lopputuote). Arvio kohdistuu hankkeen onnistumisen edellytyksiin ja lopputuotteella saavutettavien hyötyjen ja vaikutusten realistisuuteen ottaen huomioon myös ne menettelyt, joilla hyöty ja vaikuttavuusarviot on tuotettu. Arvioinnit toteutetaan hankkeessa siirryttäessä vaiheesta toiseen (ideointi, esitutkimus, vaatimusmäärittely, hankinta, toteutus, käyttöönotto). Hankkeen eri vaiheissa korostuu eri kohteiden arviointi: esiselvityksessä painoarvo on toimintamallin kehittämisessä ja hankkeen toteutusvaiheessa hankehallinnassa ja käyttöönoton suunnittelussa. Alla esimerkinomainen luettelo:

- Hankkeen lopputuote: uusi toimintamalli ja tietojärjestelmä
 - strategiset tavoitteet, strategian mukaisuus
 - hallitusohjelma
 - hallinnonalan ja viraston kehittämisohjelmat viraston, hallinnonalan ja valtion IT-strategiat
 - viraston, hallinnonalan ja valtion arkkitehtuurinmukaisuus
 - toiminto,
 - tieto,
 - tietojärjestelmä,
 - tekniikka
 - uuden toimintamallin prosessit ja tukiprosessit
 - vaihtoehtoisten ratkaisujen vertailu
 - hyödyt ja vaikutukset
 - hyötykartta: mistä hyödyt tulevat ja miten ne realisoidaan
 - suorat tuottavuushyödyt (vähentää viraston kustannuksia)
 - säästöt vaihtoehtoiskustannukset
 - valtionhallinnon kokonaishyöty (vähentää muiden virastojen kustannuksia)
 - julkisen hallinnon kokonaishyöty (vähentää kuntien ja muiden julkisen hallinnon organisaatioiden kustannuksia)
 - vaikutukset
 - vaikutukset sidosryhmille (mitä sidosryhmien on tehtävä, että hyödyt realisoituvat)
 - vaikutukset kansalaiselle, yritykselle (asiakashyöty)
 - muut yhteiskunnalliset vaikutukset
 - investoinnin kustannusarvio
 - rakentamiskustannus
 - käyttöönottokustannus
 - elinkaarenmittainen käyttökustannus/vuosi
 - rahoitus

- toimintamenot
 - asiakasmaksut (hinnoittelupolitiikka ja käyttöönottovaiheen vajaat tulot huomioitava)
 - ylimääräinen rahoitus
- o investoinnin luonne
 - tuottavuus-, strateginen-, laajennus-, korvaus-, pakollinen
- o organisaation resurssit ja kyvykkyys uuden toimintamallin ja tietojärjestelmän käyttöönottoon
 - suunnitelma muutosten toteuttamiseksi
- o kenelle lopputuote tehdään ja miksi
 - omistaja
- Tietojärjestelmäratkaisu (vaihtoehtoiset ratkaisumallit)
 - o vaihtoehtoiset hankintamallit
 - palvelu vai järjestelmä
 - avoin koodi vai avoin rajapinta
 - valmispaketti vai räätälöinti
 - o vaatimusmäärittely
 - o arkkitehtuurinmukaisuus
 - yhteisten ratkaisujen ja palvelujen käyttö
 - yhteisten tietovarantojen käyttö
 - tuetun tekniikan käyttö
 - tietoturvallisuus- ja varautumisvaatimusten määrittely
 - o riskianalyysi
 - o tietojärjestelmän elinkaaren hahmotelma ml. omat ja ostettavat resurssit
 - ylläpito
 - käytön suunnitelma
 - uudistamissuunnitelma
- Hankkeen onnistumisen edellytykset
 - o hankkeen tavoitteet
 - o organisointi
 - omistaja ja omistajan sananvallan näkyvyys hankkeessa
 - resurssit ja kyvykkyudet toteuttamiseen
 - päätösmekanismit
 - o hallintamenettely
 - sisällönhallinta (vaatimusmäärittely)
 - lainsäädäntömuutosten hallinta
 - kustannusten hallinta
 - aikatauluhallinta
 - riskienhallintasuunnitelma
 - muutoshallinta
 - lessons learned (muiden hankkeiden oppien hyödyntäminen ja omien oppien kirjaaminen)
 - o käyttöönottosuunnitelma
 - kuka ottaa vastaan ja huolehtii käyttöönotosta (erityisesti yhteishankkeet)



Liite 2: Mukautettu OGC:n arviointikehikko

Selvitettävät osa-alueet

Hankkeen tavoitteet ja työkenttä	Hallinta	Vaikuttimet (Motivaatio)	Resurssit ja kyvykkyys	Tulosten saavuttaminen	Ympäristö
Strategiset tavoitteet, tulokset ja ajoitus Hallitusohjelman ja strategioiden mukaisuus Soveltuvuus sidosryhmien ja kumppaneiden tavoitteisiin Kriittisen menestystekijät Hyödyt ja vaikutukset	Hankkeen hallinta Roolit ja vastuut Päätöksentekovaltuudet ja erimielisyyksien ratkaisumallit Hankkeen omistajuus Hankintamalli Hankeryhmän ja ohjausryhmän organisointi ja tehokkuus	Ministerial directives Hankkeen olemassaolon tarkoitus, mitä asiaa se ratkaisee? Organisaation kulttuuri ja soveltuvuus muutokseen Suunnittelun lähtökohdat Ylimmän johdon tuki hankkeelle	Taloudelliset resurssit Asema hallinnonalan hankesalkussa Tulevan toiminnan taloudellinen suunnittelu Henkilöt ja taidot uuden järjestelmän käyttöön. Henkilöt ja taidot hankkeen läpivientiin.	Ohjelma- ja hankesuunnittelu: kriittisen polun tunnistaminen Riski- ja tapahtumahallinta Hankkeen talouden hallinta Hyötyjen hallinta, sisältäen ne tulevat avainprosessit, joilla tulokset realisoidaan. Hankintojen ja toimittajien hallinta	Sidosryhmien sitoutuminen Sidosryhmien hallinta prosessit Poliittisen ja taloudellisen ympäristön hallinta Teknologia Tietojärjestelmien ja tietotekniikan muutostarpeet
Organisaation valmius pitkän-tähtäimen hyötyjen realisointiin	Visio organisaation toiminnasta hankkeen valmistuttua. Uusien työskentelytapojen ja toimintamallien kehittäminen. Henkilöstön osallistuminen uusien prosessien ja työskentelytapojen suunnitteluun. Ylimmän tason johtajien nimeäminen uuden toimintamallin ajureiksi ja pitkän tähtäimen hyötyjen toteutumisen varmistaminen. Organisaation valmius toimintatapojen muutokseen.				



26.5.2010

Liite 3: ToTi:ssa käytetty arviointikehikko

ToTi:ssa käytetty malli:

Hankkeen arvioinnin osa-alueita





26.5.2010

Liite 4: PaPe- arvioinnissa käytetty, EU komission hankearviointikehikko

Arvioinnin kohdeala

