

Asia: VM/1743/00.01.00.01/2017

Lausuntopyyntö suunnitelmaksi digitalisaatiohankkeiden uudesta ohjausmallista

Prosessi

Pyydämme kirjaamaan lausuntonne prosessiin liittyen alle:

Yleisesti suunnitelmaa tehostaa julkisten palvelujen digitalisaatiohankkeiden ohjausta pidetään kannatettavana. Olisi ollut toivottavaa, että virastojen näkökulmia olisi otettu vahvemmin huomioon jo mallin varhaisemmassa valmisteluvaiheessa.

Ohjausmallin kommentointia vaikeuttaa se, että suunnitelmasta ei ilmene miten laajasti tätä ohjausmallia tultaisiin soveltamaan. Maa- ja metsätalousministeriö edellyttää, että jatkovalmistelussa määritellään selkeästi millaisissa tapauksissa ja hankkeissa tätä prosessia on tarkoitus soveltaa. MMM katsoo, että soveltaminen tulisi rajata pääasiassa suurin (> 5 milj. € kokonaiskustannukset), poikkihallinnollisiin, strategisiin sekä keskitetyistä varoista rahoitettaviin hankkeisiin. Uudella ohjausmallilla pitäisi pystyä paremmin tukemaan eri hallinnonalojen yhteisiä kehittämishankkeita, joissa asiakkaan digitaalisen palvelukokemuksen parantaminen on asetettu ensisijaiseksi tavoitteeksi.

Julkisella hallinnolla on runsaasti myös olennaisia sekä kansalaisille mutta ennen kaikkea yrityksille ja yhteisöille suunnattuja palveluja, joihin elämäntapahtuma-lähtökohta ei sovellu tai sen soveltaminen on hankalaa.

Uuden toimintamallin myötä hankkeiden valmisteluun ja raportointiin käytettäviä resursseja on vakiinnutettava ja laajennettava, koska sekä virastoille että vastuuministeriöille näyttäisi tulevan lisää tehtäviä.

Ohjausmallissa olisi läpinäkyvyyden kannalta hyvä käytännössä kuvata miten priorisointia ja arviointia tehdään arviointikehikkoa ja -mallia hyödyntäen.

Ympäristövaikutuksille pitäisi antaa arvioinnissa paljon enemmän painoarvoa, kun kyse on kuitenkin myös hankkeista, jotka voivat teoriassa esimerkiksi merkittävästi vähentää liikenteen tai muita päästöjä tai säästää muuten luonnonvaroja.

Pääsääntöisesti virastotason itsenäinen rooli kehityshankkeiden investointipäätöksissä suhteessa nykytilaan heikkenisi ja ministeriötason rooli vahvistuisi. Tämä näkyy luonnollisesti virastojen kommenteissa huolena toimintakyvyn ja itsenäisen päätösvallan heikkenemisestä. Ministeriön näkökulmasta mallia on myös tarkasteltava sekä oman kyvykkyyden että tulosohjaukseen liittyvien tavoitteiden näkökulmasta. Sinänsä kehittämisen hallintaa on parannettava, mutta olisi löydettävä toimiva tasapaino mistä kehitysinvestoinneista voidaan päättää eri tasoilla saavuttaen riittävä ohjattavuus mutta ylläpitäen riittävä kehittämisen ketteryys. Saman-laisia tavoitteita on myös ministeriössä käynnissä olevassa digikehittämisen hallintamallin kehittämisessä ja käyttöönotossa. Parhaimmillaan tämä lausunnon kohteena oleva yleinen ohjausmalli soveltuisi suoraan myös hallinnonalan kehittämismuutosten ja –ryhmien työvälineeksi.

Esitetty malli on raskas, erityisesti jos sitä sovelletaan systemaattisesti myös pienempiin kehittämishankkeisiin tai olemassa olevien järjestelmien teknisiin ylläpitohankkeisiin. Käytännössä mallin soveltamista olisi rajattava esimerkiksi hankkeiden koon (esim. > 1 milj. € hankkeet), strategisuuden tai osapuolten lukumäärän (esim. kaikki merkittävät poikkihallinnolliset) perusteella. Toisaalta jotenkin olisi huolehdittava myös riittävästä kehittämishankkeiden läpinäkyvyydestä koko julkisessa hallinnossa. Tätä voidaan edistää mm. yhteisen hankesalkun systemaattisella käytöllä riippumatta siitä sovelletaanko mallia muuten esim. kustannuksiltaan pienemmissä tai suppeammissa hankkeissa. Tämä on tarpeellista myös eri toimijoiden yhteistyön ja –toimivuuden kehittämisen ja ohjaamisen näkökulmasta. Hankesalkun tulisi kuitenkin olla toimiva ja integroitua joustavasti eri toimijoiden omiin ratkaisuihin. Kiekun käyttö raportoinnin tukena saattaa olla kattavasti hankalaa, koska kaikki virastot eivät pysty käyttämään Kiekua.

Näyttäisi siltä, että arviointikehikon pisteytyksessä pakolliset uudistukset ja hankkeet, joissa tehdään korvausinvestointeja tai lakisääteisiä muutoksia (esim. EU) jo laajasti digitalisoituihin prosesseihin eivät nousisi priorisointilistan kärkeen. Jatkossa on tärkeää, että saavutettu digitaalisen toiminnan taso ja vaatimustenmukaisuus voidaan säilyttää ja tehokkuus ylläpitää. Tämäkin edellyttää määrävälein investointeja ja mallin tulisi soveltua myös näihin tapauksiin.

Arvioinnissa tulisi painottaa hankkeen yhteiskäyttöisyyden ja yhteensopivuuden mittareita, jotka edistävät päällekkäisyyksien poistoa ja tuottavuuden parantumista ei vain valtionhallinnossa, vaan kokonaisuudessa, jossa tiedon tuottajina ja käyttäjinä ovat myös kunnat, tulevat maakunnat, toiminnanharjoittajat sekä järjestöt.

Roolitus

Pyydämme kirjaamaan lausuntonne roolitukseen liittyen alle:

Kysymyksen teemoja käsitelty myös edellisen kysymyksen yhteydessä. Investointijohtoryhmän on suunniteltu koostuvan pelkästään Valtiovarainministeriön edustajista. Tähän liittyy riski riittävän laaja-alaisen näkemyksen turvaamisesta ja suunnitelmassa listatun vaadittavan osaamisen varmistamisesta. Mallin roolituksesta on vaikea löytää aitoa, nykyistä parempaa tukea poikkihallinnolliseen kehittämiseen.

Malli vaatii vastuuministeriön asiantuntemuksen vahvistamista VM:n investointien rahoitus- ja ohjausprosessiin sekä hanketyöhön. Toimeenpanovaiheen vastuita tulisi mallin avulla selkeyttää ja yhdenmukaistaa, koska käytännössä projektien ongelmat, todelliset hyödyt ja ristiriitaisuudet muiden digitalisaatiohankkeiden kanssa konkretisoituvat usein vasta toimeenpanovaiheessa.

Käyttöönottosuunnitelma

Pyydämme kirjaamaan lausuntonne käyttöönottosuunnitelmaan liittyen alle:

Kysymyksen teemoja käsitelty osin myös edellisten kysymysten yhteydessä. Suunnitelmaa tulisi tarkentaa mahdollisuuksien mukaan hankkeen edetessä niiltä osin, kun tehtävät/tavoitteet ovat tarkentuneet käytännön työsuunnitelmaksi. Erityisesti on selkiytettävä millaisten hankkeiden tai millaisen rahoitusmallin yhteydessä tätä prosessia pitää soveltaa.

Hankesalkun pitää olla joustava ja integroitua muihin suunnittelujärjestelmiin. Kiekun kattavaa käyttöön ja vaihtoehtoihin toimintamalleihin pitää kiinnittää lisää huomiota.

Investointien hallinta ja hyötyjen seuraaminen

Pyydämme kirjaamaan alle, parantaako malli investointien hallintaa ja hyötyjen seuraamista:

Kysymyksen teemoja käsitelty osin myös edellisten kysymysten yhteydessä.

Toiminnan kehittämisestä, sen rahoituksesta ja myös tavoiteltujen vaikutusten aikaansaamisesta täytyy olla jatkossakin selkeästi rajattua ja kuvattua vastuuta myös virastoilla ja keskittämisen aste tarkkaan harkittu. Virastoilla tulee ylläpitää digikehittämisen vahvaa tahtotilaa toimivilla arviointiprosesseilla ja sujuvalla rahoituksella (vrt. esim kokeilutoiminta).

Mallissa ei ole riittävästi huomioitu koko hallintoa koskevien yhteisten kehityshankkeiden aiheuttamaa olemassa olevien jatkuvien palvelujen sopeuttamistarvetta ja niiden rahoitusta.

Ohjausmallin kattavuudessa on muistettava investointien hallinnan tehokkuus suhteessa aikaansaataviin hyötyihin. Karkeasti voidaan arvioida, että yhden hankkeen toteuttaminen kaikkien ohjausmallin edellyttämien vaiheiden kautta aiheuttaa hallinnolle vähintään 0,1 milj. euron kustannukset.

Hyötyjen arvioinnissa ja mittaamisessa tulee olemaan jatkossakin epävarmuustekijöitä, koska laadullisten hyötyjen esittäminen voi edelleen olla tarkoitushakuista ja niiden ei tarvitse perustua yhteismitallisiin kustannushyötyanalyysihin ja –laskelmin. Tästä johtuen on epäselvää, miten malli tulee oikeasti helpottamaan kehitysideoiden faktapohjaista priorisointia.

Arviointikehikko

Pyydämme kirjaamaan lausuntonne arviointikehikkoon liittyen alle.

Asian teemoja käsitelty osin myös edellisten kysymysten yhteydessä.

Taloudellisten kustannussäästöjen arviointi on erittäin haasteellista ja hyödyt monissa tapauksissa menevät muille ekosysteemin toimijoille kuin kehittämisvastuussa olevalle julkisen hallinnon toimijalle.

Uusien digitaalisten palveluiden kehittäminen ei pääsääntöisesti vähennä ICT-toiminnan kustannuksia, vaan jatkuvien IT-palveluiden turvaaminen lisää niitä.

Miksi tässä arviointikehikossa diskonttokorkona pidetään 10 %? Yleisesti sovelletaan alempia tasoja.

Määrämuotoinen arviointikehikko ja –malli ovat hyviä ja pakottavat virastot määrämuotoisempaan toimintatapaan. Virastoille on helpompaa, kun on selkeä ohjaus mitä arviointia varten tarvitaan.

Ympäristövaikutuksille pitäisi antaa arvioinnissa paljon enemmän painoarvoa, kun kyse on kuitenkin myös hankkeista, jotka voivat teoriassa esimerkiksi merkittävästi vähentää liikenteen tai muita päästöjä tai säästää muuten luonnonvaroja.

Arviointikehikko on niin massiivinen ja toistaiseksi vielä tulkinnanvarainenkin, että täyttämistehtävä on kyllä melkoinen ja siinä onnistuminen ensi yrittämällä vaatii melkoista ponnistusta.

Muut kommentit:

Tähän voitte kirjataa muut havainnot:

Hallinnonalan virastojen ja ministeriön asiantuntijoiden yksityiskohtaisempia kommentteja sisältävä tekstimuotoinen versio toimitetaan erikseen allekirjoitettuna.

Vertanen Antti
Maa- ja metsätalousministeriö