

Asia: VM/1743/00.01.00.01/2017

Lausuntopyyntö suunnitelmaksi digitalisaatiohankkeiden uudesta ohjausmallista

Prosessi

Pyydämme kirjaamaan lausuntonne prosessiin liittyen alle:

Investointirahoitusprosessi vaikuttaa päätason jäsentelynsä osalta toimivalta ja jako idea-, ehdotus-, toteutus- ja seurantavaiheisiin vastaa tuttua hankkeiden elinkaarimallia. Prosessi toisi yhtenäisyyttä eri hallinnonalojen hankekäytäntöihin. Prosessin vahvuutena voi pitää omistajuutta, vastuuhenkilöitä ja vastuista sopimista heti prosessin alussa.

Esitetty prosessi on kuitenkin raskas, jos sitä sovelletaan kaikkiin hankkeisiin. Pienempiin hankkeisiin prosessia voisi tarvittaessa soveltaa poikkihallinnollisen yhteistyön varmistamiseksi. Selkeyden vuoksi olisi hyvä määritellä kriteerit, joiden pohjalta hankkeet viedään mallin mukaiseen käsittelyyn.

Prosessi ei sovellu myöskään lakimuutosten (sekä kansallinen, EU-lainsäädäntö että kansainväliset sopimukset) vaatimien muutoshankkeiden toimeenpanoon. Verohallinto toteaa, että ohjausmallissa esitettyyn ”Investointi”-käsitteeseen ei tulisi sisällyttää ainakaan verotuslainsäädäntöön liittyvien muutosten toteuttamista.

Prosessin toimivuus riippuu myös valtiovarainministeriön ja muiden toimijoiden (VRK, ministeriöt) kyvystä käsitellä hanke-ehdotuksia prosessin mukaisesti ilman viivytyksiä. Prosesseissa on lukuisia toimijoita ja vaiheita, jotka kertautuessaan hidastuttavat arviointiprosessia. Viraston näkökulmasta ehdotetussa prosessissa voi olla jopa viisi uutta toimijaa nykytilaan verrattuna: Väestörekisterikeskus, Valtiokonttori, ulkopuoliset asiantuntijat, investointijohtoryhmän sihteeristö ja investointijohtoryhmä. Riskinä on, että mallista itsessään muodostuu valtion toiminnan digitalisoinnin pullonkaula.

Sidosryhmien ja asiantuntijaroolin osuutta arvioinnissa tulisi vahvistaa, mikäli investointijohtoryhmällä ja sen sihteeristöllä ei ole osoittaa riittävän yksityiskohtaisia toimenpide-ehdotuksia hankeideoiden tai -ehdotusten parantamiseksi.

Prosessikuvauksissa ei ole esitetty idean tai hanke-ehdotuksen hylkäämistä. Käytännön kannalta hylkääminenkin olisi hyvä kuvata ja muotoilla osaksi toimintamallia.

Roolitus

Pyydämme kirjaamaan lausuntonne roolitukseen liittyen alle:

Roolien ja tehtävien kuvaus keskittyy hankkeiden keskitettyyn käsittelyyn, joissa prosessi erityisesti lisää hallinnollista työtä. Kuitenkin mallin mukainen prosessi lisää työtä myös hankkeiden omistajien puolella eri hallinnonalojen virastoissa. Siten hankkeiden käsittelyyn tulisi varata riittävästi aikaa, ja toiminnallisen näkemyksen ja sujuvan yhteistyön varmistamiseksi kunkin viraston edustajan olisi hyvä olla mukana käsittelyssä. Myös asiakkaan roolia tulisi tuoda selvemmin esille.

Suunnitelmassa on päällekkäisyyksiä investointijohtoryhmän sihteeristön ja Väestörekisterikeskuksen rooleissa. Työnjaon eri toimijoiden kesken tulee olla selvä. Väestörekisterikeskuksella on prosessissa erityisesti asiantuntijarooli, mutta prosessikuvauksissa ei ilmene selkeästi missä prosessin osissa vuorovaikutus asiantuntijoihin tapahtuu.

Ministeriön roolissa merkittävimmät tarpeet liittyvät substanssiosaamiseen. Ehdotetussa mallissa ministeriön rooli voi painottua substanssin sijasta tietohallintoon, jota osaamista ainakin isoja hankkeita toteuttavilla virastoilla on itselläänkin. Jotta rooleista saataisiin lisäarvoa, malli edellyttäisi esimerkiksi Väestörekisterikeskuksen osalta merkittävää osaamisen vahvistamista.

Käyttöönottosuunnitelma

Pyydämme kirjaamaan lausuntonne käyttöönottosuunnitelmaan liittyen alle:

Käyttöönottosuunnitelmaan olisi hyvä lisätä kaikille toimenpiteille tavoitteet, vastuutahot ja keskeiset osallistujat.

Pilotointi on hyvä tapa edetä mutta mallia on syytä pilotoida huomattavasti esitettyä laajemmin ennen varsinaista käyttöönottoa. Käyttöönotto tulisi vaiheistaa siten, että lausuttavana ollutta mallia joko yksinkertaistetaan merkittävästi tai käyttö rajataan alkuvaiheessa esim. uuden hallitusohjelman edellyttämiin hankkeisiin. Lisäksi olisi hyvä tarkentaa, miten uusi ohjausmalli edistää käynnissä olevien kärkihankkeiden etenemistä.

Investointien hallinta ja hyötyjen seuraaminen

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

Malli itsessään ei takaa parempaa investointien hallintaa ja hyötyjen saavuttamista, vaan ratkaisevaa on sen toteutus. Hyvin toteutettuna malli kohdentaa arvioinnin digitalisaatiovaikutuksiin ja hankkeen vaikuttavuuteen ja sitä kautta tukee hyötyjen saavuttamista. Mallin lisäksi tarvitaan riittävän selkeää ohjeistusta ja tukea hallinnonaloille ja niiden virastoille sekä tiivistä yhteistyötä keskitettyjen arviointitoimintojen ja virastojen välillä.

Malliin sisältyvän tilannekuvapalvelun avulla virastot olisivat nykyistä paremmin tietoisia digitalisaatiohankkeiden kokonaisuudesta, mikä voisi lisätä yhteistyötä sekä osaamisen ja kokemusten jakamista.

Käytännön työn kannalta luvussa 4.5 lueteltu kriteerien joukko vaikuttaa laajalta - onko koko kriteeristö tarpeen kaikissa hankkeissa ja onko investointijohtoryhmällä ja sen sihteeristöllä riittävät resurssit toimenpidesuosituksen antamiselle osa-alueilta? Usein digitalisaatiohankkeissa perinteiset henkilöstö- ja kustannus-hyötymittarit eivät ole sellaisenaan soveltuvia. Ohjausmalliin onkin tuotu uusia tiedon hyödyntämisen ja ekosysteemisyyden kriteerejä, mutta vanhoista mittareista ei ole juuri luovuttu.

Ohjausmallin yhtenä haasteena on moniportaisuus. Ennen investointiryhmän käsittelyä ministeriö ottaa kantaa hanke-ehdotukseen. Jo tämä edellyttää hankkeen omistajalta suuritöistä ennakkovalmistelua ja vaikka ministeriö hanketta puoltaisi, virasto joutuu odottamaan vielä investointiryhmän kantaa.

Ohjausmallia ei ole myöskään sovitettu yhteen virastojen toiminnan ja talouden ohjauksen kanssa. Esitetyssä mallissa hankearviointi painottuu vasta talousarviovaiheessa tehtävään tarkasteluun. Näin myöhään tulevat huomiot vaikuttavat hankkeiden aikatauluihin hidastavasti, kun taas ennakkolisessä kehysvalmisteluvaiheen tarkastelussa muutokset voitaisiin hallita hankkeiden aikatauluja vaarantamatta.

Hankkeiden hyötyjä voidaan arvioida pääosin vasta jonkin ajan kuluttua hankkeen päättymisen jälkeen. Hankeorganisaatio on harvoin enää toimintakykyinen jälkiarvioinnin aikaan, jolloin tältä osin vastuut pitäisi esittää linjaorganisaatiostuiden kautta.

Palkeet toteaa, että valtion talous- ja henkilöstöhallinnon kehittämisessä luodun Kiekun hallintamallin ja nyt ehdotetun ohjausmallin liittymät tulee selkeyttää.

Arviointikehikko

Pyydämme kirjaamaan lausuntonne arviointikehikkoon liittyen alle.

Esitetty excel-arviointikehikko on monipuolinen, systemaattinen ja varmasti riittävän yksityiskohtainen. Kuitenkin kehikon täyttäminen yhtenäisellä ja hankkeet mahdollisimman vertailukelpoiseksi tekevällä tavalla on vaativa tehtävä. Kehikon ohjeistus ja käytön tuki tulisi organisoida siten, että hanke-ehdotuksen omistaja pystyisi alusta pitäen laatimaan laadukkaan hanke-esityksen.

Sekä virastojen että ohjaajien kannalta on tärkeää, että käytössä on yksi yhteinen arviointikehikko, jolla voidaan tuottaa riittävän laadukas arviointiaineisto, ja asiat kysytään vain kertaalleen.

Hankehyötyjen arviointia tehdään jo nykyisinkin eikä esitetty malli tuo siihen merkittävää uutta. Esitetyn mallin suhdetta nykyisen tietohallintolain perusteella virastoilta edellytettävään hankearviointiin ei ole selkeästi ilmaistu. Osa virastoista on panostanut kokonaisarkkitehtuuriin jo pitkään ja heillä on vakiintuneet käytännöt muutosten arviointiin. Uusi ohjausmalli pitäisi yhdistää osaksi tietohallintolain kokonaisarkkitehtuurivaatimuksia.

Suunnittelurahoitusvaihe esiselvityksille tai kokeiluille on hyvä asia. Arvioitaessa suunnitteluvaiheen ideoita tulee korostaa uutuusarvoa ja vastaavasti riskinsietokyky tulee olla hankevaiheen ehdotuksia korkeampi. Jotta kynnys ideoiden tarjoamiselle pysyisi riittävän alhaisena, arviointikehikossa tulisi olla kokeilutoimintaan soveltuvia kriteereitä. Esitetty hankkeiden kustannus-hyöty -kuvausmalli pohjautuu perinteiseen vesiputousmalliin (hankkeen läpivientimalli), joka ei luonnostaan tue kokeilujen ja pilotointien käyttämistä hankkeiden toimeenpanossa.

Kokeiluhankkeissa digitalisaatiohyödyt voivat olla merkittäviä, vaikka niillä ei olisikaan merkittäviä vaikutuksia arviointimateriaalissa nyt esiintyviin kohtiin. Kokeiluhankkeille arviointikehikko vaikuttaa turhan raskaalta. Myös JHS suositusten käyttö vaikuttaa kankealta arvioinnin lähtökohdalta erityisesti kokeiluhankkeille.

Esitetty arviointikehikko ja ohjausmalli eivät ota kantaa hankkeiden kokoon. Toimeenpanon yhteydessä olisi suositeltavaa asettaa hankkeille tavoitteita sekä niiden koon että toteutustavan osalta. Hankkeiden koko tulisi myös huomioida prosessissa, jotta valmistelutyön määrä voidaan suhtauttaa haettavaan rahoitukseen.

Ideoiden ja toteutusten viestintään ja läpinäkyvyyteen tulisi kiinnittää huomiota jo valmistelu- ja arviointivaiheessa. Kehittämistoiminnan läpinäkyvyys palvelisi koko julkishallintoa ja toisi myös itseohjautuvuutta hankkeiden koordinoimiseen.

Vaikka ehdotettu arviointikehikko on hyvin laaja, siitä puuttuvat yhteiskunnallisen vaikuttavuuteen liittyvät kriteerit hankkeille, joissa vaikutukset tulevat pääosin budjettitalouden ulkopuolelta.

Muut kommentit:

Tähän voitte kirjata muut havainnot:

Yleistä ohjausmallista:

Palvelujen uudistaminen ja digitalisoinnin vauhdittaminen sekä investointien ohjauksen vahvistaminen ovat kannatettavia tavoitteita, ja sitä varten ohjausmallin kehittäminen on tarpeen. Ohjausmalli ei kuitenkaan esitetyssä muodossaan sovi kaikille hankkeille ja ennen käyttöönottoa mallia on syytä kehittää yhdessä ohjausmallin eri toimijoiden kanssa.

Investointien arviointi taloudellisen kannattavuuden perusteella soveltuu huonosti lainsäädännöstä johtuviin muutostarpeisiin, joita hallinnonalan virastoilla on usein. Verohallinto korostaa ettei ehdotettu ohjausmalli saa vaarantaa valtion tulorahoitukseen liittyvien muutosten nopeaa käynnistämistä.

Uutta ohjausmallia tarvitaan erityisesti poikkihallinnollisten hanke-ehdotusten arvioinnissa ja ohjauksen koordinoinnissa. Mallin pitäisikin tukea poikkihallinnollisten tavoitteiden toimeenpanoa ja vastuiden selvittämistä ministeriö- ja virastorajat ylittävissä hankkeissa. Poikkihallinnollisissa hankkeissa tulee erityisesti huomioida, että rahoitus turvataan kaikille toimijoille yhteisen sitoutumisen varmistamiseksi.

Mallia olisi hyvä kehittää myös arviointikriteerien osalta. Esitetyssä mallissa ei huomioida hankkeen jälkeisiä, usein varsin mittavia, sidosryhmäyhteistyöhön ja markkinointiin liittyviä kustannuksia. Mallissa ei myöskään huomioida kovin hyvin julkisen sektorin ulkopuolella toimivien sidosryhmien osuutta hankkeissa, vaikka kansalaisille ja yrityksille suunnatuissa palveluissa nämä ovat julkista sektoria tärkeämpiä sidosryhmiä. VM:n hallinnonalalla useilla virastoilla, erityisesti Väestörekisterikeskuksella ja Verohallinnolla on tällaisia palveluita ja sidosryhmiä. Sidosryhmien osallistumista ideoiden sparraamiseen ja jatkokehittämiseen tulisi tukea ja löytää siihen uusia keinoja.

Mallissa on esitetty Väestörekisterikeskuksen tehtäväksi mm. asiantuntija-avun tarjoamista valtion virastoille ja laitoksille. Väestörekisterikeskus toivoo sille kaavailtuihin tehtäviin tarkennuksia. Jotta arviointiprosessiin saapuisi mahdollisimman kehittämiskelpoisia hankeideoita, asiantuntija-apua pitäisi voida tarjota jo ennen menettelyn käynnistämistä, mutta tämä jää mallissa epäselväksi. Väestörekisterikeskuksen Suomi.fi-palvelutarjoajille (SuoPA) -palvelukokonaisuus tukee monilta osin investointien ohjausmallissa asiantuntijaroolilta odotettuja toimintoja. Väestörekisterikeskus suosittelee SuoPA-palvelukokonaisuuden tuomista osaksi idea- ja hankearviointimallia.

Väestörekisterikeskus toteaa, että sille kaavailtu selvitys- ja arviointitietojen kokoamisen tehtävä vaatii lisäresursointia, ja kustannushyötyarvioihin liittyvät tehtävät kuuluisivat pikemminkin investointijohtoryhmän ja sen sihteeristön tehtäviin.

Edelleen Väestörekisterikeskus huomauttaa, että VAHTI on laatimassa keskeisten julkisen hallinnon palveluiden kehittämishankkeille turvallisuuden hankearviointia. Myös tämän toiminnan järjestäminen osana esitettyä investointien ohjausmallia tulisi arvioida tarkemmin.

Hankesalkku-järjestelmä olisi ohjausmallissa keskeinen työväline, joka onkin tarpeen hankekokonaisuuksien, hankkeiden läpinäkyvyyden ja riippuvuussuhteiden hallitsemiseksi. Nykytilassaan välineen kyky tukea digitalisointia on heikohko. Hankesalkun ja Kiekun integraatio olisi hyödyllinen mutta toteutus ei saisi muuttaa taannehtivasti virastojen toiminnan ja talouden seurantaa, vaan muutokset huomioitaisiin ennakkollisesti Kiekun yhteisissä ohjeissa, mm. seurantakohdemallissa. Hankeikkunan ja hankesalkun välinen suhde jää hieman epäselväksi.

Esitetyn ohjausmallin mittarit kuvaavat vain investoinnin ohjausprosessia esim. läpimenoaikoja, hyväksymisiä ja rahoituksen määrää, mutta eivät ota kantaa mallin varsinaisiin tavoitteisiin eli digitalisoinnin hyötyihin asiakkaille ja sidosryhmille. Myös näille tavoitteille ja mallin jatkokehittämiselle olisi hyvä kehittää mittareita. Esim. Verohallinnon kannalta olisi arvioitava mitkä ovat hankkeiden aloittamisen myöhentymisestä aiheutuvat vaikutukset valtion tulorahoitukseen.

Talouspoliittinen ministerivaliokunta on linjannut 4.4.2018 että, osana investointien päätöksentekoprosessin kehittämistä arvioidaan mahdollisuudet perustaa VM:n pääluokkaan uusi toimintamäärärahamomentti työnimellä ”Julkisen hallinnon kehittämisen investoinnit”, johon koottaisiin toiminnan kehittämisen määrärahoja. Uuden talousarviomomentin perustamisesta VM budjettiosasto toteaa, että valtiovarainministerin toimialaan kuuluvien tuottavuusmäärärahojen siirtäminen ei ole hyväksyttävää osaston näkökulmasta. Uudelle momentille määrärahat tulisi koota esimerkiksi kehittämismäärärahamomenteilta 28.70.01 ja 28.70.02, mitä voidaan täydentää mahdollisilla lisämäärärahoilla.

Lopuksi:

Ohjausmallissa on vielä edellä kuvattuja puutteita mutta ne eivät estä mallin käyttöönottoa pilottihankkeissa, kunhan mallia kehitetään aktiivisesti pilottikäytön kokemusten pohjalta. Mallin soveltamista eri tyyppisiin hankkeisiin mm. hankkeen koon ja säädöslähtöisyyden mukaan tulee vielä tarkentaa.

VM valtionhallinnon kehittämisosasto ilmoittaa osallistuvansa mielellään ohjausmallin jatkokehittämiseen ja siihen liittyvään yhteistyöhön.

Ohjausmallin ohella olisi huomioitava muutkin palvelujen digitalisointia jarruttavat esteet. Käytännössä digitalisaatiota voitaisiin yhtä lailla vauhdittaa poistamalla nykyisiä tiedon yhteiskäyttöisyyden esteitä.

Liitteenä on joitakin yksityiskohtaisia havaintoja suunnitelmaluonnoksen tekstistä.

Marttila Anna-Maija
Valtiovarainministeriö - Kehittämisen ja hallintotoiminto