



21.5.2018

Valtiovarainministeriö

Lausuntopyyntö 13.4.2018, VM/1743/00.01.00.01/2017

Suunnitelma digitalisaatiohankkeiden uudesta ohjausmallista

Valtiovarainministeriö on pyytänyt lausuntoa raportin "*Tehostetulla ohjaamisella vauhtia julkisten palveluiden uudistamiseen ja digitalisointiin*" ehdotuksista. Ministeriöitä on pyydetty kokoamaan lausunnot hallinnonalansa virastoilta ja laitoksilta.

Valtiovarainministeriö on pyytänyt arvioimaan erityisesti seuraavia kokonaisuuksia:

- Onko prosessi toimiva? Miten se muuttaa nykyistä toimintaa?
- Ovatko prosessin roolit ja tehtävät tarkoituksenmukaisia ja toimivia?
- Onko käyttöönottosuunnitelma riittävä? Onko siinä huomioitu kaikki tarpeellinen? Puuttuuko siitä jotakin oleellista?
- Parantaako ehdotettu malli investointien hallintaa ja hyötyjen saavuttamista?
- Onko arviointikehikko ja -malli toimiva ja riittävä?

Valtiovarainministeriön hallinnonalan virastoista ovat antaneet lausuntonsa Aluehallintovirastot, Maistraatit, Palkeet, Tilastokeskus, Valtiokonttori, Verohallinto ja Väestörekisterikeskus. Ministeriön osastoista valtionhallinnon kehittämisosaston, budjettiosaston sekä kunta- ja aluehallinto-osaston kannat sisältyvät lausuntoon. Verohallinnon ja Väestörekisterikeskuksen sekä valtionhallinnon kehittämisosaston lausunnot ovat tämän lausunnon liitteinä.

1 Yleistä ohjausmallista

Palvelujen uudistaminen ja digitalisoinnin vauhdittaminen sekä investointien ohjauksen vahvistaminen ovat kannatettavia tavoitteita, ja sitä varten ohjausmallin kehittäminen on tarpeen. Ohjausmalli ei kuitenkaan esitettyssä 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. Esitetystä mallista 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 vaatineen 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 ennakollisesti 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 toimintamäärärahmomentti työnimellä ”Julksen hallinnon kehittämisen investoinnit”, johon koottaisiin toiminnan kehittämisen määrärahoja. Uuden talousarviomomentin perustamisesta VM budjetti-osasto toteaa, että valtiovarainministerin toimialaan kuuluvien tuottavuusmäärärahojen siirtäminen ei ole hyväksyttävää osaston näkökulmasta. Uudelle momentille määrärahat tulisi koota esimerkiksi kehittämismäärärahamenteilta 28.70.01 ja 28.70.02, mitä voidaan täydentää mahdollisilla lisämäärärahoilla.

2 Onko prosessi toimiva? Miten se muuttaa nykyistä toimintaa?

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.

3 Ovatko prosessin roolitus ja tehtävät tarkoituksenmukaisia ja toimivia?

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 tieto-

hallintoon, jota osaamista ainakin isoja hankkeita toteuttavilla virastoilla on itselläänkin. Jotta rooleista saataisiin lisäarvoa, malli edellyttäisi esimerkiksi Västöräkisterikeskuksen osalta merkittävää osaamisen vahvistamista.

4 Onko käyttöönottosuunnitelma riittävä?

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.

5 Parantaako ehdotettu malli investointien hallintaa ja hyötyjen saavuttamista?

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 investointijohdoryhmällä ja sen sihteeristöllä riittävät resurssit toimenpidesuosittelun 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 suuritoista 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 linjaorganisaatiiovastuiden kautta.

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

6 Onko arviointikehikko ja -malli toimiva ja riittävä?

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 risksietokyky 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.

7 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.

Valtiosihteeri kansliapäällikkönä

Martti Hetemäki

Tietojohtaja

Irja Peltonen

Liitteet

Yksityiskohtaisia havaintoja suunnitelmaluonnokseen
Verohallinnon lausunto
Väestörekisterikeskuksen lausunto
Valtionhallinnon kehittämisosaston lausunto

Jakelu

VM JulkICT, VM kirjaamo

Tiedoksi

Aluehallintovirastot ESAVI HAKE
ISAVI Maistraattien ohjaus- ja kehittämisyksikkö
Palkeet
Tilastokeskus
Valtiokonttori
Verohallinto
Väestörekisterikeskus
VM BO, VKO, KAO

Liite 1

Yksityiskohtaisia havaintoja suunnitelmaluonnokseen

- s. 9 kpl 4.1.: *Elämäntapahtuma* = tällä tavalla kuvattuna elämäntapahtumissa ei huomioida virkamieselämän elämäntapahtumia lainkaan. Olisiko kuvausta mahdollista laajentaa koskemaan myös tätä osa-aluetta? Perusteluna se, että osa digihankkeista saattaa käsittää myös hallinnon sisäistä kehittämistä, jolla parannetaan kustannustehokkuutta.
- s. 9 *Investoinnin takaisinmaksuaika* - Hankintameno / (vuotuiset tuotot tai säästöt) = takaisinmaksuaika vuosissa
- s. 13 kpl 4.4: Prosessi ei tunnu tunnistavan lainkaan kokeiluvaihetta vaan tässä lähdetään suoraan siitä olettamasta, että heti haetaan investointirahaa isomman kokoluokan investoinnille. Toisaalta, jos tämä prosessi pätee myös kokeilujen rahoittamiseen, niin siihen se on aivan liian raskas. Maksimissaan muutaman kymmenen tuhannen euron kokeiluille pitäisi olla kevyempi reitti ja ko. kokeiluilta pitää edellyttää lopputuloksena arviointia sekä laskelmia tämän prosessin vaatimille kustannushyötytavoitteille. Hyötyjä voi olla vaikea edes arvioida ilman ensin tapahtuvaa protoilua tai pilotointia. Kokeilun voisi lisätä prosessiin vaiheeksi 0
- s. 13: "*Investointien avulla tavoiteltujen hyötyjen saavuttamisen ohjaus*", mutta seuraavan sivun kuvassa ja tarkemmassa tekstissä tällä tarkoitetaan "*Hyötyjen saavuttamisen seuranta ja ohjaus*"-prosessia tai osaprosessia.
- s.18 "*Lopputilanne: Prosessin lopputilanteessa investointijohtoryhmän sihteeristö on arvioinut ja priorisoinut kehitysideat.*"
 - Tässä tulisi näkyä myös vaihtoehto, jossa asia palautetaan takaisin idean omistajalle valmisteluun. (Kuvassa tämä on näin. Vertaa edellisen prosessin Lopputilanne s.17)
- s. 19 "*Prosessin lopputilanteessa investointijohtoryhmän sihteeristö on tehnyt puoltanut suunnittelurahoituksia ja rahoitusesitykset on siirretty hankesalkun kautta valtiovarainministeriön rahoituspäätöksiä varten.*"
 - pitäisikö tässä näkyä myös vaihtoehto ettei ole puoltanut (kuvassa tämä on mahdollista)
 - Samalla tavalla myös seuraavien prosessien lopputilanteet.
- s. 26 kuvassa ohjaisimme prosessivuon Poikkeamatoimenpiteiden toimeenpanosta Poikkeamatoimenpiteiden valvontaa, jonka jälkeen päätökseen (salmiakki) "Keskeytetäänkö?" ja siitä kahteen kuvattuun lopputapahtumaan "Hankkeen jatkaminen" tai Hankkeen keskeyttäminen.
- S. 32-33 kpl 4.5.: Kohdassa 2 asiakasnäkökulmaa tulisi tarkentaa siten, että prosessissa pitäisi olla rahoitusta varten todennettuna, että ratkotaan ns. oikeaa haastetta ja oikeasta näkökulmasta. Tämän asian selvittämiseksi tarvitaan tietoa asiakkaiden käyttäytymisestä ja tarpeista. Hanke voi olla sinällään oikea, mutta jos sitä lähestytään väärästä tulokulmasta, niin hyödyt saattavat jäädä toteutumatta. Hankkeiden arviointiryhmässä tulisi näin ollen olla kyvykkyyttä myös arvioida, että onko asiakasnäkökulma otettu huomioon oikealla tavalla.

- S. 38-39 kpl 4.6.3. Roolit/ asiantuntija: asiantuntijoilla tulisi olla kyvykkyyttä tukea asiakaskeskeisen kehittämisen työmenetelmissä ja asiakaslähtöisen haasteen asetannan rakentamisessa. Samaa asiantuntemusta tarvitaan myös investointijohtoryhmässä, jotta siellä osataan oikealla tavalla arvioida, että toteutuuko asiakaslähtöisyys siten, että tavoitteet on mahdollista saavuttaa

Verohallinto
PL 325
00052 VERO

Lausunto

4.5.2018

VALTIOVARAINMINISTERIÖ

Viite / Diaarinumero
VH/A34/00 00 01/2018

**Verohallinnon lausunto koskien VM:n lausuntopyyntöä suunnitelmasta digitalisat
tiahankkeiden uudeksi ohjausmalliksi (VM/1743/00.01.00.01/2017)****Yleistä lausuntoon liittyen**

Ehdotetussa ohjausmallissa ei ole huomioitu julkista tehtävää hoitavien virastojen erilaisten tehtävien vaatimuksia. Esityksessä ei ole huomioitu tulorahoituksen turvaamiseen liittyviä muutoksia kuten verokertymien turvaamiseen ja varmistamiseen liittyviä muutoksia. Yhteiskunnalliseen vaikuttamiseen kuten yritystoimintaan ja yleensä hallinnollisen taakan vähentämiseen liittyvät muutokset on huomioitu vain kevennetysti sanallisessa osuudessa ja kokonaan puuttuu budjettitalouden ulkopuolelle vaikuttavien muutosten hyötyjen euromääräinen arviointi.

Verohallinto on keskeinen toimija valtion tulorahoituksessa ja useat ratkaisut koskevat vain Verohallintoa eikä ratkaisuihin usein liity muita toimijoita. Nyt ehdotettu menettely ei saa vaarantaa valtion tulorahoitukseen liittyvien muutosten nopeaa käynnistämistä ja edistämistä.

Ehdotettua ohjausmallia perustellaan asiakkaan elämäntapahtumiin pohjautuviin palveluihin liittyvällä kehittämisellä tuomatta esiin tältä osin tarvittavaa erillistä ohjausmallia (ei mukana liitteissä). Elämäntapahtumiin liittyvä palvelumalli vaatisi erillisen ohjausmallin prosessikuvauksineen, rooleineen ja vastuineen mm. yhteisen palvelutarjonnan tunnistamiseksi.

Ehdotetun ohjausmallin omat varsinaiset tavoitteet ja niiden mittaaminen jäivät avoimeksi. Tältä osin on myös tarve saada esiin mittarit jatkokehittämisen arvioimiseksi mm. mitkä ovat hankkeiden aloittamisen myöhentymisestä aiheutuvat vaikutukset varsinaisten investointikustannuksien lisäksi Verohallinnon tapauksessa esim. valtion tulorahoitukseen.

Ehdotuksessa todetaan, että hankesalkku ja Kieku integroidaan ja toteumatiedot välitetään automaattisesti. Tässä on jätetty huomiotta muutoksen vaikutukset virastojen toiminnan ja talouden seurantaan. Tämän tason muutosta ei voi tehdä taannehtivasti vaan muutokset pitää ottaa haltuun uusien kohteiden osalta ennakkolisesti Kiekun yhteisessä virasto-ohjeistuksessa mm. seurantakohdemallin projektiulottuvuuden kuvauksessa.

Projekti-ulottuvuuden osalta pitää linjata mm. mikä virasto/toimija määrittää käytettävän projektikoodin tai miten käytettävä projektikoodi määritellään ns. projektikoodin vahvistaja. Verohallinnon näkemys on, että projektikoodin määrittelyvastuu pitäisi olla sillä, joka maksaa kustannukset ns. todellinen maksaja eli kenen rahoista kustannus aidosti maksetaan (vrt. toimintamenoista maksettava vs. virastojen välillä laskutettava kustannus). Ohjeistuksessa siis tulee ottaa kantaa siihen, kuka määrittää hankkeen seurannassa käytettävän projektikoodin.

Kannanotot kysymyksittäin

1. Prosessi:

Onko raportissa ehdotettu prosessi toimiva? Miten se muuttaa nykyistä toimintaa?

Nyt ehdotettu päätöksenteko- ja rahoitusmalli ei sovi Verohallinnolta edellytettujen vuosittain lukuisen perustehtävään liittyvien lakimuutosten vaatimien muutos-hankkeiden toimeenpanoon (kansallinen ja EU-lainsäädäntö sekä verosopimukset yms). Verotukseen liittyvissä säädösmuutoksissa on huomioitava, että niissä tulee usein myös Verohallinnolle uusia toiminnallisia vaatimuksia tai jopa uusia perustehtäviä lain toimeenpanon ja toimintaympäristön muuttumisen vuoksi.

Verohallinnon toiminta liittyy valtion tulorahoitukseen ja tähän liittyviä hankkeita ei lähtökohtaisesti voi arvioida hanke-/muutoskohtaisesti, kun kyse on pääosin poliittisen tahdon toimeenpanosta.

Ehdotetussa ohjausmallissa esitettyyn "Investointi"-käsitteeseen ei tulisi sisällyttää ainakaan verotukseen liittyvän lainsäädännön edellyttämien muutosten toteuttamista (perusjärjestelmät ja uudet ratkaisut).

Ehdotuksessa esitetty näkökulma liittyy vasta tapauskohtaisten palvelutapahtumien kehittämiseen (tiedon hallinnasta päätöksentekoon). Kuvauksessa ei tuoda esiin Verohallinnon tyyppisen toimijan laajoihin automaattisiin tietovirtoihin perustuvaa massakäsittelytarvetta ja sen kehittämistä (useiden eri tietovirtojen kautta johdettu päätöksenteko). Digitalisaation onnistumisen näkökulmasta pidämme myös dataulottuvuuden huomioimista erittäin tärkeänä valtion tulorahoituksen turvaamisessa, jolloin mallissa pitää huomioida merkittävät yrityspuolen liiketoimintatapahtumat (kuten kaupankäynti, kirjanpito yms).

2. Roolitus:

Ovatko prosessin roolitus ja tehtävät tarkoituksenmukaisia ja toimivia?

Ehdotetussa ohjausmallissa investointijohtoryhmä on esitetty yhtenä toimijana päätöksenteossa ja rahoituksen kahdentamisessa. Verohallinnon näkemyksen mukaan poikkihallinnollisten hanke-ehdotusten arvioinnin ja ohjauksen koordinoinnin kehittäminen on tarpeen. Esitetyn mallin pitäisikin tukea näiden poikkihallinnollisten tavoitteiden toimeenpanoa mm. vastuiden selvittämiseksi yli ministeriö- ja virastorajojen olevissa hankkeissa. Poikkihallinnollisissa hankkeissa tuleekin erityisesti huomioida, että rahoitus turvataan kaikkien toimijoiden kannalta – ei vain yksittäisen toimijan osalta mm. yhteisen sitoutumisen varmentamiseksi (vrt. hallitusohjelman tavoitteiden toteuttaminen mm. kärkihankkeiden avulla).

Ehdotetussa ohjausmallissa kuvatut prosessit ovat sinällään teknisesti laadukkaita, mutta haasteet tulevat siitä että:

- mitkä hankkeet/muutokset tulevat kohdennettavaksi prosessiin,
- mitkä ovat prosessissa mainittujen toimijoiden edellytykset (ministeriön osallistumistarve suhteessa ministeriöltä odotettuun ajankäyttöön ja kyvykkyyksiin) ja
- miten hallitaan prosessin aikataululliset vaatimukset (mm. huomioituna toimeenpanovastuullisen kannalta).

Verohallinnon kannalta merkittävimmät tarpeet ministeriön osalta liittyvät aineelliseen osaamiseen eli verotussubstanssiin. Tietoteknisen tuen osalta vastaavasti tarpeet ovat huomattavasti vähäisemmät huomioiden Verohallinnon toiminnan edellyttämän tietohallintotoiminnan laajuus ja kyvykkyys vuosittaisen kehittämistarpeiden vuoksi. Viraston näkökulmasta ehdotetussa prosessissa voi olla jopa viisi uutta toimijaa nykytilaan verrattuna: Väestörekisterikeskus, Valtiokonttori, ulkopuoliset asiantuntijat, investointijohtoryhmän sihteeristö ja investointijohtoryhmä. Prosesseissa on lukuisia toimijoita ja vaiheita, jotka hidastuttavat kertautessaan arviointiprosessia. Ehdotetussa mallissa ministeriön roolit voivat painottua haasteellisesti substanssin sijaan Verohallinnon kokonaisarkkitehtuurista vastaavan tietohallinnon alueelle. Ehdotetuista rooleista saatavan lisäarvon saamiseksi ehdotus edellyttäisi esimerkiksi Väestörekisterikeskuksen osalta merkittävää osaamisen vahvistamista.

3. Käyttöönottosuunnitelma:

Onko käyttöönottosuunnitelma riittävä? Onko siinä huomioitu kaikki tarpeellinen? Puuttuuko siitä jotakin oleellista?

Ehdotetussa mallissa ei ole otettu selkeästi kantaa siihen, mikä on esitetyn mallin suhde nykyiseen tietohallintolakiin ja sen perusteella virastoilta edellytettävihin hankevalmisteluvaatimuksiin mm. VM eri asiakirjamallit. Verohallinto on panostanut kokonaisarkkitehtuuriin ja sen arviointiin jo pitkään ja Verohallinnolla on vakiintuneet käytännöt muutosten arviointiin. Esitetyt muutokset pitäisi huomioida tietohallintolain kokonaisarkkitehtuuriarvioinnin osana eikä erillisinä lisävaatimuksina.

Mallia on tarve koestaa nyt esitettyä pilotointia huomattavasti laajemmin ennen varsinaista käyttöönottoa. Ohjauskokonaisuuden kohdealueen laajuus ja sen tulokkuus lisäävät ohjeistuksen monimutkaisuutta. Tämän vuoksi ehdotetaan mallin käyttöönoton vaiheistamista siten, että nyt lausuttavana ollutta mallia joko yksinkertaistetaan merkittävästi tai sen käyttö rajataan alkuvaiheessa esim. uuden hallitusohjelman tavoitteiden edellyttämiin hankkeisiin (rahoitus, ohjaus yms). Samalla käyttöönoton yhteydessä selkeytettäisiin mallin vaikutukset tietohallintolain vaatimuksiin. Kokemusten perusteella mallia vaiheittain laajennettaisiin tietohallintolain vaatimusten kanssa.

Verohallinnon kannalta ehdotuksessa olevia näkökohtia tulisi edistää tietohallintolain mukaisin keinoin arviointimenettelyjä kehittäen, mutta ei päätöksenteon ja rahoituksen varsinaisena toimijana.

4. Investointien hallinta ja hyötyjen seuranta:

Parantaako ehdotettu malli investointien hallintaa ja hyötyjen saavuttamista?

Verohallinto on keskeinen toimija valtion tulorahoituksessa ja useat ratkaisut koskevat vain Verohallintoa eikä ratkaisuihin usein liity muita toimijoita. Nyt ehdotettu menettely ei saa vaarantaa valtion tulorahoitukseen liittyvien muutosten nopeaa käynnistämistä ja edistämistä.

Verohallinto on digitalisaation edistämisessä aiempaa integroituneempi toimija asiakkaiden prosesseissa, alustaratkaisujen aiheuttamissa muutoksissa ja erilaisen tietojenvälityksen rajapintojen toteuttamisessa. Verohallinto on riippuvainen paitsi suoraan asiakkailta, myös heidän puolestaan toimivilta (esim. tilitoimistot) ja kolmansilta osapuolilta saatavista suurista automatisoiduista tietovirroista. Palveluväylän ja muiden yhteisten ratkaisujen kautta Verohallinnon rooli yhteisenä toimijana on kasvanut, mm. tulorekisteriviranomaisena toimiminen.

Virastoilta edellytettyä toiminnan ja talouden ohjausta ei ole kovin hyvin sovitettu yhteen ehdotuksessa. Ehdotuksesta aiheutuu lisätyötä nykyisen kehys- ja budjetointimenettelyn rinnalle ilman, että mitään nykyisiä suunnitteluvaateita kevennetäisiin (vrt. virastojen tulosohejaus). Arviomme mukaan hankkeiden käynnistyminen kestäisi mallin mukaan huomattavasti nykyistä pidempään, kun digitalisaatio edellyttäisi julkishallinnolta ja erityisesti Verohallinnolta yhä nopeampaa reagoitakykyä ympäristön muutoksiin.

Investointijohtoryhmän tulisi ottaa kantaa ennakollisesti virastojen kehusehdotuksessa olevien hanke-ehdotusten toteuttamiseen jo ennen kehysriihen päätöksen tekoa tammi-helmikuussa (nyt ehdotettu touko-kesäkuu). Nyt mallissa koko arviointi painottuu liian myöhään eli vasta talousarviovaiheessa tehtävään tarkasteluun. Talousarviovaiheen tarkastelussa tulevat huomiot vaikuttavat heti aikatauluihin, kun taas ennakollisessa kehysvalmisteluvaiheen tarkastelussa tarkennukset voidaan hallita jopa aikatauluja vaarantamatta ja näin saataisiin haltuun ns. jatkovalmisteluun menevät hankkeet.

Ehdotetun mallin haasteena on moniportaisuus. Jo ennen investointiryhmän käsittelyä ministeriö ottaa kantaa hanke-ehdotukseen. Jo tämä edellyttää suuritoista ennakkovalmistelua ja asian perustelua ensin ministeriölle ja sitten uudestaan investointiryhmälle. Eli virasto ei voi jatkaa hankkeen edistämistä, vaikka ministeriö sitä puoltaisi, vaan virasto joutuu odottamaan vielä investointiryhmän kantaa. Pahimmillaan lakien voimaantuloaikoja pitää myöhentää vuodella.

5. Arviointikehikko:

Onko arviointikehikko ja -malli toimiva ja riittävä?

Ehdotettu digitalisaatiohankkeiden arviointikehikko on jo hyvin laaja, mutta silti siitä puuttuu kokonaan Verohallinnon tyyppisen toimijan hankkeiden positiivisen vaikutuksen tarkastelu valtion tulorahoitukseen verokertymien kautta. Ehdotetuista arviointikriteereistä puuttuvat yhteiskunnallisen vaikuttavuuden kehittämiseen liittyvät kriteerit, tyyppilliset verosäädösten muutokset eli verokertymiin vaikuttavat lait, joissa hankevaikutukset tulevat pääosin budjettitalouden ulkopuolelta. Nyt laadullisten hyötyjen arviointikriteeristö on todella laaja, joka ohjaa valmistelijaa lisäämään kehittämiskohteeseen jopa muutoksen varsinaisen tavoitteen kannalta epäoleellisia ja jopa tarpeettomia toiminnallisuuksia hankkeen priorisoinnin nostamiseksi.

Esitetty hankkeiden kustannus-hyöty -kuvausmalli pohjautuu edelleen perinteiseen vesiputousmalliin (hankkeen läpivientimalli), joka ei luonnostaan tue ehdotuksessakin esille tuotuja tavoitteita mm. kokeilujen ja pilotointien käyttämiseksi (POC yms) osana hankkeiden toimeenpanoa.

Hankehyötyjen arviointia tehdään jo nykyisinkin eikä esitetty malli tuo siihen merkittävää uutta. Arviointimallissa yritetään saada yhteismitallisuutta eri hankkeiden välillä. Arviointimallissa ei ole huomioitu sitä, että toisen hankkeen vaikutukset voivat liittyä suoraan tai ainakin välillisesti valtion tulorahoituksen turvaamiseen ja toisen hankkeen vaikutukset vain kustannuspainotteisena menorahoitukseen.

Hankehyödyt voidaan arvioida pääosin vasta jonkin ajan kuluttua hankkeen päättymisen ns. loppuraportoinnin jälkeen. Hankeorganisaatio on harvoin enää toimintakykyinen hankkeen hankehyötyjen jälkiarvioinnin aikaan, jolloin tältä osin vastuut pitäisi esittää ennemminkin linjaorganisaatiovastuiden kautta.

Yhteenveto lausunnosta

Verohallinnon näkemyksen mukaan poikkihallinnollisten hanke-ehdotusten arvioinnin ja ohjauksen koordinoimisen kehittäminen on tarpeen ja esitetyn mallin pitäisikin tukea näiden poikkihallinnollisten tavoitteiden toimeenpanoa mm. vastuiden selvittämiseksi yli ministeriö- ja virastorajojen olevissa hankkeissa.

Nyt ehdotettu päätöksenteko- ja rahoitusmalli ei sovi Verohallinnolta edellytettyjen vuosittain lukuisen perustehtävään liittyvien lakimuutosten vaatimien muutos-hankkeiden toimeenpanoon (kansallinen ja EU-lainsäädäntö sekä verosopimukset yms).

Verohallinto on keskeinen toimija valtion tulorahoituksessa ja useat ratkaisut koskevat vain Verohallintoa eikä ratkaisuihin usein liity muita toimijoita. Nyt ehdotettu menettely ei saa vaarantaa valtion tulorahoitukseen liittyvien muutosten nopeaa käynnistämistä ja edistämistä.

Investointijohtoryhmän tulisi ottaa ennakollisesti kantaa jo virastojen kehusehdotuksessa olevien hanke-ehdotusten toteuttamiseen jo ennen kehysriihen päätöksentekoa tammi-helmikuussa (nyt ehdotettu touko-kesäkuu) eikä mallin esityksen mukaisesta vasta talousarviovaiheessa (arviointi painottuu liian myöhään).

Verohallinto katsoo, että mikäli ehdotettu menettely kattaa myös lainsäädännön aiheuttamat muutostarpeet, jatkuvan toiminnan kustannusvaikutukset kasvavat arviolta viidellä henkilötyövuodella ja ilman lainsäädäntöhankkeita arviolta 2-3 henkilötyövuodella. Muutoksen vaikutukset on tarve huomioida Verohallinnon toiminnan rahoituksessa, koska jo nykyinen kehysohjausmenettely kohdentaa yleisiä menosäästöjä Verohallinnon perustoimintaan käyttäen laskentapohjana virheellisesti kertaluonteista investointirahoitusta mm. Verohallinnon lakisäätöihin kehittämistehtäviin tarvitsemia resursseja.

Verohallinnon kannalta ehdotuksessa olevia näkökohtia tulisi edistää tietohallintolain mukaisin keinoin arviointimenettelyjä kehittäen, mutta ei päätöksenteon ja rahoituksen varsinaisena toimijana nyt esitetyssä muodossa.

Muilta osin Verohallinnolla ei ole lausuttavaa.

Pääjohtajan estyneenä ollessa
strategiajohtaja

Arto Pirinen

Verohallinnon controller

Keijo Vehmas



Väestörekisterikeskus

LAUSUNTO

VRK/2349/2018 1 (4)

4.5.2018

Lausuntopyyntö Valtiovarainministeriön suunnitelmaluonnoksesta "Tehostetulla ohjaamisella vauhtia julkisten palveluiden uudistamiseen ja digitalisointiin"

VÄESTÖREKISTERIKESKUKSEN LAUSUNTO

Lausuntopyynnön kohde on Valtiovarainministeriön suunnitelmaluonnos, joka koskee valtion digihankkeiden koordinoimisen ja investointien ohjaamisen uuden mallin kehittämistä. Suunnitelmaluonnos esittelee investointien uuden ohjausmallin kattaen toimenpiteet, joilla edistetään digitalisaatiota tukevien tavoitteiden mm. asiaan asiointikokemuksen vahvistaminen sekä asiointiprosessien sujuvoittaminen toteutumista.

Lausuntopyynnössä pyydetään vastaukset erityisesti seuraaviin kysymyksiin:

- Onko prosessi toimiva? Miten se muuttaa nykyistä toimintaa?
- Ovatko prosessin roolitus ja tehtävät tarkoituksenmukaisia ja toimivia?
- Onko käyttöönottosuunnitelma riittävä? Onko siinä huomioitu kaikki tarpeellinen? Puuttuuko siitä jotakin oleellista?
- Parantaako ehdotettu malli investointien hallintaa ja hyötyjen saavuttamista?
- Onko arviointikehikko ja -malli toimiva ja riittävä?

Väestörekisterikeskuksen vastaukset esitettyihin kysymyksiin

Kysymysten "**Onko prosessi toimiva? Miten se muuttaa nykyistä toimintaa?**" osalta Väestörekisterikeskus vastaa seuraavasti. Investointirahoitusprosessi vaikuttaa päätason jäsentelynsä osalta toimivalta ja erottelu idea-, ehdotus-, toteutus- ja seurantavaiheisiin vastaakin jo sellaisenaan usein käytettyä jaottelua hankkeen elinkaari-mallin osalta. Muutos nykyiseen toimintaan nousee esille keskeisesti investointiprosessin yhteismitallistamisesta ja mahdollisuudesta saada aikaisen vaiheen tukea hankesuunnittelulle sekä suunnittelurahoituksen että asiantuntijavirastojen tarjoaman sisältö- ja menetelmätuen kautta.

Kysymyksen "**Ovatko prosessin roolitus ja tehtävät tarkoituksenmukaisia ja toimivia?**" osalta Väestörekisterikeskus vastaa seuraavasti. Prosessin roolitus ja tehtävät vaikuttavat pääosin hyvin jäsenneyiltä ja muodostavat loogisen kokonaisuuden. Väestörekisterikeskuksen rooli prosessissa keskittyy erityisesti asiantuntijatooliin, jonka osuus esitetyissä prosessikuvauksissa on kuitenkin heikommin hahmotettu kuin muiden toimijoiden. Prosessikuvauksissa ei ilmene selkeästi missä prosessin osissa vuorovaikutus Asiantuntijoihin tapahtuu. Tunnistettavia vuorovaikutuskohtia ovat tähän liittyen Väestörekisterikeskuksen digitalisaatiokehitystä tukevien tehtävien osalta erityisesti kohdassa Idean tarkentaminen, Idean suunnittelu ja Hanke-ehdotuksen tarkentaminen. Prosessikuluissa on esitetty ainoastaan prosessin positiivinen polku, mutta idean tai hanke-ehdotuksen hylkäämistä ei ole lainkaan esitetty. Käytännön kannalta hylkääminenkin olisi hyvä kuvata ja muotoilla osaksi toimintamallia. Tämä mahdollistaa valmistelun päättämisen aikaisessa vaiheessa niiden hankkeiden osalta, joilla ei nähdä mahdollista tulla rahoitetuksi käytössä olevan instrumentin kautta ja välttää turhan valmisteluresursseja sitovan työn Idean ja Hanke-ehdotuksen tarkentamiseksi. Työn tehokkaan kohdentamisen vuoksi olisi yleisesti suositeltavaa tuoda mahdollisimman tarkasti esiin kunkin hankerahoituskierron käynnistyessä niitä kriteereitä, joilla hanke voi kyseisellä kierroksella menestyä. Kun Idea tai hanke-ehdotus katsotaan muutoin hyväksi, mutta se kaipa sisällöltään tai budjetiltaan muokkaamista, näistä olisi suositeltavaa antaa selkeä ohjeistus ja raamitus, jonka avulla tarkentamisvaiheesta voidaan päästä hyväksymiseen johtavalle polulle. Sisältöön liittyvien kommenttien osalta olisi suositeltavaa myös osoittaa Omistajalle selkeästi mitä Asiantuntijat roolista vastaavien virastojen palveluita on käytettävissä ehdotusten tarkentamiseksi.



Väestörekisterikeskus



4.5.2018

Kysymysten **"Onko käyttöönottosuunnitelma riittävä? Onko siinä huomioitu kaikki tarpeellinen? Puuttuuko siitä jotakin oleellista?"** osalta Väestörekisterikeskus vastaa seuraavasti. Käyttöönottosuunnitelma vaikuttaa itsessään riittävältä ja yksityiskohdat huomioivalta. Tarpeita ja mahdollisia oleellisia puutteita käsitellään yksityiskohtaisemmin tämän lausunnon muissa vastauksissa.

Kysymyksen **"Parantaako ehdotettu malli investointien hallintaa ja hyötyjen saavuttamista?"** osalta Väestörekisterikeskus vastaa seuraavasti. Malli itsessään formalisoi investointiprosessi siten, että se ottaa lähtökohdaisesti huomioon digitalisaatiokehityksen tavoitteet ja täten on nähtävissä, että oikein toteutettuna malli kohdentaa tarkastelun hankkeiden digitalisaatiovaikutukseen ja hankkeen vaikuttavuuteen asiakasprossien sujuvoittamisessa. Tämän kohdennusvaikutus vaikuttaa parantavan myös hyötyjen saavuttamista, mikäli mallin mukainen hankeohjaus toimii myös käytännössä toteutus ja seurantavaiheen aikana. Käytännön työn kannalta luvussa 4.5 lueteltu kriteerien joukko vaikuttaa laajalta ja herättää kysymyksen onko näin laajan kriteeristön käsittely tarpeellista kaikissa digitalisaatiohankkeissa ja onko investointijohtoryhmällä ja sen sihteeristöllä käytännössä riittävät resurssit antaa toimenpidesuosituksia näin kattavan kriteeristön eri osa-alueilta. Edelleen kriteeristön laajuuteen liittyen voidaan nähdä, että useissa digitalisaatiota tukevilla hankkeissa periteiset mittaristot liittyen henkilöstövaikutuksiin ja kustannus-hyötyanalyysiin eivät ole sellaisenaan erityisen soveltuvia. Toisaalta esille on nostettu aikaa seuraavia kriteeristöjä koskien tiedon hyödyntämistä ja ekosysteemisyyttä, mutta vanhoista kriteereistä ei ole juuri luovuttu. Tämä osaltaan paisuttaa hallinnollista taakkaa erityisesti kevyempien kokeilu-hankkeiden osalta.

Kysymyksen **"Onko arviointikehikko ja -malli toimiva ja riittävä?"** osalta Väestörekisterikeskus vastaa seuraavasti. Arviointikehikko ja malli vaikuttavat prosessin kulultaan edellä mainituin lisäyksiin pääosin toimivalta ja riittävältä. Kehikko ja malli ei kuitenkaan ota lainkaan kantaa rahoitettavien hankkeiden kokoon ja tämän osalta toimeenpanon yhteydessä olisi suositeltavaa asettaa hankkeille tavoitteita sekä niiden koon että toteutustavan osalta. Hankkeiden koon osalta voisi erotella esimerkiksi luvussa 5.3 mainitun 100 milj. hankkeiden haun jaotteen suurten hankkeiden (miljoonien ja kymmenien miljoonien budjetti) kategoriaan ja pienemmän kokoluokan kokeiluhankkeisiin (kymmenien tai satojen tuhansien budjetti). Molempien osalta tulisi viestiä kuinka paljon kussakin kategoriassa on suunniteltu rahoitusta myönnettävän. Hankkeiden koko tulisi myös huomioida prosessissa, erityisesti esimerkiksi idea- tai hanke-ehdotuksia palautettaessa tarkennettavaksi tai mahdollisesti hylättäessä, jotta valmistelutyön määrä voidaan suhtauttaa haettavaan rahoitukseen. Erityisesti pienemmän kokoluokan hankkeissa digitalisaatiohyödyt voivat olla merkittäviä, vaikka niillä ei olisikaan osoitettavissa merkittäviä vaikutuksia moniinkaan arviointimateriaalissa esiintyviin kohtiin. Tämän osalta arviointikehikko vaikuttaa kokeiluhankkeiden osalta turhan raskaalta.

Väestörekisterikeskuksen yleisiä huomioita

Lausuntopyyntöissä esitettyjen kysymysten lisäksi lausunnonkohteena olevasta materiaalista nousee esiin seuraavia huomioita. Investointien ohjausmallilla haetaan mallia uusien teknologioiden hyödyntämisen tehostamiseksi julkishallinnossa. Useilla toimialoilla digitalisaatiokehitystä hidastaa kuitenkin edelleen tiedon yhteiskäyttöisyyden ja tiedon liikkumisen puute, joka ei sinänsä jo vanhempana teemana saisi jäädä uusien digitalisaation aallonharjalla kulkevien teknologioiden varjoon hankkeita arvioidessa. Käytännössä on siis lienee tunnistettavissa kohteita, joissa digitalisaatiokehitystä vauhditettaisiin tuomalla keskeiset järjestelmät nykypäivän tasolle tiedon rakenteellisen tarjonnan ja käsittelyn osalta ilman tulevaisuuden teknologioiden hyödyntämistä.

Materiaalissa nostetaan esiin myös osaamisen kehittäminen, jonka osalta olisi syytä painottaa verkostoituvassa hallinnossa menetelmiä, jotka mahdollistava poikkihallinnollisen osaamisen kehittämisen. Käytännössä tämä voisi toteutua painottamalla osaamisen kehittämistä esimerkiksi hallinnon yhteisellä verkko-oppimisen alustalla organisaatiokohtaisen osaamisen kehittämisen sijaan. Tärkeänä kokonaisuutena tällekin olisi syytä löytää selkeä toteutusmalli ja vastuutaho.



4.5.2018

Investointien taloudellinen kannattavuus, vaikka onkin julkisen hallinnon perustavanlaatuisia arviointikriteereitä, soveltuu hankalasti lainsäädännöstä nouseviin marginaalikohteryhmiä koskeviin vaatimuksiin. Välitöntä taloudellista hyötyä on vaikea arvioida myös toiminnan voimakkaaseen muuttamiseen pyrkivien hankkeiden osalta, eikä näissä hankkeissa esimerkiksi Omistaja organisaation sisäiset mittarit, kuten henkilöstövaikutukset, ole usein keskeisessä roolissa.

Investointien avulla tavoiteltujen hyötyjen saavuttamisen ohjauksen osalta nousee esiin puuttuva malli hankeen jälkeiseen viestintä ja sidosryhmäyhteistyöhön sekä siihen liittyvien merkittävienkin kustannusten käsittelyyn. Sama puute koskee hankkeiden tuotoksena syntyvien palveluiden jatkuvan tuotannon rahoittamista. Usein menestyksekkäidenkin palveluiden osalta itse palvelun tekninen rakentaminen ja välttämätön sidosryhmäyhteistyö näyttelee vain murto osaa kustannuksista suhtautettuna markkinointi- ja tuotantokustannuksiin.

Prosessin mittarit ovat asetettu mittamaan itse investoinnin ohjausprosessia kattaen käsittelyn läpimenoaikoja, hyväksymisiä ja myönnetyn rahoituksen määrää. Mittarit eivät siis itsessään ota kantaa tavoiteltaviin digitalisaatiohyötyihin, vaikka olisikin suositeltavaa mitata myös asiakas- ja sidosryhmänäkökulmaa.

Kohdassa 4.5 arviointikehikon kerrotaan perustuvan JHS suosituksiin 171, 172, ja 173 sekä kokonaisarkkitehtuurisuositukseen 179. Näiden suositusten käyttö, vaikka onkin perusteltua suurien hankkeiden osalta, vaikuttaa kankealta lähtökohdalta erityisesti kokeiluhankkeille, joiden ensisijainen tavoite tulisi olla toimintatapojen uudistamisessa ja asiakashyötyjen tavoittelussa sen sijaan, että tavoiteltaisiin suunnittelu- tai kokonaisarkkitehtuurimenetelmän mukaisuutta. Mahdollisten kokeiluhankkeiden osalta kokemuksia toimintamallin sujuvoittamiseksi voisi hakea esimerkiksi KIRA-digi hankkeesta.

Väestörekisterikeskukselle esitettyyn rooliin liittyviä huomioita

Väestörekisterikeskukselle kuuluvaksi toiminnaksi esitetään asiantuntija-avun tarjoaminen erityisesti valtion virastoille ja laitoksille. Tämän tehtävän osalta mallissa jää epäselväksi, miten toiminnalle mahdollistetaan riittävän proaktiivinen luonne, joka mahdollistaa asiantuntija-avun tarjoamisen jo ennen ideoiden lähettämistä arviointimenettelyyn. Materiaali keskittyy erityisesti julkisen sektorin toimintaan, vaikka sekä kansalaisille että yhteisöille palveluita rakentaessa sidosryhmät nousevat esiin julkisen sektorin ulkopuolelta kattaen muun muassa kansalaiset, yritykset ja kolmannen sektorin.

Väestörekisterikeskuksen Suomi.fi-palvelutarjoajille (SuoPA) hanke kokoaa yhteen palvelukonseptiin palveluita ja tietoja, jotka auttavat hallinnon ekosysteemin kytkeytyviä toimijoita suunnittelemaan ja toteuttamaan digitaalisia palveluita. Tämä palvelukokonaisuus tukee tai monilta osin jopa täyttää investointien ohjausmallissa asiantuntijaroolilta odotettuja toimintoja ja toimii tehokkaana alustana toteuttaa digitalisaatiota tukevien hankkeiden valmistelua myös jo ennen ensimmäistä Idea-vaiheen palautekierrosta. Tämän vuoksi Väestörekisterikeskus suosittelee SuoPA-palvelukokonaisuuden tuomista osaksi esitettyä idea- ja hankearviointi mallia. SuoPA-palvelukokonaisuuteen integroitavaksi suunniteltu Suomidigi-kehittäjäyhteisöalusta tarjoaa lisäksi sopivan työvälineen hankkeiden Idea-vaiheen yhteisölliselle valmistelulle.

Asiantuntijaroolin osalta nousee esiin nykytilassa tarjottavat yleistä digitalisaatiokehitystä vauhdittavat palvelut. Väestörekisterikeskus näkee, että nämä palvelut voitaisiin tuoda tavoitetilassa parhaimmalla tavalla hyödynnettäviksi järjestämällä ne tulevan digiviraston palvelukokonaisuudeksi, joka voidaan tarjota asiakkaille yhtenä tehokkaasti järjestettynä palvelukokonaisuutena.

Hankeidean ja -ehdotuksen tarkentamisessa mainitaan sidosryhmät ja asiantuntijat rooleissa, mutta näiden osuutta arvioinnissa tulisi edelleen vahvistaa, mikäli investointijohtoryhmällä ja sen sihteeristöllä ei ole osoittaa



Väestörekisterikeskus

LAUSUNTO

VRK/2349/2018

4 (4)

4.5.2018

riittävän yksityiskohtaisia toimenpide-ehdotuksia tai tukea ideoiden tai ehdotusten merkittäväksi parantamiseksi. Lisäksi riskinä on Omistajan taipumus arvioida sidosryhmävaikutuksen suuremmiksi kuin mitä ne sidosryhmien näkökulmasta ovat, jolloin voisi olla hyödyksi sisällyttää tarvittaessa kommentteja sidosryhmiltä itseltään.

Kohdassa 4.6.3 esitellään Väestörekisterikeskuksen ohjausmalliin liittyviä tehtäviä. Muiden tehtävien lisäksi esille nousee selvitys- ja arviointitietojen kokoamisen tehtävä, joka vaatii nykyisen toiminnan lisäksi erityistä resursointia. Edelleen luetelluista tehtävistä kustannushyötyarvioihin liittyvät tehtävät vaikuttaisivat kuuluvan pikemminkin Valtiovarainministeriön tai sen asettaman investointijohtoryhmän ja sen sihteeristön tehtäviin.

Väestörekisterikeskukselle kuuluvan hankesalkkuvälineen osalta tavoitteet ovat sinänsä kannatettavat, mutta välineen nykyisen tilan osalta kyky aidosti digitaaliseen toiminnan tukeen vaikuttaa haastavalta aikataulu ja rahoitustilanne huomioiden. Alussa onkin odotettavissa pikemminkin sähköisen käsittelyn tukea ja tilannekuva- palvelun osalta hankesalkkuvälineen tarjoamien raportointimahdollisuuksien hyödyntämistä.

Väestörekisterikeskuksen tehtäviin kuuluu myös julkisen hallinnon digitaalisen turvallisuuden johtoryhmä VAHTI:n toiminnan tukemiseen ja järjestämiseen liittyviä tehtäviä. VAHTI on laatimassa toimintamallia, jossa jatkossa keskeiset julkisen hallinnon, valtion yhteiset tai muuten kriittiset palvelut tulisi ennen tällaisen kehittämishankkeen käynnistämistä arvioida Valtiovarainministeriössä osana näiden hankkeiden turvallisuuden hankearviointia. Myös tämän toiminnan järjestäminen osana esitettyä investointien ohjausmallia tulisi arvioida tarkemmin huomioiden arvioinnin kohteena olevien ideoiden ja hanke-ehdotusten mahdollisesti suuri määrä. Lausunnon kohteena oleva materiaali ei myöskään ota kantaa miten tällaisten kriittisten palveluiden osalta digitaalisen turvallisuuden vaatimusten seuranta järjestetään hankkeen aikana sekä sen tuotosten päädyttyä jatkuvaan palvelutuotantoon.

Lausunnon kohteena oleva materiaali esittelee varsin kattavasti investointien ohjausmallia, mutta on samalla varsin pitkä esitys, joka osaltaan aiheuttaa riskin materiaalin kattavasta ymmärtämisestä. Tehokkaan sidosryhmäviestinnän vuoksi olisikin suotavaa luoda Valtiovarainministeriön toimesta tiivis ja riittävän yksityiskohtainen esitys ohjausmallin toteuttamisesta

Esittelijä


kehityspäällikkö Mikko Pitkänen

Hyväksyjä


johtaja Joonas Kankaanrinne

TIEDOKSI VM Kirjaamo

Kehittämis- ja hallinto-osasto

Viite: JulkICT-osaston lausuntopyyntö 13.4.2018

Tehostetulla ohjaamisella vauhtia julkisten palveluiden uudistamiseen ja digitalisointiin, suunnitelmaluonnos 10.4.2018

Valtionhallinnon kehittämisosaston näkemyksen mukaan suunnitelmaa on vielä tarpeen kehittää seuraavassa kuvattujen näkökohtien pohjalta. Lausunto sisältää yleisten kommenttien ja havaintojen lisäksi yksityiskohtaisia kommentteja, jotka olemme arvioineet merkityksellisiksi. Jostain syystä vain osa aiemmista havainnoista ja muutosehdotuksista on otettu huomioon. Vaikka suunnitelma edellyttää vielä monin paikoin merkittävää kehittämistä, se ei kuitenkaan ole este, etteikö uutta mallia voitaisi näkemyksemme mukaan ryhtyä jo ottamaan käyttöön, kunhan korjaavia toimenpiteitä tehdään proaktiivisesti. Toivomme, että VKO voi osallistua entistä aktiivisemmin suunnitelman jatkokehittämiseen ja siihen liittyvään yhteistyöhön.

1. Yleiset kommentit

Yleisesti kiinnitämme huomiotanne siihen, että luonnoksen eri osien valmiusasteissa on edelleen varsin suuria eroja.

Arviointimallin soveltamisen kohteet ja rajaukset tulisi määritellä selkeästi luvussa 4.2 ja ottaa huomioon kaikissa kolmessa pääprosessissa aliprosesseineen. Suunnitelmaluonnoksen luvun 4.2 sisältö on kokonaisuudessaan ”Tällä ohjausmallilla ohjataan ja arvioidaan digitalisaatiota edistäviä hankkeita, joissa on sekä ICT-kehittämistä että toiminnan kehittämistä ja jotka sisältävät investointeja”. VKOn näkemys on, että suunnitelman pitää ehdottomasti sisältää soveltamisen kohteiden ja rajausten määrittelyn.

Edelleen luvussa tulisi kuvata kriteerit sille, mitä hankkeita arvioidaan. Hankkeiden kohteet/ budjetti/ sidokset/ vaikuttavuus/ poikkihallinnollisuus/ vaikutusten kohdistuminen ovat esimerkkejä kriteereistä, joiden perusteella hankkeiden päätyminen arviointimenetelyyn tulisi selkeästi linjata. Kun hankkeiden koot, kestot ja vaikeusasteet vaihtelevat, niin pitäisi arviointiprosessin itsessään olla muuntuva/vaiheistettu, jossa kaikki osavaiheita ei toteuteta kaikille samalla perusteellisuudella ja syvällisyydellä. Tulee olla myös selvää, millaisten kriteerien täytyessä tätä arviointimallia käytetään. Minimissään tarvitaan pelisääntöjä euromääräisille rajoille.

Varsinaiseen investointiesitysten arviointiin tarvitaan euromääräiset rajat. VKO ehdottaa ict-kehittämistä ja hankintaa (investointi, palveluosto) sisältäviin hankkeisiin matalaa rajaa esimerkiksi EU:n kilpailutuksen kynnysarvon mukaista 144.000 euroa, jolloin arviointi ohjaisi vahvasti kehittämistoimintaa ja esimerkiksi siinä tehtäviä arkkitehtuurivaltioita. Arviointi ei siis kohdistuisi vain niihin hankkeisiin joihin ehdotetaan keskitettyä rahoitusta, vaan kaikkiin vähänkään merkittäviin. Uutena ulottuvuutena vahva arkkitehtuurinmukaisuuden valvonta, jota ei käytännössä nyt tehdä kovinkaan vahvasti. Muissa (ei ICT-kehittämistä ja hankintaa sisältävissä) arvioinnin euromääräinen arvo voisi olla paljon suurempi esim. rahakunnan rajat (1 milj. euroa tai 5 milj. euroa).

Kustannus-hyöty, vaikutusarviointi- ja hyötyjen toteuttamisen ja valvonnan näkökulmia tulee monipuolistaa ja lisätä suunnitelmassa. Aiempiin versioihin verrattuna tämän suunnitelmasta kehitystä on saatu aikaan lähinnä luvussa 4.6, mutta näitä näkökulmia on poikki raportin lisättävä suunnitelman eri kohtiin ml 4.4 alakohdineen, jotta kustannus-hyöty ja vaikutusarviointi sekä digi- ja ICT-hankkeiden hyötyjen toimeenpanon kulttuuri saadaan valtionhallinnossa kokonaisuutena tyydyttävälle tasolle.

Käyttöönottosuunnitelmaan liittyy monia kehitystarpeita. Esimerkiksi suunnitelmassa oleva esitys uudesta määrärahamomentista ei sisällä perusteluja ja vaatii mm. VM:n osastojen huolellisen läpikäynnin. Esitystä on mahdotonta puoltaa esitetyssä muodossa ilman perusteluja.

Perusjako prosesseissa ”ideat- hankkeet- valvonta” on onnistunut ja sen pohjalta voidaan tämentää mallia ja sen toimeenpanoa. Pyrkimys ketterään ja joustavaan malliin kehittämisideoiden käsittelyssä on hyvä lähtökohta.

”Investointien avulla tavoiteltujen hyötyjen saavuttamisen ohjaus” kokonaisuuden valmistelu versiosta 6.3.2018 alkaen on hyvä etenemismalli- toisaalta tämä keskeneräinen osuus vaatii vielä kehittämistä. Kyseinen luku on kuitenkin jäänyt tässä vaiheessa liian karkealle tasolle. Kyseisen luvun kehittämisessä on tärkeää painottaa mm. kannattavuus, kustannushyöty, investoinnin kannattavuus ja vaikutusarviointi näkökulmia.

2. Prosessiin liittyvät kommentit

- Prosessissa on kyseessä tuottavuuden edistämiseen ja hallinnon kehittämiseen budjetissa allokoituvat varat.
- VKOn näkemyksen mukaan varsinkin pienissä, alle 1 miljoonan euron hankekokonaisuuksissa prosessista tulee kankea, kun se kytketään budjettimenettelyyn ja -aikatauluihin. Näitä ei pitäisi enää kierrättää eduskunnan kautta uudelleenbudjetoidavana, vaan tulisi pyrkiä yksinkertaiseen yhteistyöpöytäkirjaan ja siihen, että tuottavuusmomentille annetaan suoraan virastolle kirjausoikeus tai muu vastaava määrärahojen myöntömenettely.
- 1 – 5 m€ hankkeissa voisi olla VM:n ja ohjaavan ministeriön ja viraston välinen tarkempi menettely.
- eduskuntaan pitäisi viedä esimerkiksi vain yli 5 m€:n hankkeet, jolloin sillä on merkitystä eduskunnan budjettivallan ja ohjauksen kannalta
- jo kehittämisideoiden valmisteluun ja käsittelyyn tulee sisällyttää karkeat vaikutusarviot, kustannus-hyöty analyysit ja hyötyjen toteuttamissuunnitelmat osana hankkeiden määrittelyä.
 - tämä näkökulma tulisi sisällyttää tarvittaviin kohtiin lukua 4.4.1. On myös kokonaisuuden tavoite, että ideoiden käsittelyn eri vaiheissa on sisällytettynä kustannus-hyöty- ja vaikutusarviot sekä hyötyjen toteuttamissuunnitelma.

- Ideoiden keräämiseen, kehittämiseen ja valintaan pitäisi olla oma menettelynsä ja työkalu, jolla tätä tuetaan. Aiemmin kokeiltu ideointialusta (#sinunideasi –kokeilussa käytössä) olisi tarpeen tähän vaiheeseen. Alustalla virkamiehet voivat kannattaa, kehittää ja arvioida toisten ehdottamia hankkeita. Tämä tukisi poikkihallinnollista lähestymistä, kun valtionhallinnon sisällä kuka tahansa voisi kommentoida jatkokehitystä. Lausunnolla olevassa versiossa on myös tähän ideointivaiheeseen esitetty käytettäväksi samaa arviointikehikkoa, kuin myöhempiin vaiheeseen, kuitenkin niin, että täytetään vaan käsittelyn kannalta tarpeelliset tiedot.
 - Hyvää on, että tässä ideointivaiheessa esityksen mukaan päätöksen voisi tehdä VM, eikä vaatisi eduskunnan päätöstä.
- Hanke-ehdotusten käsittely, miten isot/pienet hankkeet kulkevat tämän prosessin kautta? Jos virasto esim. toimintamäärärahoistaan uudistaa jonkun vanhan järjestelmän osan, kulkeeko sekin tätä kautta? (Tämä liittyy myös luvun 4.2 keskencräisyyteen)
- sivu 19: tässä kohden jää epäselväksi, kuka tekee rahoituspäätöksen idean jatkoselvittämisen rahoittamisesta. Mainitaan valtiovarainministeriö ja investointien johtoryhmän sihteeristö. Valtiovarainministeriöstä pitäisi nimetä se taho, joka tekee päätökset, ei voi olla sihteeristö.
 - budjettitekninen käsittely: mitä se tarkoittaa tässä yhteydessä, onko käyttöoikeuden antaminen hankkeen omistajavirastolle VM:n momentilla oleville rahoille?
- Sivun 20 hankerahoituksen myöntäminen: talousarvioprosessin kautta kuljettaminen kankeuttaa prosessia sitoo liiaksi sellaisiin aikatauluihin, jotka eivät ole hankkeiden kannalta optimaalisia.
- Sivut 21-22, Hanke-ehdotusten tarkentaminen 4.4.2.1, tähän tulee lisätä kustannus-hyöty analyysi, vaikutus-arviot, hyötyjen realisoinnin suunnitelma, tavoitellut tuottavuushyödyt, hyötyjen muodostuminen ja hanke-ehdotuksen selkeät tavoitteet. Kustannus-hyöty arviointien ajantasaisuuden seuranta ja tarvittaessa päivityksen käynnistys lisättävä.
- Sivun 22: arviointikehikon täyttäminen ja itsearviointi.
 - Vähäkin isommissa hankkeissa tulisi vaatia ulkopuolista arviointia joko toiselta hallinnon toimijalta tai yksityiseltä konsulttiyritykseltä.
- Sivun 24: investointijohtoryhmä pitäisi konsultoida hanketta siitä, mihin yksityiskohtiin sen olisi tärkeää panostaa, jotta hanke onnistuisi. Investointijohtoryhmä ei ainoastaan hyväksyy/hylkää vaan ja eritoten tukee hanketta onnistumisessa.
- Sivulta 24 eteenpäin luku 4.4.3: Toteutuksen valvonta 4.4.3:
 - analyysiin tulee sisältyä vaikutusarviointien sekä kustannus-hyöty analyysien ajantasaisuus sekä päivitys tarvittaessa ottaen huomioon myös mahdolliset toimintaympäristön muutokset
 - hankkeen raportoinnissa 4.4.3.1 esitetty ”hankkeen omistaja raportoi kolme kertaa vuodessa hankkeen tilanteen hankesalkkuun” on liian harva rytmi. Olisiko kahden kuukauden välein sopiva?
 - Lisäksi tulee kirjata mekanismi nopeaan/ välittömään poikkeamista raportointiin poikkeamatyypin mukaan.
 - sivuilla 28-29 Hankkeen jatkon käsittelyyn 4.4.3.4 sisällytetään hankkeen tilanteen käsittelyn lisäksi ajantasaisen vaikutusarvion ja kustannus-hyöty arvion käsittelyhetken parhaalla näkemyksellä
 - sivu 30, 4.4.3.6 lisättävä mukaan vaihtoehtona hankkeen hallittu lopettaminen
- Sivun 28: hankkeen toimeenpanon poikkeamille asetetaan raja-arvot, joiden ylittäminen siirtää käsittelyn vastuuministeriöltä investointijohtoryhmä sihteeristölle. Määrittelemättä on, mille mittareille ja kuinka suuret raja-arvot asetetaan.
- Sivut 30-31, 4.4.4 Investointien avulla tavoiteltujen hyötyjen saavuttamisen ohjaus: Investointien avulla tavoiteltujen hyötyjen saavuttamisen ohjaus 4.4.4

- Hyvä, että tämä ollaan kuvaamassa omana kokonaisuutenaan
- edellyttää kehittämistä
- kustannus-hyöty arviointien mukaisten hyötyjen toteutumisen seuranta ja tarvittaessa reagointi lisättävä
- kustannus-hyöty arviointien ajantasaisuuden seuranta ja tarvittaessa päivityksen käynnistys lisättävä.

3. Roolitukseen liittyvät kommentit

- Luvussa 4.3 sivuilla 11-13 tulee toimijoiden tehtäviin lisätä kustannus-hyöty arvioinnin, vaikutusarvioinnin ja hyötyjen toteuttamissuunnitelman näkökulmat. Esimerkiksi virastoille (kehitysidean tai hankkeen omistajan organisaatio) tulee lisätä tehtävälistaan vastaaminen siitä, että hankkeesta laaditaan kustannus-hyöty arviot, vaikutusarviot ja hyötyjen toteuttamissuunnitelma, joita päivitetään hankkeen edetessä. Vastaavasti ministeriöille (vastuuministeriö) lisätään tehtävälistaan, että edellyttää hallinnonalan virastoilta ajantasaisten kustannus-hyöty ja vaikutusarviointien sekä hyötyjen toteuttamissuunnitelmien sisällyttämistä hankkeisiin edellytyksenä hankkeen toteuttamisen rahoittamiselle. Investointijohtoryhmän tehtävien listaukseen tulee lisätä, että edellyttää kustannus-hyöty-, vaikutusarvioinnin ja hyötyjen toteuttamisen suunnitelman sisällyttämistä hankkeeseen voidakseen puoltaa hankkeen rahoitusta. Tämän tapaisesti muidenkin toimijoiden tehtäviin tulee listauksissa lisätä kustannus-hyöty, vaikutusarvioinnin ja hyötyjen toteuttamissuunnitelman näkökulmat.
- Suunnitelmassa on päällekkäisyyksiä ja osaksi epäselvyyksiä investointijohtoryhmän sihteeristön ja VRK:n rooleissa. Työnjaon VM:n, investointijohtoryhmän sihteeristön ja VRK:n kesken tulee olla selvä. Päällekkäistä toimintaa valmisteluissa ei pidä olla.
- Investointijohtoryhmän taustaorganisaatiot tulisi määritellä: mistä jäsenet tulevat.
- VM:n tulee kantaa keskeinen vastuunsa investointien ohjauksessa ja niiden vaikuttavuuden varmistamisessa. Tämän takia käytössä oleva malli robotiikka yms rahoitushaun pilotoinnissa voisi olla lähtökohta myös varsinaisessa digi-investointien arviointimallissa.
- Aiemmissa versiossa käsiteltiin ICT:n koordinaatioelinten (kuten VAHTI ja JUHTA) roolia investointien kannalta. Tätä ei lausuntoversiossa tarkastella. Toisaalta näitä koordinaatioeliimiä voidaan kytkeä tarvittaessa asiantuntijaroolin kautta pääprosesseihin esimerkiksi siten, että investointiryhmän sihteeristö hoitaa kytkennän.

4. Käyttöönottosuunnitelmaan liittyvät kommentit

- Käyttöönottosuunnitelmaan tulisi sisällyttää kaikille toimenpiteille tavoitteet, aikataulu, vastuutaho ja keskeiset osallistujat. Nyt tämä toteutuu vain osittain. Tämä tulee toteuttaa ennen lopullisen suunnitelman julkaisemista.
- Jatkotoimien aikataulut/ Hyötyjen arvioinnin kehittäminen 5.1 sivulta 42 alkaen: tämä tulee saada käyntiin mahdollisimman pian, koska on erittäin tärkeä mm tuottavuuden kehittämisen ja säästöjen aikaansaamisen kannalta.
- Sivulla 42 robotiikka rahoitushaun kokemukset pitää käydä huolella läpi ja niitä hyödyntäen jatkokehittää suunnitelmaa. Tässä on keskiössä VM:n osastojen kokemukset, mutta myös virastojen kokemukset tulee selvittää ja ottaa huomioon.
- Aikataulusuunnitelma 5.1 sivu 42: Vuosikellossa ideoiden käsittely on esitetty kerran vuodessa tapahtuvaksi, pitäisi ehdottomasti olla jatkuvaa

- Sivun 43 näkökulmia koskien lukua 5.5 sivut 43-44, joita tulisi valmistella tarkemmin:
 - o Lause "Talousarvion investointimomentille varatut määrärahat jaetaan kehitysinvestoinneista vastaavalle ministeriölle talousarvio- ja lisätalousarviokäsittelyn kautta" on epäselvä ja ilmeisesti tarpeeton. Mitä tällä haetaan? Samassa kappaleessa kyllä kuvataan tarkoitettu toimintamalli, että raha jaetaan vastaavan viraston toimintamalleihin, kuten myös tuottavuusrahassa on toimittu onnistuneesti ja vastuiden kannalta selvästi.
 - o Esityksessä ei perustella kunnolla uuden määrärahamomentin tarvetta. Onko aidosti tarvetta? Millainen olisi uuden momentin käyttötarve?
- On ongelmallista, ettei uuden määrärahamomentin tarve ja käyttötarkoitus asiaa käsitellä suunnitelmassa kunnolla (s. 43). Suunnitelmassa ei ole kunnan perusteluja tällaisella uudelle momentille. Suunnitelmassa mm. lukee, että tähän sisällytettäisiin tuottavuusmomentti ilman asian perusteluja. Tätä ei voi kannattaa, koska perustelut puuttuvat ja koska nimenomaan tuottavuusmomentilta rahoitettujen hankkeiden hyötyjen suunnittelussa, toimeenpanossa ja seurannassa on keskimäärin parempia käytäntöjä kuin valtion ICT-hankkeilla keskimäärin. Luku 5.5 sivulla 43 on näin olleen aivan keskeneräinen ja puutteellinen.
- Momenttiasia on keskeinen edellytys asialle ja siihen pitää saada aikaan VM tason linjaus, jossa hyviä käytänteitä vahvistetaan edelleen pohjana mm. tuottavuusrahan käytössä olleet hyötyihin ja sitouttamiseen sekä yhteistyöpöytäkirjan kaltaiset käytänteet. Momenttiasia tulee valmistella huolella ja VM:n useiden osastojen yhteistyössä ml. BO, VKO, KHT, KAO ja JulkICT, mikäli siinä pyritään uudenlaisiin toimintamalleihin.
- 5.8 sivu 45 Investointijohtoryhmä
 - o Mistä organisaatioista jäsenet nimetään neuvoo-antavaan investointijohtoryhmään
 - o Miten varmistetaan tarvittavat osaamiset sekä hyvä hallinnon periaatteet ja esteellisyyksien ennakkoiva torjunta kokoonpanossa?
- 5.9 sivut 45-46, Arviointi- ja vaikuttavuuskriteerit. Tämä on tärkeä valmistelukohde, jossa tulee ottaa huomioon investointien kannattavuus sekä kustannus-hyöty näkökulmien riittävän vahva ja nykytilannetta parantamaan pyrkivä sisällyttäminen kriteereihin. Kriteerit tulee nähdä osaltaan apuvälineenä strategisten sekä talous- ja hallintopoliittisten tavoitteiden aikaansaamisessa ja hankkeiden ohjaamisessa näiden tavoitteiden pohjalta.
- 5.11 sivu 46, Henkilöresurssit ja osaaminen. Tämä on keskeinen jatkotyön kohde ja myös kriittinen menestystekijä suunnitelman mukaiselle vahvemmalle toiminnalle.
- 5.12 Viestintä ja muutosjohtaminen, sivut 46-47. Käyttöönotto ja suunnitellulle uudelle toimintamallin kokonaisuudelle on tarpeen laatia viestintäsuunnitelma, jota päivitetään ajantasaisesti. Tätä tarvitaan toimeenpanon ja sitouttamisen edistämiseksi.

5. Parantaako ehdotettu malli investointien hallintaa ja hyötyjen saavuttamista

- Malli voi parantaa seurantaa, mikäli sitä kehitetään ottamaan huomioon mm. tässä lausunnossa todetut näkökohdat.
- Riski on, että sen käyttö voi hyötyä käytännössä monine toimijoinen liian raskaana.
- Hyötyjen saavuttamisen ja mallin selkeyden vuoksi pitää määritellä luvussa 4.2 selvästi kriteerit, joiden pohjalta hankkeet viedään tämän mallin mukaiseen käsittelyyn.

6. Arviointikehikkoon ja malliin liittyvät kommentit

- Arviointikehikon on oltava kokonaisvaltainen. Investointien valmistelussa ja päätöksenteossa tulee pystyä yhteensovittamaan monia näkökulmia- kuten tavoiteasetanta, strategiat,

lainsäädäntö, hallitusohjelma, asiakashyödyt, vaikutusarviot, kustannus-hyödyt, takaisinmaksuaika, kokonaisarkkitehtuuri, yhteentoimivuus, turvallisuus, riskienhallinta, varautuminen, tietosuoja, tieto- ja kyberturvallisuus, osaamisen hallinta. Näin ollen sen tulee osaltaan tukea päätöksentekoa kattamalla monipuolisesti mm. edelliset näkökulmat.

- Sivun 33. Laadulliset hyödyt osuuteen tulee lisätä esimerkiksi laadun parantumisen yhteyteen turvallisuushkien ja -riskien hallinta sekä turvallisuuden kehittäminen osana laatua.
- sivut 34-35. Euromääräiset hyödyt. Lukuun on lisättävä tarkasteltaviksi asioiksi säästöjen toteuttamissuunnitelma (tässä voidaan käyttää hyväksi robotiikkahaun tekstejä) ja toimittilasäästöt.

7. Muut havainnot

- Sivun 4 taustan kuvauksesta puuttuvat tuottavuus-, investointi- ja säästönäkökulmat, vaikka nämä ovat olleet keskeinen tekijä investointien ohjausmallin kehittämiseksi. Tähän sisältyvät mm. VKOn tuottavuustyö ja potentiaaliselvitys sekä JTS-miljardin valmisteluun liittyvä työ. Lisäksi oleellinen havainto on se, että eritoten ICT- ja digi-investointien hyötyjen suunnittelun, toteuttamisen ja seurannan toimintakulttuurissa on merkittävästi parantamista.
- Sivulla 11 on määritelty, että menettely koskee hankkeita, joissa on sekä ICT että toiminnan kehittämistä. Epäselväksi jää menevätkö pelkät ICT- investoinnit, jonka yhteydessä ei kehitellä toimintaa, lainkaan tähän käsittelyyn.
- Arviointikehikko, sivu 35: jos kuvataan toisille organisaatioille kohdistuvia kustannussäästöjä, on näiden organisaatioiden kanssa sovittava säästöjen toimeenpanosta ja sitouttaa osaksi kokonaisuutta. Jos näin eui menetellä, niitä ei pidä myöskään huomioida säästöinä.
- Arviointikehikko, sivu 35: hankkeen kustannuksiin tulisi laskea nyt käytössä olevan järjestelmän purku, joka tapahtuu hcti uuden järjestelmän käyttöönoton jälkeen. Sen sijaan nyt rakennettavan järjestelmän purkukustannuksia ei kannata arvioida, kun sen purku on niin kaukana ja tapahtuu seuraavan, korvaavan hankkeen osana (ellei sitten koko toiminta lopu).

Osastopäällikkö,
ylijohtaja



Juha Sarkio

Tietohallintoneuvos



Mikael Kiviniemi

Jakelu KHT
Tiedoksi BO, JulkICT, KAO, Petri Syrjänen