VALTIONEUVOSTON KANSLIA
STATSRÅDETS KANSLI

VNK/672/03/2018

14.5.2018
VM/1743/00.01.00.01/2017

VNK:n lausunto digitalisaatiohankkeiden uudesta ohjausmallista

Valtioneuvoston kanslia kiittää mahdollisuudesta lausua digitalisaatiohankkeiden uudesta ohjausmallista. Lausunnossa pyydettiin arvioimaan kunkin ministeriön näkökulmasta kysymyskokonaisuuksia, joihin on esitetty kommentit kunkin kokonaisuuden alla.

Onko prosessi toimiva? Miten se muuttaa nykyistä toimintaa?

Ehdotettu prosessi on varsin perusteellinen, joskin moniportaisen etenemisen ja roolituksen osalta hieman raskaan oloinen. Nykytilanteeseen verrattuna uusi ohjausmalli tuottaa perusteellisempaa hankevalmistelua, koordinoidumpaa hanketoimintaa ja kattavampaa kokonaiskuvaa. Malli myös mahdollistaa digihankekokonaisuuden paremman näkyväksi tekemisen, mikä tukee päällekkäisyyden välttämistä ja hankkeiden välisten synergioiden syntymistä. Haasteena on se, että uusi malli voi hidastaa hankkeiden käynnistämistä ja raskauttaa niiden toteuttamista. On hyvää ja kannatettavaa, että asialle on yhteinen malli, mutta tulee kuitenkin pitää huolta siitä, että malli on mahdollisimman kevyt, ja että rajalliset resurssit tulee kohdentaa tarkasti. Mallissa on tunnistettu osaamiseen liittyvät vaatimukset, mikä on hyvä asiamallin toimeenpanon kannalta.

Dokumentissa todetaan alussa: ’Tällä ohjausmallilla ohjataan ja arvioidaan digitalisaatiota edistäviä hankkeita, joissa on sekä ICT-kehittämistä että toiminnan kehittämistä ja jotka sisältävät investointeja.’ Tämä koskettaisi käytännössä lähes kaikkia hankkeita. Tämä määritelmä herättää kysymyksiä rajauksesta: viedäänkö arviointiin kaikki hankkeet, vaikkei niihin haettaisikaan investointimomentilta rahoitusta? Dokumentista ei käy selkeästi ilmi, muuttuuko organisaation mahdollisuus päättää toteutettavista hankkeistaan tällä mallilla kuinka paljon. Määritelmän nykyrajaus vaikuttaa myös suuresti lausuttavaan kokonaisuuteen. Periaatteessa kyseinen rajaus kattaisi lähestulkoon kaikki kehittämishankkeet (digitalisaatio on vain väline tavoitteiden saavuttamiseksi, ei itsetarkoitus), ja muuttaisi siten suuresti nykyistä toimintaa. Mikäli myös pienet hankkeet joutuisivat ohjausmallin piiriin, riskinä voi olla, että hankkeistusta aletaan välttää raskaan ohjausmallin vuoksi. Lopussa kohdassa 5.9 Arviointi- ja vaikuttavuuskriteerit todetaan, että ’Päätetään, mitä kehitysideoita ja -

hankkeita investointirahoitusprosessi koskee (mm. kriteerit ja kynnysarvot). Aikataulu: 1.8.-20.9.2018'. Tästä olisi ollut hyvä olla ehdotus jo tässä lausuntovaiheessa.

Vaikka dokumentissa tunnistetaan poikkihallinnollisten hankkeiden merkitys, sitä ei itse mallissa tai rooleissa tuoda kovinkaan vahvasti esille, vaan esim. vastuuministeriön asema on aika perinteinen, eikä mallissa avata, kuinka esim. seuranta on tarkoitus hoitaa yhteisissä hankkeissa. Kun mallilla haetaan nimenomaan elämäntapahtumiin perustuvia toimintamallimuutoksia, toimeenpano osuu hyvin usein usean viraston tehtäväalueille. Mikä on rooli toimeenpanon ohjauksessa niillä ministeriöillä, jotka eivät ole vastuuministeriöitä, mutta joiden hallinnonalalla tehdään myös muutoksia?

Integraatiosuunnitelmat ovat vielä hyvin ylätasolla, esim. s. 6 mainitaan "tutkitaan mahdollisuudet yhdistää hankesalkun, Kiekun ja Hankeikkunan tiedot" – tätä tulee tarkentaa, miltä osin ja millä tasolla integraatiot on tarkoitus tehdä. Integraatioasiaa tulisi tarkastella laajempana kokonaisuutena kokonaisarkkitehtuuriin peilaten, jotta integraatioista syntyy järkevä kokonaisuus. Nyt ei mainita esim. asianhallintajärjestelmää (ministeriöissä tulevaisuudessa VAHVA), vaikka kaikki ministeriöiden päättäjätahot tulevat käyttämään päätöksenteossa Vahva-järjestelmää. Lisäksi kaikki ministeriöiden virallinen dokumentaatio tulee olla arkistoituna siellä. On hyvä, että Hankeikkuna on huomioitu suunnitelmassa, mutta sovellusten tietojen mahdollinen päällekkäisyys tai mahdolliset ristiriidat jäivät mietityttämään, vaikka Hankesalkun ja Hankeikkunan käyttötarkoitukset ovat erilaiset. Lisäksi integraatioiden yhteydessä tulisi huolehtia myös siitä, että toimintatavat ovat yhtenäisiä, tästä esimerkkinä esim. Kiekun käyttö organisaatioissa.

Ideoiden osalta kokeiluiden käyttö prosessissa ei juurikaan näy, pienesti testaaminen ja kokeileminen tuntuvat jäävät tässä mallissa ison koneistoprosessin alle – kuitenkin monessa muussa yhteydessä kokeiluihin kannustetaan, joten se tulisi huomioida. Käsittelyprosessi on kovin vesiputousmainen ja suunnitelmiin perustuva, pitäisi korostaa kokeiluja, proof of concepteja ja vastaavia ideoiden validoinnin välineenä ja näyttönä ennen varsinaista investointipäätöstä. Tällöin suunnittelurahoitus olisikin enemmänkin kokeilurahoitusta ja sitä pitäisi saada pieniä määriä melko helposti.

Pienkokeilut eivät kaipaa raskasta ohjausmallia eivätkä moniportaista hyväksyntää, mutta niiden oppien keskitetty läpikäynti tehostaisi tulosten hyödyntämistä ja tuottaisi tietoa, jota olisi mahdollista hyödyntää myös isompien hankkeiden ja kehittämistoimien suuntaamisessa ja päätöksenteossa. Ohjausmallissa voitaisiin kannustaa isoja digihankkeita toteuttamaan hankkeiden osana myös pienesti testaavia ja ketterästi kokeilevia osioita sen lisäksi, että idean todentamiseen käytettäisiin myös kokeiluita.

Ideavaiheessa vastuuministeriön/investointiryhmän sihteeristön hylätessä idean, organisaatio voinee kuitenkin kehittää ideaa omin voimin eteenpäin. Tai

vastaavasti, kuinka organisaatio menettelee, jos ideaa on puollettu, mutta syystä tai toisesta haettua rahoitusta ei olla voitu myöntää. Lisäksi saman tyyppisten ideoiden niputtaminen jatkokehitystä varten tulisi olla mahdollista jo ideavaiheessa. Nämä edellä mainitut asiat olisi hyvä avata selkeästi dokumentaatiossa. Esitetyssä mallissa ei myöskään raportoida millään tavalla ideavaiheen jatkokehityksen lopputuloksista. Tällöin myönnettyjen rahojen käytön vaikuttavuuteen ei tule mitään näkymää. Ideoiden arvioinnissa tulisi olla joko kevyt yhteinen mittaristo tai kypsyystasomalli ideoiden vaikuttavuuden arvioinniksi. Kyvykkyytenä tulisi tässä prosessin vaiheessa myös näkyä kyky validoida/kokeilla/koestaa toimintamalli-ideaa varhaisessa vaiheessa hyvin pienin kustannuksin.

Hanke-ehdotusprosessissa voinee olla hanke-ehdotuksia, jotka eivät ole olleet ideavaiheessa. Selvyyden vuoksi tämän voisi mainita dokumentaatiossa. Samoin olisi hyvä avata, korvaako uusi ohjausmalli nykyisen käytännön itsearvioinnista hanke-ehdotusten osalta. Lisäksi hanke-ehdotuksen hyväksymisessä vastuuministeriön tulisi prosessissa varmistua VN KA:n ja hallinnonalan kokonaisarkkitehtuurin näkökulmien täyttymisestä (hanke-ehdotus noudattaa KA:n periaatteita ja linjauksia).

Toimeenpanon ohjauksen varmistaminen on keskeistä etenkin useamman hallinnonalan hankkeissa mm. yhteistyön varmistamisen osalta. Tässä tulisi hyödyntää aikaisempia kokemuksia vastaavista ohjausmallimenettelyistä. Hankkeen toteutuksen valvonnassa tilanneraportoinnin syklinä on 3 kertaa vuodessa. Joissakin tilanteissa, esim. toimintaympäristön äkillisissä muutoksissa, tämä voi aiheuttaa turhaa viivettä. Nopeaa reagointia vaativiin tilanteisiin tulisi olla oma aliprosessinsa. Mallissa on lisäksi hyvä avata, mitä hankkeen edistymisen raportti sisältää: vain arvioinnin alkuperäisen suunnitelman toteutumisesta vai mahdollisen tiedon tarvittavista muutoksista. Mallista ei ilmene, voidaanko tai tuleeko tässä vaiheessa ilmoittaa mahdollisista virhearvioinneista rahoitustarpeen määrittelyssä tai esiin tulleista uusista välttämättömistä muutoksista alkuperäiseen suunnitelmaan, jotka vaativat hankkeen rahoituksen tarkastamista. Onko vastuuministeriöllä itsellään mahdollisuus ilmoittaa hankkeen uudelleensuunnittelun tarpeesta heti, kun muutostarve havaitaan vai tapahtuuko kaikki raportointi vain normaalin raportoinnin käsittelyprosessin mukaisesti, jolloin hanketta ei mahdollisesti voida edistää, jos on tunnistettu, että alkuperäinen rahoitus on puutteellinen.

Mallissa käsiteltävä poikkeama muodostuu määritellyn raja-arvon ylittymisestä. Raja-arvon määräytyminen ja sen perusteet tulee kuvata tarkemmin. Lisäksi tulee miettiä, istuuko kuvattu ohjausmalli toteutuksen osalta kuinka hyvin esim. ketterään kehitykseen, jonka edellytyksenä on päätösten saaminen nopeasti. Selkeä päätöksentekomalli tarvitaan myös hankkeiden hallitulle päättämiselle, jos hyötytavoitteet osoittautuvat saavuttamattomiksi.

Investointirahoitusprosessi (luku 4.4.) on varsin monivaiheinen ja kompleksinen. Joustavuudella tulisi pyrkiä mahdollistamaan standarditapauksesta poikkeavat tilanteet.

Suoraviivaisinta olisi, jos investointipäätökset tehtäisiin pääsääntöisesti osana JTS- ja tae-prosesseja ja samalla aikataululla, mutta varmaankin onnistuu pitkästä käsittelyprosessista huolimatta. Tässähän on tarkoitus integroida uuden investointimomentin käyttö ns. tuottavuuspöytäkirjamenettelyyn, joten kokonaisuuden uudistamiseksi ja parantamiseksi investointiehdotusten käsittely monivaiheisesti lienee tarpeen. Prosessi on hyvin VM-vetoinen etukäteisarvioita tekevän investointijohtoryhmän ja sen sihteeristön ollessa ilmeisesti täysin VM:läinen. Tähän ryhmään olisi hyvä saada myös tahoja edustamaan muuta valtioneuvostoa (tähän palataan tarkemmin rooli-osiossa).

Ratkaiseva merkitys kokonaisuuden onnistumiselle on riittävän rahoituksen varmistaminen uudelta VM:n pääluokkaan perustettavalta momentilta. Ns. tuottavuusmomentilta (28.70.30) on viime vuosina leikattu määrärahaa, mikä osaltaan heikentää ko. prosessin tehokkuuden edellytyksiä. Lisäksi tuottavuusmomentilta tarjottavalla rahoituksella on usein niin tiukat tuottavuusehdot, että hankkeen rahoittamisen toteuttaminen momentilta on omistajaministeriölle taloudellisesti vaikeaa, ja siihen liittyy merkittävä epävarmuusriski tuottavuusodotusten toteutumisesta. Useassa tapauksessa tuottavuusrahoituksesta sovitaan hankkeiden esiselvitysten pohjalta ja tämän jälkeen tunnistetut kustannukset jäävät ministeriön rahoitettavaksi. Tuottavuusleikkaus jää kuitenkin heikentämään ministeriön rahoitusnäkymää. Rahoituksen jatkoneuvottelut olisi hyvä mahdollistaa, jolloin määrärahatarpeeseen voisi esittää täydennyksiä/tarkistuksia investointihankkeen myöhemmissä vaiheissa – tarvittaisiin rahoituspäätöksen jälkeinen tarkastusprosessi, jossa tuottavuusvaikutuksia tarkasteltaisiin uudelleen. Rahoituspäätösten teko investointimomentilta tulisi pyrkiä muodostamaan mahdollisimman läpinäkyväksi myös muille ministeriöille kuin VM:lle. Menettelyiden tulee olla kaikille ministeriöille yhdenvertaiset.

Budjetoinnin tekeminen JTS-päätöksessä hallituksen painopisteittäin jaoteltuna tulee olla joustavaa hallituksen ohjelman tavoitteenasetteluperiaatteen (kärkihanke, painopiste tms.) mukaisesti.

Ovatko prosessin roolitus ja tehtävät tarkoituksenmukaisia ja toimivia?

Ohjausmallin toimijoita on mietitty tarkkaan, mutta mitään mainintaa rooleista JHKA:lla ja VNKA:n hallintamallilla ja koordinaatioryhmällä ei ole. Varsinkin jälkimmäisestä olisi odottanut jotain mainintaa, jotta yhteentoimivuus varmistetaan ja päällekkäisyyksiltä vältyttäisiin VN-tasolla. Ylipäänsä tämän arviointimallin ja valtionhallinnon kokonaisarkkitehtuurisuunnittelun suhde pitää selkiyttää. Lisäksi sidosryhmien osalta mallissa jää avoimeksi esim. tietokekon rooli jatkossa digitalisaatiohankkeiden ohjauksen suhteen.

Dokumentaatiossa ei mainita hankkeen ohjausryhmän toimintaa millään tavalla. Toteutuksen valvonnassa raportoijaksi on merkitty mallissa hankkeen omistaja, käytännössä omistaja lienee vastuussa raportoinnista. Usein hankkeen omistaja toimii ohjausryhmän puheenjohtajana, mutta tästä huolimatta selkeyden vuoksi olisi hyvä tuoda esiin ohjausryhmä yhtenä toimijana – poikkeamat käsiteltäneen ensin osana ohjausryhmän toimintaa. Poikkihallinnollisten hankkeiden osalta roolien täsmennyksen tarvetta toimeenpanon ohjauksessa on avattu tämän lausunnon sivulla 2.

Investointijohtoryhmän sihteeristön ja investointijohtoryhmän (pilotoinnin aikana) esitetään koostuvan pelkästään VM:n edustajista. Onko tämä tarkoituksenmukaista kokonaisuuden kannalta, jos halutaan pois hallinnollisista siiloista? Tämä ei myöskään lisää osaamista ja tietoisuutta valtionhallinnon hankekokonaisuudesta optimaalisella tavalla. Yleisen hyväksynnän ja läpinäkyvyyden kannalta ryhmissä tulisi olla vähintään puolet jäsenistä muista ministeriöistä kuin VM:stä. Hallinnollisesti lopulliset ratkaisut tekee kuitenkin VM:n linjajohto ryhmän esittäessä puoltoa/hylkäystä.

Omistajan roolin määritelmään voisi lisätä, että hankkeen omistaja vastaa myös hankkeen hyödyistä (laadulliset ja taloudelliset).

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

Käyttöönottosuunnitelman aikataulu vaikuttaa haastavalta, esim. pilotista kokemusten saaminen prosessin parantamiseksi ennen käyttöönottoa. Asian laajuuden vuoksi viestintään ja muutosjohtamiseen tulee kiinnittää erityistä huomiota – tarvitaan organisaatioihin esim. verkosto ja koulutusta 'lähitukihenkilöille', jotka auttaisivat ohjausmalliprosessin eri vaiheissa.

Onko arviointikehikko ja -malli toimiva ja riittävä?

Arviointimallin näkökulmat ovat kattavat; painotus laadullisten ja euromääräisten hyötyjen välillä jää kuitenkin epäselväksi. Laadullisissa hyödyissä tulisi lisätä myös kokeiluin/protoin/käyttäjätutkimuksen kautta saadut näytöt idean toimivuudesta suunnitelmien/arvioinnin lisäksi. Perustiedoissa tulisi näkyä, jos kyseessä on hallinnonalan ylittävä yhteishanke. Aidosti uudistavan toiminnan aikaansaamiseksi malliin olisi hyvä sisällyttää mahdollisuuksien mukaan vahvemmin vaikuttavuuden näkökulma, jonka tulisi olla mukana hankeprosessin ja ohjauksen kaikissa vaiheissa hankkeen valmistelusta tulosten arviointiin. Excel-arviointikehikon terminologiaa ja muotoilua voisi mahdollisesti muokata vaikuttavuutta moniulotteisemmin (nopeat hyödyt, pitkän tähtäimen vaikutukset, negatiiviset vaikutukset, integrointi muuhun toimintaan ja muiden ratkaisuihin, verkostojen osallistaminen) esiin tuovaksi ja toteutusta tiukemmin vaikuttavuustavoitteisiin suuntaavaksi.

VNK:n lausunnon koostaneena
Kati Heikkinen
Erityisasiantuntija
VNK