



309/54/2006

Valtiontalouden tarkastusvirasto
Tuloksellisuustarkastus

7.6.2010

Liikenne- ja viestintäministeriö
Opetus- ja kulttuuriministeriö
Työ- ja elinkeinoministeriö
Valtiovarainministeriö

Tarkastuskertomus 158/2008 Alueellisten tietoyhteiskuntahankkeiden toteutus

JÄLKISEURANTARAPORTTI

Valtiontalouden tarkastusvirasto on tehnyt jälkiseurannan viitekohdassa mainitusta tarkastuksesta. Jälkiseurantaan on yhdistetty myös tarkastuksen 120/2006 "Sähköisten palveluiden kehittäminen julkishallinnossa" jälkiseuranta, josta ei julkaista erillistä jälkiseurantaraporttia.

Jälkiseurantaraporttia varten on selvitetty, mihin toimenpiteisiin tarkastuskertomuksissa esitettyjen kannanottojen johdosta on ryhdytty. Raportin tietoja hyödynnetään viraston tarkastustoiminnan suunnittelussa sekä laadittaessa tarkastusviraston vuosittaista kertomusta eduskunnalle toiminnastaan ja tarkastushavainnoistaan.

1. Jälkiseurannan toteutus

Jälkiseurannan kohteena on tarkastuskertomuksessa "Alueellisten tietoyhteiskuntahankkeiden toteutus" esitettyjen kannanottojen toteutuminen. Jälkiseurantasuunnitelman mukaan jälkiseurannassa tuli selvittää:

- Miten pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen Arjen tietoyhteiskunnan toimintasuunnitelman toteuttaminen on valtakunnallisesti organisoitu ja onko sillä vaikuttavuutta käytännön toimintaan? Lisäksi tuli selvittää miten valtakunnan tasolla osallistutaan alueellisten hankkeiden organisointiin ja päällekkäisyyksien ehkäisemiseen?
- Miten seurantajaksolla on järjestetty määrärahojen käyttö ja sen seuranta? Miten seurantatietojen saanti tietoyhteiskuntahankkeiden osalta on toteutettu EURA2007-rakennerahastojen hallintajärjestelmässä? Miten

alueellisten hankkeiden päätöksentekokäytännöt, seuranta ja valvonta ovat muuttuneet tarkastuksen jälkeisenä aikana? Miten hankkeiden jatkuvuus tukijakson jälkeisenä aikana on turvattu? Onko kehitetty uusia instrumentteja tätä silmällä pitäen?

- Miten langaton @450-verkon käyttöönotto etenee? Onko uuden laajakaistastrategian toteuttamiseen käytetty julkisia tukia?
- Miten Opetushallitus on järjestänyt laajakaistahankkeisiin liittyvien valtionapujen myöntämiskäytännöt ja miten se seuraa ja valvoo ko. hankkeita?
- Miten JUPA-hankkeen ja sen alueprojektien tuotoksia on hyödynnetty tarkastuksen jälkeisenä aikana KuntaIT-yksikön hankkeissa, erityisesti KuntaFenix-hankkeessa ja kuinka tarkastuskertomuksessa ilmenevät kannanotot on huomioitu hankkeita toteutettaessa?

Tältä osin jälkiseuranta toteutettiin suunnitelman mukaisesti. Jälkiseurannassa selvitettiin myös KuntaIT-yksikön toiminnan vaikutuksia alueelliseen kehittämiseen ja hankkeisiin. Jälkiseurannan laaja toteutus edellytti tavanomaista laajemman aineiston hankintaa.

Lisäksi jälkiseurannassa selvitettiin sähköisten asiointipalveluiden viimeaikaisista kehittämistä tarkastuskertomuksessa 120/2006 todettuihin ongelmiin nähden seuraavasti:

- Miten valtion tietohallintoa ja sähköistä asiointia koskevia toimivaltasuhteita on selkiytetty?
- Miten hankkeiden suunnittelua, rahoitusta, seurantaa ja arviointia on kehitetty?
- Miten hankintamenettelyt ovat kehittyneet julkisella sektorilla?

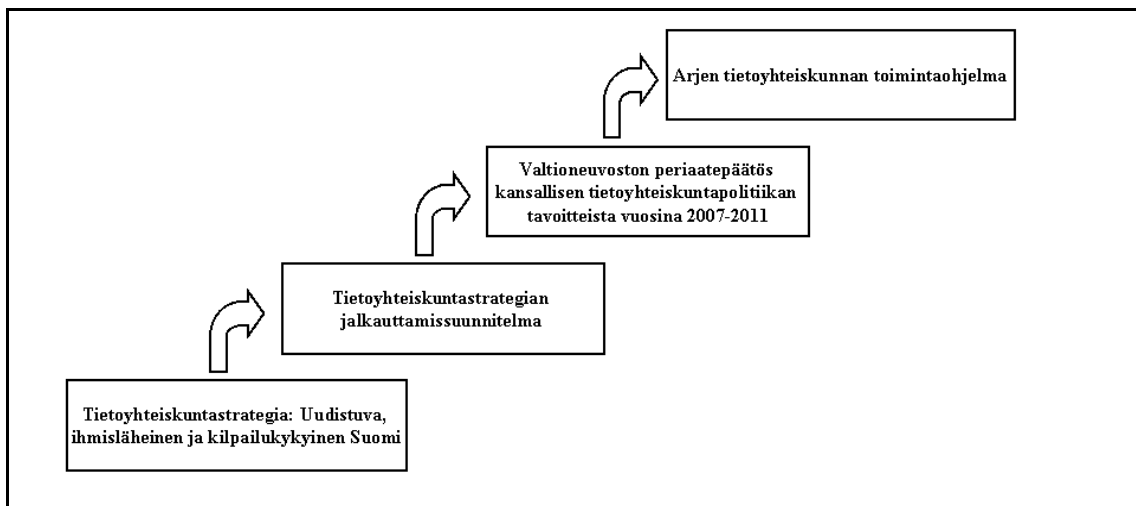
Jälkiseurannan toteuttamisen yhteydessä valtiovarainministeriö on toimittanut kaksi selvitystä, joista ensimmäinen (27.4.2009) koski KuntaFenix-hankkeen toteutusta ja toinen (31.3.2010) KuntaIT-yksikön toimintaa. Tekes on toimittanut oman selvityksensä KuntaFenix-hankkeen toteutuksesta 8.5.2009. Liikenne- ja viestintäministeriö toimitti selvityksensä Arjen tietoyhteiskunnan toimintaohjelman toimeenpanosta sekä laajakaistainfrastruktuurin kehittämisestä 30.3.2010. Lisäksi liikenne- ja viestintäministeriö selvitti laajakaistainfrastruktuurin kehittämiseen liittyviä konsultointihankintojaan 25.5.2010 päivätyssä selvityksessään. Työ- ja elinkeinoministeriö on toimittanut rakennerahastojen hallinnoinnista ja eräiden hankkeiden jatkotoimenpiteistä selvityksensä 31.3.2010. Opetushallitus on toimittanut 2.3.2009 tarkastusviraston pyytämän otoksen tekemistään valtiovavustuspäätöksistä. Jälkiseurannan yhteydessä on käyty läpi KuntaFenix-hankkeen projekteja (16.10.2009 Mikkeli, 21.1.2010 Joensuu, 16. ja 18.3.2010 Kajaani, 23.2.2010 Lahti). Lisäksi jälkiseurannassa tutustuttiin ePohjois-Suomi-hankkeeseen ja Kainuun Nuotta ry:n Laajakaista hyödyksi -hankkeeseen. Jälkiseurannassa on osallistuttu valtiovarainministeriön järjestämiin tilaisuuksiin sekä tutustuttu ministeriöiden laatimiin selvityksiin tietoyhteiskunnan kehittämisestä sekä käyty läpi Arjen tietoyhteiskunnan neuvottelukunnan ja Julkisen hallinnon tietohallinnon neuvottelukunnan pöytäkirjoja.

2. Jälkiseurannan havainnot

2.1. Tietoyhteiskuntakehityksen koordinoinnin järjestäminen

Pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen aikana on toiminut Arjen tietoyhteiskunnan neuvottelukunta, joka on raportoinut toimintasuunnitelmansa toteuttamisesta vuosittain valtioneuvostolle. Arjen tietoyhteiskunnan toimintaohjelmaa koordinoi liikenne- ja viestintäministeriö, joka on toimittanut jälkiseurannan yhteydessä 30.3.2010 päivätyn selvityksensä toiminnastaan.

Arjen tietoyhteiskunnan toimintaohjelman pohjana toimi Vanhasen I hallituksen tietoyhteiskuntaohjelman laatima tietoyhteiskuntastrategia. Strategia työstettiin uudelleen Vanhasen II hallituksen käyttöön Arjen tietoyhteiskunnan toimintaohjelmaksi, vaikka Vanhasen I hallituksen tietoyhteiskuntaohjelma oli jo laatinut strategiaa koskevan jalkauttamissuunnitelman, jotta tietoyhteiskuntaohjelman päättymisen jälkeen kehittämistyötä olisi voitu jatkaa mahdollisimman saumattomasti. Tietoyhteiskuntakehityksen koordinoinnin siirtyminen valtioneuvoston kansliasta liikenne- ja viestintäministeriöön aiheutti kuitenkin sen, että strategiatyötä alettiin työstää uudelleen toimintaohjelmaksi. Toimintaohjelman taustaksi koottiin yli 40 hankkeen salkku, joka sisälsi osittain jo käynnissä olevia hankkeita. Toimintaohjelma hyväksyttiin neuvottelukunnan kokouksessa sisällöllisesti vasta 24.1.2008, mutta sisällöstä on käyty keskustelua vielä 25.4.2008 järjestetyssä neuvottelukunnan kokouksessa. Seuraavassa kuvassa on esitetty Vanhasen I hallituksen tietoyhteiskuntaohjelman laatimasta tietoyhteiskuntastrategiasta lähtenyt kehitystyö Arjen tietoyhteiskunnan toimintaohjelmaksi.



Jälkiseurannassa selvitettiin, mihin toimenpiteisiin tietoyhteiskuntakehitystä koordinoiva ministeriö on ryhtynyt alueellisen tietoyhteiskuntakehityksen ja sen rahoituksen rationalisoimiseksi. Liikenne- ja viestintäministeriön selvityksen (30.3.2010) mukaan tietoyhteiskunnan alueellinen koordinaatio ei ole ollut

Arjen tietoyhteiskunnan neuvottelukunnan toimivallassa. Liikenne- ja viestintäministeriö tuo selvityksessään neuvottelukunnan alaisten toimenpiteiden välillisiä vaikutuksia esiin siten, että valtakunnan tason tavoitteilla on voinut olla vaikutuksia alueelliseen toimintaan. Liikenne- ja viestintäministeriön selvityksen mukaan Arjen tietoyhteiskunnan toimintaohjelman kansallisilla toimintatavoitteilla pyritään laajaan vaikuttavuuteen yhteiskunnassa kansalaisten arjen hyvinvoinnissa, yritysten kilpailuedellytyksissä ja hallinnon uudistamisessa tietoyhteiskunnassa. Selvityksen mukaan tehdyt toimenpiteet pyrkivät osaltaan vaikuttamaan tasapainoiseen alueelliseen, sosiaaliseen ja kestäväan tietoyhteiskuntakehitykseen.

Liikenne- ja viestintäministeriön selvityksessä mainitut toimenpiteet ja vaikutukset ovat varsin etäisiä käytännön tietoyhteiskuntakehitykseen erityisesti alueellisella tasolla. Siten liikenne- ja viestintäministeriö ei ole kiinnittänyt huomiota koordinoinnissaan merkittävään osaan tietoyhteiskuntakehittämiseen vaikuttavista toimenpiteistä eikä koordinoinnin näin ollen voida arvioida olleen tehokasta ja vaikuttavaa.

Jälkiseurannassa kiinnitettiin myös huomiota Arjen tietoyhteiskunnan neuvottelukunnan ja sen toimintaohjelman vaikuttavuuteen. Liikenne- ja viestintäministeriön selvityksen (30.3.2010) mukaan neuvottelukunnan kokouksissa on käsitelty ja ohjattu toimintasuunnitelman toteuttamisen kannalta keskeisimpiä hankkeita ja seurattu toimien edistymistä, kuten sähköistä asiointia, innovaatiostrategiaa, verkkolaskutusta, tunnistamista, koulutustoimea tai sähköistä osallistumista. Neuvottelukunnan yhteydessä on toiminut sihteeristö, joka on koontunut noin viikkoa tai kahta ennen neuvottelukunnan kokousta valmistelemaan kokouksen asioita. Neuvottelukunnan rooli on jäänyt kuitenkin jälkiseurannan perusteella varsin pieneksi. Neuvottelukunta on toiminut lähinnä keskustelufoorumina, jossa on saatu informaatiota ajankohtaisista tietoyhteiskuntahankkeista ja neuvottelukunnan alaisten työryhmien toiminnasta.

Arjen tietoyhteiskunnan toimintaohjelman www-sivujen mukaan neuvottelukunta on kokoontunut 11 kertaa vuosien 2007–2009 välisenä aikana.¹ Julkaistujen pöytäkirjojen perusteella neuvottelukunta ei ole tehnyt muita merkittäviä konkreettisia päätöksiä huhtikuun 2010 loppuun mennessä kuin oman toimintaohjelmansa hyväksymisen. Neuvottelukunnan toiminta on ollut pääosin päällekkäistä muiden toimielimien ja työryhmien kanssa julkisen hallinnon toimenpiteiden osalta.

Julkisen hallinnon tietoyhteiskuntakehitystä on pyritty koordinoimaan julkisen hallinnon tietohallinnon neuvottelukunnassa sekä valtiovarainministeriön valtion IT-toiminnan johtamisyksikön eri seurantaryhmissä, kuten valtion IT-johtoryhmässä ja valtion IT-toiminnan koordinoitiryhmässä. Toimintaa on ohjattu poliittisella tasolla ainakin talouspoliittisessa ministerivaliokunnassa, hallinnon ja aluekehityksen ministerityöryhmässä ja Vanhasen II hallituksen iltakoulussa.

¹ www.arjentietoyhteiskunta.fi

Liikenne- ja viestintäministeriön selvityksen mukaan tietoyhteiskuntapolitiikan koordinointiin on ollut käytettävissä ministeriössä yksi puolipäiväinen ja kaksi kokopäiväistä henkilöä vuoden 2009 loppuun asti (vuodesta 2010 yksi kokopäiväinen henkilö). Tietoyhteiskuntapolitiikan hoitamiseen on osoitettu vuosittainen 200 000 euron toimintamääräraha, jolla on kyetty rahoittamaan neuvotelukunnan toimintaa, seminaarien järjestämistä, viestintää ja yhteistyöhankkeita. Tästä osuudesta on rahoitettu yhtä toimintaohjelmaan kuuluvaa kouluhanketta noin 80 000 euroa vuodessa.

Liikenne- ja viestintäministeriön selvityksessä (30.3.2010) on listattu toimenpiteitä, jotka ministeriö on katsonut Arjen tietoyhteiskunnan toimintaohjelman koordinoinnin saavutuksiksi seuraavasti:

Liikenne- ja viestintäministeriön selvitys 30.3.2010	Jälkiseurannan havainto
Kansalliset tavoitteet ja periaatteet tietoyhteiskuntakehityksen vauhdittamiseksi talouspoliittisen ministerivaliokunnan vuonna 2009 tekemät kannanotot.	Talouspoliittisen ministerivaliokunnan kannanotot ovat perustuneet merkittävilta osittain eduskunnan tarkastusvaliokunnan lausumiin, jotka puolestaan ovat perustuneet tarkastusviraston tekemiin tarkastushavaintoihin ja kannanottoihin. Talouspoliittinen ministerivaliokunta on osoittanut kannanotoillaan vahvan poliittisen tahtotilan tietoyhteiskuntakehitystä koskevien toimenpiteiden valmistelussa. Lisäksi osa ministerivaliokunnan kannanotoista liittyy valtiovarainministeriön koordinoiman SADe-ohjelman toteuttamiseen. Myös SADe-ohjelman yleiset periaatteet ovat saaneet vaikutteita eduskunnan kannanotoista.
Sähköisen tunnistamisen kehittämisryhmän työskentely tunnistamismarkkinoiden luomiseksi ja sähköisen tunnistamisen lainsäädännön luominen.	Huhtikuuhun 2010 mennessä tunnistuspalveluiden markkinoilla ei ole tapahtunut juurikaan muutoksia. Sähköisen tunnistamisen lainsäädäntö laadittiin sähköisen tunnistamisen kehittämisryhmän näkökulmasta. Kehittämisryhmä on pyrkinyt edistämään lähinnä ryhmään kuuluvien intressiryhmien liiketoiminnan edellytyksiä. Jälkiseurannassa muodostuneen käsityksen perusteella kehittämisryhmän toiminnan vaikutukset ovat jääneet vähäisiksi ja työryhmän työskentely on passivoitunut vuoden 2009 aikana. Tunnistuspalveluiden kehittämistyö on perustunut pääosin tarkastusviraston tekemiin tarkastushavaintoihin ja kannanottoihin. Tunnistuspalveluiden kehittämistä koskevassa tarkastuksessa havaittujen epäkohtien korjaamiseksi ei ole ryhdytty tosiasiallisiin vaikuttaviin toimenpiteisiin huolimatta siitä, että tietoyhteiskuntapolitiikan koordinoinnissa on pyritty panostamaan tunnistuspalveluiden kehittämiseen perustamalla asiaa edistävä työryhmä.

<p>Tietoturvatyöryhmän laatima uusi tietoturvallisuuden strategia ja toimintaohjelman toteutus laajalla julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyöpohjalla.</p>	<p>Valtiovarainministeriö laati kuitenkin oman valtionhallinnon tietoturvastrategian päällekkäisenä työnä kansallisen strategian kanssa. Lisäksi voidaan kiinnittää huomiota siihen, että VAHTI:n suunnittelema tietoturvallisuuden kehittämisohjelma on irrallinen niin Arjen tietoyhteiskunnan toimintaohjelmasta kuin SADe-ohjelmastakin.</p>
<p>Verkkolaskutusta on edistetty viestinvälitysverkkojen yhteentoimivuutta kehittämällä ja palvelujen käyttöönoton tukitoimilla Sähköisen laskutuksen työryhmän ehdotusten mukaisesti.</p>	<p>Tarkastusvirasto on tarkastuksessaan 189/2009 (Yritysten liiketoiminnan sähköistämisen edistäminen) todennut, että sähköisen laskutuksen työryhmä ei kyennyt tekemään juurikaan uusia avauksia eikä työryhmällä ole ollut riittävää tietopohjaa, joka myös tuotiin tarkastuskertomuksessa esiin. Ministeriön työryhmän selvitys toisti jo aiemmin tehtyjen selvitysten ja linjausten sisältöä, joita on esitetty muun muassa pääministeri Paavo Lipposen II hallituksen tietoyhteiskunta-asiainneuvottelukunnan suunnitelmissa.</p>
<p>Tieto- ja viestintäteknikka opetuksessa hanke käynnissä 11 pilottikoulussa ympäri Suomea. Sitä toteutetaan ministeriöiden yhteistyönä ja Tekesin uuden tutkimusohjelman toimesta.</p>	<p>Jälkiseurannassa ei ole seurattu kouluhankkeen etenemistä.</p> <p>Tietotekniikan edistämistä kouluympäristössä on tehty jo pitkään. Opetushallitus on myöntänyt kunnille valtionavustuksia koulujen tietoyhteiskuntakehityksen tukemiseksi toimintaan varattujen määrärahojen puitteissa itsenäisesti ilman liikenne- ja viestintäministeriön koordinoitavia toimia. Tarkastuksessa 158/2008 havaittiin olennaisia puutteita Opetushallituksen valtionavustusten käsittelyssä. Jälkiseurannassa on selvitetty Opetushallituksen korjaavia toimenpiteitä valtionavustusmenettelyjen saattamisessa lainmukaiseksi vuosien 2007 ja 2008 valtionavustuspäätösten osalta. Jälkiseurannassa käytiin otantana läpi Opetushallituksen tekemiä valtionavustuspäätöksiä sekä selvitettiin valvontamenettelyjen toimivuutta. Jälkiseurannan perusteella Opetushallitus on ryhtynyt riittäviin korjaaviin toimenpiteisiin havaittujen epäkohtien osalta.</p>
<p>Mediafoorumi laajana yhteistyönä turvallisen mediaympäristön luomiseksi lapsille ja nuorille on tuottanut tarpeelliseksi nähtyä ohjeistusta ja opastusta.</p>	<p>Jälkiseurannassa ei ole seurattu toimenpiteen toteuttamista.</p>
<p>Ikäihmisten tietoyhteiskuntavalmiuksien kehittämiseksi on valmisteltu suunnattua opastustoimea ja valtakunnallista toimintamallia laajassa yhteistyössä (käynnistyminen kiinni rahoituksesta, joka ei ole varmistunut).</p>	<p>Tarkastusvirasto on tuonut esille tarkastuksessaan 158/2008, että aluetuilla on rahoitettu erilaisia koulutushankkeita, joiden kohderyhmänä ovat olleet erityisesti ikäihmiset. Esimerkiksi jälkiseurannan yhteydessä tehtiin seurantakäynti Kainuun Nuotta ry:n laajakaista hyödyksi -koulutushankkeeseen, jossa kohde-</p>

	ryhmänä olivat muun muassa ikäihmiset. Hanke oli saanut Euroopan rakennerahastojen avustuksia ohjelmakaudella 2000–2006 hankkeen toteutukseen. Hanke oli saanut myös uudella ohjelmakaudella avustuksia saman hankkeen jatkon toteutukseen. Jälkiseurannassa havaittiin, että Kainuun Nuotta ry:n muun koulutustoiminnan ja hankkeessa tapahtuvan koulutustoiminnan tilastoinnissa oli päällekkäisyyksiä. Kainuun Nuotta ry oli kirjannut avustusta saaneen hankkeen toteutuksiin sellaisia koulutustilaisuuksia, jotka eivät kuuluneet hankkeeseen.
Kotitalousvähennyksen ulottaminen tieto- ja viestintätekniisten yhteyksien asennuksen, ylläpidon ja opastuksen palveluhankintaan.	Toimenpiteen vaikuttavuutta ei voitu jälkiseurannassa selvittää, koska muutos vaikuttaa vasta vuoden 2009 verotuksessa, joka valmistuu lokakuun 2010 lopussa.
Suomi.fi-tietoyhteiskuntabrändi sähköisten palveluiden näkyvyyden lisäämiseksi, palveluihin opastukseen ja yhteiseen viestintään.	Jälkiseurannassa on kiinnitetty huomiota Arjen tietoyhteiskunta -toimintaohjelman viestintään. Jälkiseurannan perusteella voidaan todeta, että tietoyhteiskunta-asioiden viestintä on ollut heikompaa kuin Vanhasen I hallituksen tietoyhteiskuntaohjelman aikana. Arjentietoyhteiskunta.fi-sivustoa on päivitetty varsin passiivisesti eikä työryhmien työskentelystä ole saatavissa ajantasaista tietoa. Arjen tietoyhteiskunnan neuvottelukunnan pöytäkirjojen saattaminen julkiseksi on tapahtunut huomattavalla viiveellä.
Julkisen tiedon saatavuutta koskevat toimet on aloitettu työryhmien asettamisella ja opastavan materiaalin tuottamisella. Liikenne- ja viestintäministeriön mukaan se on saanut omilla toimenpiteillään edistettyä julkisen tiedon saatavuutta, jonka kehittäminen valtiovarainministeriön toimesta oli osoittautunut LVM:n selvityksen mukaan hitaaksi.	Julkisen tiedon saatavuutta pohtimaan on perustettu kolme työryhmää, joista yksi toimii liikenne- ja viestintäministeriössä. Kaksi työryhmää toimii valtiovarainministeriössä SADe-ohjelman alla. Toiminta voidaan arvioida tehostomaksi, koska asia ei ole niin uusi ja laaja, että sitä tarvitsisi käsitellä kahdessa eri ministeriössä ja kolmessa eri työryhmässä. Lisäksi voidaan kiinnittää huomiota siihen, että liikenne- ja viestintäministeriön toimialaan ei kuulu julkisuusperiaatetta koskevan lainsäädännön kehittäminen eikä tietosuoritteiden maksullisuus. Tältä osin eri ministeriöiden tehtävät ja vastuut näyttävät epäselviltä tosiasiallisessa toiminnassa. Tietosuoritteiden maksullisuutta koskevassa kehitystyössä ja päätöksiä tehtäessä on tärkeää ottaa huomioon ehdotettujen muutosten budjettivaikutukset sekä suoritettutannon tehostaminen myös vanhoja organisaattorakenteita muuttamalla.
Uuden kansallisen tietoyhteiskuntastrategian valmistelu laajalla ja avoimella pohjalla.	Jälkiseurannassa on selvitetty strategian valmistelun etenemistä. Selvityksen perusteella strategiatyössä toistetaan samat tavoitteet kuin

	viime vuosikymmenellä laadituissa strategioissa. Strategiatyö kertookin siitä, että Suomen tietoyhteiskuntakehitys ei ole ottanut merkittäviä askelia viimeisen kymmenen vuoden aikana, koska tavoitteet ovat strategiasta toiseen samanlaisia.
--	---

Edellä esitetyn perusteella voidaan todeta Vanhasen II hallituksen tietoyhteiskuntapolitiikan koordinoinnin jääneen vaikutuksiltaan vaatimattomiksi. Yhtäältä asiaan on vaikuttanut käytössä olleet vähäiset resurssit ja toisaalta ministeriöiden toimivaltasuhteiden epäselvyys tietoyhteiskunta-asioiden käsittelyssä. Epäselvän tilanteen vuoksi ministeriöissä on ajauduttu toimintatapaan, jossa edustukseltaan laajoissa työryhmissä pyritään ratkaisemaan syntyneitä epäkohtia konsensusperiaatteella. Työryhmien toimintamallit ovat johtaneet pitkäaikaisiin selvitystöihin ja toimenpiteiden täytäntöönpanon viivästymiseen. Tietoyhteiskuntatoimenpiteitä on toteutettu irrallaan ohjelman toteuttamisesta. Toimintaohjelman konkreettista ohjausvaikutusta ei juuri havaittu jälkiseurannan aikana.

Jälkiseurannassa tehtyjen havaintojen perusteella valtioneuvosto ei ole kiinnittänyt huomiota tarkastuskertomuksessa 158/2008 ilmeneviin epäkohtiin, jotka koskevat tietoyhteiskuntapolitiikan koordinointia ja kehittämistoimintaa. Tietoyhteiskuntatoimenpiteiden koordinointi ja toteutus ovat edelleen päällekkäisiä eikä tosiasiallista keskitettyä koordinointia ole toteutettu. Tietoyhteiskunta-asioiden koordinointi on tehotonta eikä jälkiseurannan perusteella voida todeta toiminnan tehostuneen edellisen hallituksen tietoyhteiskuntaohjelman toiminnan päättymisen jälkeen. Tilanteen voidaan arvioida jopa huonontuneen monilta osin, koska tietoyhteiskuntaohjelmassa pyrittiin kehittämään tietoyhteiskunta-asioiden koordinointia, poliittista päätöksentekoa, viestintää ja toimenpiteiden vaikuttavuuden arviointia.

Arjen tietoyhteiskunnan neuvottelukunnan ympärille muodollisesti kehitetty koordinoituminen on jäänyt tiedonvälitystasolle eikä neuvottelukunnan toiminnalla ole ollut tosiasiallisia vaikutuksia. Jälkiseurannassa muodostuneen käsityksen perusteella liikenne- ja viestintäministeriön raportoimat tietoyhteiskuntatoimenpiteet olisi toteutettu ilman Arjen tietoyhteiskunnan neuvottelukuntaakin. Osa toimenpiteistä olisi voitu toteuttaa nopeamminkin, jos ministeriöiden välistä työnjakoa olisi selkeytetty ja koordinointi olisi järjestetty tosiasiallisesti tehokkaalla ja vaikuttavalla tavalla. Liikenne- ja viestintäministeriön toimenpiteet muun muassa sähköisen tunnistamisen kehittämisessä ovat painottuneet elinkeinoelämän ja yksityisten yritysten tai toimialojen liiketoiminnan edellytysten edistämiseen. Tällaisten tehtävien hoidon tulisi kuulua vain elinkeinoelämän edunvalvontayhteisöille. Tähän ongelmaan tarkastusvirasto on kiinnittänyt huomiota lausunnoissaan eduskunnan liikenne- ja viestintävaliokunnalle sekä hallintovaliokunnalle keväällä 2009.

2.2. Laajakaistainfrastruktuurin kehittäminen

Arjen tietoyhteiskunnan kehittämistyössä keskeinen toimenpide on laajakaistainfrastruktuurin kehittäminen siten, että laajakaistapalvelut kattavat lähes koko Suomen. Vanhasen I hallituksen toimenpiteisiin kuului laajakaistastrategia, jonka tarkoituksena oli saattaa laajakaistapalvelut laajasti kansalaisten käyttöön. Vanhasen I hallitus teki 29.1.2004 periaatepäätöksen kansallisesta laajakaistastrategiasta. Strategian lähtökohtana oli, että laajakaistatarjonnan tulee perustua kaupalliseen toimintaan avoimilla markkinoilla, joilla eri palvelut kilpailevat keskenään. Strategian mukaan julkisen vallan on huolehdittava siitä, että yrityksillä on halu investoida laajakaistayhteyksien kehittämiseen.

Tarkastuksessa 158/2008 laajakaistastrategian toteuttaminen todettiin monin osin ongelmalliseksi. Laajakaistastrategian toteutus oli irrallaan Vanhasen I hallituksen tietoyhteiskuntaohjelmasta, mikä aiheutti eri toimenpiteiden päällekkäistä raportointia. Laajakaistastrategian toteuttamisessa ei ollut yhtenäisiä kriteereitä laajakaistainfrastruktuurin kehittämiseksi julkisella tuella. Strategian toteuttamisessa ei myöskään seurattu julkisen tuen käyttöä.

Vanhasen II hallitus teki valtioneuvoston periaatepäätöksen 4.12.2008 kansallisesta toimintasuunnitelmasta tietoyhteiskunnan infrastruktuurin parantamiseksi. Strategian pohjalta käynnistyi valmistelutyö, jossa selvitettiin julkisen tuen käytön edellytyksiä laajakaistainfrastruktuurin kehittämiseksi sekä tuen käytön muotoja. Tätä varten käynnistettiin myös lainsäädännön ja tuen käytön valvontamekanismien kehittäminen. Vanhasen II hallitus on varannut alueellisten laajakaistahankkeiden tukemiseen valtion rahoitusta yhteensä 91 miljoonaa euroa, johon sisältyy 21 miljoonaa euroa Euroopan unionin maaseutuohjelman varoja.

Jälkiseurannan perusteella voidaankin todeta, että liikenne- ja viestintäministeriö on ryhtynyt toimenpiteisiin tarkastuskertomuksessa 158/2008 havaittujen epäkohtien korjaamiseksi. Julkisen tuen käyttöä ja sen käytön edellytyksiä on valmisteltu lainsäädännön tasolla kattavasti sekä huolehdittu kilpailuneutraliteetista koskien laajakaistan rakentamisessa käytettäviä yritystukia. Lisäksi ministeriö on huolehtinut siitä, että julkisella tuella tehtävät investoinnit eivät jää lyhytaikaisiksi, vaan tuen saannin ehtona teleyritykselle on asetettu 10 vuoden velvoite huolehtia tuetun laajakaistayhteyden ylläpidosta. Laajakaistatukien käytön valvontaa on tehostettu. Tarkastuskertomuksessa 158/2008 todetaan, että *"Tarkastuksen perusteella Viestintäviraston tulisi vastaisuudessa seurata ja valvoa enemmän sitä, että julkisella tuella toteutetuissa laajakaistaverkoissa ei syntyisi kilpailullisia vääristymiä ja että kaikilla palveluoperaattoreilla olisi mahdollista avoin pääsy tällaisiin verkkoihin"*. Liikenne- ja viestintäministeriö on lainsäädäntöä ja laajakaistatukien käyttöä kehittäessään lisännyt merkittävästi Viestintäviraston roolia laajakaistahankkeiden toteutuksessa. Viestintäviraston tehtävänä on myöntää pääosin laajakaistahankkeiden valtionavustukset sekä valvoa niiden käyttöä. Lisäksi elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset myöntävät tukia EU:n rakennerahastosta maaseutuohjelman puitteissa.

Langattoman @450-verkon osalta liikenne- ja viestintäministeriö on todennut selvityksessään (30.3.2010), että se on yksi ratkaisu muiden kiinteiden ja langattomien laajakaistaratkaisujen joukossa. Liikenne- ja viestintäministeriön mukaan ongelmana @450-verkon hyödyntämisessä on se, että verkossa päästään tällä hetkellä ainoastaan 2 Mbit/s nopeuksiin, kun hallituksen tavoitteissa on saada laajakaistanopeudet kasvamaan vuoteen 2015 mennessä 100 Mbit/s. Langaton @450-verkko kattaa alueellisesti suurimman osan Suomen pinta-alasta ja sen peittoalue on 99,9 prosenttia Manner-Suomen väestöstä.² Palvelua koskevan www-sivuston mukaan kuitenkin päätelaitteiden käyttö onnistuu vaivattomasti ilman erillisiä ulkoisia antennia vain asutuskeskuksissa. Palvelun sivuston mukaan @450-laajakaistaliittymiä tarjoaa tällä hetkellä viisi yritystä. Sivuston mukaan palvelun maksimi tiedonsiirtonopeus on vain 1 Mbit/s³, toisin kuin ministeriö selvityksessään ilmoitti. Palvelua käytti keväällä 2010 noin 20 000 käyttäjää.⁴

Liikenne- ja viestintäministeriö on hankkinut konsultointipalveluita laajakaistastrategian laatimiseksi ja toimeenpanemiseksi vuosina 2008–2009 yhteensä noin 177 000 eurolla. Laajakaistastrategian valmisteluun liittyvien konsultointipalveluiden hankinta oli tehty eräältä konsultointiyritykseltä. Hankinta oli jaettu useampaan osaan hankintalain (348/2007) 20 §:n vastaisesti siten, että yksittäiset hankinnat jäivät alle kansallisen kynnyksiarvon 15 000 euroa. Lisäksi hankintoja oli perusteltu kiireellä. Kuitenkin hankintalain 27 §:n 3 kohdan suora hankintaperusteena käytettävä kiire tulee johtua hankintayksiköstä riippumattomista syistä. Tällaiseksi syyksi ei pelkästään riitä liikenne- ja viestintäministeriön asettamat omat aikataulut strategian valmistelussa. Touko-lokakuun 2008 aikana laajakaistastrategian valmisteluun konsultointiyritykseltä tehtiin hankintoja 36 800 euron arvosta sekä lisäksi maaliskuussa 2009 suora hankintaa jatkettiin 10 000 euron arvoisella hankinnalla.

Liikenne- ja viestintäministeriön toimenpiteitä voidaan pitää riittävinä tarkastuskertomuksessa esitettyjen epäkohtien korjaamiseksi laajakaistainfrastruktuurin kehittämisessä julkisen tuen avulla. Jokseenkin ongelmallisena voidaan pitää kuitenkin sitä, että laajakaistatuista on perustettu uusi julkisten tukien rekisteri eikä rekisteriä ylläpidetä jo olemassa olevien rekisterijärjestelmien avulla. Tukien käytön kokonaisvaltainen hallinnointi ja valvonta vaikeutuvat, kun julkisten tukien käyttöä rekisteröidään hajanaisiin yhteentoimimattomiin rekisterisovelluksiin.

² Ks. <http://www.450laajakaista.fi/Press/9039/12282>

³ Ks. <http://www.450laajakaista.fi/>, jossa on kerrottu @450-verkon käytön tilanteesta 5.3.2010 päivytyllä peittoaluekartalla.

⁴ <http://www.450laajakaista.fi/Press/903.9/12282>. Langattoman @450-verkon verkko-operaattorina toimiva Digita Oy ilmoitti 1.6.2010 tiedotteessaan, ettei se jatka itse enää laajakaistaliiketoimintaa, koska @450-verkon tilaajamäärät ovat jääneet pieneksi.

2.3. Alueellisten tietoyhteiskuntahankkeiden tukien käyttö ja rekisteröinti

Tietoyhteiskuntahankkeisiin myönnettyjen avustusten ja määrärahojen käyttöä ei ole seurattu Vanhasen II hallituksen aikana lainkaan. Vanhasen I hallituksen aikana avustusten määrästä tehtiin selvitys ja määrärahojen käyttöä pyrittiin seuraamaan. Jälkiseurannan perusteella tilanne on siten huonontunut aiemmin vallinneeseen tilanteeseen nähden.

Työ- ja elinkeinoministeriö kehitti uudelle Euroopan aluekehitysrahaston ja sosiaalirahaston ohjelmakaudelle 2007–2013 uuden EURA2007-tietojärjestelmän hankkeiden hallinnointia varten. EURA2007-tietojärjestelmä korvasi rakennerahastojen hallinnoinnissa aiemmalla vuosien 2000–2006 ohjelmakaudella käytössä olleet Fimos2000-, ESRA- ja Iris-järjestelmät. EURA2007-järjestelmän käyttöönotto viivästyi noin puolitoista vuotta ohjelmakauden aloituksesta. Tosin ensimmäiset osat järjestelmästä otettiin käyttöön vuoden 2007 keväällä. EU-tukien myöntäminen ja maksatus ovat kuitenkin myöhästyneet tietojärjestelmän käyttöönotossa tapahtuneiden viivästysten vuoksi. EURA2007-järjestelmän on tarkoitus olla valmis kokonaisuudessaan vuoden 2010 aikana eli ohjelmakauden puolivälissä.

Alueellisten tietoyhteiskuntahankkeiden toteutusta selvittänyttä tarkastusta (158/2008) häytti se, että aiemmin käytössä ollut Fimos2000-järjestelmä ei pitänyt sisällään kaikkien alueellisten tietoyhteiskuntahankkeiden tietoja, jotka ilmenivät kuitenkin ministeriöiden omista rekistereistä. Tarkastuskertomuksessa 158/2008 todetaan tarkastusviraston kannanottona, että EURA2007-järjestelmään on kehitettävä toiminnallisuudet, joiden avulla hankkeiden kokonaisseuranta voidaan toteuttaa nykyistä paremmin. Työ- ja elinkeinoministeriön selvityksen mukaan EURA2007-järjestelmä palvelee ensisijaisesti rakennerahastojen tuella rahoitettavien hankkeiden seuranta.

Hankkeiden kokonaisseurantaan ei ole kehitetty yhtä yhteistä seurantajärjestelmää, vaan järjestelmät ovat edelleen ministeriökohtaisia ja osittain ministeriöiden sisälläkin on useita valtionavustuksen seuranta- ja hallintarekistereitä. Työ- ja elinkeinoministeriön selvityksen (24.9.2008) mukaan maakunnan kehittämisrahaa saaneita hankkeita ei ole voitu tallentaa uuteen EURA2007-järjestelmään, vaan hankkeiden tiedot ja hallinnointi hoidetaan edelleen vanhalta Fimos2000-järjestelmällä. Tuolloin ministeriö ilmoitti selvityksessään, että kansallisten tukien hallinnointiin kehitetään uusi tietojärjestelmä, joka on valmis vuoden 2010 alussa. Työ- ja elinkeinoministeriön jälkiseurannan yhteydessä antaman selvityksen (24.9.2008) mukaan EURA2007-tietojärjestelmä on rakennettu rakennerahastojen teknisellä tuella. Tämän vuoksi on sen pääasiallisena käyttötarkoituksena oltava rakennerahastoja palveleva toiminta. Ministeriön tulkinnan mukaan teknisen tuen käyttäminen kansallisia tarpeita varten on EU-säädösten mukaan kiellettyä. Jälkiseurannan yhteydessä saadun tiedon mukaan myöhemmin on selvitetty Fimos2000-järjestelmästä luopumista maakunnan kehittämisrahan hallinnoinnissa ja tietojärjestelmän kehittämistä osaksi EURA2007-järjestelmää. Selvitystyön tuloksena työ- ja elinkeinoministeriö totesi,

että yhdistäminen on hankalaa ja se voidaan tehdä vasta seuraavalla ohjelma-kaudella, jota varten kehitetään jälleen uusi hallinnointijärjestelmä rakennerahastojen rahoittamien hankkeiden hallinnoimiseksi.

Työ- ja elinkeinoministeriön ei siten voida katsoa noudattaneen julkisuuslain (621/1999) 18 §:n mukaista hyvää tiedonhallintatapaa EURA2007-järjestelmää kehitettäessä. Kokonaisuudessaan arvioiden julkisten tukien käytön rekisteröintitoiminta ei ole tyydyttävällä tasolla, koska tuet kirjataan hajanaisesti eri avustusviranomaisten omiin rekistereihin ja kirjaamiskäytännöt vaihtelevat. Myös tietojen kirjaamisessa tarkastusvirasto on havainnut puutteita suorittamassaan tilintarkastuksessa (tilintarkastajan väliraportti 209/52/2009, 22.12.2009). Tarkastuksessa havaittiin, että hankkeen toteuttajan, päätoteuttajan ja osatoteuttajan roolit olivat epäselviä joissakin päätöksissä, koska järjestelmän käyttäjät eivät olleet ymmärtäneet järjestelmän kaikkia määrittelyjä oikein. Lisäksi tarkastuksessa havaittiin runsaasti projektien toteuttajien tiedoissa puutteita.

Tarkastuskertomuksessa 158/2008 todetaan, että hankkeiden seurantajärjestelmää kehittävien ministeriöiden on ryhdyttävä toimenpiteisiin hankeavustuksia myöntäviä viranomaisia koskevien ohjeiden tarkentamiseksi ja tiukentamiseksi, jotta hankkeiden tietojen kirjaaminen saadaan asianmukaiseksi. Kertomuksen mukaan tarkastusvirasto piti tärkeänä, että seurantajärjestelmien kehittämisessä päähuomio kiinnitetään hankkeiden tuloksellisuuden varmistamisen kannalta olennaisiin kontrollitoimenpiteisiin, joiden avulla hankkeiden valvontaa voidaan suorittaa riittävän tehokkaasti. Työ- ja elinkeinoministeriön selvityksen (31.3.2010) mukaan EURA2007-järjestelmällä hoidetaan projektihakemukset, projektipäätökset, maksatushakemukset, maksatuspäätökset sekä seuranta-, väli- ja loppuraporttien toimittaminen. Lisäksi järjestelmään kootaan tiedot projektien varatusta, sidotusta ja toteutuneesta rahoituksesta sekä varmuuksista ja tarkastuksista. Järjestelmässä on myös toiminnallisuudet mahdollistava erilaisten raporttien tuottaminen sekä kansallisiin että EU:n tarpeisiin. Työ- ja elinkeinoministeriön selvityksen mukaan hankkeiden vaikutusten ja tuloksellisuuden seuranta tietojärjestelmän avulla tapahtuu hallintoviranomaisen antaman ohjeen mukaisesti. Seuranta perustuu järjestelmässä olevien hankeindikaattorien analysointiin. EURA2007-järjestelmän toiminnallisuudet ovat kehittyneet myönteiseen suuntaan erityisesti sen selvittämiseksi, miten hankkeiden valvonta toteutetaan. Työ- ja elinkeinoministeriö onkin ilmoittanut havainneensa puutteita tietojärjestelmän avulla rakennerahastojen varoja välittävien toimielimien valvontatoiminnassa, kun hallinnoinnin kontrollointia on lisätty tietojärjestelmässä.

Tarkastusvirasto kiinnitti tarkastuksessaan 158/2008 huomiota siihen, että avustusta saaneilla hankkeilla oli vaikeuksia jatkaa toimintaansa avustuksen päättymisen jälkeen eikä hankkeilla ollut selkeitä suunnitelmia toiminnan jatkamiseksi. Tarkastusvirasto ilmaisi tarkastuskertomuksessa kantanaan, että hallintoviranomaisen tulee ryhtyä toimenpiteisiin, jotta avustusta saavat hankkeet sitoutetaan hankkeessa kehitettävään toimintaan. Työ- ja elinkeinoministeriön jälkiseurannan yhteydessä toimittaman selvityksen (31.3.2010) mukaan 1.1.2010 voimaan tullessa eräiden työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalalla

rahoitetuista hankkeista annetussa laissa on säädetty, että tuen hakijan on jo hakemusvaiheessa selvitettävä, miten tuettavaa toimintaa jatketaan hankkeen päättymisen jälkeen, ellei selvitys ole toiminnan luonteen vuoksi ilmeisen tarpeeton. Jälkiseurannan perusteella työ- ja elinkeinoministeriö on ryhtynyt riittäviin toimenpiteisiin havaitun epäkohdan poistamiseksi.

Jälkiseurannan yhteydessä selvitettiin EURA2007-järjestelmän avulla, miten paljon rakennerahastojen ohjelmakaudella 2007–2013 on käynnistetty vuoden 2010 huhtikuun loppuun mennessä tietoyhteiskuntahankkeita. Selvityksen perusteella tietoteknologian ja tietoyhteiskunnan kehittämistä koskevia hankkeita on käynnissä noin 100 hanketta, joiden julkisen rahoituksen osuus on noin 50 miljoonaa euroa. Selvityksen perusteella pelkästään EAKR:n ja ESR:n puitteissa on käynnistetty merkittävä määrä hankkeita, joiden tarpeellisuutta ei ole keskitetysti arvioitu eivätkä ne kuulu Arjen tietoyhteiskunnan toimintaohjelman piiriin. Tämän lisäksi maakunnan kehittämisrahalla ja muilla valtionavustuksilla on käynnistetty niin ikään tietoyhteiskunnan kehittämistä edistäviä hankkeita. Näihin tukea ovat myöntäneet ainakin maakunnan liitot, sosiaali- ja terveysministeriö, Teknologian ja innovaatioiden tutkimuskeskus, Sitra, Opetushallitus sekä maa- ja metsätalousministeriön hallinnonala. Näiden avustusten käyttöä ei ole koordinoitu eikä niiden käytöstä ole saatavissa jälkiseurannan puitteissa koostettua tietoa.

Jälkiseurannan perusteella alueellisten tietoyhteiskuntahankkeiden ja niihin kohdistuvan rahoituksen koordinoitua ei ole järjestetty lainkaan vuosien 2007–2009 välisenä aikana, vaikka alueelliseen kehittämiseen käytetään merkittävästi julkisia varoja. Liikenne- ja viestintäministeriö perustelee selvityksessään (30.3.2010) toimimattomuuttaan sillä, ettei tietoyhteiskuntapolitiikan koordinoitua ole organisoitu Vanhasen II hallituksen aikana politiikkaohjelmaksi.

Jälkiseurannassa ilmenneiden havaintojen perusteella Arjen tietoyhteiskunnan toimintaohjelman toteutus on vain pieni osa tietoyhteiskunnan kehittämisen kokonaisuutta. Tästä syystä toimintaohjelmien perustaminen muodollisesti organisoituina ei ole tuloksiltaan ja toiminnaltaan riittävän vaikuttavaa. Valtakunnallisiin ministeriöjohtoisiiin hankkeisiin ei ole tarpeellista perustaa kattoorganisaatiota kehitystoimintaa näennäisesti koordinoimaan. Sen sijaan olisi tehokkaampaa koordinoita alueellisten tukien käyttöä, jolloin kehitykseen varatut määrärahat tulisivat koordinoitusti kohdistetuksi tarkoituksenmukaisiin hankkeisiin, joilla edistetään mahdollisimman laajasti tietoyhteiskunnan kehittämistä.

2.4. KuntaIT-yksikön toiminta

Jälkiseurannassa selvitettiin KuntaIT-yksikön toimintaa ja sen vaikutuksia alueellisten tietoyhteiskuntahankkeiden toteutukseen. KuntaIT-yksikkö on valtiovarainministeriön yksikkö, jonka tarkoituksena on 14.9.2006 hyväksytyyn toimintastrategian mukaisesti tieto- ja viestintäteknikkaa hyödyntämällä saada aikaan kansallisesti yhteentoimivia, asiakaslähtöisiä ja tuloksellisuutta lisääviä

palveluja ja palvelukokonaisuuksia koko kuntasektorin käyttöön. Tässä tarkoituksessa KuntaIT-yksikkö ohjaa kuntasektorin verkostomaista tietohallintoyhteistyötä ja yhteen sovittaa sen yhteistyötä valtionhallinnon ja muiden sidosryhmien kanssa sekä tukee osaltaan kunta- ja palvelurakenteen ja julkisten palvelujen uudistamista. KuntaIT-yksikön kolme strategista kehittämisaluetta ovat:

1. Asiakaspalveluiden kehittäminen tieto- ja viestintätekniikan keinoin
2. Kuntien tukipalveluiden kehittäminen: Hankintatoimen keskittäminen, yhtenäistäminen ja sähköistäminen (KuntaTIME)
3. IT:n yhteentoimivuus, luotettavuus ja kustannustehokkuus.

KuntaIT-yksikön toimintaan ja hankkeisiin on kohdistettu 22,5 miljoonaa euroa määrärahoja vuosina 2007–2009. Yksikön perustoimintaan määrärahasta on sidottu 7,5 miljoonaa ja hanketoimintaan 15 miljoonaa euroa.

Valtiovarainministeriön selvityksen (31.3.2010) mukaan KuntaIT-yksikkö osallistuu hankkeiden rahoittamiseen seuraavilla tavoilla:

- a) joko myöntämällä hankeavustusta suoraan hankkeille valtionapupäätöksillä (valtionavustuslaki 688/2001) tai
- b) toteuttamalla hankintoja hankkeiden tarpeisiin.

Ulkopuoliset asiantuntijapalvelut hankitaan joko KuntaIT -yksikön toimesta tai osallistuvat kunnat suorittavat hankinnat hankkeessa yhteisesti sovitulla tavalla. Hankkeeseen osallistuvan kunnan toimiessa hankintayksikkönä KuntaIT:n resurssit myönnetään kyseiselle kunnalle valtionavustuspäätöksellä. KuntaIT-yksikön toimiminen yhtäältä valtionapuviranomaisena sekä toisaalta avustusta saavien hankkeiden hankintojen ja hankkeen toimenpiteiden toteuttajana voidaan arvioida ongelmalliseksi. KuntaIT-yksikkö toimii valtionapuviranomaisen edustajana hankkeiden avustuksen käytön valvojana. Mikäli yksikkö lisäksi osallistuu muulla rahoituksellaan ja toiminnallaan hankkeen toteutukseen, voi valtionapuviranomaisen objektiivisen valvojan rooli avustuksen käytön valvonnassa vaarantua. Tästä syystä vastaisuudessa valtiovarainministeriön on syytä selvittää KuntaIT-yksikön rooli ennakkoon hankkeiden toteuttamisessa. Jos KuntaIT-yksikkö toimii valtioavustuksen myöntäjänä, on sen toimittava silloin valtionapuviranomaisen roolissa hankkeessa. Jos KuntaIT-yksikkö toimii hankkeen toteutuksessa aktiivisena osapuolena ja resurssirahoittajana, tulee sen tuolloin olla sellaisessa roolissa, ettei toiminta ole eturistiriidassa avustusviranomaisen rooliin nähden.

KuntaIT-yksikön toimintaa ohjaa Julkisen hallinnon tietohallinnon neuvottelukunta (JUHTA). Neuvottelukunta on KuntaIT-toiminnan strateginen linjaaja ja suunnanantaja. Neuvottelukunnan linjaukset ovat KuntaIT:n substanssiasioden toimintaohje. Neuvottelukunta hyväksyy KuntaIT-toiminnan toimintastrategian ja vuosisuunnitelmat sekä käsittelee ja puoltaa käynnistettäviä kehittämissuunnitelmia ja hankkeita. KuntaIT-yksikön strategian mukaisesti JUHTA päättää osaltaan KuntaIT-yksikön toiminnassa käynnistettävistä kehittämissuunnitelmista ja hankkeista.

JUHTA onkin käsitellyt ja puoltanut eri hankkeiden käynnistämistä. Sen sijaan päätökset hankkeiden rahoittamisesta on tehty valtiovarainministeriön hallinnon kehittämisosastolla. Jälkiseurannassa voitiin kiinnittää huomiota JUHTA:n kokouspöytäkirjojen puutteelliseen dokumentointiin. Muun muassa kaikista kokouspöytäkirjoista ei ilmene, ketkä osallistujat ovat jääväneet itsensä asiankäsittelyssä silloin, kun hankerahoituksen hakijan hanke-esityksiä on käsitelty JUHTA:n kokouksissa. Myöskään JUHTA:n kokouksissa käydyn keskustelun dokumentoinnista ei voida päätellä, ovatko kyseiset kirjaukset JUHTA:n linjauksia vai keskustelun dokumentointia.

Jälkiseurannassa tehtyjen havaintojen perusteella JUHTA:n pöytäkirjojen dokumentoinnin laatuun tulisi kiinnittää vastaisuudessa enemmän huomiota. Lisäksi JUHTA:n rooli näyttää muodolliselta hanke-ehdotusten käsittelyssä. Neuvottelukuntaan kuuluu tai on kuulunut (toimikaudella 2007–2009) kaikkien KuntaIT-yksikön rahoittamien hankkeiden edustajat. Neuvottelukunnan ulkopuolisille tahoille rahoitusta ei ole toistaiseksi myönnetty. Tältä osin valtiovarainministeriön on syytä lisätä avoimuutta KuntaIT-yksikön rahoittamien hankkeiden valinnassa.

KuntaIT-yksikkö on rahoittanut seuraavia hankkeita (hanke, päävastuulliset toteuttajat, rahoitus):

- Sosiaali- ja terveydenhuollon tietojohdaminen, Sote-sektorin palvelutuotannon arvioinnin vaikuttavuus-, tuottavuus- ja laatuindikaattoreiden määrittely ja kunnan raportointijärjestelmän viitearkkitehtuuri, KuntaIT ja Tampereen kaupunki, 1 458 000 euroa;
- TotIT-hanke: Kuntajohdon tietotarvemäärittely, talous- ja henkilöstöhallinnon sanastot sekä johdon tietojärjestelmien vaatimusmäärittelyt, KuntaIT/Turun kaupunki, 970 000 euroa;
- Kuntien sähköinen arkistonmuodostussuunnitelma, Kansallisarkisto;
- Sähköisen kilpailutuksen välineiden kehittäminen kunnille ja valtionhallinnolle, KuntaIT-yksikkö, 769 500 euroa;
- Kuntien rekrytointi- ja sijaisratkaisun kehittäminen – KuntaRekry, Kuntaliitto, 1 115 000 euroa;
- Kuntien rakennetun ympäristön sähköiset palvelut: Kuntien rakennusvalvonnan, ympäristötoimen ja maankäytön tiedonsiirtorajapintojen, niiden prosesseja tukevan työpöydän sekä kokoavan tietopalvelun kehittäminen, Kuntaliitto, 1 582 000 euroa;
- Kohti kumppanuutta -hanke: Laaja sähköisen palvelu- ja asiointikokonaisuuden kehittäminen (kasvun ja kehityksen suunnitelma sekä lapsiperheelle keskeisiä sähköisiä volyympipalveluja), Tampereen kaupunki, 1 600 000 euroa;
- Asiakaspalvelukeskus-konseptin kehittäminen: Asiakaspalvelukeskus-konseptin kehittäminen (kunnan palvelut yhdestä pisteestä palvelu- ja prosessilähtöisesti), Oulun kaupunki, 1 570 000 euroa;
- JHS:n laatiminen asemakaavan pohjakartan ja asemakaavan tiedonsiirtoon ja tietopalveluun, Kuntaliitto, 170 000 euroa;

- Kuntien virkamiehen tunnistaminen ja käyttövaltuushallinta – VirtuK, Kuntaliitto ja KuntaIT-yksikkö, 530 000 euroa;
- Infopankki.fi-palvelu, Helsingin kaupunki, 100 000 euroa;
- Yhteispalvelupisteissä hyödynnettävän etäpalveluteknologioiden pilotointi, KuntaIT-yksikkö, 200 000 euroa;

Valtiovarainministeriön selvityksen ja jälkiseurannassa käytyjen keskustelujen perusteella lähes kaikki KuntaIT-yksikön rahoittamat hankkeet ovat vielä keskeneräisiä eikä niiden vaikuttavuutta alueellisten toimijoiden tietoyhteiskuntakehityksen edistäjinä voitu arvioida jälkiseurannan aikana. Huomiota voidaan kuitenkin kiinnittää siihen, että osa hankkeista tulee vaikuttavuutensa suhteen jäämään konseptitasolle (kuten asiakaspalvelukeskushanke sekä sosiaali- ja terveydenhuollon tietojohdamisen hanke), jolloin tulosten suora hyödynnettävyys on vaarassa jäädä koko kuntakentän osalta vähäiseksi. Yhteisten palveluiden kehittämisen osalta voidaan arvioida riskiksi se, että hankkeissa tehtävä kehitystyö pitkittyy, jolloin varattu rahoituskaan ei ole riittävää. Lisäksi KuntaIT-yksikön rahoittamien hankkeiden rahoituksessa ei ole otettu riittävästi huomioon palveluiden ja käytäntöjen käyttöönoton ja levittämisen vaatimia kustannuksia eikä myöskään näiden kustannuksien rahoitusta.

KuntaIT-yksikkö on käynnistänyt 300 000 euroa maksavan jalkautusohjelman KuntaIT-yksikön rahoittamien kehittämishankkeiden tuotosten levittämiseksi ja jalkauttamiseksi. Jalkautusohjelma käsittää lähinnä keskeneräisten tuotosten esittelyä erilaisissa kuntien päättäjille järjestettävissä foorumeissa.

KuntaIT-yksikön toimintaa on vaivannut koko sen olemassaoloajan resurssiongelmat. KuntaIT-yksikössä oli henkilöresursseja vuonna 2009 yhteensä 8 henkilöä. KuntaIT-yksikkö oli hankkinut rahoittamiensa hankkeiden hallintaan projektitoimistopalvelut ulkoiselta asiantuntijapalvelujen tarjoajalta. Myös muu KuntaIT-yksikön toiminta on ulkoistettujen palveluostojen varassa, kuten KuntaIT-hankkeiden jalkautusohjelma.

Kokonaisuudessaan arvioiden KuntaIT-yksikön merkittävimmät saavutukset ovat olleet kuntien välisen tietohallintoyhteistyön lisääminen sekä erilaisten toimintamallien muodostaminen. KuntaIT-yksiköllä on myös dokumentoitu hankehallintamalli, joka tuo jänteveyttä hanketoimintaan. KuntaIT-yksikön toiminnan haasteita ja riskejä ovat resurssien niukkuus sekä hankkeiden tulosten käytännön hyödynnettävyyden puute ja hanketoiminnan tulosten konkretisoitumisen pitkittyminen. Myös toimintaympäristön jatkuva muutos luo oman riskinsä KuntaIT-yksikön tuotosten hyödynnettävyyteen ja vaikuttavuuteen jatkossa.

2.5. KuntaFenix-hanke

Tarkastusvirasto tarkasti vuonna 2007 Vanhasen I hallituksen tietoyhteiskuntaohjelman kärkihankkeisiin kuuluneen JUPA-hankkeen (Julkiset palvelut verkkoon). Tarkastuksen yhteydessä todettiin, että huhtikuussa 2007 Tekes oli käynnistänyt KuntaFenix-hankkeen, jonka toteutustapa oli samanlainen kuin JUPA-hankkeessa. Tästä syystä jälkiseurantasuunnitelmaa laadittaessa päädyttiin siihen, että KuntaFenix-hanke on syytä ottaa erityiseen seurantaan, koska sen toteutuksessa oli havaittavissa samanlaisia ongelmia kuin JUPA-hankkeessa. Seuraavassa taulukossa on esitetty JUPA-hankkeen tavoitteet ja KuntaFenix-hankkeen tavoitteet tiivistettynä

JUPA-hanke	KuntaFenix-hanke
<p>JUPA – hankkeen tarkoituksena oli edistää verkkoasiointiin, julkiseen palvelutuotannon kehittämiseen, yhteistyöhön ja kumppanuuteen liittyviä asioita. Tavoitteena oli muun muassa:</p> <ul style="list-style-type: none">▪ kehittää ja tehostaa julkista palvelutuotantoa ja tuottavuutta sekä turvata julkisten palveluiden saatavuus ja laatu;▪ tukea kuntien välistä sekä kuntien ja muiden julkisten ja yksityisten tahojen ja toimijoiden välistä yhteistyötä;▪ edistää julkisten verkkopalveluiden käyttöä uudistaa ja mallintaa palveluiden ja palvelukokonaisuuksien toimintamallit ja prosessit;▪ mahdollistaa valituilla seuduilla ja alueilla tehty työ siirrettäväksi kaikkien käyttöön.	<p>KuntaFenix-hankkeen projektien tavoitteena oli</p> <ul style="list-style-type: none">▪ tuottaa valtakunnan tasolla vaikuttavia palveluja▪ tukea palvelurakenneuudistuksen tavoitteiden toteutumista▪ lisätä kansallista ja kansainvälistä yhteistyötä ja poikkialueellisuutta▪ lisätä tuottavuutta, tehokkuutta ja vaikuttavuutta valituilla palvelualueilla▪ korostaa asiakasnäkökulmaa kehittämistyössä▪ uudistaa palvelurakenteita, prosesseja ja toimintamalleja▪ käyttöönottaa sähköisen asioinnin mahdollisuuksia▪ tuottaa geneerisiä ratkaisuja, jotka ovat vuorovaikutteisia palveluja, joita voidaan monistaa ja tuotteistaa▪ kehittää palvelu- ja systeemi-innovaatioita▪ hyödyntää perustietovarantoja

Vanhasen I hallituksen tietoyhteiskuntaohjelma (2003–2007) ja Tekes julkistivat lokakuussa 2005 FENIX – Vuorovaikutteinen tietotekniikka -teknologiohjelman yhteydessä toteutettavan yhteistyöhankkeen, jonka tavoitteena on kehittää kuntien sähköisiä osallistumis- ja asiointipalveluja. Kuudesta projektista muodostuva kuntien asiakaslähtöisiä sähköisiä osallistumis- ja asiointipalveluja kehittävä KuntaFenix-hanke käynnistyi huhtikuussa 2007. Hankkeen rahoituksesta vastasivat puoleksi Tekes ja projekteihin osallistuvat kunnat ja yritykset. Hankkeen kokonaisbudjetti oli 4,95 miljoonaa euroa (Tekesin rahoitusosuus 2,5 miljoonaa euroa).

KuntaFenix-hankekokonaisuuteen kuuluivat seuraavat Tekesin hankehaun perusteella valitsemat kuntasektorin projektit:

1. Kainuun maakuntayhtymä – eAsiointi Kainuussa
2. Riihimäen kaupunki – Kotona asumista tukevien palveluiden tarjonnan kehittäminen
3. Lahden kaupunki – Sähköisen asioinnin tukipalvelut / LahtiERP

4. Suomen Kuntaliitto ry – Harmonisoidun KuntaGML:n toteuttaminen kuntien tietojärjestelmiin
5. Mikkelin Teknologikeskus Oy – Sähköinen arkistointi kuntien käyttöön / SARKK
6. Joensuun kaupunki – Geneeriset alusta- ja sovellustuotteet julkisen sektorin palveluprosessien tehostamiseksi (klusteriprojekti, johon kuului Joensuun kaupunki ja viisi yritystä).

KuntaFenix-hankkeen kokonaiskesto oli noin 2 vuotta. Hankkeen viimeiset projektit päättyivät vuoden 2009 toukokuussa.

KuntaFenix-hankkeen toteutusta, tulosten levittämistä ja kokonaisuuteen kuuluvien projektien välistä yhteistyötä koordinoi valtiovarainministeriön KuntaIT-yksikön johdolla muodostettu ja Tekesin hyväksymä KuntaFenix-johtoryhmä. Johtoryhmän pääasiallisena tehtävänä oli huolehtia projektien välisestä yhteistyöstä ja niissä toteutettavien tulosten hyödynnettävyydestä sekä tunnistaa palveluinnovaatioiksi tähtääviä hankeaihoita ja tehdä esitykset niiden jatkokäsittelystä. Jälkiseurannassa käytyjen keskustelujen yhteydessä projektien toteuttajat totesivat, että johtoryhmällä ei ollut käytännössä merkitystä hankkeen projektien toteuttamisen kannalta katsottuna. Jälkiseurannan perusteella muodostuneen käsityksen mukaan KuntaFenix-hankkeen projektit olivat lähtökohdiltaan erilaisia, jolloin niille yhteisen johtoryhmän perustaminen oli tarpeetonta. Kullakin projektilla oli oma alueellinen johto- tai ohjausryhmänsä, joka käytännössä hoiti projektin hallinnointiin ja ohjaukseen liittyviä tehtäviä. Valtakunnallinen johtoryhmätyöskentely jäi lähinnä kokemustenvaihtoforumiksi. Jälkiseurannassa myös ilmeni, että Tekesin valtakunnalliseen johtoryhmään nimetty vastuullinen henkilö ei osallistunut johtoryhmän kokouksiin kuin vuonna 2007. Lisäksi koko johtoryhmätyöskentely hiipui, sillä vuonna 2008 järjestettiin KuntaIT-yksikön johdolla ainoastaan kaksi kokousta, joista viimeinen toukokuussa 2008, kun osa projekteista päättyi vasta vuonna 2009.

KuntaFenix-hankkeen johtoryhmä asetti hankkeen yleisten tavoitteiden lisäksi hankkeen käynnistämävaiheessa lisätavoitteiksi, että hankkeen projektit tuottaisivat yhteisen ohjauksen kautta toteutettaviin palveluihin liittyviä prosessi- ja toimintamallimäärittelyjä, avoimien rajapintojen periaatteita noudattavia kuvauksia ja rajapintamäärittelyjä perusjärjestelmiin ja kansallisiin tietovarantoihin integroituvista sovelluksista sekä vaatimusmäärittelyitä kehitettävien tietojärjestelmien toiminnoille sekä toimintamallien pilotoinnille ja käyttöönotolle. Projektien tuotosten uudelleenkäyttöä ja levittämistä pyrittiin tukemaan mm. JHS -suosituksia ja parhaita käytäntöjä sekä standardointia hyödyntämällä. Valtiovarainministeriön selvityksen mukaan näihin tavoitteisiin ei päästy kuin ainoastaan KuntaGML-projektin osalta. Muissa projekteissa syntyi yksittäisiä toteutuksia ja määrittelyitä, joita ei voida hyödyntää valtakunnallisesti esimerkiksi JHS-suosituksissa sellaisenaan. Myöskään rajapintamäärittelyjä ei saatu asetettujen tavoitteiden mukaisesti toteutettua.

Johtoryhmän kokousten valmisteluun ja projektien väliseen yhteistyöhön muodostettiin myös työvaliokunta, joka kokoontui huhtikuun 2007-toukokuun 2008

välisenä aikana kahdeksan kertaa. Tekesin nimeämä edustaja osallistui vain neljään ensimmäiseen työvaliokunnan kokoukseen.

Valtiovarainministeriön selvityksen (27.4.2009) mukaan Tekes ei KuntaFenix -hankkeessa määritellyt käytettäviä menetelmiä ja toimintamalleja hankkeen ohjausta ja hallinnointia varten. Projektien ja rahoittajan välillä hallinnointi suoritettiin Tekesin raportoinnin menetelmillä ja projektit hallinnoivat toteutuksiaan omilla menetelmillään. Käytetyt menetelmät eivät tukeneet hankkeen ohjausta ja seurantaan hankekoordinoinnille asetettujen tavoitteiden mukaisesti.

Jälkiseurannan havaintojen perusteella Tekes ei ollut sitoutunut rahoittajana KuntaFenix-hankkeen toteutukseen, koska sen edustaja ei osallistunut aktiivisesti hankkeen kokonaiskoordinointiin valtakunnallisissa ryhmissä, jolloin kokonaishankkeen riskienhallinta on ollut puutteellista. KuntaFenix-hankkeen viimeiset projektit päättyivät keväällä 2009, joten Tekes ei osallistunut rahoittamansa hankkeen ohjaukseen kuin hankkeen käynnistysvaiheessa. Tekesin toiminta osoittaakin kokonaishankkeen ja siihen sidotun rahoituksen huonoa hallintaa.

Yksittäisten projektien toteutuksesta vastasi niiden hallinnoija/omistaja -taho. Jokaiselle projektille muodostettiin projektin ohjaukseen osallistunut johtoryhmä ja projektin hallinnoinnista vastannut projektiryhmä. Projektien omistajat raportoivat Tekesin rahoitusehtojen mukaisesti Tekesille projektin etenemisestä, resurssien käytöstä ja tulosten saavuttamisesta. Rahoittajana toimivan Tekesin ja KuntaFenix-hankeyhteistyön koordinoinnista vastaavan KuntaIT-yksikön edustajat olivat nimettyinä jäseninä kaikkien projektien johtoryhmissä.

Valtiovarainministeriön selvityksen mukaan KuntaIT-yksikön edustajat osallistuivat mahdollisuuksien mukaan projektien ohjausryhmien kokouksiin sekä jossakin määrin myös projektiryhmien kokouksiin silloin kun käsiteltävänä oli projektien koordinointiin ja projektien väliseen yhteistyöhön liittyviä kysymyksiä. Projektikohtaisissa johto- ja projektiryhmissä olivat edustettuina projektista vastaavien kuntasektorin organisaatioiden lisäksi projektin osapuolina toimivia yrityksiä ja organisaatioita (mm. yliopistoja).

Valtiovarainministeriön selvityksen (27.4.2009) mukaan KuntaFenix-hankkeelle asetettujen tavoitteiden toteutumisen seuraaminen ja arviointi oli haasteellista, koska

- tavoitteiden sisältöä (mittaristoa) ei ollut konkreettisesti määritelty KuntaFenix-hanketta varten eikä myöskään yleistä käsitystä sovellettavasta mittaristosta ollut tiedossa (esimerkiksi ”vaikuttavuus valtakunnan tasolla”)
- useissa hankkeissa ei tuotettu tuotantoon saakka vietäviä ratkaisuja, vaan Tekesin hankerahoitus kattoi pääasiassa määrittely- ja suunnitteluvaiheen tehtävät, jolloin myöskään koekäyttö (pilotointi) ei ollut hankkeissa mukana eikä käytön mukanaan tuomia hyötyjä ollut mahdollista arvioida (esim. ”palvelurakenteiden, prosessien ja toimintamallien uudistaminen”);

- tavoitteiden toteutumisesta ei ollut mahdollista mitata hankkeen toteutus-aikana, vaan mahdollinen mittaaminen olisi tullut suorittaa pidemmällä tarkastelujaksolla hankkeessa tuotetun ratkaisun käyttöönoton jälkeen (esim. ”tuottavuuden, tehokkuuden ja vaikuttavuuden lisääminen”);
- hankkeeseen valittujen projektien kesken ei ollut hankehakuvaiheessa löydetty yhteistyötarvetta tai muodostettu riittävää konkreettista yhteistyötä, minkä vuoksi erillisille omien projektisuunnitelmien mukaan toteutettaville projekteille löytyi vain vähän käytännön yhteistyömahdollisuuksia (esim. ”kansallinen ja kansainvälinen yhteistyö, poikkiallinnollisuus”).

KuntaFenix-hankkeen hallinnointi muodostui haasteelliseksi, koska Tekes ei osallistunut hankkeen ohjaukseen ja hankkeen projektien toimintaedellytysten varmistamiseen aktiivisesti valtakunnan tasolla. Yksittäisissä projektitoteutuksissa Tekesin ohjaavaa roolia ei jälkiseurannassa käytyjen keskustelujen perusteella koettu aktiiviseksi, vaan KuntaIT-yksikön toimintaa pidettiin aktiivisempaan. KuntaIT-yksikkö toimi KuntaFenix-hankkeessa ohjausryhmän kokoajana. Hankkeen rahoittajana toimi Tekes. Koordinointivastuu oli siten jaettu kahden organisaation kesken. KuntaIT-yksikön rooliin ja toimintaedellytyksiin liittyen tehtävä oli haasteellinen, koska KuntaIT-yksikkö ei toiminut projektien rahoittajana. KuntaIT ei vastaanottanut projektien sitovaa raportointia rahoituksen käytöstä ja tavoitteiden toteutumisesta, eikä sillä ollut rahoituksen kautta keinoja ohjata projekteja esim. tuotosten saavuttamisessa. Tehtäväkokonaisuus ei ole ollut KuntaIT:n toiminnasta vastaavan ministeriön asettama, eikä hankkeen tavoitteita ja tehtävien vaatimia resurssitarpeita myöskään esitelty julkisen hallinnon tietohallinnon neuvottelukunnalle KuntaIT:n toimintasuunnitelmassa esitetyn ohjausmallin mukaisesti. Valtiovarainministeriön selvityksen (27.4.2009) mukaan edellä mainitun vuoksi Tekesin rahoittamaan KuntaFenix-hankkeen yhteistyön koordinointiin ja KuntaIT:lle siinä vastuutettujen tehtävien toteutukseen ei voitu varata ja osoittaa tavoitteiden toteutumisen vaatimia resursseja.

Jälkiseurannassa tehtyjen havaintojen perusteella voidaan todeta, että vastaisuudessa hankkeita käynnistettäessä tulee eri osapuolet sitouttaa entistä vahvemmin hankkeiden tavoitteisiin ja niiden toteuttamiseen. Hankkeille on varattava riittävät resurssit sekä sovittava toimivat ja käytännön toimintaan soveltuvat ohjausmallit. Vastaavia ongelmia havaittiin myös JUPA-hankkeen toteutuksessa. Valtiovarainministeriö onkin todennut selvityksensä johtopäätöksissä seuraavaa: *"Eryityisesti kehittämissuunnitelmien rahoittajan tulisi varmistaa oman päätösvaltansa ulkopuolella olevien organisaatioiden mukana olo yhteisessä kehittämisessä ennen kuin se muodostaa rahoituspäätöksissään velvoitteita ko. organisaatiolle tai lupauksia rahoitusta saavalle projektille projektin päätösvalan tai sen todellisten resurssien ulkopuolella olevien asioiden toteutumisesta"*. KuntaFenix-hankkeen käynnistäjinä olivat Tekes ja Vanhasen I hallituksen tietoyhteiskuntaohjelma, jotka eivät riittävästi luoneet edellytyksiä KuntaIT-yksikölle hankkeen hallinnointiin ja koordinointiin eivätkä hankkeen käynnistäjät selvittäneet KuntaIT-yksikön mahdollisuuksia toimia hanketoteutuksen koordinoijana.

KuntaFenix-hankkeen toteutuksessa voidaan tuoda esiin myös ilmeinen ristiriita Tekesin rahoitusinstrumentin ja julkisen hallinnon toimijoiden intressien välillä. Tekesin rahoitusehdot on suunnattu yrityssektorin kehittämishankkeisiin, joissa yrityksen oikeudet kehitystyön tuotoksiin ovat keskeisessä roolissa. Rahoitettaessa kuntasektorin hankkeita tulisi avustusehdoissa ottaa huomioon, että tavoitteena on tuotosten saaminen kuntasektorin käyttöön, eikä projektissa mahdollisesti alihankkijana toimivien yritysten tuotekehityksen tukeminen. Menettely on ongelmallinen kilpailtujen markkinoiden sekä hankintalain periaatteiden kannalta katsottuna.

Tarkastusvirasto pyysi valtiovarainministeriön ja Tekesin arviot KuntaFenix-hankkeen projektien toteutuksesta ja saavutetuista tuloksista. Toimitetut arviot poikkesivat olennaisilta osin toisistaan. Jälkiseurannan yhteydessä selvitettyjen hanketoteutuksien tulokset vastasivat pääosiltaan valtiovarainministeriön käsitystä projektien onnistumisesta ja saavutetuista tuloksista. Tekesin selvitys vahvistaa havainnon siitä, että hankkeen rahoittajalla ei ole ollut kokonaiskäsitystä hankkeen toteutuksesta ja siinä saaduista tuloksista. Tekes jätti hankkeen ohjauksen valtiovarainministeriölle, jolla ei ollut kuitenkaan mahdollisuuksia hankkeen projektien hallinnolliseen ohjaukseen, koska muun muassa raportointi kulki Tekesin kautta.

Seuraavassa on esitetty jälkiseurannan yhteydessä läpikäytyjen KuntaFenix-hankkeen projektien keskeiset havainnot, joihin kiinnitettiin erityistä huomiota:

Mikkelin Teknologiaakeskus Oy (Sähköinen arkistointi kuntien käyttöön/SARKK): Projektissa saatiin tehtyä selvitys ja määritykset kuntien yhteisen sähköisen arkistoinnin kehittämiseksi. KuntaIT-yksikkö ei ollut saanut määrityksiä itselleen laajemmin hyödynnettäväksi ja edelleen kehitettäväksi, koska Mikkelin Teknologiaakeskus on vedonnut Tekesin kanssa tekemään sopimukseen, jossa hankkeen tuloksiin on yksinoikeus vain projektin toteuttajalla yrityssalaisuuden perusteella. Jälkiseurannan yhteydessä havaittiin, että Mikkelin Teknologiaakeskus Oy ei ollut kilpailuttanut arkistoinnin määrittelytyötä, vaan hankinta oli tehty ilman hankintalain suorahankintaperusteita konsultointiyritykseltä. Tekes ei ollut kiinnittänyt toteutetun hankinnan lainvastaisuuteen huomiota valvonnassaan. Projektissa ei saatu aikaan KuntaFenix-hankkeen kriteerit täyttäviä tuloksia.

Joensuun kaupungin muodostama yritysklusteri (Geneeriset alusta- ja sovellustuotteet julkisen sektorin palveluprosessien tehostamiseksi): Hankkeessa saatiin aikaan klusterissa olleiden yritysten yksittäisiä palvelusovelluksia. Geneeristä palvelualustaa projektikokonaisuudessa ei saatu aikaan, koska klusterin muodostaneet yritykset eivät päässeet yhteisymmärrykseen alustan toteuttamistavasta. Lisäksi Tekes myönsi KuntaFenix-hankkeen rahoituksena klusterille rakennerahastojen ohjelmakauden 2000–2006 käyttämättä jääneitä tukivaroja, joiden käyttöaika päättyi vuoden 2007 lopussa. Alun perin projektikokonaisuuden toteuttamiseen oli varattu aikaa 24 kuukautta. Valtionavustuspäätöksen viivästyminen johti siihen, että projektikokonaisuuden toteuttamiselle jäi käy-

tännössä aikaa vain vuosi. Jälkiseurannan havaintojen perusteella Tekes myönsi avustuksia klusterissa mukana olleille projekteille epärealistisen aikataulun puitteissa, joka osaltaan oli vaikuttamassa projektikokonaisuuden kokonaistavoitteiden saavuttamatta jäämiseen. Tekes on avustuspäätöksen esittelymuistiossa kuitenkin todennut, että hakijalla (Joensuun kaupunki) on realistiset mahdollisuudet toteuttaa hanke. Klusterin avustusta saaneet projektit tukivat lähinnä mukana olleiden yritysten tuotekehitystoimintaa. Siten klusterissa mukana olleet projektit eivät toteuttaneet KuntaFenix-hankkeelle asetettuja tavoitteita.

Kainuun maakunta -kuntayhtymä (eAsiointi Kainuussa): Tekesin vaatimuksesta projektin ohjausryhmän puheenjohtajaksi nimettiin hankkeessa IT-toimittajana toimineen yrityksen edustaja, vaikka valtionavustus oli myönnetty Kainuun maakunta kuntayhtymälle. Projektissa toteutettiin toimeentulotukihakemuslomake Internetiin sekä sosiaalihuollon työntekijän sähköinen työpöytätyökalu. Lisäksi projektissa kuvattiin sosiaalihuollon, erityisesti toimentulotuen, toimintaprosesseja. Hankkeen tulokset jäivät yksittäisiksi toteutuksiksi ja edistivät lähinnä projektissa mukana olleen yrityksen tuotekehitystä ja tuotteiden testausta tuotantoympäristössä. Yleisiä rajapintamäärittämiä ei projektissa pystytty tuottamaan, koska projektissa oli mukana vain yksi IT-toimittaja. Myöskään perustietovarantoja projektissa ei pystytty hyödyntämään. Lisäksi havaittiin, että projektin todelliset kokonaiskustannukset olivat noin 100 000 euroa pienemmät kuin Tekesille oli raportoitu. Tämä johtui siitä, että Tekesin hankkeelle asettamat laskennalliset kustannukset olivat todellisia kustannuksia suuremmat. Tekes maksoi hankkeelle avustuksen laskennallisten kustannusten pohjalta. Hankkeen avustuspäätöksen mukaisesti valtionavustuksen määrän tuli olla 50 prosenttia kokonaiskustannuksista. Todellisiin kokonaiskustannuksiin nähden laskettuna valtionavustusprosentiksi muodostui 58 prosenttia. Tekesin käytäntö laskennallisten kustannusten perusteella maksettavasta avustuksesta on ongelmallinen valtion varojen käytön hyvän hallinnan kannalta katsottuna. Valtionapuviranomaisen tehtävänä on huolehtia siitä, että valtionavustusta maksetaan todellisten kustannusten mukaisena.

Lahten kaupunki (Sähköisen asiointin tukipalvelut/LahtiERP/Lahti Fenix): Lahti Fenix-projektin tarkoituksena oli kehittää kuntalaistili portaaliksi kunnallisiin asiointipalveluihin. Kuntalaistilin oli tarkoituksena toimia alustana, johon voidaan liittää erilaisia asiointisovelluksia. Lisäksi projektin tarkoituksena oli kehittää lasten ja nuorten palveluiden prosesseja. Jälkiseurannassa läpikäytiin projektin toteutus, joka todettiin pääosiltaan huonosti hallinnoituksi varojen käytön osalta. Projektissa jäi kesken kuntalaistilin toteutus. Kuntalaistilin alusta ei ole yleisesti hyödynnettävä, vaan on sidoksissa tehtyihin teknisiin ratkaisuihin sekä alustan toteuttaneen yrityksen sovitustyöhön. Projektissa suoritettiin projektin toteutuksen kannalta katsottuna tarpeettomia matkoja kerran Ruotsin laivalle, kahdesti Tallinnaan ja kerran Brysseliin. Esimerkiksi Ruotsin laivalla toteutetun koulujen prosessien kehittämisen seminaarin järjestelykustannukset olivat noin 25 000 euroa. Kokonaisuudessaan projekti maksoi kouluympäristön prosessimäärityksistä konsultointiyrityksille noin 312 000 euroa. Käytännön toteutuksia kouluympäristöön projektissa ei saatu aikaan. Lisäksi projekti hankki prosessimallinnusvälineen, josta projekti maksoi noin 36 000 euroa. Samaan

aikaan kuitenkin KuntaIT-yksikkö oli hankkinut kunnille prosessinmallinnusvälineeseen lisenssit, jotka mahdollistivat tuotteen käytön kunnille ilman eri veloitusta. Projektissa jäi keskeneräiseksi kuntalaistiliin liitettävät tilanvaraus- ja ajanvarauspalvelut. Näiden kehittämiskustannukset olivat 643 977 euroa, johon sisältyi myös kuntalaistilialustan kehittämistä. Projektin tulokset jäivät keskeneräisiksi. Tekesiä voidaan arvostella siitä, ettei se ole seurannut riittävästi Lahden kaupungin projektin toteutusta ja että Tekes ei ole suorittanut aktiivista riskienhallintaa projektin toteutuksen osalta. Tekesin olisi tullut puuttua valtionapuviranomaisena sille kuuluneessa toteutuksen valvonnassa projektin varojen tarkoituksenmukaiseen käyttöön. Myöskin projektin lähtötilanne, jossa on lähdetty kehittämään kouluympäristön prosesseja yhdessä kaupungissa ja muutaman oppilaitoksen näkökulmasta on ollut KuntaFenix-hankkeen tavoitteet huomioon ottaen ongelmallinen. Kun kokonaishankkeen tavoitteena oli valtakunnallisesti hyödynnettävien tuotosten tuottaminen, ei yhden kaupungin muutaman oppilaitoksen prosessikehityksen voida arvioida vaikuttavan valtakunnan tasolla toimintamallien muutokseen. Tällaisten muutosten tekemisessä Opetushallituksella on keskushallintoviranomaisena keskeinen asema. Tekes onkin lähtenyt rahoittamaan Lahden kaupungin projektia epärealistiselta pohjalta ilman riittävää tavoitteiden onnistumisedellytysten arviointia.

KuntaFenix-hanke voidaan arvioida kokonaisuudessaan jääneen tuloksiltaan vaatimattomaksi, koska Tekes ei arvioinut riittävästi hankkeen projektien onnistumisedellytyksiä eikä Tekes myöskään huolehtinut hallinnoinnin toimivuudesta. Hankkeen lähtökohdat olivat epärealistisia suhteessa asetettuihin aikatauluihin, resursseihin ja myönnettyyn rahoitukseen nähden. Hankkeen riskienhallintaa voidaan myös pitää puutteellisena. Vaikka Tekes myöntääkin suhteellisen korkean riskin riskirahoitusta, ei se vapauta Tekesiä valtionapuviranomaisena huolehtimasta avustettavien hankkeiden jatkuvasta riskienhallinnasta. Jälkiseurannassa havaittiin myös, että Tekesin KuntaFenix-hankkeen maksatus on hoidettu osittain mekaanisena toimenpiteenä. Valtiovarainministeriö onkin todennut antamassaan 27.4.2009 päivätyssä selvityksessään seuraavaa: *"Mikäli projekti syystä tai toisesta ei tuota sovittuja tuotoksia tai niiden käyttöoikeudet eivät mahdollista tarkoituksenmukaista levittämistä, tulisi projektin rahoitusta karsia merkittävästi. Rahoitusmallissa tulisi säilyttää projektin lopputuotosten luovuttamiseen saakka riittävän suuri tukirahan loppumaksu, jotta se varmistaa osaltaan tuotosten syntymisen"*.

Valtion budjettivarojen käyttö riskirahoituksessa asettaa myös valtionapuviranomaiselle korostetun vastuun huolehtia jatkuvasta rahoitettujen hankkeiden riskienhallinnasta. Jos hankkeen riskit toteutuksen epäonnistumisesta nousevat suuriksi, on valtionapuviranomaisella velvollisuus keskeyttää hankkeen valtionavustuksen maksatus. Valtionapuviranomaisen toimiva riskienhallinta palvelee myös avustuksensaajaa, koska pääsääntöisesti hanketoteutukseen on sidottu myös merkittävästi hankkeen toteuttajan omarahoitusta. KuntaFenix-hanketta ei voida kuitenkaan pitää lähtökohdiltaan korkean riskin hankkeena toisin kuin potentiaalisille kasvuyrityksille myönnettävä rahoitus liiketoimintariskin sisältäviin hankkeisiin. Perimmiltään KuntaFenix-hankkeessa syntyneet ongelmat

johtuivat rahoittajan huonosta hankevalmistelusta, jolloin hankkeen merkittävimpanä riskinä on rahoittajan oma toiminta.

2.6. Valtion tietohallinnon ja sähköisen asioinnin kehittämisen koordinointi

Tarkastusvirasto on lausunut tarkastuskertomuksen 120/2006 kannanotoissa, että sähköisen asioinnin kehittäminen tulee kytkeä selvemmin toimintojen kokonaiskehittämiseen ja prosessien uudistamiseen. Tarkastuskertomuksessa katsottiin eräiden kehittämis- ja ohjaustoimien edellyttävän aiempaa suurempaa keskittämistä sekä riittävien asiantuntijaresurssien varmistamista. Sähköisen asioinnin kehittämisen nähtiin olevan monelta osin julkishallinnon yhteinen tehtävä. Eri osapuolten vastuiden ja tehtäväjaon selkeä määrittely lainsäädäntö- ja strategiatasolla katsottiin välttämättömäksi. Julkisen hallinnon tietohallinnon neuvottelukunnan (JUHTA) ja sen antamien JHS -suositusten aseman määrittelyä pidettiin tärkeänä uudistuksia toteutettaessa.

IT-toimintoja on keskitetty valtiovarainministeriöön ja Valtiokonttorissa toimivaan valtion IT-palvelukeskukseen. Valtiovarainministeriön toimialaan kuuluu valtioneuvoston ohjesäännön (262/2003) 17 §:n 11 kohdan mukaan ohjata IT-toiminnan kehitystä valtionhallinnossa sekä edistää kuntien ja valtion tietohallintoyhteistyötä. Valtionhallinnon osalta ohjaus on perustunut valtioneuvoston valtion IT-toiminnan kehittämisestä 15.6.2006 annetun periaatepäätöksen (valtion IT-strategia) mukaisesti pääasiassa informaatio-ohjaukseen. Kuntahallinnon osalta ei ole tehty selkeitä päätöksiä ohjausmekanismeista. Julkisen hallinnon tietohallinnon neuvottelukunta on toiminut keskustelufoorumina valtion ja kuntien IT-toiminnan kehittämisessä. JHS-suosituksilla on pyritty ohjaamaan sekä kuntien että valtion IT-toiminnan kehittämistä, mutta suositusten taso ja vaikuttavuus ovat vaihdelleet suosituskohtaisesti.

Tarkastusvirasto on lausunnoissaan ja kertomuksissaan eduskunnan tarkastusvaliokunnalle todennut, että julkisen hallinnon IT-toiminnan ohjaus ei ole riittävän tehokasta pelkästään informaatio-ohjauksen keinoin. Eduskunta (EK 30/2009 vp ja EK 11/2008 vp) on tarkastusviraston tarkastusten kannanottojen ja lausuntojen pohjalta edellyttänyt, että julkisen hallinnon IT-toiminnan ohjausta vahvistetaan lainsäädännöllä. Eduskunta edellytti jo vuoden 2008 keväällä hallituksen ryhtyvän toimenpiteisiin valtion tietohallinnon vaikuttavuuden lisäämiseksi lainsäädännöllä, jossa määritellään valtiovarainministeriön ohjaustoimivalta ja muut tarpeelliset asiat. Valtiovarainministeriö on ryhtynyt vasta marraskuussa 2009 toimenpiteisiin lainsäädännön kehittämiseksi käynnistämällä julkisen hallinnon tietohallinnon ohjaus ja yhteentoimivuus -hankkeen. Vanhasen II hallituksen talouspoliittinen ministerivaliokunta antoi puolestaan koko julkisen hallinnon IT-toiminnan keskitetyn ohjauksen vahvistamisesta kannanoton vasta 18.2.2010.

Valtiovarainministeriö käynnisti talouspoliittisen ministerivaliokunnan 6.3.2009 tekemän kannanoton jälkeen SADe-ohjelman (Sähköinen asiointi ja Demokratia) toimikaudeksi 14.4.2009–28.2.2014 Suomen tietoyhteiskuntake-

hityksen ja sähköisen asiointipalveluiden leviämisen edistämiseksi. Valtiovarainministeriö on käynnistänyt laajat toimenpiteet ohjelmansa täytäntöönpanemiseksi asettamalla erilaisia selvitystyöryhmiä valmistelemaan toimenpiteitä. Jälkiseurannassa kiinnitettiin huomiota SADe-ohjelman toteutuksen organisoimallisiin. Suunnitelman mukaan SADe-ohjelmaan on tarkoitus perustaa yhteensä noin 35 erilaista työ-, selvitys tai ohjausryhmää. Eri ryhmiin on sitoutettu yli 100 henkilöä.

Jälkiseurannassa muodostuneen käsityksen perusteella voidaan todeta, että SADe-ohjelma on organisoitu tehottomasti, koska ohjelman ryhmiin on sidottu eri intressiryhmien edustajia ilman selkeää roolia ja ohjelman toteutus sitouttaa valtion IT-toiminnan johtamisyksikön ja Kunta IT-yksikön resurssit hanketoimintaan. SADe-ohjelman myötä valtion IT-toiminnan johtamisyksikkö ja Kunta IT-yksikkö ovat operatiivisia toimijoita hanketoimistoina. Tällaista toimintaa ei ole perinteisesti sijoitettu ministeriöihin, vaan niitä toteutetaan operatiivisesta toiminnasta vastaavissa viranomaisissa.

Ministeriöiden tehtävänä on lainsäädännön kehittäminen, poliittisten päätösten ja strategisten linjausten valmistelu. SADe-ohjelma sitouttaa eri toimijoita niiden omista hankkeista ministeriön kehittämiin hankkeisiin, jolloin tällainen ylimääräinen tehtävä saattaa hidastaa muun muassa virastojen omaa ydintoiminnan kehittämistä. Niin ikään IT-toiminnan selvitys- ja suunnitteluhankkeiden läpivienti on ollut valtiovarainministeriössä varsin hidasta ja tuloksetonta viimeisen viiden vuoden aikana, Lähes kaikki valtion IT-toiminnan johtamisyksikön vuosina 2006–2007 käynnistämät niin kutsutut kärkihankkeet ovat edelleen kesken tai niistä ei ole saatu konkreettisia, vaikutukseltaan merkittäviä tuloksia aikaan kevääseen 2010 mennessä. Eri toimijat ovat joutuneet odottamaan pitkään ministeriövetoisten hankkeiden tuotoksia. Jälkiseurannassa käytöksen keskustelujen yhteydessä muodostuneen käsityksen perusteella hankkeiden pitkittyminen on luonut epäluottamusta keskitettyjen hankkeiden tuotosten hyödynnettävyyteen eri toimijoiden toiminnassa.

Jälkiseurannan perusteella voidaan todeta, että valtion tai julkisen hallinnon IT-toiminnan ohjausta ei ole vahvistettu riittävän tuloksellisesti. Eduskunnan kannanottoja täytäntöönpanevat talouspoliittisen ministerivaliokunnan linjaukset ovat painavia poliittisia tahtotilan ilmauksia IT-toiminnan tehostamiseksi, mutta ne eivät ole kuitenkaan päätöksiä. Eduskunnan kannanottojen ja talouspoliittisen ministerivaliokunnan linjausten täytäntöönpanokyky on ollut varsin heikkoa valtiovarainministeriössä, vaikka vuoden 2010 alkupuolella on tapahtunutkin myönteistä kehitystä nk. tietohallintolain valmistelussa, joka on osa SADe-ohjelman toimenpiteitä.

Jälkiseurannan havaintojen perusteella voidaan kiinnittää huomiota myös valtion IT-strategian vanhentumiseen, koska IT-toiminnan ohjaukseen ja toimenpiteiden toteuttamiseen on tullut uusia linjauksia. Myös SADe-ohjelman toimenpiteet antavat aiheen valtiovarainministeriölle päivittää valtion IT-strategiaa. Toisaalta keväällä 2010 on epäselvää eri strategioiden, ohjelmien sekä talouspoliittisen ministerivaliokunnan linjausten välinen suhde. Valtiovarainministe-

riössä on valtion IT-strategian ja SADe-ohjelman lisäksi laadittu ainakin JUHTA:n strategia ja valtion tietoturvastrategia. Tämän lisäksi on käynnissä Arjen tietoyhteiskuntaohjelma siihen kuuluvine toimenpiteineen.

Jälkiseurannan perusteella voidaan myös todeta, että valtiovarainministeriöllä on puutteita julkisen hallinnon IT-toiminnan päätöksenteossa. SADe-ohjelmaan liittyviä linjauksia on käsitelty talouspoliittisessa ministerivaliokunnassa, joka on puoltanut tehtyjä esityksiä. Kuitenkin valtioneuvoston ohjesäännön mukaan talouspoliittinen ministerivaliokunta on asioita valmisteleva elin, joka ei tee päätöksiä. Valtioneuvoston ohjesäännön 28 §:n mukaan talouspoliittisessa ministerivaliokunnassa on valmistavasti käsiteltävä asiat, jotka koskevat:

- kokonaistaloudellista kehitystä sekä yleisiä talouspoliittisia toimenpiteitä;
- julkisen talouden kehityksen pääsuuntaviivoja;
- muita talouspoliittisia toimenpiteitä siinä laajuudessa kuin pääministeri määrää.

Siten julkisen hallinnon IT-toimintaa koskevien yksityiskohtaisten linjausten tai projektien käsittely on suhteellisen etäinen ministerivaliokunnan valtioneuvoston ohjesäännössä määriteltyihin tehtäviin nähden, vaikkakin sen rooli on painava valmisteltaessa laajoja hallintoa koskevia toimenpiteitä. Jos talouspoliittisen ministerivaliokunnan roolia halutaan suunnata yhä enemmän konserniohjausta koordinoivaan suuntaan, tulisi tästä tehdä lisäys valtioneuvoston ohjesääntöön. Ministerivaliokunnan kannanotot ovat valmistelua ohjaavia poliittisia suuntaviivoja. Talouspoliittisen ministerivaliokunnan linjauksista huolimatta, valtion IT-toimintaa ohjaa muodollisesti edelleen valtioneuvoston 15.6.2006 tekemä periaatepäätös valtion IT-toiminnan kehittämisestä. Tästäkin syystä valtiovarainministeriön on syytä ryhtyä toimenpiteisiin, jotta viimeisen vuoden aikana ministerivaliokunnassa tehdyt strategiatason linjaukset saadaan myös hyväksytyä virallisina valtioneuvostotason päätöksinä. Toisaalta vanhentuneet päätökset tulisi yksiselitteisesti kumota. Jälkiseurannassa muodostuneen käsityksen perusteella valtiovarainministeriöllä voidaan arvioida olevan puutteita IT-hankkeidensa hallinnoinnissa ja päätöksenteossa. IT-toiminnan konserniohjauksen johtamismallin kehittäminen sekä ohjauksen selkeät toteuttamistavat tulisikin priorisoida korkealle yksittäisten ministeriövetoisten palvelukehityshankkeiden sijaan.

2.7. IT-hankinnat

Valtion hallinnon IT-hankintoja on keskitetty vuosien 2006–2009 aikana merkittävästi valtion yhteishankintayksikölle Hansel Oy:lle. IT-laitteita ja ohjelmistoja koskevia puitesopimuksia Hanselilla oli keväällä 2010 voimassa yhteensä 18 kappaletta. Lisäksi Hansel on tehnyt puitesopimuksen IT-konsultoinnista ja IT-koulutuksesta. Myös johdon konsultointipalvelujen puitesopimukseen sisältyy tietohallinnon kehittämisen ja riskienhallinnan osuus.

Jälkiseurannan yhteydessä käytiin läpi Hanselin tekemät puitejärjestelyt IT-konsultoinnin ja johdon konsultointipalvelujen osalta. Johdon konsultointipalvelun puitejärjestelyn sopimustoimittajia on yhteensä 14 yritystä. Näiden alle on klusteroitunut lähes 100 alihankkijaa. Lisäksi klustereiden välillä on ristiin tehtyjä alihankintasuhteita sopimustoimittajien välillä. IT-konsultoinnin puitejärjestelyn piirissä on yhteensä 28 sopimustoimittajaa, joilla on alihankkijoina yhteensä noin 150 yritystä. Sopimustoimittajien ja alihankkijoiden välillä on myös ristikkäisiä sopimuksia. Hanselin konsultointipalveluiden puitejärjestelyt ovat johtaneet siihen, että valtionhallinnon IT-konsultointimarkkinat ovat suljettuja puitesopimuskauden ajan. Lisäksi Hanselin puitejärjestelyt aiheuttavat sen, että pienemmät yritykset joutuvat klusteroitumaan isompien yritysten ja kilpailijoiden kanssa tilauksia saadakseen. Menettelyä voidaankin pitää ongelmallisena kilpailujen markkinoiden toimivuuden kannalta. Erityisesti huomiota tulisi kiinnittää Euroopan unionin kilpailulainsäädännössä korostettuun unionin sisämarkkinoiden toimivuuteen ja jäsenvaltioiden velvollisuuteen edistää kilpailua sisämarkkinoilla. Suljetut puitejärjestelyt eivät edistä tällaista päämäärää. Menettely ei ole ongelmallinen niinkään IT-laitehankintojen osalta, jos tavoitteena on laitteistojen yhteensopivuuden lisääminen. Sen sijaan ohjelmistojen osalta voidaan nähdä pitkien puitejärjestelyjen näivettävän ohjelmistomarkkinoita merkittävästi.

Valtiovarainministeriön SADe-ohjelmaa valmistelleen hankkeen loppuraportissa (SADe-hankkeen loppuraportti, VM 6/2009, s. 128) todetaan, että "*julkisen hallinnon sähköisen asioinnin kehittämisen kannalta huolena on nähty tarjainten vähäisyys julkisen hallinnon tarjouskilpailuissa ja toimijoiden vähälukuisuus erityisesti suurten hankintojen yhteydessä*". Niin ikään loppuraportissa (s. 136) todetaan julkisen hallinnon IT-markkinoiden tavoitetilasta seuraavaa "*Markkinoilla vallitsee tasapaino pienten ja suurten kilpailutusten välillä; myös pk-yritykset voivat osallistua kattavasti IT-alan tarjouskilpailuihin*". Loppuraportissa esitetään toimenpiteinä IT-markkinoiden toimivuuden parantamiseksi seuraavaa:

- Avataan julkisen hallinnon markkinoita uusille toimijoille;
- Kannustetaan julkista hallintoa mahdollisimman laaja-alaisesti hankinnoissaan tarkastelemaan eri ratkaisuvaihtoehtoja, jotta pystyttäisiin luomaan realistisia ratkaisuja, jotka hyödyntävät myös yksityissektorin laajaa innovaatiokykyä;
- Kannustetaan julkisen hallinnon toimijoita aktiivisesti siihen, että ne tarjouspyynnössään ja niiden valmistelussa etukäteen selvittävät markkinoilla olevien ratkaisujen suomat mahdollisuudet toiminnan kehittämiseksi – ja että ne eivät ainoastaan hae yksittäisiä tuotteita ja palveluja, vaan myös ratkaisuja (liike)toiminnallisiin haasteisiinsa.

Jälkiseurannassa muodostuneen käsityksen perusteella Hanselin konsultointipalveluiden puitejärjestelyt ovat esteenä SADe-hankkeen loppuraportissa esitetyille toimenpide-ehdotuksille. Samalla voidaan todeta, että puitejärjestelyt on toteutettu Hansel Oy:ssä valtiovarainministeriön toimeksiannosta. Edellä esitetyn perusteella valtiovarainministeriön onkin syytä ryhtyä toimenpiteisiin, jotta valtionhallinnon IT-markkinoiden toimivuuden kannalta haitalliset puitejärjes-

telyt lopetetaan tai puitejärjestelyjen sisällä tapahtuville konsultointitoimeksiannoille asetetaan tietty suhteellisen pieni euromääräinen yläraja, jonka ylittäessä hankinnat tulee kilpailuttaa avoimilla markkinoilla. Myös hankintayksiköiden hankintaosaamista tulisi vahvistaa määrätietoisesti.

Valtion IT-toiminnan palvelujen tuottamista on keskitetty vuoden 2009 alussa valtion IT-palvelukeskukselle, jonka tarkoituksena on tuottaa valtiokonsernin keskitettyjä IT-palveluita. Valtion IT-palvelukeskukseen on siirretty valtioneuvoston tietohallintoyksikön palvelut sekä valtion IT-toiminnan johtamisyksikön kärkihankkeiden jatkotehtävät. Lisäksi valtion IT-palvelukeskuksella on mahdollisuus tarjota palveluitaan myös kunnille, mutta kuntien on otettava huomioon hankinnoissaan hankintalain kilpailuttamisvelvoitteet. Tästä syystä kunnat eivät voi tehdä valtion IT-palvelukeskukselta suoraan hankintoja kuin ainoastaan lailla erikseen säädettyjen palveluiden osalta. Tällaista menettelyä voidaan käyttää, jos palvelua ei ole mahdollista hankkia muualta kuin IT-palvelukeskukselta, jonka viranomaistehtäviin kuuluu palveluntarjoaminen ja palvelua ei voida tuottaa muutoin kilpailuilla markkinoilla. Tällaisia kaavailtuja palveluita ovat lähinnä sähköisiä hankintamenettelyjä tukevan järjestelmän käyttöönotto kunnissa. Valtion IT-palvelukeskuksen palveluvalikoimassa on esitetty myös palveluja, joiden tarpeellisuutta palvelukeskuksen tehtävinä ei voida katsoa olevan perusteltuja. Palvelut, joissa valtion IT-palvelukeskus tarjoaa asiakasvirastolleen palvelua Hanselin puitejärjestelyn puitteissa tehtävien minikilpailutuksien kautta, on pääsääntöisesti tarpeeton kuluerä loppuasiakkaan kannalta katsottuna. Tällaisessa järjestelyssä asiakasvirasto maksaa hankintaan osallistuville välittäjäorganisaatioille (Hansel Oy ja valtion IT-palvelukeskus) hankinnasta aiheutuvia kustannuksia. Tästä huolimatta asiakasvirasto joutuu valmistelevaan palveluhankintansa muun muassa määrittelemällä ostettavan palvelun vaatimukset ja tarpeet. Tällaisessa mallissa valtion IT-palvelukeskus toimii ikään kuin palvelun toimittajana ja varsinainen toteuttajayritys IT-palvelukeskuksen alihankkijana.

Valtiovarainministeriön SADe-ohjelmassa selvitetään vuoden 2010 aikana mahdollisuudet perustaa JulkIT-palvelutuotanto-organisaatio. Samaan aikaan noin puolet Suomen kunnista on ilmoittanut halukkuutensa perustaa Sitran tuella valtakunnallisen IT-palvelukeskuksen, jonka työnimenä on ollut KPK ICT Oy. Tämän lisäksi valtionhallinnon eri hallinnonaloilla on olemassa omia IT-palvelukeskuksiaan. Kunnat ovat perustaneet alueellisia IT-palvelukeskuksia, joita on yhteensä noin 30–40 kappaletta ja jotka toimivat kunnallisina yritys- tai kuntayhtyminä.

Jälkiseurannassa muodostuneen käsityksen perusteella julkisen hallinnon IT-palvelukeskusten kehittämiseksi ei ole selkeää linjaa. Valtiovarainministeriön toistaiseksi heikko asema IT-toiminnan ohjauksessa ja ministeriön omiin hankkeisiin sidotut resurssit estävät kokonaisvaltaisen julkisen hallinnon IT-toiminnan ohjaamisen suunnitelmallisesti ja hallitusti. Liian hajautunut palvelukeskusmalli monine ohjaajineen on omiaan heikentämään mahdollisuuksia saattaa julkisen hallinnon IT-toiminnan ohjaus hallittuun, suunnitelmalliseen ja tehokkaaseen johtamisjärjestelmään. Palvelukeskusmallit heikentävät myös

julkisen hallinnon IT-markkinoiden toimivuutta. Tästä syystä valtiovarainministeriön tulisi ottaa kantaa IT-strategian linjauksissaan, millaisissa tilanteissa keskitetty palvelutuotanto on taloudellisesti ja toiminnallisesti perusteltua ottaen huomioon kilpailtujen markkinoiden vaatimukset. Eduskunnan tarkastusvaliokunta on todennut mietinnössään (TrVM 1/2009 vp), että IT-toiminnan uudistamisen lainvalmistelussa on tarkkaan harkittava, mitä on tarpeen keskittää ja mitä hajauttaa.

Lisäksi on syytä kiinnittää huomiota siihen, että valtion IT-toiminnan johtamisyksikkö ei ole kiinnittänyt toiminnassaan huomiota niiden ongelmien poistamiseen, joita IT-hankkeiden johtamisessa ja hallinnassa on ollut havaittavissa. Tällaisia ongelmia tarkastusvirasto on tuonut esiin tekemissään tarkastuksissa muun muassa oikeushallinnon ULJAS-tietojärjestelmähankeissa ja Ajo-neuvohallintokeskuksen (nykyisin TRAFI) PALKO-hankkeissa. Siten IT-toiminnan johtamisyksikkö ei ole keskittynyt IT-toiminnan johtamiseen ja hankkeissa toistuvasti ilmenevien tuloksellisuusongelmien poistamiseen.

Jälkiseurannan havaintojen perusteella voidaan todeta, että IT-toiminnan kehittämisessä on edelleen samat ongelmat, jotka on jo todettu pääministeri Paavo Lipposen II hallituksen tietoyhteiskunta-asiainneuvottelukunnan sähköisen asiain toimintasuunnitelmassa vuonna 2002. Tuolloin ongelmiksi mainittiin johtajuuden puute, kilpailevien visioiden runsaus, politiikan ja käytännön hankkeiden riittämätön yhteys, yhteistyön ja koordinaation vähäisyys, ohjelmien toimeenpanon huono seuranta, hallinnon jäykät rakenteet ja toimintatavat, osaamisvajae sekä tekniset esteet ja tietojärjestelmien yhteensopimattomuus.

Valtion IT-toiminnan kehittämisen ongelmat on syytä ottaa huomioon valtion tuottavuusohjelmaa toteutettaessa. Tuottavuustavoitteet on syytä asettaa koskemaan myös julkisen IT-toiminnan kehittämistä ja IT-hankkeiden toteutusta, jolloin IT-investoinneille pitää asettaa konkreettiset tavoitteet, jotka voidaan myös jälkikäteen todentaa.

Valtiovarainministeriö on käynnistänyt vuoden 2010 alussa isojen IT-hankkeiden arviointitoiminnon. Toiminta on käynnistynyt pilottiarvioinneilla ja varsinainen arviointitoiminta on tarkoitus käynnistää vuonna 2011. Ministeriön toimenpide arviointitoiminnan kehittämiseksi on askel parempaan ja hallitumpaan IT-hankkeiden tarkoituksenmukaisuuden arviointiin jo varhaisessa vaiheessa. Toiminnan kehittämisen resursointiin on kuitenkin kiinnitettävä huomiota jatkovalmistelussa. Arviointitoiminto on tyypillistä operatiivista toimintaa, jonka sijoittaminen ministeriöön ei välttämättä ole paras mahdollinen ratkaisu toiminnan vaikuttavuuden ja tehokkuuden kannalta katsottuna. Arviointitoiminnon vaikuttavuuden kannalta on tärkeää, että sille on olemassa vahva säännöspohja.

3. Jatkotoimet

Jälkiseurannan perusteella voidaan todeta, että ministeriöiden toimenpiteet eivät ole olleet kaikilta osin riittäviä tarkastuksissa havaittujen epäkohtien pois-

tamiseksi. Tästä syystä tarkastusvirasto tulee käynnistämään tarkastussuunnitelmansa mukaisesti valtiovarainministeriön ja sen hallinnonalan IT-hankkeiden ja tietohallinnon organisoimisen tarkastuksen vuoden 2011 alussa. Tarkastusvirasto tulee myös arvioimaan liikenne- ja viestintäministeriön toimet laajakaistatukien jakamisessa ja määrittelemään tämän perusteella tarvittavat jatkotoimenpiteet.

Tietoyhteiskuntakehityksen koordinointi ja havaittujen epäkohtien poistaminen ei ole ollut jälkiseurannassa muodostuneen käsityksen perusteella tuloksellista ja riittävää. Tarkastusvirasto katsoo, että tietoyhteiskuntakehityksen mukaan lukien julkisen hallinnon IT-toiminnan kehittämisen strateginen ohjaus, poliitisten päätösten ja lainsäädännön valmistelu tulisi keskittää yhteen ministeriöön perustettavaan tietoyhteiskuntapolitiikkaosastoon. Nykyinen hajautettu malli ei ole tehokas tapa viedä uudistuksia läpi neljän vuoden sykleihin ajautuneilla strategisen suunnittelun kausilla. Osasto toimisi myös tietoyhteiskuntakehityksen vakauttajana ja pitkäjänteisen kehitystyön varmistajana. Tarkastusviraston näkemyksen mukaan hanketoiminta ja siihen kytkeytyneet hanketoimistot tulisi siirtää operatiivisesta toiminnasta vastaavan viranomaisen tehtäväksi pois ministeriöistä.

Tarkastusvirasto tulee jatkamaan julkisen hallinnon IT-toiminnan kehittämistä koskevien toimenpiteiden toteutumisen seurantaan varmistaakseen eduskunnan kannanottojen toimeenpanossa havaittujen epäkohtien korjaamisen. Tarkastusvirasto pitää tärkeänä, että valtiovarainministeriön johdolla aletaan valmistella tietoyhteiskunta-asoiden uudelleen organisoimista. Lisäksi ministeriön tulee ryhtyä toimenpiteisiin kehittämistyölle kohdistettujen määrärahojen, mukaan lukien alueellisten kehittämishankkeiden määrärahojen, koordinoimiseksi ja varojen käytön tehostamiseksi. Myös operatiivisen toimijan perustaminen on tärkeää, jotta erilaisia kehittämistoimenpiteitä ja IT-toiminnan ohjausta saadaan tehostettua ja toiminnan vaikuttavuutta lisättyä. Tarkastusviraston näkemyksen mukaan valtiovarainministeriön tulisi ryhtyä korjaaviin toimenpiteisiin IT-toiminnan ohjausta koskevien päätöksentekomenettelyjen osalta.

Valtionavustusten ja Euroopan unionin varojen käytön hallinnan kannalta voidaan pitää ongelmallisena avustuksia saaneiden hankkeiden rekisteröinnin hajautumista useisiin erillisiin ja yhteentoimimattomiin rekistereihin. Näiden rekisterien avulla hallinnoidaan vuosittain yli miljardin euron edestä julkisia tukia. Tarkastusvirasto pitää avustusten käytön rekisteröinnin hajauttamista vakavana ongelmana valtion varojen hallinnoinnin ja valvonnan kannalta katsottuna. Tarkastusviraston näkemyksen mukaan valtion IT-toiminnan ohjauksesta ja keskitetyistä palveluista huolehtivan valtiovarainministeriön ja Valtiokonttorin tulisi ryhtyä pikimmiten toimenpiteisiin valtion varojen käytön hallinnan asianmukaiseksi turvaamiseksi aloittamalla keskitetyn valtiontukien rekisteröintijärjestelmän kehitystyö.

Jälkiseurannassa ilmeni myös Teknologian ja innovaatioiden tutkimuskeskuksen (Tekes) avustusten käytön hallinnassa sen laatuista puutteita, että ne antavat aiheen arvioida laajemman tarkastuksen käynnistämistä Tekesillä käytös-

sä olevien valtion varojen käytön hallinnan sekä hankkeiden ja ohjelmien toteutuksesta. Tekesin toimintaa KuntaFenix-hankkeessa ei voida pitää riittävänä valtionapuviranomaiselta edellytettävän toiminnan kannalta katsottuna. Jälkiseurannassa ilmeni hankkeen toteutuksessa vastaavat ongelmat kuin aiemmin sisäasiainministeriön toteuttamassa JUPA-hankkeessa. Tekesillä olisi ollut mahdollisuus JUPA-hankkeessa havaittujen ongelmakohtien poistamiseen KuntaFenix-hankkeessa, mutta näin ei ole menetelty. Jälkiseuranta osoittikin omalta osaltaan Tekesin rahoituksen kohdentamisen julkiselle hallinnolle olevan ongelmallista. Kunnille suunnattu rahoitus on ongelmallinen kilpailtujen markkinoiden sekä hankintalain periaatteiden kannalta katsottuna. Jälkiseurannan tietojen perusteella näyttää siltä, että työ- ja elinkeinoministeriön on syytä vastaisuudessa arvioida Tekesin käytössä olevien rahoitusinstrumenttien käyttöä julkisen hallinnon kehittämishankkeiden tukemiseen erityisesti, kun vastavaa rahoitusta on myös tarjolla muilta toimijoilta. Tekesin tulisi keskittyä yritysrahoituksen järjestämiseen aidosti innovatiivisten tuotteiden ja palveluiden tuottamiseksi sekä Suomen teknologisen kilpailukyvyyn edistämiseksi. Julkiselle hallinnolle on olemassa muita riittäviä rahoitusmekanismeja kehittämishankkeiden toteuttamiseksi.

4. Jälkiseurantaraportin tiivistelmä

Jälkiseurannassa selvitettiin, mihin toimenpiteisiin ministeriöt ovat ryhtyneet tarkastuskertomusten 158/2008 "Alueellisten tietoyhteiskuntahankkeiden toteutus" ja 120/2006 "Sähköisten palveluiden kehittäminen julkishallinnossa" perusteella.

Jälkiseurannan perusteella työ- ja elinkeinoministeriö on ryhtynyt riittäviin toimenpiteisiin Euroopan rakennerahastovarojen käytön valvonnan tehostamiseksi ja hankkeiden toiminnan jatkuvuuden varmistamiseksi. EURA2007-järjestelmässä ei ole kuitenkaan riittäviä kontrolleja hanketietojen laadun varmistamiseksi.

Opetushallitus on korjannut valtionavustusprosessissa havaittuja puutteita eikä jälkiseurannassa havaittu olennaisia epäkohtia toteutetuissa valtionavustusmenettelyissä vuosina 2008 ja 2009. Liikenne- ja viestintäministeriö on ryhtynyt korjaaviin toimenpiteisiin laajakaistahankkeiden julkisen tuen käytössä.

Liikenne- ja viestintäministeriö ei ole kiinnittänyt lainkaan huomiota Arjen tietoyhteiskuntaohjelman koordinoinnissa tietoyhteiskuntakehityksen ja hankkeiden koordinointiin laajakaistahankkeita lukuun ottamatta, vaikka alueellisiin hankkeisiin on käytetty merkittäviä taloudellisia panostuksia. Alueellisiin tietoyhteiskuntahankkeisiin on käytetty Vanhasen II hallituksen aikana noin 50 miljoonaa euroa. Liikenne- ja viestintäministeriö ei ole myöskään seurannut koordinoidessaan Arjen tietoyhteiskunnan toimintaohjelmaa, sen toteuttamisen kustannuksia.

Valtiovarainministeriö ei ole ryhtynyt riittäviin toimenpiteisiin julkisen hallinnon IT-toiminnan ohjaamiseksi ja IT-hankkeiden tuottavuuden tehostamiseksi.

Myöskään IT-hankintojen ja kilpailtujen IT-markkinoiden toiminnan kannalta katsottuna ministeriön toimia ei voida pitää riittävinä. Valtiovarainministeriön tietojohdattamisessa ja sitä tukevien tietojärjestelmien ja palveluiden kehittämisesssä on puutteita eikä siihen varattuja resursseja käytetä ministeriössä tehokkaasti. Hankkeiden toteuttaminen laajojen työryhmien avulla ei ole osoittautunut tulokselliseksi. Valtiovarainministeriön tulisi korjata IT-toiminnan ohjauksen päätöksentekomenettelyjä jälkiseurannassa havaittujen epäkohtien johdosta.

Valtionavustuksia ja Euroopan unionin rakennerahastovarojen hallinnointia ei ole järjestetty hyvää tiedonhallintapaa noudattaen, vaan myönnettyistä avustuksista pidetään irrallisia yhteentoimimattomia rekistereitä.

ylijohtaja Vesa Jatkola

johtava tuloksellisuustarkastaja Tomi Voutilainen