



Valtiovarainministeriö

2.9.2010

LAUSUNTO TYÖRYHMÄRAPORTTILUONNOKSESTA VALTION TIETOJÄRJESTELMÄ-HANKKEIDEN ARVIOINTITOIMINNON KEHITTÄMISESTÄ

Valtiovarainministeriö on pyytänyt Valtiontalouden tarkastusvirastolta lausuntoa työryhmämuistionluonnoksesta, joka koskee valtion tietojärjestelmähankkeiden arviointitoiminnon kehittämistä. Tarkastusvirasto lausuu kantanaan asiasta seuraavaa:

Yleistä

Valtiovarainministeriön laatimassa valtioneuvoston periaatepäätöksensä 15.6.2006 hyväksytyssä valtion IT-strategiassa on mainittu valtion IT-toiminnan kehittämisen yhtenä kohteena IT-toiminnan hallintamenettelyjen yhtenäistäminen, tietohallintoinvestointien ja muiden vaikutusten arviointi- ja raportointimenettelyjen kehittäminen. Tarkastusvirasto on useissa tarkastuksissaan, valtiovarainministeriön hankkeista antamissaan lausunnoissaan sekä lausunnoissaan eduskunnan tarkastusvaliokunnalle kiinnittänyt huomiota puutteisiin, jotka koskevat IT-toiminnan ja -hankkeiden hallintamenettelyitä ja investointien arviointia. Valtion IT-toiminnan kehittämisessä ei ole viime vuosina keskitytty valtion IT-strategiassa mainittuihin keskeisiin IT-johtamisen välineiden kehittämiseen, vaan yksittäisten hankkeiden toteuttamiseen, joissa on ilmennyt tarkastusviraston havaintojen mukaan samoja ongelmia kuin muissakin IT-hankkeissa. Tähän on osittain ollut syynä IT-johtamisvälineiden ja hallintamenettelyjen puute. Tästä lähtötilanteesta tarkastusvirasto pitääkin valtiovarainministeriössä käynnistynyttä arviointitoiminnon kehittämistä tervetulleena kokonaisuutena, joka on ensimmäinen toimenpide valtion IT-johtamisen kehittämiseksi ja IT-konserniohjauksen operatiivisen toiminnan vahvistamiseksi. Tarkastusvirasto pitää työryhmämuistion linjauksia pääosin oikeansuuntaisina valtion IT-toiminnan johtamisen tehostamiseksi. Työryhmämuistionluonnokseen sisältyy kuitenkin vielä kohtia, joita jatkovalmistelussa tulisi tarkentaa, jotta arviointitoiminta saisi riittävän vankan pohjan sekä toiminta muodostuisi käynnistymisen jälkeen tulokselliseksi.

JHS-järjestelmä ja sen kehittäminen

Valtiovarainministeriön työryhmä ei näytä olleen ajan tasalla siitä, mitä JHS-jaosto on käynyt keskustelua JHS-suositusjärjestelmän kehittämisessä. Työryhmän muistiossa ehdotetaan, että jatkotyönä valtiovarainministeriö selvittää vuoden 2011 loppuun mennessä, olisiko yhtenäinen menetelmä ja yhtenäinen tietojärjestelmä hankesalkun hallintaan käyttöönotettavissa. JHS-jaoston hankkeena on käynnissä suositusten laatiminen kehittämisprojektien ohjauksesta ja hallinnasta julkisessa hal-

linnossa. Tässä suosituksessa on tarkoituksena olla yhtenä osana projektisalkun hallintaan liittyvät suositukset. Niin ikään muistiossa todetaan, että arviointitoiminto vastaa siitä, että tietojärjestelmien arviointiin ja hankehallintaan liittyviä JHS-suosituksia kehitetään. Työryhmämuistiossa ei ilmene selkeästi, mitä tällaisella vastuutuksella tarkoitetaan sekä mitä suosituksia on tarkoitus laatia. Muistiossa tosin viitataan aihekokonaisuuksiin, jotka koskevat lähinnä olemassa olevien suositusten päivittämistä. Viitaten aiemmin esitettyyn JHS-jaostolla on jo käynnissä projektinhallintaa koskevan suosituksen valmistelu sekä käynnistymässä laadunhallintaa koskevan suosituksen valmistelu. Työryhmämuistiossa todetaan, että VM valmistelee yhdessä HAUS kehittämiskeskuksen kanssa tietojärjestelmien kehittämiseen liittyvän osuuden laajentamista johdon koulutusohjelmaan. JHS-jaosto on kokouksessaan 1/2010 käsitellyt asiaa ja todennut, että keskusteluja tulee laajentaa myös muihin koulutusorganisaatioihin JHS-koulutuksen järjestämisestä, johon projektinhallinta kuuluu tulevan suosituksen valmistuttua olennaisena osana mukaan samoin kuin ICT-palvelujen kehittämistä koskevan suositussarjan jalkauttaminen koulutuksen avulla.

Työryhmämuistiossa ehdotetaan myös, että Valtiokonttori valtiovarainministeriön tilaamana ja ohjaamana kehittää ja ylläpitää tietojärjestelmähankkeiden ohjeistoa ja huolehtii siitä, että käynnistymille hankkeille on tarjolla koulutusta. Työryhmämuistiosta ei ilmene, mitä ohjeistolla tarkoitetaan. Onko ohjeisto päällekkäistä JHS-suositusten kanssa, mikä suhde ohjeistolla on JHS-suosituksiin vai onko JHS-toiminta tarkoitus siirtää kokonaisuudessaan Valtiokonttoriin. Tarkastusvirasto ei pidä tarkoituksenmukaisena kehittää uutta ohjeistosarjaa tietojärjestelmähankkeille, vaan ohjeistot tulee olla kiinteänä osana täydentämässä JHS-suosituksia. Myös koulutuksen koordinointi tulee järjestää selkeästi. Yhtäältä työryhmä ehdottaa koulutuksen järjestämistä HAUS kehittämiskeskuksessa ja toisaalta koulutusvastuun siirtämistä Valtiokonttorille. Samaan aikaan JHS-työssä käydään puolestaan keskustelua koulutuksen kehittämisen laajentamisesta muihin markkinoilla toimiviin koulutusorganisaatioihin.

Edellä esitetty kertookin niistä koordinointipuutteista, joita valtiovarainministeriön sisällä on tällä hetkellä. Ministeriön on syytä vastaisuudessa organisoida toimintansa siten, että työryhmät eivät tee päällekkäistä työtä tai ehdotuksia, joita jo toteutetaan. Tarkastusvirasto pitää tärkeänä, että *arviointitoiminnan jatkovalmistelu tehdään kiinteässä yhteistyössä JHS-jaoston kanssa.*

Eräät kehittämiskohteet

Työryhmä ehdottaa hankesalkun hallintaa koskevan tietojärjestelmän kehittämistä. Tarkastusvirasto pitää esitystä kannatettavana, mutta se ei saa koskea pelkästään IT-hankkeita. Tarkastusvirasto on todennut tietoyhteiskuntahankkeita koskeneessa seurantaraportissa, että valtionhallinnon hankehallintajärjestelmässä on puutteita, koska hankkeet on hajautettu moniin yhteentoimimattomiin rekistereihin. Näiden rekistereiden kautta hallinnoidaan vuodessa usean miljardin euron hankekokonaisuutta. Puutteellisesti hoidettu hankekokonaisuuksien hallinta on johtanut päällekkäisiin hanketoetuksiin. Tarkastusvirasto pitääkin tärkeänä, että *valtiovarainministeriö priorisoi osana valtion konsernitason ohjausta toteutettavaksi yhden hankehallinnan tietojärjestelmän, jolla hallinnoidaan niin valtionhallinnon sisäisiä, valtionavustuksilla toimivia kuin Euroopan rakennerahastojen varoista tuettujen hankkeiden toimintaa. Samalla tulee tehdä hankehallintamenettelyjen ja hankehallinnan tietojärjestelmän kehittämisestä kustannus-hyötyanalyysi.*

Tarkastusviraston näkemyksen mukaan olennaisina osina arviointitoimintoa suunniteltaessa on kehittää IT-kustannusten laskenta- ja raportointimalleja. Vain tällä tavalla kerättyä voidaan saada yhteismitallista ja luotettavaa tietoa valtionhallinnon IT-kustannuksista ja kehittämishankkeiden tilasta. Lisäksi virastot tulisi velvoittaa tallentamaan yhteiseen tietopankkiin kaikki tekemänsä kehittämistoiminnan esiselvitykset, jotta arviointitoimintaa voidaan hallinnoida keskitetysti ja kustannustehokkaasti sekä arvioida arviointitarpeet kussakin tilanteessa. Esiselvitysten kokoaminen yhteen palvelee myös muutenkin konsernitason IT-johtamista, koska tietojen avulla voidaan selvittää hallinnossa mahdollisesti päällekkäiset hankkeet sekä hankkeet, joiden välillä on sellainen sidos, että niiden toteuttaminen yhteishankkeena on tarkoituksenmukaista ja se tehostaa hallinnon toimintaa.

Arviointitoiminnan resursointi

Työryhmä ehdottaa arviointitoiminnalle kahta osa-aikaista henkilöä hoitamaan tehtävää valtiovarainministeriöön. Kun otetaan huomioon tehtävän merkittävyys valtion IT-toiminnan ohjauksen kannalta sekä tehtävän luonne jatkuvasta seurannasta, on ehdotettu resursointi selkeästi alimitoitettu. Tarkastusviraston arvion mukaan ehdotetulla resursoinnilla sekä arviointitoiminnan vaikuttavuus että laadukkuus tulevat kärsimään. Työryhmämuistiossa arvioidaan, että arviointitehtäviä tehtäisiin noin 20 vuodessa. Jo pelkästään hankkeiden määrä asettaa vaatimuksia kokoaikaisten resurssien kiinnittämisestä arviointitoiminnan koordinointiin, jotta arvioinnit voidaan hoitaa tehokkaasti ja asianmukaisesti.

Työryhmä ehdottaa arvioijapoolin perustamista konsulteilla vahvistettuna. Tarkastusvirasto on seurannut jo päättyneen Tietoturvasot -hankkeen aikana ehdotetun ja kehitetyn arviointipoolitoiminnan edistymistä. Kokemukset eivät ole olleet rohkaisevia, sillä arviointitoimintaa ei ole saatu käynnistettyä tehokkaasti. Arviointitoiminta on jäänyt vain muutaman pilotin varaan. Lisäksi on otettava huomioon, että valtiovarainministeriö on jo nyt sitonut ministeriöiden ja virastojen resursseja hankkeisiinsa runsaasti niin SADe-ohjelmassa, JHS-toiminnassa kuin VAHTI:n työryhmissä. Tällainen resurssien sitominen näkyy myös kehittämistoimien viivästymisenä ja tehottomana hallinnon toimintana. Sinällään vertaisarviointi on kannatettavaa myös kokemusten vaihdon kannalta katsottuna, mutta arviointi ei voi nojautua arviointipoolin varaan. Myöskään konsulttien käyttö tällaisessa toiminnassa ei ole kannatettavaa, koska usein hankkeissa käsitellään liike- ja ammattisalaisuuden piiriin kuuluvia tietoja, jolloin esimerkiksi kilpailevan yrityksen arviointia hoitava konsultti ei voi saada salassa pidettäviä tietoja. Tarkastusvaliokunta on myös kiinnittänyt huomiota siihen, että valtiovarainministeriössä nojaututaan liian paljon konsulttien käyttöön eri hankkeissa. Tarkastusviraston havaintojen mukaan konsulttien ottaminen mukaan toimintaan, johtaa konsulttivetoisiin arviointeihin, jolloin myös osaaminen jää suurelta osin konsulteille. Edellä esitetyn perusteella tarkastusvirasto esittää, että *arviointitoimintaan varataan riittävät päätoimiset resurssit, jotka toimivat hankkeiden arvioinnissa täysipainoisina arvioijina mukana ja vastaavat arvioinnin toteuttamisesta hyödyntämällä vertaisarviointiin saatavia resursseja. Ostopalveluihin tulisi turvautua ainoastaan erityistä osaamista vaativien hankkeiden arvioinnissa.*

Tarkastusvirasto kiinnittää valtiovarainministeriön huomiota myös siihen, että arviointitoiminto on sellaista toimintaa, joka tulisi sijoittaa IT-toiminnan operatiivisesta johtamisesta vastaavaan yksikköön. Tällaista operatiivista toimintaa ei tulisi sijoittaa ministeriöön, koska tarkastusviraston kokemusten mukaan ministeriöiden toimintamalliin eivät sovi operatiiviset toiminnot. Tällaisia havain-

toja on tehty niin valtiovarainministeriön IT-toiminnan kehittämishankkeista vastaavien KuntaIT- ja ValtIT-yksikköjen kuin sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön sekä työ- ja elinkeinoministeriön toiminnassa. Arviointitoiminnan perustaminen on yksi peruste selvittää tietohallinnon ohjauksesta ja perustietovarantojen hallinnoinnista vastaavan viraston perustamista.

Arviointitoiminnan prosessin kehittäminen osana julkisen hallinnon IT-hankkeiden laadunhallintaa

JHS-jaosto on käynnistämässä julkisen hallinnon IT-hankkeiden laadunhallintaa koskevan suosituksen kehittämistä. Tässä yhteydessä olisikin syytä selvittää arviointitoiminnan suhde muuhun arviointi- ja tarkastustoimintaan sekä kuvata arviointitoimintaa koskeva prosessi osana toimintalähtöistä kehittämistyötä. Keskeisenä puutteena työryhmämuistiossa on se, että siinä ei ole kuvattu selkeästi sitä prosessia, jossa arviointitoiminto tulee toimimaan. Tällaisen prosessin kuvaaminen ja kehittäminen tulisi olla ensimmäisiä jatkokehittämisen kohteita arviointitoimintoa käynnistettäessä.

Arviointitoiminnan kohteet ja menetelmät

Tarkastusviraston näkemyksen mukaan arviointitoiminnan kehittämistä ei tulisi rajata vain virastojen ja ministeriöiden hankkeisiin, vaan toiminnon tulisi tehdä arviointeja myös valtionavustuksilla toteutettavista hankkeista. Tämä edellyttääkin arviointitoiminnolta jatkuvaa seuranta ja tiivistä yhteistyötä eri valtionavustusviranomaisien, kuten Tekesin kanssa. Edellä esitettyyn viitaten osaiskaisuilla henkilöresursseilla tällaista tehtävää ei voida hoitaa tuloksellisuuden ja laadun siitä kärsimättä.

Työryhmämuistiossa on käsitelty eräitä arviointikehikoita. Tarkastusvirasto ehdottaa, että jatkovalmistelussa arviointitoimintoihin tuloksellisuusketjun ympärille kehitettävän arviointikehikon kehittämistä. Tässä suhteessa EU-komission hankearviointikehikko on tuloksellisuusketjua muistuttava arviointimalli, jota voitaisiin kansallisesti täydentää muun muassa tuloksellisuusketjun lisänäkökulmilla.

Lopuksi

Tarkastusvirasto pitää ensiarvoisen tärkeänä, että *valtiovarainministeriö jatkaa voimallisesti arviointitoiminnan kehittämistä sekä priorisoi kehittämisen SADe-ohjelmaan nähden korkealle tasolle riittävillä ja asiantuntevilla resursseilla*. Tarkastusvirasto korostaa, että *arviointitoiminnan kehittäminen on yksi niistä keskeisistä valtion IT-toiminnan johtamisen operatiivisista välineistä, joilla voidaan vaikuttaa tuloksellisten IT-hankkeiden toteutumiseen*. Työryhmän jatkovalmistelussa olisikin syytä miettiä, miten hankeseurantaa saadaan tehostettua siten, että keskeisten IT-hankkeiden laadunhallintaa varten on olemassa jatkuva seuranta, jolla voidaan tehdä jatkuvaa arviointia hankkeiden onnistumisedellytyksistä. Tarkastusvirasto myös painottaa, että *valtiovarainministeriön tulee kehittää arviointitoiminto sellaiseksi, että se on selkeästi päätoimisessa virkamiesohjauksessa ja että tällaiseen operatiiviseen toimintaan saadaan riittävät ja ammattitaitoiset resurssit*. Tällainen operatiivinen toiminta olisikin syytä sijoittaa ministeriön sijaan julkisen hallinnon IT-toiminnan operatiivisesta johtamisesta vastaavaan virastoon.

Valtiontalouden tarkastusvirasto on ylin ulkoinen tarkastusviranomainen, joka on viime vuosina panostanut IT-tarkastustoiminnan kehittämiseen. Tarkastusvirasto pitää tärkeänä, että *se voi käydä tiivistä vuoropuhelua jatkossa valtiovarainministeriön kanssa arviointitoiminnon ja arviointimenetelmien jatkokehittämisessä*. Tarkastusviraston näkemyksen mukaan arviointitoiminnon ja seurantamenettelyjen kehittäminen palvelee myös tarkastusviraston IT-tarkastuksen tarpeita. Ehdotettu arviointitoiminto täydentääkin tarkastusviraston tekemää ulkoisen tarkastusviranomaisen tarkastustoimintaa osana kokonaislaadunhallintaa julkisen hallinnon IT-toiminnan toimialalla.

Pääjohtaja

Tuomas Pöysti

Johtava tuloksellisuustarkastaja

Tomi Voutilainen