



## **Alueellisten tietoyhteiskuntahankkeiden toteutus**

Valtiontalouden tarkastusviraston  
toiminnantarkastuskertomus 158/2008



# **Alueellisten tietoyhteiskuntahankkeiden toteutus**

ISSN 1796-9506 (nid.)  
ISSN 1796-9514 (PDF)  
ISBN 978-952-499-032-5 (nid.)  
ISBN 978-952-499-033-2 (PDF)

Edita Prima Oy  
Helsinki 2008

# Valtiontalouden tarkastusviraston toiminnantarkastuskertomus

Dnro 309/54/06

Valtiontalouden tarkastusvirasto on suorittanut tarkastussuunnitelmaansa sisältyneen alueellisten tietoyhteiskuntahankkeiden toteutusta koskeneen tarkastuksen. Tarkastus on tehty tarkastusviraston toiminnantarkastuksesta antaman ohjeen mukaisesti.


Tarkastuksen perusteella tarkastusvirasto on antanut tarkastuskertomuksen, joka lähetetään liikenne- ja viestintäministeriölle, maa- ja metsätalousministeriölle, opetusministeriölle, sisäasiainministeriölle, työ- ja elinkeinoministeriölle, valtiovarainministeriölle, Opetushallitukselle ja Viestintävirastolle sekä tiedoksi eduskunnan tarkastusvaliokunnalle ja valtiovarain controller -toiminnolle.

Tarkastuksen jälkiseurannassa tarkastusvirasto tulee selvittämään, mihin toimenpiteisiin tarkastuskertomuksessa esitettyjen huomautusten johdosta on ryhdytty. Jälkiseuranta tehdään vuonna 2009.

Liikenne- ja viestintäministeriön, maa- ja metsätalousministeriön, työ- ja elinkeinoministeriön sekä valtiovarainministeriön tulee erikseen ilmoittaa tarkastusvirastolle 30.9.2008 mennessä, mihin toimenpiteisiin ne ovat ryhtyneet tarkastuskertomuksen luvussa 4 esitetyn johdosta.

Helsingissä 25. päivänä tammikuuta 2008

  
Ylijohtaja Vesa Jatkola

  
Ylitarkastaja Tomi Voutilainen

Asiasanat:

tietoyhteiskunta, laajakaista, sähköiset palvelut, julkiset avustukset,  
politiikkaohjelma

# Sisällys

<b>Tiivistelmä</b>	<b>7</b>
<b>Resumé</b>	<b>10</b>
<b>1 Johdanto</b>	<b>15</b>
<b>2 Tarkastusasetelma</b>	<b>17</b>
2.1 Tarkastuskohteen kuvaus	17
2.2 Tarkastuksen tavoite, kysymykset, rajaukset ja kriteerit	18
2.3 Tarkastuksen aineistot ja menetelmät	20
<b>3 Tarkastushavainnot</b>	<b>23</b>
3.1 Julkiset palvelut verkkoon (JUPA) -hanke	23
3.1.1 JUPA-hankkeen tavoitteet ja toteutuksen kulku	23
3.1.2 Hankkeen rahoitus	25
3.1.3 Palveluiden käyttöönottovaiheen määrittelytyö	27
3.1.4 JUPA-hankkeen rajapintamäärittelyt	29
3.1.5 JUPA-hankkeen alueprojektit	31
3.1.6 Projektien arviointia koskeva konsultointipalvelu	50
3.1.7 Hankehallinta	51
3.2 Laajakaistan rakentamis- ja tukihankkeet	53
3.2.1 Kansallisen laajakaistastrategian tavoitteet	53
3.2.2 Laajakaistatyöryhmä	54
3.2.3 Laajakaistan rakentamishankkeet	57
3.2.4 Laajakaistan käyttöä tukevat hankkeet	61
3.3 Muut alueelliset tietoyhteiskuntahankkeet	74
3.3.1 Etelä-Karjalan hankkeet	75
3.3.2 Kainuun hankkeet	78
3.3.3 Lapin hankkeet	83
3.3.4 Pohjois-Karjalan hankkeet	85
3.3.5 Pohjois-Pohjanmaan hankkeet	97
3.3.6 Pohjois-Savon hankkeet	103
3.3.7 Portaalien kehittäminen	104
3.4 Kokoavia havaintoja	107
<b>4 Tarkastusviraston kannanotot</b>	<b>108</b>
4.1 Hankehallinta ja -rahoitus	108
4.2 Julkiset palvelut verkkoon (JUPA) -hanke	115
4.3 Laajakaistastrategian toteuttaminen	119

Lähteet

124

Liite

128

### Alueellisten tietoyhteiskuntahankkeiden toteutus

Tarkastuksen kohteena olivat alueelliset tietoyhteiskuntahankkeet. Tarkastuksessa on selvitetty, miten tietoyhteiskuntaohjelman ja laajakaistastrategian tavoitteisiin liittyviä alueellisia tietoyhteiskuntahankkeita on toteutettu ja miten niitä on koordinoitu alueellisesti ja valtakunnallisesti. Tarkastuksen kohteena on ollut kolme tietoyhteiskuntaohjelmaan liittyvää keskeistä aihealuetta: julkisen hallinnon sähköisen asioinnin kehittäminen erityisesti JUPA-hankkeessa (Julkiset palvelut verkkoon -hanke), laajakaistastrategian toteuttaminen ja alueellista tasa-arvoa tieto- ja viestintätekniikan keinoin edistävät tietoyhteiskuntahankkeet.

Tarkastuksen piiriin kuuluneiden hankkeiden kokonaiskustannukset ovat karkeasti arvioiden noin 40–50 miljoonaa euroa. Hankkeet ovat saaneet kansallista ja Euroopan unionin tukea. Muu rahoitus koostuu kuntien ja yksityisten toimijoiden rahoituksesta. Tietoyhteiskuntaohjelman ja sisäasiainministeriössä toimineen KuntaIT-yksikön teettämän selvityksen mukaan vuosina 2004–2006 alueellisten tietoyhteiskuntahankkeiden rahoittamiseen käytettiin yhteensä noin 88 miljoonaa euroa.

JUPA-hanke oli tietoyhteiskuntaohjelman keskeinen toimenpide, ja lisäksi se oli laajakaistastrategiaan merkitty yhdeksi toimenpiteeksi tavoitteena julkisen hallinnon sähköisen asioinnin edistäminen. Tarkastuksessa havaittiin, että JUPA-hankkeen toteutusvaiheelle asetetut tavoitteet olivat epärealistisia suhteessa asetettuun aikatauluun, käytettävissä oleviin henkilöstöresursseihin, toteutettuun hankeohjausmalliin ja käytössä olleeseen rahoitukseen nähden. Hankkeen ohjauksesta vastanneet toimijat eivät olleet sitoutuneet riittävästi hankkeen tavoitteisiin, joka hankkeen toteutusvaiheessa johti alueellisten projektien tavoitteiden karsimiseen, ja projekteissa saavutetut tulokset jäivät keskeneräisiksi ja vaatimattomiksi alkupe-  
räisiin tavoitteisiin nähden.

Tarkastuksen mukaan hankkeen rajapintatöitä toteuttaneiden IT-toimittajien harjoittama kapseloitu liiketoimintamalli ja haluttomuus tehdä yhteistyötä muodostavat merkittävän riskin pyrittäessä julkisen hallinnon yhteisiin sähköisiin palveluihin ja palvelupohjaisten arkkitehtuurien luomiseen. Hankkeen toteuttaminen alueellisina projekteina ei ollut tarkoituksenmukaisin tapa edistää verkkopalveluiden kehittämistä ja levittämistä valtakunnallisella tasolla. Tarkastusvirasto korostaa, että vastaisuudessa hankkeita suunniteltaessa tulee kiinnittää erityistä huomiota verkkopalvelujen toteuttamiskelpoisuuden arviointiin, realististen palvelukokonaisuuksien määrittelyyn, toteutukseen ja aikataulujen realistisuuteen sekä



käytettävien rahoitusmallien selkeyteen. Verkkopalveluiden tuotannon tulee olla kustannustehokasta ja tavoitteiltaan selkeää.

Kokonaisarvio tarkastuksen perusteella on, että JUPA-hanke alueellisten sähköisten palveluiden kehittämistä edistävänä hankkeena jäi tuloksiltaan varsin vaatimattomaksi.

Laajakaistastrategian toteuttamisen yhteys tietoyhteiskuntaohjelman organisointiin ja toimintaan ei ollut selkeä. Strategian ja ohjelman organisoimisessa ja tavoitteissa oli havaittavissa päällekkäisyyttä, ja viranomaisilta puuttui selkeä vastuunjako. Tarkastuksessa päällekkäiselle organisoimiselle ei löytynyt perusteita. Tietoyhteiskuntaohjelman ja laajakaistastrategian väliltä puuttui selkeä ohjausvastuun jako, mistä seurasi tarpeetonta raportointia sekä ylimääräisiä kustannuksia. Kumpikaan mainituista toimi-joista ei myöskään suorittanut järjestelmällistä laajakaistahankkeiden kustannusseurantaa.

Tarkastusvirasto pitää tärkeänä, että vastaisuudessa poikkihallinnollisia ohjelmia käynnistettäessä ja toteutettaessa niitä koskevien seurantajärjestelmien tulee olla niin kattavia ja seurannan jatkuvaluonteista, että toiminnallisten tavoitteiden saavuttamista ja taloudellisten panostusten suuntaamista on mahdollista luotettavalla tavalla selvittää.

Tarkastuksen perusteella valtionhallinto ei ole suoraan vaikuttanut laajakaistaverkon alueellisen kattavuuden lisäämiseen laajakaistastrategian toteuttamisen yhteydessä, vaan toteutus oli jätetty alueiden hoidettavaksi ilman selkeää koordinoitua. Suurin osa alueellisista hankkeista on kuitenkin saatu toteutettua suunnitellun aikataulun mukaisesti. Ainoastaan valtakunnallinen langattoman laajakaistan mahdollistava @450-verkkohanke on viivästynyt, ja se on toteutettu ensimmäisenä niille alueille, joissa laajakaistayhteydet ovat jo olleet saatavilla.

Laajakaistastrategian toteutusta seurannut työryhmä ei kiinnittänyt riittävästi huomiota seurannassaan strategian toteutuksen kustannuksiin. Eri-tyisesti tämä koskee laajakaistaverkon laajentamiseen käytettyä julkisen tuen määrää. Strategian toteutuksessa keskeisesti mukana olleilla toimijoilla ei ollut selkeää kuvaa julkisten tukien käytöstä laajakaistaverkkoa laajennettaessa. Tarkastuksessa tehdyn selvityksen mukaan laajakaistaverkon rakentamista on julkisella tuella avustettu vuosien 2003–2006 aikana noin 25 miljoonalla eurolla.

Maakunnissa laajakaistahankkeiden toteutusmallit ja -tavat ovat olleet vaihtelevia. Hankkeiden kilpailutus on usein ollut muodollista, koska toteutusratkaisun on voittanut pääsääntöisesti runkoverkon omistava operaattori. Markkinaehtoisuus-kriteerien jäädessä täyttämättä verkkooperaattoreilla oli mahdollista saada julkista tukea laajakaistahankkeiden toteutusta varten. Valtakunnallisten kriteerien puuttuessa laajakaistaverkkoa on rakennettu eri osissa maata toisistaan poikkeavin perustein. Tar-

kastusvirasto katsoo, että laajakaistastrategiaa ei ole toteutettu taloudellisesti tarkoituksenmukaisella tavalla.

Opetushallituksen tietoyhteiskunta-avustusten myöntämismenettelyissä ja valvonnassa on havaittu vakavia puutteita. Avustusten käytön perusteita ei ole selvitetty riittävästi, avustuspäätöksiä ei ole perusteltu lainmukaisesti, ja avustukset on maksettu valtion taloudenhoidon kannalta epätarkoituksenmukaisella tavalla.

Kansalaisten tietoyhteiskuntavalmiuksien kehittämistä on edistetty erilaisten koulutushankkeiden avulla, joita on merkittävässä määrin rahoitettu myös Euroopan unionin tuella ja maakunnan kehittämisrahalla. Hankkeiden toteutus on jäänyt lähinnä paikallisen aktiivisuuden varaan, koska niiden valtakunnallinen koordinointi on ollut vähäistä. Lisäksi koulutushankkeet ovat olleet monissa tapauksissa sisällöltään varsin yhteneviä kansan- ja kansalaisopistojen vastaavien koulutuksien kanssa.

Monet alueelliset sähköisten palveluiden kehittämishankkeet olivat pääosin jääneet pilottihankkeiksi tai vain selvityksiksi sähköisten palveluiden kehittämisestä ilman konkreettisia tuloksia. Eräissä hankkeissa ilmeni epäselvyyksiä avustuksen käyttöä koskevien säännösten ja ehtojen noudattamisessa. Avustuksia oli käytetty hanketoteuttajien toiminnan yleiseen tukemiseen, hankkeiden tavoitteet eivät olleet luonteeltaan määräaikaaisia, tai hanketoiminnassa ei noudatettu säännösten edellyttämää viiden vuoden määräaikaista avustetun toiminnan jatkamiseksi. Tarkastusvirasto katsoo, että avustusten saajat tulisi tehokkaammin sitouttaa jatkamaan hankkeissa syntyntä toimintaa myös niille maksetun julkisen tuen päätyttyä ylläpitämällä ja hyödyntämällä hankkeissa aikaansaatuja toimintoja ja tuloksia.

Tarkastuksen yhteydessä ilmeni hankkeiden toteutuksen valvonnassa puutteita, joita ei voida pitää vähäisinä. Tämän johdosta tarkastusvirasto on tehnyt useita selvityspyyntöjä toimintaa ohjaaville ja valvoville viranomaisille valvonnasta vastuullisten viranhaltijoiden virkavastuun selvittämiseksi.

Tarkastusviraston näkemyksen mukaan nykyinen avustusten maksatus- ja valvontamalli ei ole toimiva. Maakunnan kehittämisrahan ja Euroopan unionin tukien maksatus ja valvonta tulisi kokonaisuudessaan keskittää maakunnan liittojen sijasta joko TE-keskuksille tai lääninhallituksille. Maakunnan liitot tai sen jäsenkunnat ovat usein itse osallisina hankkeissa, mikä puolestaan aiheuttaa ongelmia erityisesti hankkeiden valvonnassa.

### Genomförandet av regionala informationssamhällsprojekt

Föremål för revisionen har de regionala informationssamhällsprojekten. Med revisionen har klarlagts, hur de till informationssamhällsprogrammet och bredbandsstrategins målsättningar anknutna regionala informationssamhällsprojekten har genomförts och hur de har koordinerats regionalt och på riksplanet. Föremål för revisionen har varit tre till informationssamhällsprogrammet anknutna centrala temaområden: utvecklandet av den offentliga förvaltningens elektroniska kommunikation i synnerhet med JUPA-projektet (projektet Offentliga tjänster på nätet), förverkligandet av bredbandsstrategin och de informationssamhällsprojekt som främjar regional jämställdhet med informations- och kommunikationstekniska medel.

De totala kostnaderna för de projekt som omfattades av revisionen är grovt uppskattat ca 40-50 miljoner euro. Projekt har fått stöd nationellt och från Europeiska unionen. Den övriga finansieringen består av finansiering från kommuner och enskilda aktörer. Enligt en utredning som gjorts av Informationssamhällsprogrammet och KommunIT-enheten vid inrikesministeriet användes åren 2004-2006 totalt ca 88 miljoner euro för finansiering av regionala informationssamhällsprojekt.

JUPA-projektet var ett centralt inslag i informationssamhällsprogrammet, och dessutom hade det i bredbandsstrategin angetts som en åtgärd med målsättningen att främja den offentliga förvaltningens elektroniska kommunikation. Vid revisionen observerades, att de för JUPA-projektets verkställighetsskede uppställda målsättningarna var orealistiska i förhållande till den uppställda tidtabellen, tillgängliga personalresurser, den tillämpade projektstyrningsmodellen och den till buds stående finansieringen. De aktörer som svarade för styrningen av projektet hade inte förbundit sig tillräckligt till projektets målsättningar, vilket i verkställighetsskedet ledde till nedskärningar i de regionala projektens målsättningar, och de resultat som uppnåddes med projektet blev på hälft och anspråkslösa jämfört med de ursprungliga målsättningarna.

Enligt revisionen innebär den inkapslade affärsverksamhetsmodell som bedrivits av de IT-leverantörer som utfört gränssnittsarbetet och obenägenheten till samarbete en betydande risk i strävan till gemensamma elektroniska tjänster i den offentliga förvaltningen och till skapande av

tjänstebaserade arkitekturer. Att genomföra projektet som regionala projekt var inte det mest ändamålsenliga sättet att främja utvecklandet av nättjänsterna och sprida dem på riksplanet. Revisionsverket framhåller, att när projekt planeras i framtiden bör man ägna särskild uppmärksamhet åt att bedöma nättjänsternas genomförbarhet och definiera realistiska servicehelheter, åt genomförandet och realistiska tidtabeller samt de tillämpade finansieringsmodellernas klarhet. Produktionen av nättjänster bör vara kostnadseffektiv och bygga på klara målsättningar.

Helhetsbedömningen på grundval av revisionen är, att resultaten av JUPA-projektet som projekt för utvecklande av regionala elektroniska tjänster blev synnerligen blygsamma.

Sambandet mellan genomförandet av bredbandsstrategin och informationssamhällsprogrammet organisering och verksamhet var inte klar. I organiseringen av och målsättningarna för strategin och programmet kunde noteras överlappningar, och myndigheterna saknade en klar ansvarsuppdelning. Vid revisionen noterades inga grunder för överlappningarna i organisationen. Mellan informationssamhällsprogrammet och bredbandsstrategin saknades en klar uppdelning av styrningsansvaret, vilket ledde till onödigt rapportering och extra kostnader. Ingenting av de nämnda aktörerna gjorde heller någon systematisk kostnadsuppföljning av bredbandsprojektet.

Revisionsverket anser det vara viktigt, att när tväradministrativa program startas och genomförs i fortsättningen, uppföljningssystemen gällande dem skall vara så täckande och uppföljningen så kontinuerlig, att det är möjligt att på ett tillförlitligt sätt klargöra hur de funktionella målsättningarna har uppnåtts och hur de finansiella satsningarna har inriktats.

På basis av revisionen har statsförvaltningen inte direkt inverkat på att utöka bredbandsnätets regionala täckningsgrad i samband med förverkligandet av bredbandsstrategin, utan genomförandet hade lämnats att skötas av regionerna utan en klar koordinering. Största delen av de regionala projekten har emellertid kunnat förverkligas enligt den planerade tidtabellen. Endast projektet @450, som möjliggör ett riksomfattande trådlöst bredband har fördröjts, och det har förverkligats allra först i de regioner där bredbandsförbindelser redan har varit tillgängliga.

Den arbetsgrupp som följde med bredbandsstrategins förverkligande ägnade i sin uppföljning inte tillräcklig uppmärksamhet åt kostnaderna för strategins förverkligande. Detta gäller i synnerhet för volymen av det offentliga stöd som använts för utvidgning av bredbandsnätet. De aktörer som centralt var med om att förverkliga strategin hade ingen klar bild av användningen av offentliga stöd för utvidgningen av bredbandsnätet.

Enligt en utredning som gjorts vid revisionen har byggandet av bredbandsnätet biståtts med ett offentligt stöd på ca 25 miljoner euro under åren 2003-2006.

I landskapen har modellerna och sätten för förverkligandet av bredbandsprojekten varit varierande. Konkurrensutsättandet av projekten har ofta varit formellt, emedan verkställandet som regel har vunnits av den operatör som äger stamnätet. När kriterierna för agerande på marknadens villkor inte har varit uppfyllda, var det möjligt för operatörerna att få offentligt stöd för genomförandet av bredbandsprojekten. När riksomfattande kriterier har saknats, har bredbandsnätet byggts ut i olika delar av landet på från varandra avvikande grunder. Revisionsverket anser, att bredbandsstrategin inte har förverkligats på ett i ekonomiskt hänseende ändamålsenligt sätt.

I förfarandena vid beviljandet och övervakningen av undervisningsstyrelsens informationssamhällsbidrag har konstaterats allvarliga brister. Grunderna för användningen av bidragen har inte utretts tillräckligt, besluten om bidrag har inte motiverats lagenligt, och bidraget har betalats på ett oändamålsenligt sätt med tanke på statsfinanserna.

Utvecklandet av medborgarnas beredskap inför informationssamhället har främjats med olika slags utbildningsprojekt, som i betydande utsträckning har finansierats också med stöd från Europeiska unionen och med landskapsutvecklingspengar. Projektens förverkligande har närmast varit beroende av lokal aktivitet, emedan koordineringen av dem på riksplanet har varit ringa. Dessutom har utbildningsprojekten i många fall varit synnerligen sammanfallande med motsvarande utbildningar som ges vid folkhögskolor och medborgarinstitut.

Många regionala projekt för utvecklande av elektroniska tjänster hade huvudsakligen förblivit pilotprojekt, eller endast utredningar om utvecklandet av elektroniska tjänster, utan konkreta resultat. I fråga om en del projekt framkom oklarheter i iakttagandet av de bestämmelser och villkor som gäller för användningen av bidragen. Bidragen hade använts för att allmänt stöda verksamheten hos dem som genomförde projekten, projektens målsättningar var inte till sin karaktär tidsbundna, eller i projektverksamheten iaktogs inte den av bestämmelserna förutsatta tiden fem år för att fortsätta den understödda verksamheten. Revisionsverket anser att bidragstagarna effektivare borde bindas vid att fortsätta den med projekten uppkomna verksamheten också när det till dem betalda offentliga stödet har upphört, genom att upprätthålla och utnyttja de verksamheter och resultat som har åstadkommit med projekten.

I samband med revisionen yppade sig i övervakningen av projektens genomförande brister, som inte kan betraktas som obetydliga. Av denna anledning har revisionsverket begärt ett flertal utredningar av de

myndigheter som styr och övervakar verksamheten, i syfte att klargöra de för övervakningen ansvariga tjänsteinnehavarnas tjänsteansvar.

Enligt revisionsverkets uppfattning är den nuvarande modellen för utbetalning och övervakning av bidragen inte fungerande. Utbetalningen och övervakningen av landskapsutvecklingspengar och stöd från Europeiska unionen borde i sin helhet koncentreras i stället för landskapsförbunden antingen till TE-centralerna eller till länsstyrelserna. Landskapsförbunden eller deras medlemskommuner är själva ofta delaktiga i projekten, vilket för sin del ger upphov till problem särskilt i övervakningen av projekten.



# 1 Johdanto

Suomen hallitus otti keväällä 2003 käyttöön ohjelmajohtamisen menettelyn, jonka tarkoituksena oli tehostaa poikkihallinnollista valmistelua ja päätöksentekoa. Pääministeri Vanhasen I hallituksen ohjelmaan sisältyi neljä politiikkaohjelmaa: yrittäjyyden, työllisyyden, tietoyhteiskunnan ja kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelmat.

Tietoyhteiskuntaohjelma hyväksyttiin valtioneuvostossa 25.9.2003 osana hallituksen strategia-asiakirjaa (HSA). Vanhasen I hallitus teki vuosittain periaatepäätöksen päivitetystä strategia-asiakirjasta, joista viimeisin tehtiin 20.4.2006 (HSA 2006).<sup>1</sup>

Tietoyhteiskuntaohjelman toteuttamisessa ovat olleet mukana kaikki kolmetoista ministeriötä sekä näiden lisäksi kuntasektori, useat yritykset ja kolmannen sektorin toimijat. Ohjelman edistämisen tueksi nimettiin pääministerin johtama, ministereistä ja yhteiskunnan eri toimijoista koostunut laajapohjainen tietoyhteiskuntaneuvosto sekä sille seitsemän jaostoa. Lisäksi tietoyhteiskuntaohjelman toteuttamista ohjasi pääministerin johtama tietoyhteiskuntaohjelman ministeriryhmä.

Tietoyhteiskuntaohjelman tavoitteena on ollut hallitusohjelman mukaisesti lisätä kilpailukykyä ja tuottavuutta sekä sosiaalista ja alueellista tasa-arvoa hyödyntämällä tieto- ja viestintäteknikkaa koko yhteiskunnassa. Ohjelman avulla on myös pyritty säilyttämään Suomen asema yhtenä tieto- ja viestintäteknologian johtavista tuottajista ja hyödyntäjistä maailmassa. Ohjelman missioksi valittiin koko kansan tietoyhteiskunta.<sup>2</sup> Tietoyhteiskuntaohjelman tavoitteita on edistetty sekä valtakunnallisina että alueellisina hankkeina. Toimenpiteitä ja hankkeita on ohjelmassa ollut yhteensä noin 150.

---

<sup>1</sup> *Tarkastuskertomusluonnosta koskeissa palautteissa on korostettu, että Vanhasen I hallituksen tietoyhteiskuntaohjelma, kuten muutkin politiikkaohjelmat, olivat rajattuja kokonaisuuksia. Siihen ovat sisältyneet vain ne hankkeet, jotka on esitetty hallituksen strategia-asiakirjoissa (HSA 2003, 2004, 2005 ja 2006). Tietoyhteiskuntaohjelman loppuraportissa on kuitenkin raportoitu ministeriöiden kaikki määrärahat, jotka ovat jollakin tavalla liittyneet tietoyhteiskuntaohjelman teemaan ilman selkeää sidosta tietoyhteiskuntaohjelmaan ja hallituksen strategia-asiakirjoihin. Loppuraportti ei sisällä kaikkia aluekehitykseen ja laajakaistaverkon rakentamiseen käytettyjä määrärahoja, vaikka niilläkin on rahoitettu huomattava määrä tietoyhteiskuntaohjelman teemaan kuuluvia hankkeita.*

<sup>2</sup> *Hallituksen tietoyhteiskuntaohjelma 2003–2007, loppuraportti.*



Tietoyhteiskuntaohjelman toimenpiteisiin oli kirjattu myös kansallisen laajakaistastrategian toteuttaminen, mutta siitä muodostettiin kuitenkin oma itsenäinen kokonaisuutensa erillään tietoyhteiskuntaohjelmasta. Valtioneuvosto teki 29. tammikuuta 2004 periaatepäätöksen kansallisesta laajakaistastrategiasta. Strategian sisältö oli keskeinen osa myös hallituksen tietoyhteiskuntaohjelmaa. Laajakaistastrategian toteuttamiseksi hallitus laati 59 toimenpiteen ohjelman.

Kansallisen laajakaistastrategian tavoitteena oli

- edistää kilpailua kaikissa viestintäverkoissa ja eri viestintäverkkojen välillä
- edistää palvelujen ja sisältöjen tarjontaa verkoissa
- edistää laajakaistan kysyntää
- jatkaa ja kehittää erityistoimenpiteitä alueilla, joilla ei synny riittävää kysyntää kaupalliselle laajakaistatarjonnalle.

Strategian toimenpiteet oli jaettu kahdeksaan osaan. Strategian toteuttamisen koordinoitua varten perustettiin liikenne- ja viestintäministeriön johdolla toimiva seurantaryhmä, jonka tehtävänä oli strategian toimeenpano ja seuranta. Työryhmän tuli seurata laajakaistastrategian mukaisten toimenpiteiden edistymistä ja raportoida siitä säännöllisesti valtioneuvostolle. Työryhmän tuli tarvittaessa tehdä valtioneuvostolle toimenpidesuosituksia. Sen toimikausi oli 10.12.2003–28.2.2007.

Tarkastuksessa pyritään luomaan kokonaisnäkemys siitä, miten tietoyhteiskuntaohjelman ja laajakaistastrategian tavoitteisiin liittyviä alueellisia tietoyhteiskuntahankkeita on toteutettu ja miten niitä on koordinoitu alueellisesti ja valtakunnallisesti.

## 2 Tarkastusasetelma

### 2.1 Tarkastuskohteen kuvaus

Nopeat ja alueellisesti kattavat tietoliikenneyhteydet ovat välttämättömiä edellytyksiä tietoyhteiskunnan toimivuudelle, palveluille ja kehittymiselle. Korkealaatuinen ja tehokas viestintäinfrastruktuuri parantaa tuottavuutta ja edistää talouden kasvua kaikilla sektoreilla. Hyvä tietoliikenneinfrastruktuuri tekee mahdolliseksi parantaa julkisten palveluiden laatua ja saatavuutta. Nopeiden tietoliikenneyhteyksien kattava tarjonta on välttämättömyyksiä myös alueellisen ja väestöryhmien tasa-arvon toteuttamiseksi. Laajakaistaverkon kehittäminen edellyttää myös laajakaistaa hyödyntävien sähköisten palveluiden kehittämistä sekä palveluiden käytön tukea. Näihin tavoitteisiin on pyritty toteuttamalla muun muassa tietoyhteiskuntaohjelmaa sen eri muodoissa.

Tarkastuksen kohteena on ollut kolme tietoyhteiskuntaohjelmaan liittyvää keskeistä aihealuetta: laajakaistastrategian toteuttaminen, julkisen hallinnon sähköisen asioinnin kehittäminen erityisesti JUPA-hankkeessa (Julkiset Palvelut Verkkoon -hanke) ja alueellista tasa-arvoa tieto- ja viestintätekniiikan keinoin edistävät tietoyhteiskuntahankkeet. Lisäksi on tarkasteltu tietoyhteiskuntahankkeiden kokonaiskoordinointia ja niiden sidoksia toisiinsa niin alueellisesti kuin valtakunnallisestikin.

Tarkastuksen piiriin kuuluneiden hankkeiden kokonaiskustannukset ovat karkeasti arvioiden noin 40–50 miljoonaa euroa. Hankkeet ovat saaneet kansallista ja Euroopan unionin tukea. Muu rahoitus koostuu kuntien ja yksityisten toimijoiden rahoituksesta. Tietoyhteiskuntaohjelman ja KuntaIT-yksikön teettämän selvityksen mukaan vuosina 2004–2006 alueellisten tietoyhteiskuntahankkeiden rahoittamiseen käytettiin yhteensä noin 88 miljoonaa euroa.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> Lähde: Valtion kuntasektorille vuosina 2004–2006 rahoittamien tietohallinto- ja tietoyhteiskuntahankkeiden ja määrärahojen kartoitus.

## 2.2 Tarkastuksen tavoite, kysymykset, rajaukset ja kriteerit

Tarkastuksen tavoitteena oli selvittää alueellisten tietoyhteiskuntahankkeiden toteutusta sekä niiden alueellista ja valtakunnallista koordinoitua. Tarkastus etenee alueellisten hankkeiden organisoimista ja toteutuksen arvioinnin pohjalta kohti koko ohjausjärjestelmää koskevia havaintoja ja päätelmiä. Tarkastuksessa pyritään myös arvioimaan valtion avustusten ja Euroopan unionin tukien käytön tarkoituksenmukaisuutta hankkeissa ja sitä, kuinka tietoyhteiskuntaohjelmassa asetetut tavoitteet ovat toteutuneet alueellisissa tietoyhteiskuntahankkeissa. Kyseessä on siten tietoyhteiskuntaohjelman vaikuttavuutta ja koko hallinnointiprosessin toimivuutta koskeva tarkastus.

Laajakaistahankkeista arvioidaan yksityiskohtaisemmin, kuinka maakunnallisten laajakaistahankkeiden hankintamallit ovat toimineet käytännössä. Osa maakunnallisissa laajakaistahankkeista on tehty ns. hajautetun mallin pohjalta (kunnat itse kilpailuttaneet hankkeet) ja toisissa keskitetyn mallin pohjalta (maakunnan liiton kuntien puolesta kilpailuttamat hankkeet). Lisäksi tarkastellaan muun muassa sitä, miten toteutuksen yhteydessä on huomioitu kilpailuedellytysten säilyminen ja markkinaehtoisuudessa onnistuminen.<sup>4</sup>

Valtakunnallisesta JUPA-hankkeesta arvioidaan hankeohjauksen toimivuutta ja erityisesti sitä, miten hankkeen osaprojekteissa (yhteensä 8 kpl) asetetut tavoitteet ovat toteutuneet. Tämä on erityisen tärkeää organisoidessa ja toteutettaessa vastaavia hankkeita tulevaisuudessa. Tarkastuksessa kiinnitetään huomiota myös osaprojektien toteutuksen lainmukaisuutta koskeviin kysymyksiin.

Muista alueellisista tietoyhteiskuntahankkeista arvioidaan hankkeiden tarkoituksenmukaisuutta sekä hankkeiden toteuttamista, saavutettujen tulosten hyödynnettävyyttä ja vaikuttavuutta suhteessa asetettuihin tavoitteisiin ja käytettyihin resursseihin.

Tarkastuksen pääkysymyksenä oli, miten tietoyhteiskuntaohjelman eräät tavoitteet ovat toteutuneet alueellisella tasolla ja kuinka tavoitteiden toteuttamista on koordinoitu sekä valtakunnallisesti että alueellisesti? Pääkysymystä selventäviä kysymyksiä olivat:

---

<sup>4</sup> *Markkinaehtoisuuden puuttumisella tarkoitetaan tässä yhteydessä laajakaistaverkon rakentamisesta julkisen rahoituksen turvin alueille, jonne sen vieminen on liiketaloudellisesti kannattamatonta.*

1. Miten JUPA-hanke ja sen alueprojektit ovat toteutuneet suhteessa asetettuihin tavoitteisiin nähden?
2. Miten laajakaistastrategian toteutus oli organisoitu, kuinka strategian toteutuksessa oli käytetty julkisia tukia ja miten niiden käytön seuranta oli järjestetty sekä kuinka strategiaa toteutettiin alueellisella tasolla?
3. Miten muut alueelliset tietoyhteiskuntahankkeet ovat toteutuneet suhteessa asetettuihin tavoitteisiin nähden ja kuinka niissä on käytetty julkisia tukia?

### *Rajaus*

Tarkastuksen ulkopuolelle on rajattu Teknologian kehittämiskeskuksen sekä Suomen itsenäisyyden juhlarahaston rahoittamat tietoyhteiskuntahankkeet.

### *Tarkastettujen hankkeiden valintaperusteet*

Alueelliset tietoyhteiskuntahankkeet valittiin lähempää tarkastelua varten käyttäen apuna FIMOS2000-seurantarekisteristä<sup>5</sup> saatuja tietoja. Tietojen keräämistä haittasi kuitenkin se, että järjestelmä ei pitänyt sisällään kaikkien alueellisten tietoyhteiskuntahankkeiden tietoja, jotka ilmenivät kuitenkin ministeriöiden omista rekistereistä. Lisäksi ongelmana oli se, että FIMOS2000-seurantarekisterin sisältämien hankkeiden tiedot olivat puutteellisia. Esimerkiksi hankkeiden rahoitusta koskevat tiedot saattoivat puuttua rekisteristä osaksi tai kokonaan, rekisterin tiedot eivät kaikissa tapauksissa vastanneet todellista avustuksen määrää ja hankkeita koskevat tilatiedot eivät olleet jokaisen hankkeen kohdalla ajantasaisia.<sup>6</sup>

---

<sup>5</sup> FIMOS2000-seurantarekisterin avulla seurataan EU:n rahoittamien rakennerahasto-ohjelmien toteutumista Suomessa. Seurantarekisterin ylläpitäjänä toimii sisäasiainministeriön alueiden ja hallinnon kehittämisosasto.

<sup>6</sup> Syinä ongelmiin on esitetty muun muassa sitä, että hankkeita koskevia tietoja yhdistetään FIMOS2000-seurantarekisteriin ministeriöiden omista hankerekistereistä ja ministeriöt eivät joko pysty tai halua toimittaa kaikkea tietoa sisäasiainministeriön järjestelmään vetoamalla salassapitoa koskeviin seikkoihin. Lisäksi syynä on myös mainittu se, että rekisteriin tehtävien merkintöjen vastuutus on vailla selkeää yhdenmukaista ohjeistusta ja että kukin vastuuviranomainen kirjaa oman näkemyksensä ja tapojensa mukaisesti rahoitusta koskevat tiedot järjestelmään joko rahoitussuunnitelman mukaisesti tai myönnetyn tuen mukaisena.

Maa- ja metsätalousministeriön antaman palautteen mukaan käytäntö on ollut se, että kaikki EMOTR-rahoitteiset hankkeet kirjataan TE-keskuksissa vain Hanke2000-järjestelmään, josta hanketiedot siirtyvät automaattisesti ja keskitetysti FIMOS2000-seurantajärjestelmään. Maa- ja metsätalousministeriön mukaan

Tarkastettujen hankkeiden valintaperusteina olivat pääosin hankkeiden kokonaiskustannukset ja hankkeiden saama julkinen tuki (kansallinen rahoitus/EU-rahoitus) sekä niiden alueellinen sijainti. Alueellisen kattavuuden täydentämiseksi valituksi tuli myös eräitä kustannuksiltaan ja avustummäärältään pienemmiksi hankkeita. Kertomuksessa ilmenevät hankkeiden rahoitustiedot perustuvat FIMOS-seurantajärjestelmästä poimituihin tietoihin. Eri alueilta valittujen hankkeiden määräksi tuli yhteensä 43. Osa hankkeista kuului samaan toteutuskokonaisuuteen tai oli edellisen hankkeen jatkohanke. Hankeluettelo on esitetty maakunnittain liitteessä 1. Näiden hankkeiden lisäksi tarkastettiin JUPA-hanke sekä hankkeen 7 alueprojektia<sup>7</sup>.

Alueelliset tietoyhteiskuntahankkeet ovat saaneet avustusta maakunnan kehittämisrahasta ja EU:n rakennerahastoista; Euroopan sosiaalirahastosta (ESR), Euroopan aluekehitysrahastosta (EAKR) ja Euroopan maatalouden ohjaus- ja tukirahastosta (EMOTR). Avustusten myöntäjinä ovat toimineet sisäasiainministeriö, maakunnan liitot, lääninhallitukset ja TE-keskukset.

Näiden lisäksi on tarkastettu eräitä Opetushallituksen oppilaitosten laajakaista- ja atk-hankintoihin myöntämiä avustuksia.

## 2.3 Tarkastuksen aineistot ja menetelmät

Tarkastus koostuu kolmesta pääteemasta, joita ovat Julkiset palvelut verkkoon -hanke (JUPA-hanke), maakunnalliset laajakaistahankkeet ja muut alueelliset tietoyhteiskuntahankkeet. Hanketarkastusten keskeisen aineiston muodostavat asiakirjat, jotka on saatu alueellisilta hanketoimijoilta ennen tarkastuskäyntiä tai tarkastuskäynnin yhteydessä. Näitä ovat hankesuunnitelmat, rahoituspäätökset sekä hankkeita koskevat väli- ja mahdolliset loppuraportit.<sup>8</sup> Laajakaistastrategian tarkastuksen perusaineistona olivat maakunnan liittojen laatimat laajakaistastrategiat. Sen lisäksi käytettävissä olivat maakunnan liittojen liikenne- ja viestintäministeriölle laatimat selvitykset laajakaistastrategian toteumatilanteesta marraskuussa 2006.

---

*FIMOS2000 -seurantajärjestelmän tietojen yhdenpitävyyttä Hanke2000 -järjestelmän tietojen kanssa on tarkasteltu vuosittain tavoite 1-ohjelmien vuosiraporttien valmistelun yhteydessä.*

<sup>7</sup> JUPA-hankkeessa oli yhteensä 8 alueprojektia, joista Jämsek Oy:n toteuttamaa Tontti- ja asuntopörssi -projektia ei tarkastettu sen vähäisen taloudellisen merkityksen vuoksi.

<sup>8</sup> Tarkastuksessa on ollut myös hankkeita, jotka eivät ole tarkastusajankohtana vielä päättyneet.

JUPA-hankkeen alueprojektien tarkastusaineistona olivat laadunvarmistus/-testaussuunnitelmat, määrittelydokumentit, tarjouspyyntöasiakirjat ja hankintapäätökset, projektin suunnitteludokumentaatio pääpiirteissään, johtoryhmän/ohjausryhmän pöytäkirjat ja muita projektin toteutusta kuvaavia dokumentteja.

Maakunnallisten laajakaistahankkeiden selvitystä varten tehtiin myös taustoja kartoittava Webropol-kysely<sup>9</sup>, jonka tuloksia käytettiin hyväksi kohteita valittaessa ja kohteissa työskennellessä.

Tarkastuksen aikana on käyty yleisellä tasolla keskustelua tietoyhteiskuntaohjelmasta ja sen toteutuksesta tietoyhteiskuntaohjelman johtajan kanssa. Tietoyhteiskuntaohjelman sisällöstä ja erityisesti laajakaistastrategian toteutuksesta sekä näiden toimintojen organisoinnista on käyty yleistä keskustelua myös liikenne- ja viestintäministeriössä, sisäasiainministeriössä, Viestintävirastossa, Kuntaliitossa sekä Tietoliikenteen ja tietotekniikan keskusliitossa (Ficom ry).

Laajakaistastrategiasta ja alueellisista tietoyhteiskuntahankkeista on käyty tarkentavaa keskustelua myös maa- ja metsätalousministeriön ja Opetushallituksen kanssa.

Alueellisista hankkeista on keskusteltu viranomaistasolla Etelä-Karjalan liitossa, Kainuun maakunta -kuntayhtymässä, Lapin liitossa, Pohjois-Karjalan maakuntaliitossa, Pohjois-Pohjanmaan liitossa ja Pohjois-Savon liitossa. Hankkeiden toteutuksesta käytiin keskustelua myös Lapin TE-keskuksen maaseutuosaston kanssa.

Tarkastuksessa tehdyt havainnot ja päätelmät perustuvat yleiskeskusteluissa ja hankekohtaisissa haastatteluissa saatuihin tietoihin sekä hankkeiden asiakirja-aineistoihin. Tarkastuksen pääpaino on JUPA-hankkeelle, laajakaistan rakentamiselle ja alueellisille tietoyhteiskuntahankkeille asetettujen tavoitteiden ja niiden toteutumisen arvioinnissa.

Tarkastuskertomusluonnoksesta pyydettiin palautetta kauppa- ja teollisuusministeriöltä, liikenne- ja viestintäministeriöltä, maa- ja metsätalousministeriöltä, opetusministeriöltä, sisäasiainministeriöltä, valtiovarainministeriöltä, Suomen kuntaliitolta, Opetushallitukselta ja Viestintävirastolta. Valtiovarainministeriö antoi kaksi palautetta, joista toisen se oli valmistellut yhteistyössä työ- ja elinkeinoministeriön kanssa sisäasiainministeriön organisaatiossa tapahtuneen uudistuksen vuoksi.

Saadut palautteet on otettu huomioon lopullista tarkastuskertomusta laadittaessa.

---

<sup>9</sup> *Webropol on Internet-kyselyihin tarkoitettu palvelu.*

Tarkastuksen ovat tehneet johtava toiminnantarkastaja Esko Ollakka ja ylitarkastaja Tomi Voutilainen. Sitä ovat ohjanneet toiminnantarkastuspäällikkö Arto Seppovaara ja toiminnantarkastusjohtaja Jarmo Soukainen.

## 3 Tarkastushavainnot

Tarkastushavainnot on esitetty luvussa 3 siten, että ensin on tarkasteltu JUPA-hankkeen ja sen alueprojektien tavoitteita, toteutusta ja tuloksia. Seuraavaksi on tarkasteltu laajakaistan rakentamista ja sen tukihankkeita sekä viimeisenä eräitä muita alueellisia tietoyhteiskuntahankkeita. Alueellisia tietoyhteiskuntahankkeita on tarkasteltu maakunnittain. JUPA-hankkeen alueprojekteilta on pyydetty ja saatu palaute ennen tarkastuskerptomusluonnoksen lopullista kirjoittamista.

### 3.1 Julkiset palvelut verkkoon (JUPA)-hanke

#### 3.1.1 JUPA-hankkeen tavoitteet ja toteutuksen kulku

Julkiset palvelut verkkoon -hankkeen (JUPA-hanke) tarkoituksena oli saada julkisia verkkopalveluita kansalaisten ja muiden tarvitsijoiden käyttöön valtioneuvoston päätösten sekä tietoyhteiskuntaohjelman ja eEurope 2005 -toimintasuunnitelman tavoitteiden ja suunnitelmien mukaisesti vuoteen 2006 mennessä. Hankesuunnitelman (versio 1.0) mukaan hankkeen tehtävänä oli

- edistää verkkoasiointiin, julkiseen palvelutuotannon kehittämiseen, yhteistyöhön ja kumppanuuteen liittyviä asioita
- 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
- mahdollistaa seuduilla ja alueilla tehty työ siirrettäväksi kaikkien käyttöön.

Hankkeen asettamisen yhteydessä linjattiin, että palvelukuvauksien on oltava kaikkien käytettävissä. Tavoitteen mukaan niiden tekemisessä käytetään hyväksi olemassa olevia määrittelyjä ja palvelukuvauksia. Asettamiskirjeen (SM049:00/2003, 30.10.2003) mukaan JUPA-hanke raportoi työstään sisäasiainministeriölle, tietoyhteiskuntaohjelmalle ja julkisen hallinnon tietohallinnon neuvottelukunnalle (JUHTA).



JUPA-hanke otettiin tarkastuksessa erityiseksi kohteeksi, koska se oli nostettu sekä tietoyhteiskuntaohjelmassa että laajakaistastrategiassa keskeiseksi toimenpiteeksi julkisen hallinnon sähköisen asioinnin edistämisessä. Tietoyhteiskuntaohjelman ministeriryhmä nosti JUPA-hankkeen vuonna 2004 yhdeksi tietoyhteiskuntaohjelman prioriteettihankkeista. Tarkastus suoritettiin vertailemalla hankkeelle asetettuja yleistavoitteita sekä hankkeen projektien suunnitelmissa asetettuja tavoitteita toteutuneeseen tilanteeseen nähden. Valtiovarainministeriö sekä työ- ja elinkeinoministeriö ovat kertomusluonnoksesta antamassaan yhteisessä palautteessa korostaneet, että JUPA-hanke oli uraauurtava hanke.

JUPA-hanke oli kaksivaiheinen. Hankkeen ensimmäisessä vaiheessa määriteltiin palveluprosessit ja toisessa vaiheessa palveluprosessit tuli ottaa käyttöön erillisellä hakumenettelyllä valittujen alueprojektien tuotoksina.

Hankkeen ensimmäisessä vaiheessa alueprojektiin osallistuneet henkilöt koulutettiin prosessien määrittelyyn. Koulutuksen toteutti kilpailutuksen perusteella HAUS kehittämiskeskus Oy, jonka valintaa JUPA-hankkeen johtoryhmä perusteli kokouksessaan kokonaistaloudellisella edullisuudella, sisällön hyvällä suunnittelulla sekä innostuneilla ja kokeneilla kouluttajilla. Tarkastuksen yhteydessä ei kuitenkaan tarkemmin selvinnyt, miten hanke suoritti arviointinsa mainituilla perusteilla. Tarkastushavaintojen perusteella koulutus koettiin pääosin teoreettisena prosessijohtamisen ja mallinnuksen yleisesityksenä.

Tarkempi ensimmäisen vaiheen palveluprosessien valinta ja siihen liittyvä määrittelytyö rajattiin tarkastuksen ulkopuolelle.

Tarkastuksessa saadun käsityksen mukaan ensimmäisen vaiheen prosessien määrittelytyön tuloksien yksilöity käyttötarkoitus hankkeen toisessa vaiheessa jäi avoimeksi, eikä hankkeen tuloksia voida kuin osin peilata laadittuihin prosessikuvauksiin nähden. Myöskään valitun kaksivaiheisen etenemismallin tarkoituksenmukaisen toteuttamisen perusteluja ei tarkastuksessa pystytty selvittämään tarkastusvirastolle toimitetun aineiston ja haastattelujen perusteella. Ensimmäisessä vaiheeseen etsittiin sekalaisin keinoin halukkaita organisaatioita. Kuitenkaan osallistuminen ensimmäiseen vaiheeseen ei tarkoittanut automaattisesti sitä, että prosessin kehittämiseen osallistunut organisaatio olisi päässyt mukaan toiseen vaiheeseen osallistumaan palvelujen määrittelyyn ja rakentamiseen. Toiseen vaiheeseen osallistuminen edellytti hakemusmenettelyä, jolloin hankkeen ensimmäisen ja toisen vaiheen välillä ei ollut suoraa jatkumoa.

Tarkastuksessa tehdyn arvion mukaan valittu etenemismalli oli kankea ja se hidasti hankkeen etenemistä sekä johti myöhemmässä vaiheessa hankkeen irrallisuuteen suhteessa aikaisemmin tehtyyn prosessien määrittelytyöhön. Ensimmäisessä vaiheessa ei kiinnitetty huomiota palvelupro-

sessien toteuttamisen realistisuuteen suhteessa taloudellisiin ja henkilöstö-resursseihin eikä eri osapuolten sitouttamiseen palveluprosessien toteuttamiseen. Ongelma konkretisoitui hankkeen aikana muun muassa siten, että JUPA-hanke sitoutui 20.3.2006 tehdyllä sopimuksella maksamaan Kansaneläkelaitokselle nk. kynnyserän, jotta se suostui priorisoimaan eläkkeensaajan asumistukea ja eläkkeensaajan hoitotukea koskevien hakemusten lomakkeiden sähköistämisen omissa suunnitelmissaan.<sup>10</sup>

Tarkastuksen mukaan JUPA-hankkeella ei ollut selkeää yksilöityä ja konkreettista tavoitetta eikä realistista etenemissuunnitelmaa prosessien määrittämävaiheessa vuonna 2004 eikä myöhemmin alueprojektien toiminnallisia tavoitteita määriteltäessä vuonna 2005. Alueprojektien tehtäviksi määriteltiin myös palveluita, joiden toteuttaminen ei kuulunut alueprojektista vastaaville toimijoille. Esimerkiksi Oulun kuluttajaneuvonnan verkkopalvelun toiminnallisuuksiin määriteltiin kuluttajavalituksen tekeminen silloiselle Kuluttajavalituslautakunnalle. Tarkastuksessa saatujen tietojen mukaan Kuluttajavalituslautakunta ei kuitenkaan ollut mukana hankkeen määrittelytyössä lainkaan.

### 3.1.2 Hankkeen rahoitus

Hankkeen toteutuksen käynnistämiseksi valtioneuvoston päätöksellä helmikuussa 2004 JUPA-hankkeen käyttöön varattiin sisäasiainministeriön budjetista maakunnan kehittämisrahaa yhteensä 500 000 euroa (vuoden 2003 määräraha 325 000 euroa ja vuoden 2004 175 000 euroa). Vuosina 2004 ja 2005 käytettävissä olevalla määrärahalla oli tarkoitus rahoittaa tarvittavia ulkopuolisia ostopalveluita ja kattaa hankkeen hallinnointiin liittyviä kustannuksia. Valtioneuvosto päätti irrottaa myös vuonna 2005 maakunnan kehittämisrahaa 550 000 euroa hankkeen käyttöön kahden vuoden ajaksi alueprojektien työskentelyn tukemiseksi. Vuoden 2005 talousarviosta hankkeelle osoitettiin näiden määrärahojen lisäksi vielä 800 000 euroa sisäasiainministeriölle JUPA-alueprojektien käyttöönottoa varten. Siten hankkeen valtion kokonaisuus rahoituksesta oli 1 850 000 euroa.<sup>11</sup>

Hankkeessa päädyttiin siihen, että sekä ensimmäisen että toisen vaiheen tuotosten toteutuksen rahoitus kanavoitiin myöntämällä maakunnan liitto-

---

<sup>10</sup> Valtiovarainministeriön sekä työ- ja elinkeinoministeriön kertomusluonnoksesta antaman yhteisen palautteen mukaan Kansaneläkelaitos ei ole ainakaan toistaiseksi laskuttanut tekemästään työstä ministeriötä.

<sup>11</sup> Julkiset palvelut verkkoon, sisäasiainministeriön laatima loppuraportti 22.10.2007.

jen kautta kohdennettua maakunnan kehittämisrahaa alueprojekteille. Sisäasiainministeriö on perustellut alueprojektien rahoitusta ja käytettyä rahoitusmallia sillä, että ministeriössä on vuosien varrelle muodostuneet vakiintuneet menettelytavat maakunnan kehittämisrahan käytöstä. JUPA-hankkeeseen suunnattiin maakunnan kehittämisrahaa näiden menettelytapojen mukaisesti.

Valittu rahoitusmalli johti kuitenkin siihen, että JUPA-hankkeella ei ollut kokonaisuudessaan mahdollisuutta kontrolloida maakunnan liittojen myöntämien avustusten käyttöä alueprojekteissa saatuihin tuloksiin nähden. Tästä syystä alueprojekteille on maksettu myönnetty avustukset kokonaisuudessaan huolimatta siitä, että ne eivät ole tuottaneet projektisuunnitelmien mukaisia tuotoksia projekteissaan, kuten alueprojektien yksityiskohtaisesta tarkastelusta myöhemmin kohdassa 3.1.5. ilmenee. Avustuksia on käytetty merkittävältä osin alueprojekteja hallinnoivien projektipäälliköiden palkkakulujen kattamiseen. Osa projektipäälliköistä toimi myös toteutusresursseina.

Tarkastushavaintojen perusteella valittu rahoitusmalli ei ollut tarkoitukseenmukainen tapa hoitaa alueprojektien rahoitusta. Kun maakunnan liitot toimivat avustusten myöntäjinä ja maksajina, johti se siihen, että hankkeeseen tuli yksi hallinnoinnista vastaava toimija lisää. Tämän vuoksi avustusten käytön kohdentamista ei hanketasolla koordinoitu projektien toteutuksen aikana lainkaan ja siihen ei edes kiinnitetty huomiota. Alue- ja paikallishallintoyksikkö<sup>12</sup> ei ole kiinnittänyt huomiota valittujen rahoitusmallien perustelujen dokumentointiin ja avustusten käytön jatkuvaan keskitettyyn seurantaan hankkeen eri projekteissa.

JUPA-hankkeen hallinnointikustannuksia voidaan pitää suurina suhteessa hankkeen kokonaiskustannuksiin ja hankkeessa saatuihin tuloksiin nähden. Hankkeen hallinnointikustannukset olivat 645 000 euroa, johon sisältyivät työvälinehankinnat, matkapuhelinkulut, painotuotteet, toimitilojen vuokrat, sisäiset kopiointipalvelut, ravitsemuspalvelut ja muut vastaavat juoksevat kulut sekä henkilöiden palkkakustannukset ja matkakulut. Hankkeen alueprojekteille myönnettiin avustuksia yhteensä 525 000 euroa ja yhteisten määrittelyiden ja rajapintatoteutuksien kustannukset olivat noin 320 000 euroa. Alueprojekteille myönnetyistä avustuksista huomattava osa käytettiin alueprojektipäälliköiden palkkakustannusten kattamiseen. Tarkastuksen mukaan hankkeelle myönnettyä määrärahaa on käytetty epätarkoituksenmukaisella tavalla hankkeen tavoitteiden toteuttamiseen.

---

<sup>12</sup> Yksikön toiminnot on siirretty 1.1.2008 alkaen valtiovarainministeriöön.

JUPA-hankkeelle myönnettyä määrärahaa käytettiin myös KuntaIT-yksikön perustamisesta aiheutuneiden menojen kattamiseen. Tarkastuksen perusteella tässä tapauksessa nimetyille hankkeelle suunnatun määrärahan käyttö hankkeen ulkopuolisiin tarkoituksiin ei voida pitää perusteltuna, koska hankkeen projektit olivat edelleen KuntaIT-yksikköä perustettaessa keskeneräisiä ja osalla hankkeista oli vaikeuksia toteuttaa sille asetettuja tavoitteita myönnettyjen avustusten puitteissa. Tarkastuksen mukaan määrärahan käyttö hankkeen ulkopuolisiin tarkoituksiin vaiheessa, jossa osa alueprojekteista oli kesken, johtui hankkeen kokonaishallinnassa olevista puutteista. Sinällään määrärahan käyttö ei ollut säännösten vastainen.

### 3.1.3 Palveluiden käyttöönottovaiheen määrittelytyö

Vuoden 2005 maaliskuussa sisäasiainministeriö teki konsultointipalvelun hankintaa koskevan tarjouspyynnön (SM-2005-00965/Yr-622) JUPA-hankkeeseen kuuluvien projektien palvelujen arkkitehtuurivaihtoehtojen määrittelyä sekä sähköisen asioinnin mahdollistavan asiointialustan määrittelyä ja näitä koskevan toteutussuunnitelman laadintaa varten.

Tarjouspyynnössä edellytettiin, että luotava arkkitehtuuriratkaisu käytettävine asiointialustoineen muodostaa perustan sähköisen asioinnin kokonaisratkaisun levittämiseen muuallekin Suomeen kuin JUPA-hankkeessa olevien alueiden käyttöön. Tarjouspyynnön mukaan konsultoinnin tulee vastata sekä alue- ja palvelukohtaisiin erityistarpeisiin että samanaikaisesti määritellä mahdollisimman hyvin kaikkia asiointipalveluita yhdistävä yleinen kokonaisratkaisu. Tarjouspyynnössä edellytettiin, että konsultointityön lopputuloksen tulee sisältää myös kustannusarviot ja -vertailut eri vaihtoehdoista. Tarjouskilpailun voitti TietoEnator Oyj.

Konsultointihankintaa koskevassa sisäasiainministeriön hankintapäätöksessä ilmoitettiin vain arkkitehtuurikonsultoinnin hinta, vaikka hankinnan kustannuksiin vaikutti myös asiointialustan määrittelytyö ja toteutussuunnitelman laatiminen, joka oli hinnoiteltu erikseen hankintasopimukseen. Kuitenkin asianmukaisesti laaditusta hankintapäätöksessä tulisi ilmetä myös selkeästi hankitun konsultointipalvelun kokonaisarvo, jossa otetaan erityisesti huomioon se, että kyseinen konsultointityö muodostui toisiinsa tiiviisti liittyvistä kokonaisuuksista.

Konsultointityön tuloksena syntyi kolmitasoinen dokumentaatio arkkitehtuureista (yleis- ja referenssiarkkitehtuurit sekä projektikohtainen arkkitehtuuri). Yleisarkkitehtuurissa JUPA-hanke asemoitiin muihin julkisen hallinnon hankkeisiin ja sähköisen hallinnon yleiseen kehitykseen sekä esiteltiin sähköisen asiointialustan loogiset komponentit ja niiden keskeisimmät piirteet. Yleisarkkitehtuuri sisälsi myös kuvaukset sähköisen

asiointialustan komponenttien yleisistä linjauksista, teknisistä valinnoista ja soveltumisesta alueprojektien kannalta. Referenssiarkkitehtuurissa puolestaan määriteltiin alueprojekteista esiin nousseet yhteiset toiminnallisuudet ja esiteltiin niiden toteuttamisen vaihtoehtoisia toteuttamistapoja. Aluekohtaisissa arkkitehtuureissa kuvattiin kunkin valitun alueprojektin tilanne ja otettiin kantaa referenssiarkkitehtuurissa kuvattuihin yhteisiin toiminnallisuuksiin.

Tarkastuksessa tehdyn arvion mukaan yleisarkkitehtuurissa tehty selvitystyö eri julkisen hallinnon hankkeista olisi tullut tehdä jo ennen JUPA-hankkeen alkua, jos sen tarkoituksena oli päällekkäisen työn vähentäminen ja olemassa olevien mallien hyödyntäminen. Tehty selvitys vaikuttaa jääneen hankkeen sisäiseksi informatiiviseksi työpaperiksi vailla selkeää yleistä hyödynnettävyyttä.

Lisäksi yleisarkkitehtuurissa asetettiin vaatimuksia siitä, mitä kuvauksia, ohjeita ja suosituksia alueprojektien piti noudattaa. Tarkastuksessa muodostuneen käsityksen mukaan syntyneet arkkitehtuurikuvaukset olivat määrittelyjä hankkeessa toteutettaville palveluille. Arkkitehtuuriselvityksessä asetettiin vaatimuksia palveluille niin yleisellä tasolla kuin kussakin alueprojektissa erikseen. Tarkastuksen yhteydessä ilmeni kuitenkin, että alueprojektit eivät selkeästi tunnistaaneet JUPA-hankkeen arkkitehtuurikuvauksissa asetettuja vaatimuksia sähköisten palveluiden toteuttamiseksi. Esimerkiksi yleisarkkitehtuurissa oli esitetty vaatimuksia Lomake.fi -palveluiden hyödyntämisestä sekä valtionhallinnon tietoturvallisuuden johtoryhmän (jäljempänä VAHTI) antamien ohjeiden sekä julkisen hallinnon tietohallinnon neuvottelukunnan (jäljempänä JUHTA) antamien JHS-suositusten noudattamisesta. Tarkastuksessa tehtyjen havaintojen mukaan suositusten noudattamisesta ei saatu selkeitä näyttöjä.

Yleisarkkitehtuurissa esitettyä sähköisen asiointialustan arkkitehtuurin hyödyntämistä JUPA-hankkeen projekteissa ei ole todennettavissa, koska projektien työ on jäänyt pääosin keskeneräiseksi, osa komponenteista on toteutettu muissa hankkeissa ja osaa komponenteista ei ole toteutettu lainkaan.

Tarkastuksessa muodostuneen näkemyksen mukaan arkkitehtuuriselvitystä ei ole tehty hankkeen realistisiin toteuttamismahdollisuuksiin nähden tarkoituksenmukaisella tavalla ja se on tarjouskilpailussa asetettuihin tavoitteisiin nähden jäänyt keskeneräiseksi. Tarkastuksessa ei ilmennyt kuin osittain, mitä tarkoitusta varten selvitykset laadittiin toteutetulla tavalla. Hankkeen vastuuhenkilöiden mukaan arkkitehtuurimääritykset oli tarkoitettu yleiseen käyttöön, mutta tarkastuksen yhteydessä ei havaittu, että juuri tämän hankkeen arkkitehtuurimäärityksiä olisi hyödynnetty sellaisenaan jossakin toisessa hankkeessa.

JUPA-hankkeen arkkitehtuuriselvityksessä oli lisäksi havaittavissa toiminnallisesti ongelmallisia määrittämiä muun muassa sähköisen allekirjoituksen ja tunnistusvaatimuksissa.

### 3.1.4 JUPA-hankkeen rajapintamäärittäykset

Sisäasiainministeriö jätti hankkeen yhteisten rajapintojen määrittelyä, suunnittelua ja toteutusta koskevan tarjouspyynnön 23.6.2005. Tarjouspyyntö koski Oulun seudun päivähoidon verkkopalveluun, Hämeenlinnan seudun vanhuspalveluun ja Lieksan kaupungin vanhuspalveluun toteutettavia rajapintoja. Hankittavan konsultointityön tarkoituksena oli saada aikaan sähköisten hakemusten tietojen välittäminen eri portaaleista perusjärjestelmiin sekä perusjärjestelmissä olevan tiedon välittäminen hakemuslomakkeille tai näyttöihin. Tarjouspyyntö toimitettiin TietoEnator Oy:lle sekä WM-Data Oy:lle.

Lisäksi tarjouspyynnössä toivottiin arviota mobiilipalvelun ja/tai sähköpostipalvelun rakentamisesta esimerkiksi päätöstiedon välittämisestä perusjärjestelmästä teksti- tai sähköpostiviestinä. Tarkastuksen mukaan tavoiteltavana ollut päätöksen tiedoksiantotapa on sähköisestä asiointista viranomaistoiminnassa annetun lain (13/2003) 18 §:n vastainen, koska hallintopäätöksiä ei voida lähettää lain mukaan asianosaiselle tekstiviestin tai sähköpostin välityksellä. Ainoastaan tieto päätöksen valmistumisesta voidaan antaa tiedoksi asianosaiselle tekstiviestillä tai sähköpostilla.

Sisäasiainministeriö teki WM-Datan tarjousta koskevan hankintapäätöksen noin vuoden kuluttua tarjouspyynnön jättämisen jälkeen 19.6.2006. Hankintapäätöksen mukaan hankinta koski Oulun seudun päivähoidon verkkopalvelukokonaisuuteen kuuluvan Pro Consona -järjestelmän ja asiointijärjestelmän väliseen palvelurajapintojen määrittelyyn, suunnitteluun ja toteutukseen sekä rajapintojen toteutustyön yleiseen koordinointiin ja projektinhallintaan liittyviä tehtäviä. Tilaaja allekirjoitti sopimuksen 3.8.2006 yli vuoden tarjouspyynnön jättämisen jälkeen.

Sisäasiainministeriö teki niin ikään TietoEnatorin tarjousta koskevan hankintapäätöksen noin vuoden kuluttua tarjouspyynnön jättämisen jälkeen 19.6.2006. Hankintasopimus oli tehty julkisista hankinnoista annetun lain (1505/1992) 7.2 a §:n vastaisesti jo 24.5.2006, sillä hankintasopimus voitiin tehdä säännöksen mukaan aikaisintaan 21 päivän kuluttua hankintapäätöksen tekemisestä. Tarkastusaineiston perusteella sopimusta oli pyritty tekemään TietoEnatorin kanssa jo aiemmin helmikuussa 2006. Hankintasopimus käsitti Oulun seudun päivähoidon verkkopalvelukokonaisuuteen kuuluvan Effica Päivähoito -järjestelmän ja asiointipalvelujärjes-

telmän välisten palvelurajapintojen määrittelyn, suunnittelun ja toteutuksen.

Sisäasiainministeriö on kirjeessään (SM-2007-1855/Vi-1, 3.8.2007) tarkastusvirastolle todennut JUPA-hankkeen vuonna 2005 aloitetusta yhteisestä rajapintatyöstä: "Toteutuksen kannalta keskeisin aikatauluihin vaikuttanut tekijä oli koko työvaiheen aikana hallinnoinnin ja resurssien riittämättömyys niin projektin suunnittelun, seurannan, muutostenhallinnan kuin myös sen ohjauksen osalta. Tietojärjestelmätoimittajien välisen yhteistyön toimimattomuus ja tiedonkulussa esiintyneet vaikeudet toimittajien kesken korostivat entisestään projektinhallintaan liittyviä ongelmia. Projektin hallinnoinnissa käytetyt menetelmät eivät pystyneet riittävällä tasolla varmistamaan työn etenemistä. Rajapintatyötä ei tällaisessa tapauksessa voi tilata kuin siltä toimittajalta, jonka järjestelmästä on kyse ja hankinta on tästä syystä suorahankinnan kaltainen. Sisäasiainministeriö katsoo, että hankintapäätösten- ja sopimusten valmistelussa on toimittu virheellisesti, mikä on johtunut edellä kuvatuista seikoista. Ministeriö on korjannut virheen sen tultua hankintapäätöksen tekemiseen toimivaltaisten henkilöiden tietoon." Tämän perusteella alue- ja paikallishallintoyksikön<sup>13</sup> hankintamenettelyt eivät ole olleet riittävän selkeästi kuvattuja, jotta hankintaan liittyvät vastuukysymykset voidaan kohdentaa tiettyjen henkilöiden vastuulle.

Tarkastusta suoritettaessa JUPA-hankkeen rajapintatyöt olivat edelleen kesken. Tietojärjestelmätoimittajien organisatoriset ja toiminnalliset ongelmat rajapintojen toteutuksessa olivat pitkittäneet ja estäneet projektien työn etenemisen ja toiminnallisuuksien toteuttamisen. Lisäksi sisäasiainministeriö ei ollut varmistanut rajapintatyötä koskevia sopimuksia tehdesään, että ne kattavat kaikki toimitusvaiheet aina rajapintojen käyttöönottoon asti tietojärjestelmätoimittajien hallinnoimissa perusjärjestelmissä.

Rajapintamäärittelytyötä ja arkkitehtuurikonsultointia koskevat TietoEnatorin laskut olivat laskutusperusteiltaan puutteellisia. Laskujen perusteella ei voida todeta selkeästi, mihin työhön laskussa mainitut tehtävät perustuvat. Konsultointipalvelujen käytössä tulisi laskun liitteeksi edellyttää konsultointipalveluiden tarjoajilta tarkempaa ja yksilöityä erittelyä laskutusperusteista.

JUPA-hankkeessa toteutettiin rajapinta myös rajapinta Väestörekisterikeskuksen väestötietojärjestelmään. Rajapintatoteutus on otettu käyttöön ainoastaan Etelä-Suomen lääninhallituksen tavaraliikenneluvan käsittelyn yhteydessä. Muissa hankkeen projekteissa rajapintaa ei otettu käyttöön muun muassa siitä syystä, että tunnistusratkaisu oli projektien toteutusvai-

---

<sup>13</sup> Yksikön toiminnot on siirretty 1.1.2008 alkaen valtiovarainministeriöön.

heessa keskeneräinen tai rajapinnan käyttöönottoa ei nähty muuten tarpeelliseksi, vaikka projektien suunnitelmissa oli tavoitteena mainittu myös väestötietojärjestelmän rajapinnan käyttöönotto.

### 3.1.5 JUPA-hankkeen alueprojektit

JUPA-hankkeen toimikausi kattoi ajanjakson 1.1.2004–31.12.2005. Siten myös JUPA-hankkeen alueprojektien tuli valmistua viimeistään 31.12.2005. Seuraavassa esitetyt alueprojektien tuotosten tilanne kuvaa tilannetta tarkastusajankohtana. Eräät alueprojektit ovat palautepyyntönsään täsmentäneet tilannekatsausta ja pyytäneet tekemään korjauksen taulukkoon nykytilannetta (syyskuu 2007) vastaavaksi, koska ovat edelleen toteuttamassa projektin tehtäviä. Tätä palautetta ei kuitenkaan ole enää tarkastuskertomusluonnosta kirjoitettaessa voitu ottaa huomioon siitä syystä, että alueprojektien tehtävät olisi tullut olla suoritettuna jo vuotta ennen tarkastusajankohtaa ja osa projekteista on jatkanut työtään muulla rahoituksella. Myöskään projektien esittämiä päivitystietoja ei olisi enää tässä vaiheessa voitu varmentaa muutoin kuin käymällä uudelleen kohteissa. Projektien palaute tavoiteltujen tulosten suhteen on pyritty ottamaan huomioon tarkastuskertomusta laadittaessa siten kuin se on ollut asiayhteydessä mahdollista.

JUPA-hankkeen alueprojektien tavoitteet ja toteutus on tarkemmin kuvattu JUPA-hankkeen loppuraportissa, joten seuraavassa tarkastelussa on kuvattu vain alueprojektien tilannetta tarkastusajankohtina.



*Vanhusten verkkopalvelu – palvelun hankinta yksityisestä hoitoyksiköstä, Lieksan kaupunki*

Seuraavassa on kuvattu projektin tuotosten tilanne tarkastusajankohtana 8.5.2007 Lieksassa.

<b>Tavoite</b>	<b>Tulos</b>
<i>Asiakkaan käyttöön tulevat uudet sähköiset palvelut:</i>	
- tietopaketti vanhuspalveluista	Valmis
- itsearviointilomakkeen /kuntoisuuskykymittarin täyttämisen ja palautteen saaminen	Valmis word-pohjainen tu- lostettava lomake
- yhteydenottopyyntölomakkeen täyttäminen ja lähettäminen sekä yhteydenoton saaminen	Valmis
- Kelan ja kunnan tukien hakeminen ja päätöksen saaminen sekä asian käsittelyn seuraaminen	Ei toteutettu projektissa <sup>14</sup>
- yksityisen hoitopaikan hakeminen ja päätöksen saaminen, (yhteydenottopyyntölomakkeen ja sähköpostin hyödyntäminen)	Toteutettu vain osittain
- omien tietojen katselumahdollisuus: tukihakemuksen käsittelyprosessin seuraaminen, omien asiakastietojen näkeminen	Ei toteutettu projektissa <sup>15</sup>
<i>Eri toimijoiden käyttöön tulevat uudet sähköiset palvelut:</i>	
- tukihakemuksien saaminen (Kela ja kunta) ja päätöksen antaminen sähköisesti (kunta)	Ei toteutettu projektissa
- yhteinen sähköinen tukihakemuspohja Kelalle ja kunnalle (sähköinen pohja sama, asiakkaalle avautuu tietyt osiot, riippuen mitä tukea hakee)	Ei toteutettu kokonaisuudessaan projektissa. Kum- pikin lomake toteutettiin erikseen. Lieksan kaupungin projekti tuotti hakemuslomakkeen vanhusten palveluihin.
- palveluasumisen hakemuksen saaminen (kunta), hakemuksen käsittelytilan näkemisen mahdollistaminen asiakkaalle, päätöksen antaminen	Ei toteutettu projektissa <sup>16</sup>
- yhteydenottopyyntölomakkeen saaminen, vastaaminen ja lähettäminen	Valmis
- itsearviointilomake/ kuntoisuuskykymittari hoito- ja palvelusopimuksen rungoksi (asiakkaan ja yrittäjän/kunnan välillä)	Toteutettu osittain <sup>17</sup>

<sup>14</sup> Lieksan kaupungin palautteen mukaan Kelan hoitotukihakemus on Kelan työnä valmis. Käsittelyn seuraaminen puuttuu, mutta asialle luotiin pohja projektissa.

<sup>15</sup> Lieksan kaupungin mukaan rajapintatyö hakemustietojen siirtämisessä Pro Consonaan on kesken, mutta työ jatkuu.

<sup>16</sup> Lieksan kaupungin mukaan palveluasumista voi hakea sähköisesti. Käsittelytilan näkeminen ei onnistunut. Päätöksen saa haluttaessa ennakkoon sähköpostiin. Tältä osin Lieksan kaupungin tulee kiinnittää huomiota siihen, voidaanko päätös lähettää, jos päätös pitää sisällään sosiaalihuollon asiakkuuteen liittyviä tietoja, jotka kaikki ovat salassa pidettäviä.

<sup>17</sup> Lieksan kaupungin mukaan lomake on tehty, mutta tietojen siirtoa ei ole toteutettu järjestelmiin.

Pohjois-Karjalan maakuntaliitto oli myöntänyt projektille avustusta palvelujen toteutukseen yhteensä 140 000 euroa. Projektin omat tuotokset painottuivat verkkopalvelun sivujen sisällöntuotantoon. Lomakkeen tekeminen hankittiin Pohjois-Karjalan Tietotekniikkakeskus Oy:n kautta.

Projektissa ei ole laadittu verkkopalvelua koskevaa henkilötietolain (523/1999) 10 §:n mukaista rekisteriselostetta eikä asiointijärjestelmää koskevaa viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) 18.1 §:n 2 kohdan mukaista tietojärjestelmäselostetta. Palvelu ei sisältänyt myöskään henkilötietolain 24 §:n mukaista informointia henkilötietojen käsittelystä.<sup>18</sup>

Osa projektin tehtävistä jäi toteuttamatta, koska Kansaneläkelaitos teki suunnitellut lomakkeet omassa projektissaan. Ennen JUPA-hankkeen käynnistymistä Kansaneläkelaitoksella oli jo olemassa oma suunnitelma lomakkeidensa sähköistämisestä, missä JUPA-hankkeessa määritellyt lomakkeet oli sijoitettu toteutettavaksi myöhempänä ajankohtana. Tämän vuoksi sisäasiainministeriö sitoutui maksamaan Kansaneläkelaitokselle sen palvelujen kehittämisen priorisoinnista noin 45 000 euroa, jotta lomakkeet voitiin toteuttaa. Menettelyä ei voida pitää tietoyhteiskuntaohjelmassa asetettujen yhteistyötavoitteiden mukaisena eikä viranomaisten keskinäisen yhteistyön mallina. JUPA-hankkeen eri vaiheiden riittämätöntä valmistelua voidaan pitää pääsyynä syntyneeseen tilanteeseen.

Projekti on saanut jatkoaikaa Pohjois-Karjalan maakuntaliitolta vuoden 2007 loppuun saakka, koska osa projektin työstä on kesken ja kaikkea myönnettyä avustusta ei ollut vielä käytetty. Tarkastuksen perusteella projektin tuotokset eivät ole suoraan monistettavissa yleiseen käyttöön, koska palvelu sisältää paikkakuntakohtaisia tietoja ja projektissa tuotettu vanhusten palveluiden sähköinen hakemuslomake on kehitetty Lieksan kaupungin tarpeisiin, ja se on toteutettu vain tietylle asiointialustalle. Projektissa on toteutettu tulostettava word-pohjainen itsearviointilomake.<sup>19</sup> Ainoa varsinainen sähköinen lomake pystyttiin tuottamaan vanhusten palveluiden hakemiseksi. JUPA-hanke myönsi Lieksan kaupungin toteuttamalle projektille suurimmat avustukset, mutta tulokset näyttävät jääneen varsin vaatimattomiksi lähinnä www-sivujen perussisällön tuottamiseksi. Efeko Oy:n JUPA-projekteista tekemän arvioinnin mukaan Lieksan kaupungin

---

<sup>18</sup> *Lieksan kaupunki on ilmoittanut, että se on laatinut tarkastushavaintojen perusteella lakien edellyttämät selosteet.*

<sup>19</sup> *Invalidiliitto on puolestaan toteuttanut Paavo.fi-palvelun Raha-automaattiyhdistyksen tuella. Paavo.fi -palvelu sisältää laajan ikäihmisille tarkoitetun vuorovaikutteisen itsearviointipalvelun, joten JUPA-hankkeen tavoitteet ovat olleet tältä osin päällekkäisiä Invalidiliiton palvelun kanssa.*

toteuttama Vanhusten verkkopalvelu tuo kaupungille säästöjä vuosina 2007–2010 noin 2 miljoonaa euroa.

*Vanhusten verkkopalvelu – kotiin tarjottavat palvelut, Seutukeskus Oy Häme*

Seuraavassa taulukossa on kuvattu projektin tuotosten tilanne tarkastusajankohtana 27.3.2007 Hämeenlinnassa.

<b>Tavoite</b>	<b>Tulos</b>
<i>Asiakkaan käyttöön tuleva uusi sähköinen palvelu:</i>	
- tietoa kotiin tarjolla olevista palveluista seudulla	Valmis
- Kelan ja kuntien tukien hakeminen sähköisesti	Ei toteutettu projektissa
- sähköinen itsearviointi, jonka avulla voi arvioida edellytyksiä tuen ja palvelujen saamiseen	Valmis
- yhteydenottopyyntö ja palautteen saaminen sekä sähköinen yhteydenpito, chatti	Osittain valmis
- omien tietojen katselu (asiakastietojärjestelmän asiakkaan näkymä)	Kesken
- julkisten palvelujen hakeminen (hakutoiminto)	Valmis
- päätöksen saaminen sekä asian käsittelyn seuraaminen	Kesken
- yksityisten palvelujen tilaaminen ja maksaminen	Tilaaminen valmis, maksaminen kesken
<i>Palvelujen järjestäjälle ja tuottajille sähköinen palvelu tarjoaa</i>	
- sähköisen väylän tiedottamiseen ja palvelujen tarjoamiseen	Valmis
- uudenlaisen mahdollisuuden verkottua muiden palveluntuottajien kanssa	Valmis, mutta organisointi epäselvä
- hakemusten saamisen ja päätöksen antamisen sähköisesti	Hakemusten osalta valmis, päätösten osalta kesken
- sähköisen yhteydenpitovälineen asiakkaisiin ja heidän omaisiinsa	Kesken
- itsearvioinnin kautta alustavaa tietoa asiakkaasta sekä väestötieto- ja asiakastietojärjestelmien liittymien kautta tietoa, jolloin asian käsittely helpottuu ja nopeutuu	Kesken

Hämeen liitto oli myöntänyt projektille avustusta palvelujen toteutukseen yhteensä 75 000 euroa. Hämeen liitto myönsi projektille jatkoaikaa 30.6.2006 saakka, koska projekti oli selkeästi kesken ja avustuksia käyttämättä.

Projektissa ei ole laadittu verkkopalvelua koskevaa henkilötietolain (523/1999) 10 §:n mukaista rekisteriselostetta eikä asiointijärjestelmää koskevaa viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) 18.1 §:n 2 kohdan mukaista tietojärjestelmäselostetta. Palvelu ei myöskään sisältänyt henkilötietolain 24 §:n mukaista informointia henkilötietojen käsittelystä.

Projektista on laadittu loppuraportti. Projektin tuotosten loppuunsaattamisesta ei ollut olemassa selkeää suunnitelmaa, joten on vaarana, että palvelua ei saada toteutettua alkuperäisen suunnitelman mukaisesti. Projektin keskeneräisyys johtui pääosin TietoEnator Oyj:n vaikeuksista toteuttaa ja ottaa käyttöön sosiaalihuollon tietojärjestelmän integraatorajapinta Hämeenlinnan seudulla käytössä olevan sähköisen asioinnin alustan kanssa. Tarkastuksen mukaan rajapintatyötä lukuun ottamatta syntynyt palvelukonaisuus ei ole otettavissa sellaisenaan käyttöön muilla alueilla, koska se on kiinteässä sidoksessa käytössä olevaan tekniseen ratkaisuun.

## *Päivähoidon verkkopalvelut, Oulun seutu<sup>20</sup>*

Seuraavassa taulukossa on kuvattu projektin tuotosten tilanne tarkastusajankohtana 14.12.2006 Oulussa.

<b>Tavoite</b>	<b>Tulos</b>
<i>Seudullisessa toimintamallissa kuntalaisella on mahdollisuus kaikissa päivähoitomuodoissa</i>	
- hakea päivähoitopaikkaa verkossa koko seudun alueella	Kesken
- saada päätös päivähoitopaikasta (maksupäätös ja lasku)	Ei toteutettu
- mahdollisuus tarkastella perheen sähköistä asiakaskansiota verkossa; kansio pitää sisällään perheen palveluportfolion, jossa on sähköisessä muodossa päivähoito- ja maksupäätökset sekä lapsen kasvun kansion, jossa ovat päivähoidon opetussuunnitelmat, lapsen henkilökohtaiset opetussuunnitelmat, tiedonsiirtolomakkeet koskien lapsen kouluun siirtymistä sekä muuta dokumentointia lapsen kasvusta ja kehityksestä	Ei toteutettu
- lähettää lasta koskevia tietoja, esim. poissaolotietoja verkossa tai mobiilisti	Ei toteutettu
<i>Päivähoidon työntekijä pystyy</i>	
- käsittelemään päivähoitohakemuksen sähköisesti ja tallentamaan sen asiakastietohallintajärjestelmään ja viranhaltija pystyy allekirjoittamaan ja lähettämään päivähoito- ja maksupäätöksen sähköisesti	Kesken
- dokumentoimaan ja seuraamaan lasta koskevia kasvu-, kehitys ja muita tietoja	Ei toteutettu
- lähettämään lasta koskevia tietoja verkossa ja mobiilisti	Ei toteutettu
- vastaanottamaan lasta koskevia tietoja verkossa ja mobiilisti	Ei toteutettu

Pohjois-Pohjanmaan liitto myönsi projektille avustusta palvelujen toteutukseen yhteensä 55 500 euroa. Pohjois-Pohjanmaan liitto myönsi projektille jatkoaikaa yhden kerran ajalle 1.1.–31.5.2006. Tällöin projektin kokonaisajaksi muodostui 1.2.2005–31.5.2006.

Tarkastusta suoritettaessa palvelun kehittäminen oli edelleen kesken, vaikka projekti oli päättynyt. Projekti päätettiin, koska rahoitus loppui ja rahoitusaika päättyi. Pohjois-Pohjanmaan liiton noudattama käytäntö on, että rahoitukselle voi hakea jatkoaikaa vain kerran.

---

<sup>20</sup> Oulun seutu on kymmenestä kunnasta koostuva alueyhteistyö-organisaatio Pohjois-Pohjanmaalla.

Projektin vastuuhenkilöiden käsityksen mukaan suurin syy projektin epäonnistumiseen oli perusjärjestelmätoimittajien TietoEnatorin ja WM-Datan välinen yhteistyökyvyttömyys ja IT-toimittajien kapseloitu liiketoimintapolitiikka päivähoidon perusjärjestelmien yhteisten rajapintojen määrittelyissä. Projektin toimijoiden näkemyksen mukaan TietoEnatorin Effica-järjestelmässä olevat tekniset ongelmat estivät rajapintojen toteuttamisen siten, että päivähoidohakemus-lomakkeen tiedot olisi välitetty Oulun seudun asiointijärjestelmästä Effica-järjestelmään.

TietoEnator oli tarjonnut tähän ratkaisuksi Oulun seudulle hankittavaksi eri maksusta TietoEnatorin itsensä toteuttamaa hakemuslomaketta omasta asiointialustasta. Myös muissa tarkastetuissa projekteissa tehdyt havainnot tukevat projektin esittämiä näkemyksiä IT-toimittajien ongelmista ja liiketoimintapolitiikan ongelmallisista linjauksista viranomaisten palveluiden sekä tietojärjestelmien yhteensovittamisessa ja rajapintaistamisessa.

Tarkastushavaintojen perusteella näytti myös siltä, että projektin realisoinnissa suunnittelussa ja toteutuksessa oli vakavia ongelmia. Projektisuunnitelmassa toteutettavaksi tarkoitetut toiminnallisuudet oli karsittu minimiin projektin aikana. Projektin aikaa kului myös päivähoidon verkkopalvelun toteutuksen kilpailutukseen, joka keskeytettiin tarjousten vertailun jälkeen. Syynä oli tarjousten kalleus. Toteutusta lähdettiin tekemään Oulun tietotekniikalta (Oulun kaupungin liikelaitos) ostettuna palveluna hankintamenettelyn keskeyttämisen jälkeen.

Oulun seudun alueyhteistyö-organisaation edustajien (myöhemmin Oulun seutu) mukaan projektin aikataulun pitkittyminen johtui osaksi ministeriön vaatimusmäärittelyn viivästymisestä, jonka vuoksi alueiden asiakokonaisuuksien kilpailuttaminen myös viivästyi. Oulun seutu ehdotti ministeriön hankkeen johdolle yhteistä kilpailutusta ministeriön tekemän vaatimusmäärittelyn mukaisesti. Tämä olisi tuonut Oulun seudun näkemyksen mukaan eri alueille etuja, koska monet kilpailutettavat asiat liittyivät eri alueiden hankkeissa toisiinsa. Rajapintatyön tekemisen kilpailutuksesta ja rahoituksesta vastasi sisäasiainministeriö.

Oulun seudun käsityksen mukaan sisäasiainministeriössä toiminut hankkeen johto mitoitti projektin tehtävät väärin resursseihin nähden, sillä alkuperäisessä Oulun seudun projektihakemuksessa ei mainittu varsinaista toteuttamista, vaan siinä oli mainittu vain eri kokonaisuuksiin liittyvät selvitykset ja kartoitukset. Tästä johtui tavoitteiden ja hankkeelle varattujen resurssien ja tulosten epäsuhte. Projektin toimijoiden mukaan asiasta mainittiin ministeriössä toimineelle hankkeen johdolle moneen kertaan, joten heidän olisi pitänyt olla rahoituksen riittämättömyydestä siten hyvin tietoisia.

Tarkastushavaintojen mukaan projektissa oli käsitelty myös muita kuin projektin toimintaan suoraan liittyviä asioita. Projektin suurin kuluerä oli-

vat palkkakustannukset, joiden kohdentaminen projektille kuuluviin tehtäviin jäi tarkastuksessa epäselväksi. Tarkastushavaintojen mukaan Pohjois-Pohjanmaan liiton ja sisäasiainministeriön olisi tullut keskeyttää maksatus jo projektin kuluessa Oulun seudun päivähoidon verkkopalvelu-projektille ja harkita avustuksen määrä uudelleen, koska hankkeelle asetetut alkuperäiset tavoitteet supistuivat huomattavasti sovitusta. Pohjois-Pohjanmaan liiton nimeämän valvojan tehtävänä olisi ollut huolehtia virkakavastuulla siitä, että myönnettyt avustukset käytetään siihen käyttötarkoitukseen, johon ne on myönnetty, ja että projektissa ilmenevien ongelmien johdosta myös avustuksen määrää tarkistetaan suhteessa ennalta määritellyyn tavoitteeseen nähden.

Tarkastuksen mukaan toteutettavaksi tarkoitettu palvelukokonaisuus ei ole monistettavissa laajempaan käyttöön muilla alueilla sen teknisen toteutuksen vuoksi. Kuitenkin toteutettuja rajapintoja voidaan käyttää myös muissa päivähoidon verkkopalveluissa, mutta monistettavien rajapintojen toteuttamisesta syntyviä kustannuksia ja siitä syntyvää kustannussäästöä ei voitu todentaa tarkastuksen yhteydessä.

## *Kuluttajaneuvonnan verkkopalvelut, Oulun seutu*

Seuraavassa taulukossa on kuvattu projektin tuotosten tilanne tarkastusajankohtana 14.12.2006 Oulussa.

<b>Tavoite</b>	<b>Tulos</b>
<i>Asiakkaan käyttöön tulevat uudet sähköiset palvelut ovat</i>	
- kuluttajaneuvontaportaali, josta saa kaiken mahdollisen tiedon kuluttajaneuvonnan asioista	Ei toteutettu projektissa, koska portaalia toteutettiin jo Kuluttajaviraston toimesta
- portaalin sisällä oleva sähköinen lomake, jonka avulla voi tehdä valituksen kuluttajaneuvojalle ja kuluttajavalituslautakunnalle	Kuluttajavalituslautakunnan osuutta ei toteutettu <sup>21</sup>
- oman valituksen (valitusprosessin) seuraaminen sähköisesti Internetin välityksellä	Valmis
- vastauksen/päätöksen saaminen sähköisesti	Valmis
<i>Kuluttajaneuvojan (sekä Kuluttajaviraston ja Kuluttajavalituslautakunnan, joita ei kuitenkaan toteutettu projektissa) käyttöön tulevat uudet palvelut</i>	
- kuluttajavalituksen dokumentointi ja käsittely sähköisesti	Valmis
- erilaisten sähköisten raporttien ja tilastojen laatiminen ja saaminen järjestelmästä	Kesken

Pohjois-Pohjanmaan liitto oli myöntänyt projektille avustusta palvelujen toteutukseen yhteensä 100 000 euroa. Projektille haettiin ja saatiin jatkoaikaa vain yhden kerran ajalle 1.1.–31.5.2006. Tällöin hankkeen kokonaisajaksi muodostui 1.2.2005–31.5.2006.

Kuluttajaneuvonnan verkkopalveluun oli laadittu henkilötietolain 10 §:n mukainen rekisteriseloste ja rekisteröityä informoitiin henkilötietolain 24 §:n mukaisesti. Palvelusta puuttui viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 18.1 § 2 kohdan mukainen tietojärjestelmäseloste.

Henkilötietolain mukaisessa rekisteriselosteessa esitettiin palvelun rekisterinpitäjäksi Kuluttajavirastoa. Kunnallisen kuluttajaneuvonnan verk-

<sup>21</sup> Oulun seudun palautteessa todetaan, että kuluttajavalituslautakunnan (nyk. kuluttajariitalautakunta) osuutta ei toteutettu, koska lautakunnalla ei ole vielä mahdollisuutta käsitellä asioita sähköisesti. Tilanteen muuttuessa järjestelmässä on valmius kuluttajariitalautakunnan liittämiseen mukaan järjestelmän käyttöön.



kopalvelun rekisterinpitäjänä ei voi olla Kuluttajavirasto, koska rekisteriä ei ole perustettu sen toimintaa varten. Oulun kaupungin ja Kuluttajaviraston tulee määritellä uudelleen rekisterinpitoa koskevat vastuukysymykset henkilötietolain mukaisesti.

Kuluttajaneuvonnan verkkopalvelun käyttö edellyttää rekisteröitymistä ennen kuluttajavalituksen tekemistä. Perusteluna rekisteröitymisen vaatimiseen projekti esitti sen, että se karsii osaltaan tarpeettomien valitusten tekemistä. Projektissa toteutettu rekisteröintimalli vaikeuttaa verkkopalvelun käyttöä ja rekisteröinnin vaatiminen lomakkeelle pääsyn edellytyksenä on julkisuusperiaatteen näkökulmasta lainvastainen (laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta, julkisuuslaki 621/1999 1.1 §, 9 § ja 13.1 §).

Verkkopalvelua kehitettäessä olisi tullut huomioida se, että jokaisella on oikeus saada viranomaisen julkinen asiakirja ilman, että hänen tarvitsee rekisteröityä tai muuten tunnistautua järjestelmään asiakirjaa pyytäessään. Verkkopalvelussa oleva lomake on julkisuuslain mukainen julkinen viranomaisen asiakirja, johon tulee olla pääsymahdollisuus ilman rekisteröitymistä. Erillistä rekisteröitymistä ei voida pitää kuluttajaneuvonnan verkkopalvelussa toteutetussa muodossa perusteltuna. Rekisteröitymistoiminnot tulee tehdä siinä vaiheessa, kun henkilö tekee tosiasiaa kuluttajavalituksen, jolloin rekisteröinti voidaan suorittaa valituslomaketta täytettäessä.

Lisäksi verkkopalvelun kautta tulevien sähköisten asiakirjojen kirjaamisessa tai muussa rekisteröinnissä ei ole noudatettu sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain (13/2003) 13 §:n ja viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) 18.1 §:n 1 kohdan asettamia vaatimuksia, koska lokitietojen avulla ei voida löytää tiettyä asiakirjaa vaivattomasti asiarekisterin tietojen perusteella. Tarkastuskäynnin yhteydessä esitettiin, että vireille tulleen asian rekisteröinti tapahtuu ainoastaan järjestelmän lokitietoihin.

Tarkastuksen suorittamisen ajankohtaan mennessä Kuluttajaneuvonnan verkkopalvelu oli otettu käyttöön joillakin pääosin Pohjois-Suomeen kuuluvilla alueilla. Käyttöönotto edellytti liittymismaksun maksamista palvelun tarjoavalle Oulun seudulle. Osalle kunnallisen kuluttajaneuvonnan alueista palveluun liittymismaksun oli maksanut Kuluttajavirasto. Palvelun liittymismaksun perustetta ei pystytty selvittämään<sup>22</sup>.

---

<sup>22</sup> *Oulun seudun palautteessa todetaan, että niille alueille, jotka olivat mukana sähköisen palvelun kehittämistyössä, Kuluttajavirasto maksoi liittymismaksun (1 000 €/alue). Maksuosuus oli osa Kuluttajaviraston kokonaisuudesta projektikustannuksissa, ja tällä oli sähköisen palvelun levittämisen kannalta erittäin merkittävä vaikutus.*

*Matkailun-, kulttuurin ja vapaa-ajan verkkopalvelut (MAKUVA), Tieto-  
maakunta eKarjala Oy*

Seuraavassa taulukossa on kuvattu projektin tuotosten tilanne tarkastusajankohtana 8.3.2007 Lappeenrannassa. Kohde on tarkentanut palautteessaan, että osa keskeneräisistä toiminnallisuuksista on toteutettu myöhemmin.

<b>Tavoite</b>	<b>Tulos</b>
<i>Asiakas voi palvelun kautta</i>	
- saada kootusti esille ja vertailtavaksi monipuolisen ja monella päätelaitteella lähestyttävän matkailun, kulttuurin ja vapaa-ajan palveluiden kokonaisuuden	Valmis
- kerätä valitsemiaan palveluita, oman palvelupakettinsa omaan valintakoriin. Osa korin sisällöstä voi olla informaatiota (esim. aikatauluja, palveluiden sijainteja) osa varattavia/ostettavia palveluita	Kesken
- tehdä valitsemiinsa palveluihin varauksia sekä ostaa/maksaa palveluita (esim. liput, majoitus, ohjelmapalvelut jne.) suoraan verkossa	Kesken
- saada palveluinformaatiota venäjän kielellä ja infoa Venäjälle matkustamisesta (lähialueyhteistyö).	Valmis
- antaa palautetta käyttämistään palveluista, jonka avulla palveluita voidaan parantaa	Ei toteutettu
<i>Palveluntarjoajat (alueen kunnat, matkailuorganisaatiot sekä yksityisen sektorin MAKUVA -palveluntuottajat). voivat</i>	
- käyttää palvelukokonaisuutta työ- ja verkostoitumisvälineenä ja saada tietoa alueen palvelurakenteesta sekä muista yrityksistä	Valmis
- saada yhteistyökumppaneita ja verkostoitua yli toimialarajojen	Toteutettu vain osittain
- antaa varattavaksi ja myyntiin omia tuotteitaan (majoitus, pääsyliput, ohjelmapalvelut, tuotteet jne.)	Kesken
- ylläpitää omien tietojen ylläpitoa/päivitystä. Tieto liikkuu eri järjestelmien välillä ja päivitys tarvitsee tehdä vain yhteen paikkaan	Valmis
- kehittää palveluitaan kokonaisuuden yhteydessä toimivalla asiakkuudenhallinnalla ja saaduilla palautteilla. Myös uusia liikeideoita syntyy asiakkaiden tarpeesta ja kysynnästä	Ei toteutettu
- välittää tietoa palveluistaan tehokkaammin. Tiedon välittäminen perinteisin keinoin vähenee (esim. puhelimeen vastaaminen, sähköpostit ja neuvominen)	Valmis

Etelä-Karjalan liitto on myöntänyt projektille avustusta palvelujen toteutukseen yhteensä 40 000 euroa. Etelä-Karjalan liitolta avustusta saaneen Invest in eKarjala -hankkeen (110207) tarkastuksessa ilmeni, että hankkeen kautta oli kierrätetty sen saamia Euroopan unionin tukia ja maakunnan kehittämisrahaa Matkailun, kulttuurin ja vapaa-ajan verkkopalvelun sisällöntuotannon kehittämiseen. Lisäksi Tietomaakunta eKarjala Oy oli hakenut lisää avustusta verkkopalvelun kehittämiseen Etelä-Karjalan liitolta, mutta avustusta ei enää myönnetty.

Tietomaakunta eKarjala Oy:n saaman JUPA-avustuksen ja Invest in eKarjala -hankkeen maksamien palveluostojen kohdentamista ei voitu tarkastuksessa todentaa. Tarkastushavaintojen perusteella voidaan todeta, että Etelä-Karjalan liiton tukemien hankkeiden organisointi oli epäselvä. Sen lisäksi puutteita oli havaittavissa sen myöntämien avustusten käytön seurannassa. Liiton nimeämän hankkeen valvojan vastuuseen kuuluu huolehtia siitä, että hankkeen rahoitusjärjestelyt ovat kokonaisuudessaan selkeitä. Lisäksi avustukset tulee lähtökohtaisesti kohdentaa suoraan tukea tarvitsevaan kohteeseen, jotta rahoittajien tukiosuudet ovat yksikäsitteisesti selvitetävissä myös jälkikäteen.

Tietomaakunta eKarjala Oy:n ilmoituksen mukaan JUPA-hankkeen rahoituksen tarkoituksena on ollut verkkopalveluiden järjestelmäteknisen osan hankinta. Invest in eKarjala -hankkeesta saadulla avustuksella toteutettiin verkkopalvelun tietosisältö. Sisäasiainministeriön 23.2.2005 tekemässä päätöksessä ei kuitenkaan ilmene, että MAKUVA-projektille myönnetty avustus olisi pelkästään teknisen järjestelmäosan keskittämistä varten. Projektisuunnitelmasta ei myöskään käy ilmi tällaisia projektin tehtäville asetettavia rajoituksia.

Tarkastuksessa kävi ilmi, että projekti oli hankkinut varausjärjestelmän, mutta sitä ei otettu projektin aikana käyttöön, koska projektille myönnetty avustus oli käytetty loppuun ja Etelä-Karjalan liitto edellytti projektin päättämistä helmikuun 2006 loppuun mennessä. Varausjärjestelmän kehittäminen oli siten ollut pysähdyksissä yli vuoden, mutta Tietomaakunta eKarjala Oy oli tarkastusta tehtäessä toiveikas varausjärjestelmän käyttöönoton suhteen, kun maakunnallinen matkailuyritys aloittaa toimintansa. Tästä Tietomaakunta eKarjala Oy:llä ei ollut esittää kuitenkaan selkeää suunnitelmaa<sup>23</sup>.

---

<sup>23</sup> Tietomaakunta eKarjala Oy:n mukaan toimittaja on osaltaan saanut varausjärjestelmän valmiiksi ja järjestelmän käyttöönotto alkaa syksyllä 2007. Samassa yhteydessä käynnistetään Tietomaakunta eKarjala Oy:n mukaan varausjärjestelmän käyttöönottoprojekti niin, että järjestelmä on tuotantokäytössä vuoden 2007 loppuun mennessä. Järjestelmän käyttöönotto näyttää siten myöhästyneen lähes kahdella vuodella. JUPA-hankkeen loppuraportissa on todettu virheellisesti, että

Tarkastushavaintojen mukaan Etelä-Karjalan liitto ja sisäasiainministeriö eivät ole seuranneet riittävästi Tietomaakunta eKarjala Oy:lle myönnetyn avustuksen käyttöä ja sitä, että kehittämiskohde saadaan myönnetyllä avustuksella tehtyä valmiiksi. Kuitenkin koko JUPA-hankkeelle myönnettyjä avustusten jakamiseen tarkoitettua varoja oli vielä vuonna 2006 käyttämättä huomattavasti. Syntynyt tilannetta voidaan pitää JUPA-hankkeen ohjauksen kannalta vakavana, koska rahoittajat eivät huolehtineet palvelua koskevan työn loppuunsaattamisesta.

Matkailun-, kulttuurin ja vapaa-ajan verkkopalvelu ei ole otettavissa käyttöön muilla alueilla, koska se on pääosin sidoksissa hankittuun tekniseen ratkaisuun sekä aluekohtaiseen sisältöön. Tietomaakunta eKarjala Oy:n ilmoituksen mukaan MAKUVA-palvelu on hankittu vain Etelä-Karjalan matkailupalveluiden käyttöön, mutta ei muiden alueiden hyödynnettäväksi. Kuitenkin sisäasiainministeriön 23.2.2005 MAKUVA-palvelun toteutusta koskevan päätöksen perusteluiden mukaan kehitettävän palvelun tulee olla valtakunnallisesti hyödynnettävissä. Tältä osin voidaan todeta, että MAKUVA-palvelu ei vastaa sisäasiainministeriön päätöstä.

---

*MAKUVA-projektin varsinainen toteutus myöhästyi aikataulustaan ainoastaan kaksi kuukautta.*

*Tavaraliikenneluvan verkkopalvelu, Etelä-Suomen lääninhallitus*

Seuraavassa taulukossa on kuvattu projektin tuotosten tilanne tarkastusajankohtana 27.3.2007 Hämeenlinnassa.

<b>Tavoite</b>	<b>Tulos</b>
<i>Kansalaisen/asiakkaan/tavaraliikenteen ammatinharjoittajan käyttöön tulevat seuraavat uudet sähköiset palvelut</i>	
- luvan hakeminen	Valmis
- päätöksen/luvan saaminen	Valmis
- oman lupa-asian käsittelyn seuraaminen	Kesken
- muutosten ilmoittaminen ja hakemuksen täydentäminen	Ei ole toteutettu, onnistuu kuitenkin sähköpostilla
<i>Viranomaisen/lupakäsittelijän käyttöön tulevat seuraavat uudet sähköiset palvelut:</i>	
- hakemuksen vastaanottaminen ja käsittely sähköisesti	Valmis
- automaattiset rekisterikyselyt hakemustiedon virheettömän käsittelyyn	Valmis
- virkamiehen tunnistautuminen	Valmis

Hämeen liitto on myöntänyt projektille avustusta palvelujen toteutukseen yhteensä 35 000 euroa. Hämeen liitto myönsi projektille jatkoaikaa kolme kertaa. Viimeisen kerran jatkoaikaa myönnettiin 31.12.2006 asti, koska projekti oli vielä selkeästi kesken.

Aluksi jatkoaikaa myönnettiin 30.6.2006 saakka, sitten 30.9.2006 saakka ja lopuksi 31.12.2006 saakka. Ensimmäisen päätöksen perusteluna olivat kilpailutuksen aiheuttamat viivästyksset, toisen kilpailutusprosessi laajuus ja kolmannessa päätöksessä todetaan: "Koska esitetyt hankkeen jatkoajatarvetta koskevat syyt ovat osittain sellaisia, että niihin ei hankkeen hallinnoija tai valittu alihankkija ole voinut vaikuttaa, normaalin enintään kahden jatkoajan sijaan poikkeuksellisen kolmannen jatkoajan myöntämistä on pidettävä perusteltuna. Jatkoaika kokonaisuudessaan ei ylitä myöskään ohjeistettua 12 kuukauden enimmäisaikaa."

Etelä-Suomen lääninhallituksen toteuttama tavaraliikenneluvan verkkopalvelu oli keväällä 2007 käytössä valtakunnallisesti kaikissa lääninhallituksissa. Se oli toteutettu JUPA-hankkeen linjausten mukaisesti jo olemassa olevaan sähköisen asioinnin alustaan Lomake.fi -palveluun. Lisäksi projektin lähtökohtaisena tavoitteena oli saada palvelu käyttöön valtakun-

nallisena toteutuksena. Palvelun toteuttamista koskevan projektin suunnitelmassa oli kuvattu aikataulutettuna projektille kuuluvat tehtävät, joka osaltaan selkeytti projektia. Projektin toteutus viivästyí osittain palvelun toimittajan resurssiongelmien vuoksi, mutta haitta ei ollut merkittävä. Tavari liikenneluvan verkkopalveluun oli tehty myös perusjärjestelmäintegroitua.

Vaikka projektissa ei pystytty toteuttamaan kaikkia alkuvaiheessa asetettuja tavoitteita, voidaan Etelä-Suomen lääninhallituksen projektia pitää kokonaisuudessaan onnistuneena. Syynä tähän oli selkeä tavoitteiden asettaminen sekä palvelun toteutuksen ja ylläpidon valtakunnallinen vastuuttaminen heti projektin alussa. Projekti totesi, että palvelu olisi toteutettu ilman JUPA-hankettakin jopa nopeammassa aikataulussa, koska JUPA-hankkeen käynnistäminen ja siihen liittyvät selvitystyöt veiväät oman aikansa.

*Päivähoidon mobiilipalvelut, Mobiilimuksu, Lahden kaupunkiseudun seutuhallinto*

Seuraavassa taulukossa on kuvattu projektin tuotosten tilanne tarkastusajankohtana 13.8.2007 Lahdessa.

Tavoite	Tulos
Päivähoitopaikan hakeminen, tiedusteleminen ja tarjoaminen	Toteutettu, mutta sitä ei ole otettu käyttöön
Interaktiivinen sähköinen yhteydenpito kodin ja päivähoidon välillä	Valmis
Päivähoidon retki-, muistutus- ja muut tiedotteet vanhemmille	Valmis
Henkilökunnan sairastapaukset/sijaisen hakeminen	Toteutettu, mutta sillä ei ole ollut käyttötarvetta palvelun mahdollisten hyödyntäjien keskuudessa.
Päivähoitomaksun maksaminen	Ei toteutettu

Päijät-Hämeen liitto on myöntänyt projektille avustusta palvelujen toteutukseen JUPA-hankkeen kohdentamaa maakunnan kehittämisrahaa 67 450 euroa sekä muuta maakunnan kehittämisrahaa 26 980 euroa. Päijät-Hämeen liitto myönsi projektille jatkoaikaa kerran 31.12.2006 asti, koska projektin toiminnallinen käyttöönotto oli vielä kesken. Lisäksi Päijät-Hämeen liitto myönsi projektille maakunnan kehittämisrahaa joulukuussa 2006 JUPA-hankkeen kohdentamana 21 000 euroa sekä maakunnan liiton

omaa avustusta 8 400 euroa. JUPA-hankkeen myöntämän lisäavustuksen perusteita ei pystytty tarkastuksen yhteydessä selvittämään, koska hankkeen johtoryhmä oli päättänyt toimintansa jo vuotta aiemmin ja JUPA-hankkeella ei ollut enää virallista ohjausta. Epäselväksi jäi, mistä syystä avustusta myönnettiin nimenomaan Mobiilimuksu-projektille lisää, vaikka muissa JUPA-hankkeen alueprojekteissa varsinainen toteuttamistyö oli edelleen kesken osittain rahoituksellisista syistä.

Projektissa ei ole laadittu verkkopalvelua koskevaa henkilötietolain (523/1999) 10 §:n mukaista rekisteriselostetta eikä asiointijärjestelmää koskevaa viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) 18.1 §:n 2 kohdan mukaista tietojärjestelmäselostetta. Palvelu ei sisältänyt myöskään henkilötietolain 24 §:n mukaista informointia henkilötietojen käsittelystä.

Osaa projektissa toteutetuista palvelun toiminnallisuuksista ei otettu käyttöön, koska ne eivät soveltuneet suunniteltuihin prosesseihin. Syynä tähän nähtiin se, että projektissa ei tunnistettu riittävän selkeästi prosessin asettamia vaatimuksia. Projekti ei ole myöskään kuvannut palveluprosessejaan, joihin suunnitellut toiminnallisuudet oli tarkoitettu otettavaksi käyttöön. Tarkastushavaintojen perusteella Mobiilimuksu-palvelun määrittelyssä on ollut ongelmia, joihin JUPA-hankkeen johdon olisi pitänyt kiinnittää huomiota jo ennen Mobiilimuksu-projektin aloittamista. Mobiilimuksu-palvelu ei ollut suoraan sidoksissa JUPA-hankkeen ensimmäisen vaiheen prosessityöhön. Tarkastuksen aikana ei ole esitetty erityisiä perusteluita palvelun valinnalle JUPA-hankkeen toisessa vaiheessa toteutettavaksi palveluksi. Sisäasiainministeriön 23.3.2005 tekemässä Mobiilimuksu-palvelua koskevassa päätöksessä oli samansisältöiset perustelut kuin muissakin valintapäätöksissä.

Mobiilimuksu-palvelun toteutusta ja siten sen palveluostoja ei ole kilpailutettu, vaan toteutuksen on hoitanut Quickclic Finland Oy, joka sittemmin on myynyt TietoEnator Oyj:lle terveydenhuollon ja sosiaalitoimen vuorovaikutteisiin ja langattomiin viestintäpalveluihin erikoistuneen liiketoiminnan, johon kuului myös Mobiilimuksu-palvelu. Hankintamenettelyä voidaan pitää silloisen julkisista hankinnoista annetun lain (1505/1992, jäljempänä hankintalaki) 5.1 §:n vastaisena. Lisäksi alueiden kehittämistoimenpiteiden rahoituksesta annetun valtioneuvoston asetuksen (1225/2002) 7 §:ssä edellytetään hankintalain noudattamista hankkeiden kokonaiskustannusten kohtuullisuuden varmistamiseksi. Päijät-Hämeen maakuntahallituksen 18.4.2005 päätöksen mukaan myönnetyn avustuksen käytössä on noudatettava valtionavustuslakia (688/2001) ellei alueiden kehittämislaisissa (602/2002) tai alueiden kehittämistoimenpiteiden rahoituksesta annetussa valtioneuvoston asetuksessa (1225/2002) toisin säädetä. Lisäksi avustusehdoissa todetaan, että projektin toteuttamisessa on

otettava huomioon sisäasiainministeriön antamat ohjeet maakunnan kehittämisrahan käytöstä (SM-2003-03789/Ha-6). Sisäasiainministeriön ohjeen mukaan kaikissa hankkeissa, joissa julkinen tuki ylittää 50 % kokonaiskustannuksista, on noudatettava hankintalakia. Kilpailuttamisvelvoite ei ole toteuttajasidonnainen, eli se koskee kaikkia toteuttajia (julkis- ja yksityisoikeudelliset oikeushenkilöt ja luonnolliset henkilöt).

Päijät-Hämeen liitto on perustellut kilpailuttamatta jättämistä valtion hankinnoista annetun asetuksen (1416/1993) 4 §:n suorahankintasäännöksillä. Tätä asetusta sovelletaan kuitenkin vain valtion viranomaisten tekemiin hankintoihin, jolloin asetuksen soveltaminen ei voi tulla kysymykseen Mobiilimaksu-palvelun kaltaisissa kuntayhtymän tekemissä hankinnoissa. Lisäksi Lahden kaupunkiseudun seutuhallinto on ilmoittanut sisäasiainministeriölle projektihakemuksessaan, että hankinta tullaan kilpailuttamaan. Hakemuksen mukaan teknisen ratkaisun hankinta kokonaisuutena sisältää myös työn osuuden, ja kokonaisuus on arvioitu ostopalveluina budjetissa 93 000 euroksi.

Päijät-Hämeen liitto on vedonnut myös sisäasiainministeriön ohjeeseen, jonka mukaan yhteishankkeessa toteuttajien tarjoamia palveluita ei välttämättä tarvitse kilpailuttaa. Tarkastuksessa ei kuitenkaan ilmennyt, että projekti olisi ohjeessa tarkoitettu yhteishanke, vaan Quickclie Finland Oy on laskuttanut normaalisti palveluostoina suoritettavat tehtävät. Päijät-Hämeen liitto esittää, että Quickclie Finland Oy on mainittu Lahden kaupunkiseudun seutuhallinnon sisäasiainministeriölle toimitetussa projektihakemuksessa yhtenä toteuttajatahona. Sisäasiainministeriön tarkastusvirastolle toimitetussa hakemusasiakirjassa ei kuitenkaan löydy mainintaa muusta kuin kunnallisesta yhteistyöstä alueella. Niin ikään Päijät-Hämeen liitto toteaa, että kyse on liikeidean kehittämisestä yhteistyössä laajan käyttäjäkunnan tarpeisiin ja jo kehitetyn liikeidean kilpailuttaminen on vastoin keksijän oikeuksia.

Liiton esittämää selvitystä ei voida pitää kestäväenä, koska esitetyn mallin mukaisesti julkisen hallinnon kaikki sähköiset palvelut ovat uusia palveluita, joita ei tarvitsisi kilpailuttaa. Mobiilipalveluiden kehittäminen tapahtui kilpailuilla markkinoilla, eikä tarkastuksen yhteydessä ole tuotu esiin mitään sellaista seikkaa, joka tekisi toteutetusta palvelusta mobiilipalveluna poikkeavan muista markkinoilla olevista vastaavatyypisistä palveluista.<sup>24</sup> Yksiselitteisesti tälläkin perusteella palveluhankinta olisi pitänyt kilpailuttaa hankintalain sekä tukiehtojen mukaisesti. Päijät-Hämeen

---

<sup>24</sup> Esimerkiksi Oulun kaupungin toteuttamassa Oulu Innovaatioympäristö -hankkeessa on toteutettu JUPA-hankkeesta erillään Mobiilimaksu-projektissa käyttöönottamatta jäänyt vastaavatyypinen sijaisrekrytointipalvelu.



maakuntahallituksen 18.4.2005 tekemä päätös ei myöskään sisällä sisäasiainministeriön yhteishankepäätökselle asetettuja sisällöllisiä muotovaatimuksia. Päijät-Hämeen liiton esittämä jälkikäteinen kanta yhteishankkeesta on siten tältäkin osin perusteeton.

Sisäasiainministeriön 23.2.2005 Mobiilimukuksu-projektia koskevan Lahden kaupunkiseudun seutuhallinnolle osoittaman päätöksen mukaan maakunnan liiton tehtävänä on tehdä projektia koskevat tarkastukset sekä lopulliset päätökset hyväksyttävistä kustannuksista niille myönnetyn rahoituksen puitteissa. Sisäasiainministeriön 23.2.2005 tekemän ja Päijät-Hämeen liitolle kohdistaman maakunnan kehittämiserästä koskevan maksatuspäätöksen mukaan liiton sisäisestä tarkastuksesta vastaavan yksikön tulee varmistaa, että päätöksentekoa ja seurantatietojen tallentamista koskevat menettelyt toimivat liitossa asianmukaisesti ja seurantatiedot ovat luotettavat. Samassa päätöksessä todetaan, että liiton on toteutettava tarpeelliset toimenpiteet valvonnan yhteydessä tai muutoin paljastuneiden väärinkäytösten selvittämiseksi ja oikeudettomasti maksettujen varojen takaisinperimiseksi. Liiton on sisäasiainministeriön tekemän maksatuspäätöksen ehtojen mukaan rikolliseksi epäillyissä tapauksissa myös ryhdyttävä toimenpiteisiin syytteen nostamiseksi rikoksiin syyllisiksi epäiltyjä vastaan. Liiton on rahoituspäätöksen ehtoihin kirjoitettava alueiden kehittämislain 32 §:n mukaiset perusteet takaisinperinnälle ja 35 §:n säännös mahdollisuudesta korottaa takaisinperittävää määrää sekä valtionavustuslain 24–25 §:n mukaiset perusteet koron ja viivästyskoron maksuvelvollisuudelle. Näitä ei ole mainittu Päijät-Hämeen liiton maakuntahallituksen 18.4.2005 tekemässä päätöksessä.

Sisäasiainministeriön ja Päijät-Hämeen liiton välille on syntynyt julkisoikeudellinen oikeussuhde alueiden kehittämislain (602/2002) 20.1 §:ssä tarkoitetun maakunnan kehittämiserän maksatuspäätöksessä, joka on annettu Päijät-Hämeen liitolle käytettäväksi Lahden kaupunkiseudun seutuhallinnon hallinnoimaan Mobiilimukuksu-projektiin. Avustuksen myöntäjän ja saajan välinen julkisoikeudellinen oikeussuhde on syntynyt puolestaan Päijät-Hämeen liiton ja Lahden kaupunkiseudun seutuhallinnon välille. Sisäasiainministeriön päätösten ja syntyneiden julkisoikeudellisten oikeussuhteiden johdosta Päijät-Hämeen liitto on ollut vastuussa tekemästään avustuspäätöksestä sekä sen toimeenpanosta.

Tarkastushavaintojen mukaan Mobiilimukuksu-projektille asetettuja hankintoja koskevia ehtoja ei ole noudatettu projektin keskeisten palveluostojen osalta. Päijät-Hämeen liiton toimintaa ei voida pitää tässä asiassa sille uskotun viranomaistehtävän kannalta katsottuna asianmukaisena. Maakunnan liiton tehtävänä on huolehtia siitä, että jo hakemusvaiheessa on selvitetty hankkeeseen osallistuvien toimijoiden roolit ja vastuut sekä tehtävien hankintojen lainmukaisuus ja että ne on esitetty annettujen ohjeiden

mukaisesti. Päijät-Hämeen liitto on lisäksi viitannut hankintoja koskeviin säännöksiin, joiden soveltamisalaan ei kuulu kunnallinen hankintatoimi.

Tarkastuksessa ilmeni, että projektissa toteutetun Mobiilimaksu-palvelun kaikki oikeudet mukaan lukien immateriaalioikeudet on annettu TietoEnator Oyj:lle. Lahden kaupunkiseudun seutuhallinto on puolestaan tehnyt Lahden tiede- ja yrityspuisto Oy:n kanssa sopimuksen, jonka perusteella Mobiilimaksu-palvelun omistusoikeus kuuluu Lahden tiede- ja yrityspuistolle. Maakunnan kehittämisrahan saajana on kuitenkin Lahden kaupunkiseudun seutuhallinto. Tarkastushavaintojen perusteella tuen kohteena olleen palvelun omistus- tai hallintaoikeudet näyttäivät luovutetun alueiden kehittämislain (602/2002) 32.1 §:n 6 kohdan vastaisesti muulle kuin avustuksen saajalle viiden vuoden kuluessa avustuksen maksamis-päivästä.

Tarkastushavaintojen johdosta TietoEnator Oyj ja Lahden tiede- ja yrityspuisto Oy tarkensivat sopimustaan 23.8.2007 täsmennyksellä siten, että palvelun hallintaoikeus säilyy Lahden tiede- ja yrityspuistolla. Täsmennys ei kuitenkaan tuonut muutoksia omistusoikeuteen, joka sekin on oltava lain sanamuodon perusteella avustuksen saajalla. Päijät-Hämeen liitto on vedonnut siihen, että kyse on ollut muutoseikasta, jolla Lahden kaupunkiseudun seutuhallinto on siirtänyt kolme päivää rahoituspäätöksen jälkeen omistusoikeuden Lahden tiede- ja yrityspuisto Oy:lle. Maakunnan liiton esittämällä näkemyksellä ei ole tässä yhteydessä merkitystä, koska luovutusta ei voida tehdä ennen tai jälkeen rahoituspäätöksen, vaan omistus- ja hallintaoikeuden on oltava avustuksen saajalla viisi vuotta avustuksen viimeisen osuuden maksamis-päivästä. Lisäksi toteutetun palvelun omistusoikeudet on siirretty vielä edelleen Quickclit Finland Oy:lle.

Edellä mainittujen avustuksen käyttöön liittyvien lain vastaisten menettelyjen ja tukiehtojen vastaisuuden johdosta sisäasiainministeriön tulee ryhtyä alueiden kehittämislain 33 §:n nojalla välittömästi toimiin myönnetyn avustuksen takaisinperinnän edellytysten selvittämiseksi. Lisäksi sisäasiainministeriön tulisi ryhtyä toimiin maakunnan liiton asiassa vastuullisten toimijoiden virkavastuuta koskevien kysymysten selvittämiseksi. Tässä tarkoituksessa tarkastusvirasto on lähettänyt asiaa koskevan selvityspyynnön 5.10.2007 sisäasiainministeriölle, johon ministeriön tuli vastata 31.12.2007 mennessä. Sisäasiainministeriön alueiden kehittämisosasto<sup>25</sup> ei ole ryhtynyt selvittämään asiaa määräaikaan mennessä. Hallintoviranomainen ei ole kiinnittänyt asiassa huomiota hyvän hallinnon edellyttämään asian käsittelyn viivytyksettömyyden vaatimukseen.

---

<sup>25</sup> Työ- ja elinkeinoministeriössä 1.1.2008 aloittanut alueiden kehittäminen - yksikkö.

Päijät-Hämeen liitto ei ole kiinnittänyt huomiota avustusten käytön tarkempaan kohdentamiseen, jotta tukien maksatusketju ja käyttö olisi selkeää. Avustukset tulisi myöntää suoraan hankkeen tosiasialliselle toteuttajalle. Lisäksi maakunnan liiton hankkeelle nimeämän valvojan tehtäviin kuuluu virkavastuulla huolehtia siitä, että projektissa noudatetaan myönnetyn avustuksen mukaisia tukiehtoja.

Mobiilimaksu-palvelu on otettavissa käyttöön myös muualla. Epäselvien omistusjärjestelyjen sekä tuotteen kaupallistamisen vuoksi tuotetun palvelun ei voida katsoa palvelevan JUPA-hankkeessa asetettua tavoitetta palvelun saattamisesta yleiseen käyttöön.

### 3.1.6 Projektien arviointia koskeva konsultointipalvelu

JUPA-hankkeen johtoryhmän päätöksen mukaisesti sisäasiainministeriö kilpailutti hankkeen alueprojektien työn arvioinnin. Tarjouspyyntö asiasta jätettiin 24.2.2005. Hankkeen projekteja tuli arvioida kahdesta näkökulmasta: 1) uusien toimintamallien ja palveluiden käyttöönottojen onnistumisista tieto- ja viestintätekniikkaa hyödyntämällä sekä 2) uusien palveluiden hyödyn mittaaminen sovitulla tuottavuusmittareilla. Tarjouskilpailun voitti Efeko Oy.

Käyttöönottoprojektien arviointi aloitettiin keväällä 2005 samaan aikaan, kun projektit aloittivat omaa työtänsä. Tarkastuksessa ilmeni, että projekteissa koettiin yleisesti arvioinnin hidastaneen niiden toteutustyötä ja sitä pidettiin ennenaikaisena. Tarkastuksen mukaan arviointityö jäi pin-tapuoliseksi kuvaukseksi projektien työskentelystä. Arvioinnissa syntyneet palvelujen kustannus-hyötyanalyysit jäivät teoreettiseksi siitä syystä, että palveluilla ei ollut vielä käyttäjiä tai ne eivät olleet vielä valmiita käyttöönotettaviksi.

Konsulttien arvioinnissa tultiin siihen lopputulokseen, että palvelut ovat toimivia ja muodostavat hyvän lähtökohdan niiden siirrettävyydelle. Suoritetujen tarkastuskäyntien yhteydessä joulukuun 2006 ja elokuun 2007 välillä ilmeni kuitenkin, että suurin osa käyttöönottoprojektien palveluista oli edelleen tavoiteasetantaan nähden keskeneräisiä ja palveluiden tekniseen siirrettävyyteen ei ole kiinnitetty riittävästi huomiota palveluita kehitettäessä. Palvelut oli toteutettu pääosin teknisiin alustoihin sidotusti, jolloin siirrettävyydelle ei ole tosiasiallisia ja hyötyyn nähden tarkoituksenmukaisia mahdollisuuksia.

Konsulttien arvioinnissa todettiin lisäksi, että verkkopalveluissa hyödynnetään laajasti eri viranomaisten tietojärjestelmiä ja että verkkopalvelut on toteutettu asiakaslähtöisesti ja ne ovat helppokäyttöisiä. Tarkastusta suorittaessa ei havaittu, että JUPA-hankkeen projekteissa olisi hyödynnet-

ty laajasti eri viranomaisten tietojärjestelmiä tai että asiakaslähtöisyys ja helppokäyttöisyys olisi varmistettu luotettavilla menettelyillä. Konsulttien arviolle ei näytä tarkastuksen mukaan olevan tosiasiallista todennettavissa olevaa pohjaa.

Kun otetaan huomioon arviointiajankohta, projektien tilanne sekä projektien tavoiteasetannan epämääräisyys, konsulttien tekemällä arvioinnilla ei ole ollut kestäviä perusteluita. Tarkastuksen mukaan alueprojektien arviointia ei toteutettu taloudellisesti tarkoituksenmukaisella tavalla ja sen toteuttamisajankohta oli liian aikainen.

### 3.1.7 Hankehallinta

Tietoyhteiskuntaohjelman ministeriryhmä käsitteli 13.5.2004 kokouksessaan JUPA-hanketta. Ministeriryhmässä korostettiin, että valtionhallinnon palvelut on myös huomioitava JUPA:n kokonaisuudessa. Lisäksi vanhuspalvelujen kohdalla painotettiin, että omaiset voivat hoitaa Internetin kautta toisella paikkakunnalla asuvien vanhempiensa ja muiden iäkkäiden sukulaistensa asioita. Oppivelvollisuuden osalta ministeriryhmässä pidettiin tärkeänä kodin ja koulun välisen yhteydenpidon mahdollistamista sähköisenä. Myös käyttäjien arjen helpottamista pidettiin tärkeänä. Suoritetussa tarkastuksessa kuitenkin havaittiin, että ministeriryhmän tekemiä linjauksia oli otettu vain vähäisessä määrin huomioon, kuten vanhustenhuollon projektissa toteutetut muutamat toiminnallisuudet.

JUPA-hankkeeseen valittujen projektien laadunvarmistuksessa on ollut monin paikoin puutteita eikä sitä ole toteutettu systemaattisesti. Kuten edellä on ilmennyt, projektisuunnitelmissa asetettuja tavoitteita palvelujen toiminnallisuuksista on pystytty toteuttamaan vain osittain. Tämä osoittaa sen, että hankkeessa ei ole pystytty asettamaan realistisia tavoitteita toteutettaville palveluille. Hankkeen alueprojektien projektisuunnitelmista puuttuivat pääosin kokonaistyömääräarviot ja eri vaiheiden työmääräarviot sekä laatutavoitteet ja arviointikriteerit. Alueprojektien aikataulua ei ole määritelty yksityiskohtaisesti ja riskiarvioinneissa ei ollut kuvattu toimenpiteitä riskien hallitsemiseksi. Projekteilla ei ollut yhtenäistä projektinhallintamallia eikä systeemityömenetelmiä. Myös projektien systeemi-työn mallintamis- ja kuvausvälineet ovat poikenneet toisistaan.

Käyttöönottoprojektien tuotosten dokumentaatio on ollut vaihtelevaa, tai se on puuttunut kokonaan suunnittelun ja toteutuksen systemaattisina tuotoksina.

Ennen käyttöönottoprojektien käynnistymistä tuotettujen verkkopalveluiden prosessikuvaukset ovat jääneet pääosin vain kuvausasteelle ilman muutoksien kuvaamista, jolloin todelliset toimintamalleja ja tuottavuuden

parantumista kuvaavat muutokset ovat jääneet lähes kokonaan vaille tiedollista pohjaa. Osa projektien palveluiden toteutuksesta on kilpailutettu, osin ne on tehty suoraan hankintoina IT-toimittajilta, ja osa palveluista on tuotettu kuntien omana työnä.

Hankkeella ei ole ollut hankintamenettelyjen yhtenäistä ohjausta. JUPA-hankkeen alueprojekteissa toteutettavien palveluiden hankintavaiheessa ei ole kiinnitetty huomiota palveluiden siirrettävyyteen. Näin ollen kehitetyt palvelut joudutaan hankkimaan myöhemmin pääosin uudestaan, mikäli palveluita halutaan hyödyntää esimerkiksi muissa kunnissa. Suomen kuntaliiton tarkastuskertomusluonnoksesta antamassa palautteessa todetaan, että vaikka tulosten monistettavuus oli yksi hankkeen tavoitteista, ei tätä juurikaan otettu huomioon toteutuksessa, kuten esimerkiksi kytketty rahoitusta palveluiden levittämisen edistämiseen tai varattu osaa rahoituksesta palveluiden monistamista varten.

Palveluiden toiminnallisia vaatimuksia ei ole missään vaiheessa priorisoitu aikatauluihin, eikä myöskään taloudellisiin tai henkilöresursseihin nähden. Palvelujen toimintojen toteutus ei ole ollut suunnitelmallista ja järjestelmällistä hankkeen kautta ohjattua. Palvelut eivät olleet myöskään kaikilta osin oman toimialueensa uusia palveluita. JUPA-hanke on edistänyt jonkin verran alueellista yhteistyötä lähinnä hankkeessa järjestettyjen seminaarien, koulutusten ja työpajojen aikana.

JUPA-hankkeen johtoryhmä lopetti toimintansa vuoden 2005 lopussa huolimatta siitä, että hankkeen alueprojektien työ oli pääosin vasta alkuvaiheessa. Perusteluna tälle esitettiin sitä, että hankkeen asettamiskirjeessä sille asetettu määräaika päättyi 31.12.2005. Hankkeen systemaattisen ohjauksen päättyminen vuoden 2005 lopussa on osaltaan vaikuttanut siihen, että verkkopalveluiden toteuttaminen viivästyi yli kaksi vuotta tai että niitä ei voitu ottaa halutussa laajuudessa käyttöön lainkaan.

Valtioneuvoston kanslia asetti lokakuussa 2005 työryhmän, jonka tehtävänä oli laatia esitys kuntien tietohallintoyhteistyötä vahvistavan toimijan (KuntaIT) perustamiseksi. Työryhmän loppuraportin mukaan selvitystyötä seuranneen KuntaIT-hankkeen tehtäviin kuului JUPA-hankkeen jatkotoimenpiteiden loppuunsaattaminen. Tarkastuksen perusteella KuntaIT-hankkeessa JUPA-hankkeen loppuunsaattamista ei priorisoitu, vaan työssä keskityttiin KuntaIT-yksikön perustamiseen. KuntaIT-hanke toimi sisäasiainministeriössä 1.2.2006–31.08.2006, jonka tuloksena KuntaIT-yksikkö perustettiin.

KuntaIT-yksikön toimintasuunnitelman 2007–2008 mukaan päättyneen JUPA-hankkeen projektien tuotoksia hyödynnetään mahdollisuuksien mukaan seuraavasti:

- valmistuneet tekniset komponentit kerätään yhteiseen tiedostopalvelimeen ja annetaan kuntien käytettäväksi käyttöoikeusrajoitusten sallimissa puitteissa;
- valmistuneet integraatio- ja rajapintakuvaukset ja -toteutukset annetaan kuntien käytettäväksi sekä rajapintojen hyödyntämistä tuetaan tarvittaessa;
- syntyneiden kuvausten ja määritysten tulokset julkaistaan ja niitä ylläpidetään, jonka avulla edesautetaan syntyneiden käytäntöjen levittämistä.

Toimintasuunnitelman mukaan JUPA-hankkeen tuotosten levittäminen oli tarkoitus tehdä vuoden 2007 puoliväliin mennessä. JUPA-hankkeen tuotokset olivat sisäasiainministeriön ylläpitämällä Jupa.fi-sivustolla. Kuitenkin sivusto poistettiin käytöstä vuoden 2007 puolivälissä, jolloin hankkeen aineisto ei ollut enää yleisesti saatavilla. Tarkastuksen perusteella JUPA-hankkeen tuotoksia ei ole levitetty aktiivisesti. Tarkastuksessa ilmeni ainoastaan, että Pohjois-Karjalassa oli hyödynnetty päivähoiton rajapintakuvaus- ja päivähoitohakemuslomakkeen toteutuksessa. Tätäkin työtä KuntaIT-yksikkö avusti 20 000 eurolla.

## 3.2 Laajakaistan rakentamis- ja tukihankkeet

### 3.2.1 Kansallisen laajakaistastrategian tavoitteet

Kansallisessa laajakaistastrategiassa todetaan, että laajakaistamarkkinat kehittyvät pääosin markkinaehtoisesti. Laajakaistastrategian julkiseen rahoitusosuuteen käytetään valtion, kuntien ja EU:n rahoitusta. Alueellisista tekijöistä ja kysynnästä riippuu, mitkä ovat kullakin alueella teknistaloudellisesti sopivimpia vaihtoehtoja nopeiden tiedonsiirtoyhteyksien tarjontaan. Strategian mukaan sen mukaiset yhteiskunnan toimenpiteet ovat teknologianeutraaleja, jolla pyritään varmistamaan erilaisten laajakaistateknologioiden rinnakkainen kehittyminen ja keskinäinen kilpailun.

Laajakaistastrategian tavoitteina oli, että laajakaistayhteyksien nopeus, laatu ja hinta ovat mahdollisimman tasavertaisia koko maassa. Strategias- sa todetaan, että aluerakenteellisista, teknisistä ja kaupallisista syistä ne kuitenkin vaihtelevat maan eri osissa.

Valtioneuvoston periaatepäätöstä (Vnp 29.1.2004) kansallisen laajakaistastrategian toteuttamista koskevassa täydentävässä päätöksessä (3.2.2005) todetaan seuraavaa: "Kehittämisohjelman mukainen valtion ra-

hoitus voidaan toteuttaa valtion määrärahakehysten puitteissa, niitä tarvittaessa uudelleen kohdentaen. Julkisten varojen käyttö laajakaistatarjonnan edistämiseen voi aiheuttaa markkinoille ongelmia. Tuen käytöstä laadittuja ohjeita on syytä tarkoin noudattaa, ja niiden noudattamista on seurattava. Myös teleyritysten tietoisuutta ohjeista on lisättävä, jotta julkisen tuen mahdollisuus ei aiheuta markkinoilla epävarmuutta ja vääriä odotuksia. Niin ikään on syytä seurata kuntien toimintaa siltä osin, kuin ne viestintäinfrastruktuuria rakentaessaan ja tarjotessaan saattavat toimia teleyrityksinä. Tällöin niiden on noudatettava teleyrityksiä koskevaa lainsäädäntöä. Samassa yhteydessä on arvioitava, edistääkö vai haittaako kunnallisten verkkojen rakentaminen viestintäverkoston kokonaiskehitystä pitkällä tähtäyksellä. Hallitus katsoo, että kansallinen laajakaistastrategia on perusteiltaan oikea. Laajakaistamarkkinat kehittyvät jatkossakin pääosin markkinaehtoisesti. Parhaiten tätä osoittaa se, että Suomessa on strategiaa toteutettaessa saavutettu maailman suurin laajakaistan kasvu."

Kansallisesta laajakaistastrategiasta päättäessään 29.1.2004 hallitus hyväksyi toimeenpantavaksi 50 toimenpidettä sekä tarkentavalla periaatepäätöksellä 3.2.2005 yhdeksän lisätoimenpidettä ja linjaukset panostusten lisäämiseksi kiinteän verkon laajakaistaa täydentävien sekä sen kanssa joustavasti yhteen toimivien, mobiilien laajakaistaratkaisujen kehittämiseen. Valtioneuvosto edellytti lisäksi sisältö- ja palvelutuotannon kehityksen vauhdittamista sekä kilpailun esteiden poistamisesta.

### 3.2.2 Laajakaistatyöryhmä

Liikenne- ja viestintäministeriö asetti 2.12.2003 strategian ollessa vielä valmisteltavana työryhmän, jonka oli määrä seurata strategian mukaisten toimenpiteiden edistymistä ja raportoida siitä säännöllisesti valtioneuvostolle. Työryhmän toimikausi päättyi 28.2.2007. Työryhmän kokoonpanossa oli eri hallinnonalojen ja edunvalvontatahojen edustajia. Työryhmässä ei ollut virallista tietoyhteiskuntaohjelman edustajaa. Tietoyhteiskuntaohjelmaan kuuluneessa tietoyhteiskuntaneuvostossa ja sen eri jaostoissa oli mukana laajakaistastrategian seurantaryhmään kuuluneita jäseniä. Tarkastuksessa ei kuitenkaan havaittu, että tällä olisi ollut toimintaa ohjaavaa merkitystä.

Laajakaistastrategian toteuttamisen yhteys tietoyhteiskuntaohjelman organisointiin ja toimintaan ei ollut tarkastushavaintojen mukaan kovinkaan selkeä. Niin organisoinnissa kuin strategian ja ohjelman tavoitteissa oli havaittavissa päällekkäisyyksiä ilman selkeää vastuunjakoa. Tarkastuksen perusteella voidaan lisäksi todeta, että laajakaistastrategia olisi hankkeen

organisoinnin näkökulmasta tarkasteltuna mitä ilmeisimmin tullut toteutetuksi ilman tietoyhteiskuntaohjelmaakin.

Tietoyhteiskuntaohjelman ja laajakaistastrategian toteuttamisen organisointi herätti keskustelua jo niiden käynnistymisvaiheessa.<sup>26</sup> Muun muassa valtioneuvoston kanslian liikenne- ja viestintäministeriölle osoitetussa lausunnossa 2.1.2004 (1640/49/2003) todetaan, että strategiassa on toimenpiteenä 48 mainittu laajakaistastrategian seurantaryhmän perustaminen. Suora lainaus lausunnosta: "Jostain syystä ryhmä on perustettu jo ennen strategian hyväksymistä eikä ryhmässä ole kuntasektorin ja kaikkein ongelmallisimpien alueiden edustajia. Ryhmässä ei myöskään ole edustettuna pääministerin johtamaa hallituksen tietoyhteiskuntaohjelmaa, vaikka suuri osa strategian toimenpiteistä on samoja kuin tietoyhteiskuntaohjelmassa." Valtioneuvoston kanslian lausunnon mukaan toimenpiteiden seuranta ja raportointi kahtena eri kokonaisuutena eivät ole tarkoituksenmukaisin tapa organisoida toimintaa. Myös tarkastuksen perusteella voidaan päätyä siihen näkemykseen, että toteutetulle päällekkäiselle organisoitavalle ei löydy perusteita. Vaikka päällekkäisyys oli ilmeinen, ja se havaittiin seurantamenettelyjä käynnistettäessä, ei tällä ollut vaikutusta ohjelman ja strategian ohjausmallien toteutukseen.

Toimintojen organisoinnissa ilmenneistä ongelmista seurasi, että laajakaistan leviämistä seurasi kaksi eri ryhmää omilla päällekkäisillä toimenpiteillään. Tietoyhteiskuntaohjelmaan laajakaistan seuranta varten oli perustettu oma jaostonsa ja liikenne- ja viestintäministeriössä oli oma seurantaryhmä. Pääministeri Vanhasen I hallituksen strategia-asiakirjan mukaan tietoyhteiskuntaohjelman avulla oli tarkoitus koordinoita valtionhallinnon toimenpiteitä horisontaalisesti, jotta voidaan varmistua muun muassa siitä, että toimenpiteet tukevat toisiaan eivätkä ole päällekkäisiä tai keskenään ristiriidassa. Tarkastuksen mukaan tietoyhteiskuntaohjelmassa rakennettiin päällekkäisiä toimintoja ainakin laajakaistan ja siihen liittyvien muiden tavoitteiden osalta. Tietoyhteiskuntaohjelman mukaan laajakaistastrategian toteuttaminen oli osa ohjelmaa. Kuitenkaan toteutetun organisoinnin perusteella ei tähän johtopäätökseen voida päätyä.

Tarkastuksessa saadun käsityksen mukaan tietoyhteiskuntaohjelmaa ja laajakaistastrategiaa ei organisoitu tarkoituksenmukaisella tavalla eikä

---

<sup>26</sup> *Opetusministeriön kertomusluonnoksesta antaman palautteen mukaan opetusministeriö oli 9.1.2004 antamassaan laajakaistastrategiaa koskeneessa lausunnossa liikenne- ja viestintäministeriölle todennut, että valmistelussa olevaan ohjelmaan oltiin sisällyttämässä samoja asioita ja määrärahoja, joita sisältyi jo siinä vaiheessa hallituksen strategia-asiakirjassa hyväksytyyn tietoyhteiskuntaohjelmaan. Opetusministeriö ei pitänyt sitä tarkoituksenmukaisena.*



toimenpiteiden todellista seuranta suoritettu tehokkaasti ja luotettavasti. Tarkastushavaintojen mukaan laajakaistastrategian seuranta perustui eri ministeriöiltä ja toimijoilta koottuihin tietoihin siten, että niiden paikkaansa pitävyyttä ei millään tavalla varmistettu. Strategian toteuttamisessa ei kiinnitetty riittävästi huomiota kustannusten arviointiin, niiden seurantaan ja valtion taloudenhoidon kannalta edullisiin ratkaisuihin. Lisäksi tarkastuksen perusteella näyttää siltä, että seurantaryhmän raporteissa<sup>27</sup> todettiin varsin kevein perustein<sup>28</sup> suoritettujen toimenpiteiden valmistuminen kuitenkin varmistamatta toimenpiteiden todellista tilaa.

Koska laajakaistastrategian seurantaryhmä ei seurannut julkisen tuen käyttöä laajakaistaverkon rakentamiseksi, joutui Valtiontalouden tarkastusvirasto tekemään tarkastuksen yhteydessä kartoituksen julkisen rahoituksen käytöstä kyseiseen tarkoitukseen. Kartoituksen mukaan laajakais- taverkon rakentamiseen on käytetty julkista rahoitusta mukaan lukien kuntien rahoitusosuudet noin 25 miljoonaa euroa. Laajakaistastrategiassa tehdyt epäselvät linjaukset ja julkisen tuen käytön seurannan puuttuminen ovat johtaneet virheellisiin ja ristiriitaisiin käsityksiin julkisen tuen käytöstä laajakaistaverkon rakentamisessa. Tietoyhteiskuntaohjelman yhteydessä toimineen tietoyhteiskuntaneuvoston vuoden 2005 raportissa hallitukselle esitettiin ristiriitaisia tietoja tukien käytöstä siten, että raportin mukaan laajakaistan saatavuuden ja yhteysmäärien hyviin tuloksiin on päästy markkinaehtoisesti ilman ulkoisia tukia.<sup>29</sup> Toisaalta raportissa todetaan, että laajakaistaverkon rakentamiseen on käytetty yhteiskunnallisia tukia.<sup>30</sup>

Tarkastuksessa saadun näkemyksen mukaan erilaiset ja päällekkäiset seuranta- ja raportointikäytännöt sekä päällekkäiset toimenpiteet ja seurantaryhmät ovat olleet valtion taloudenhoidon kannalta tehottomia ja perusteettomia. Tietoyhteiskuntaohjelman ja laajakaistastrategian toteuttamisen välillä on tarkastuksen perusteella vaikea havaita selkeää ohjausvastuun jakoa.

---

<sup>27</sup> Esimerkiksi JUPA-hanke todettiin valmistuneen, vaikka alueprojektien toiminta oli strategian raportointia tehtäessä edelleen kesken.

<sup>28</sup> Sisäasiainministeriön tehtävänä oli seurata julkisesta tuesta annettujen ohjeiden soveltamista ja raportoida mahdollisista epäkohdista. Seuranta rajoittui kuitenkin vain yhteen suppeaan kyselyyn vuonna 2005 kesken strategian toteuttamisen, jonka perusteella seurantaryhmän raportissa toimenpide todettiin suoritetuksi.

<sup>29</sup> Tulevaisuuden verkottuva Suomi, tietoyhteiskuntaneuvoston raportti hallitukselle, helmikuu 2005, s. 29.

<sup>30</sup> Tulevaisuuden verkottuva Suomi, tietoyhteiskuntaneuvoston raportti hallitukselle, helmikuu 2005, s. 31–32.

Tarkastuksen mukaan liikenne- ja viestintäministeriö ei ole kiinnittänyt riittävästi huomiota vastaamansa hankkeen organisoinnin tarkoituksenmukaisuuteen, raportoinnin luotettavuuteen sekä tavoitteiden asettamisen lisäksi niiden toteuttamistapaan ja kustannuksiin.<sup>31</sup>

### 3.2.3 Laajakaistan rakentamishankkeet

Maakunnallisia laajakaistahankkeita ovat olleet rahoittamassa monet viranomaistahot. Näitä ovat Opetushallitus, TE-keskukset (maaseutuosasto) ja maakunnan liitot. Tarkastuksessa kävi ilmi, että laajakaistahankkeiden rahoittamisesta ei ollut olemassa mitään yhtenäistä kokonaisohjetta, vaan kussakin maakunnassa laajakaistahankkeiden rahoittaminen oli jätetty niiden itsensä selvitettäväksi. Näin rahoitusmalleja ja -tapoja on ollut useita. Tarkastuksessa käytyjen keskustelujen mukaan sisäasiainministeriön laajakaistahankkeiden rahoitusta koskeva niukka ohjeistus (laajakaistainvestointien rahoitusperiaatteet, 6.5.2004) tuli tarpeisiinsa nähden useissa tapauksissa liian myöhään. Laajakaistaa koskevat hankinnat tehtiin pääosin keskitetysti maakunnan liittojen kautta. Muutamissa maakunnissa rahoitus kanavoitiin yksittäisiin kuntiin ja osassa maakuntia rahoitus oli keskitetty maakunnan liiton kautta.

Pohjois-Karjalassa kunnat joutuivat itse kilpailuttamaan laajakaistahankinnat kilpailutuksesta tehdyn valituksen vuoksi, mistä syystä laajakaistan rakentaminen oli tarkastusajankohtana keväällä 2007 vielä kesken. Osa Pohjois-Karjalan kunnista on kilpailuttanut myöhemmin laajakaistatoteutukset uudelleen, ja lopputulos on ollut pääosin samanlainen kuin valitukseen johtaneessa yhteisessä laajakaistahankkeessa. Lapin alueella laajakaistan rakentamista hidasti niin ikään pitkä ja riitainen valitusprosessi maakunnallisen laajakaistahankkeen kilpailutuksesta. Tarkastuksessa kävi ilmi, että maakunnan liitoissa kilpailutus koettiin osin muodolliseksi, koska laajakaistan toteuttamisratkaisun voitti pääsääntöisesti aina se verkkooperaattori, joka omisti olemassa olevan runkoverkon.

Markkinaehtoisuutta koskevan vaatimuksen täytyminen osoittautui tarkastuksen yhteydessä vaikeaksi todentaa. Toiminnan lähtökohta kuitenkin oli, että markkinat hoitavat laajakaistan leviämisen ja että julkista tukea annetaan vain poikkeustapauksissa. Myöskään laajakaistastrategian seurantar ryhmässä ei käsitelty yksityiskohtaisesti laajakaistan rakentamiseen

---

<sup>31</sup> *Liikenne- ja viestintäministeriön kertomusluonnoksesta antaman palautteen mukaan se pyrki koordinoimaan maakuntien laajakaistastrategioiden laadintaa muun muassa järjestämällä koulutustilaisuuksia ja laajakaistaseminaareja kussakin maakunnassa.*

liittyvien julkisten tukien käyttöä. Laajakaistatukien kohdentamisessa ei siten voida sanoa olleen valtakunnallista koordinoitua eri rahoittajaosapuolien välillä. Kohdentamisen koordinoitua ja rahoituksen jakaminen hoidettiin alueellisesti muiden EU-ohjelmien puitteissa. Menettely johti osaltaan myös siihen, että eri rahoittajien laajakaistan rakentamiseen myöntämällä avustuksilla oli erilaiset ehdot. Esimerkiksi maa- ja metsätalousministeriön myöntämien tukien saamiseksi edellytettiin, että laajakaistaverkko pitää jäädä avustuksen saajan omistukseen (ns. 5 vuoden säännön mukaisesti). Samasta syystä myös markkinaehtoisuutta koskevien takaisinmaksuehtojen käyttö on ollut vaihtelevaa tai niitä ei ole käytetty kaikissa maakunnissa. Lisäksi syynä on ollut sisäasiainministeriön seurantamenettelyjen puuttuminen lähes kokonaan. Sisäasiainministeriö on tehnyt kevyttä avustusten käytön seuranta laajakaistastrategian toteuttamisen aikana vain kerran, mikä sekin oli vain osittaista, koska rahoitusta laajakaistahankkeiden rakentamiseen on myönnetty myös TE-keskusten maaseutuosastojen kautta.

Julkisen tuen avulla toteutettujen laajakaistaverkkojen rakentamisen yhteydessä verkko-operaattoreiden välillä ei näytä syntyneen useimmissa tapauksissa todellista kilpailua lainkaan, kun laajakaistaratkaisuna on hyödynnetty puhelinverkkojen nk. kuparilankatekniikkaa. Siinä keskittimet asennetaan olemassa oleviin puhelinkeskuksiin, josta laajakaistayhteyttä tarjotaan kuparilankayhteyttä pitkin loppukäyttäjille. Tarjouskilpailun on voittanut kullakin alueella pääsääntöisesti se verkko-operaattori, jonka omistuksessa olemassa oleva kiinteä puhelinverkko oli. Lisäksi tarkastuksessa ilmeni, että verkko-operaattorit nostivat markkinaehtoisuuden kriteereitä sen jälkeen kun selvisi, että laajakaistaverkon rakentamiseen on mahdollista saada julkista tukea.

Kainuussa ja Etelä-Savossa laajakaistayhteyden toteutus perustuu langattomaan WiMAX-tekniikkaan.<sup>32</sup> Muissa maakunnissa langatonta yhteyttä tarjotaan ainoastaan alueilla, joihin toisen verkko-operaattorin maakunnallinen WiMAX-toteutus ulottuu. Tämän lisäksi alueilla on jonkin verran yksittäisiä kunnallisia WiMAX-tekniikkaan perustuvia ratkaisuja.

---

<sup>32</sup> *Viestintävirasto on kertomusluonnosta koskevassa palautteessaan todennut, että "Nykyinen säädöspohja ei edelleenkään salli luvanhaltijoiden rakentaa WiMAX-verkkoja uudemman, mobiilikäytön mahdollistavaa standardin mukaisilla laitteilla. Mobiili-WiMAX -käyttö on katsottu luonteeltaan matkaviestinverkko-toiminnaksi, joka edellyttäisi viestintämarkkinalain nojalla valtioneuvoston myöntämää toimilupaa ennen, kuin tarkoitusta varten voidaan myöntää radiolupia. Säädöspuutteet eivät kaikilta osin edistä uusien teknologioiden käyttöönottoa eivätkä tue laajakaistastrategian tavoitteita, kuten markkinaehtoisuutta ja verkkojen välisen kilpailun edistämistä."*

Eräissä WiMAX-tekniikkaan perustuvan yhteyden toteuttaneissa maakunnissa koettiin, että Viestintävirastolla ei tuolloin laajakaistaa rakennettaessa ollut riittäviä valmiuksia käsitellä ja myöntää radiotaajuuksilupia WiMAX-ratkaisun hyödyntämiseksi. Tämä osaltaan hidasti laajakaistaverkon rakentamista.<sup>33</sup>

Saatujen tietojen perusteella harvaanasutuilla alueilla langattoman verkon rakentaminen on halvempaa puhelinlinjoja hyödyntävään nk. kuparilankatekniikkaan (DSL, Digital Subscriber Line) verrattuna. Kainuun maakunnassa tehdyn laajakaistakilpailutuksen tuloksena WiMAX-tekniikkaan perustuva laajakaistaratkaisu oli noin kolme kertaa halvempi kuin puhelinlinjaa hyödyntävä DSL-pohjainen ratkaisu.

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.

Tarkastuksen perusteella voidaan todeta, että maakunnallisten laajakaistatoteutusten yhteydessä ei pääosin syntynyt todellista kilpailua, vaan toteutus tapahtui olemassa olevien teknologioiden ehdoilla. Osassa maakuntia eri ratkaisuvaihtoehtojen valinnassa oli havaittavissa selvä sidos hallitsevassa asemassa olevaan verkko-operaattoriin ja sen toteuttamiin ratkaisumalleihin.

Maakunnissa tukeuduttiin aluksi osin siihen oletukseen, että Digitaalinen langaton @450-verkko tulee kattamaan ensi vaiheessa ne katvealueet, jotka ovat vaikeasti saavutettavissa maanpäällisillä ratkaisulla.<sup>34</sup> Myös lii-

---

<sup>33</sup> Viestintävirasto on kertomusluonnosta koskevassa palautteessaan todennut, että "Radiotaajuuksien käyttöoikeuksia koskevaa, vuodelta 2001 oleva lainsäädäntöä ei ole muutettu teknisen kehityksen myötä. Nykylainsäädännön mukainen prosessi on todennäköisesti hidastanut WiMAX-tekniikkaa käyttävien langattomien liityntäverkkojen rakentamista 3,5 GHz:n taajuusalueella. Laki radiotaajuuksista ja telelaitteista sekä sen nojalla annetut määräykset edellyttävät, että mikäli yksittäisen taajuusalueen käyttöä koskevalla määräyksellä voi olla huomattavia vaikutuksia viestintämarkkinoiden kehitykseen, taajuusalueen käyttösuunnitelma vahvistetaan valtioneuvoston toimesta. Markkinoiden kiinnostuksen kasvaessa 3,5 GHz:n taajuusaluetta kohtaan merkittävästi vuonna 2005, Viestintävirasto oli velvoitettu ennen käyttöoikeuksien myöntämistä selvittämään liikenne- ja viestintäministeriön kautta, aikooko valtioneuvosto ryhtyä tämän taajuusalueen osalta toimenpiteisiin. Vasta saatuaan ilmoituksen, että valtioneuvosto ei ryhdy sääntelemään taajuusalueen käyttöä, Viestintävirasto on voinut myöntää taajuusalueelle radiolupia."

<sup>34</sup> Liikenne- ja viestintäministeriön kertomusluonnoksesta antaman palautteen mukaan @450-verkko ei pelkästään tuo kohtuuhintaista laajakaistaa syrjäiseu-

kenne- ja viestintäministeriö antoi aluksi maakuntiin sellaista tietoa, että verkko tulee kattamaan jo ensivaiheessa katvealueet, jolloin maakuntien valitsemat laajakaistaratkaisut perustuivat osin tähän virheelliseen oletukseen. Koska @450-verkon rakentamista vaikeasti saavutettaville alueille ei tuolloin nähty kannattavaksi, päädyttiin liikenne- ja viestintäministeriössä myöhemmin siihen malliin, että verkko rakennetaan ensin suurimpiin kaupunkeihin ja taajamiin. Digitan tavoitteena on nyt, että verkon peitto kasvaa koko valtakunnan laajuiseksi vuoden 2009 loppuun mennessä.

Oireena laajakaistateknologian kehittämisessä ja levittämisessä olevista ongelmista voidaan mainita esimerkkinä sanomalehti Karjalaisessa 14.9.2007 ollut uutinen, jonka mukaan Nurmeksen kaupungissa ja Valtimon kunnassa pyritään suunniteltu @450-verkko saamaan käyttöön nopeutetulla aikataululla. Lapissa Posion kunta on tarttunut Digitan tarjoukseen, jossa kunta nopeutti langattoman laajakaistan tuloa maksamalla Digitalle korvausta ajalta, jolloin liittymien määrä on alle 150 kappaletta. Uutisen mukaan Nurmeksen ja Valtimo eivät kuitenkaan aio maksaa Digitalle Posion tapaan korvausta aikataulun nopeuttamisesta.

Laajakaistatyöryhmä on esittänyt loppuraportissaan arvioin strategian toteutumisesta. Työryhmä on todennut laajakaistastrategian tavoitteet saavutetuksi. Tavoitteiden saavuttamista se on tarkastellut lähinnä laajakaistaliittymien määrän perusteella ja alueellisen saavutettavuuden suhteellisella osuudella. Erityisen onnistuneena saavutuksena työryhmä piti laajakaistaliittymien lukumäärän kasvattamista (liittymien määrä noin 1,5 miljoonaa tammikuussa 2007), hintojen laskua ja alueellisen saatavuuden parantumista.

Tarkastuksen mukaan laajakaistastrategiassa ei otettu aikanaan selkeästi kantaa siihen, millä tavalla sen asettamiin tavoitteisiin olisi tullut pyrkiä. Julkisen tuen avulla tehdyt investoinnit haja-asutusalueiden laajakaistoihin osoittautunevatkin jatkossa turhiksi @450-hankkeen myötä. Julkisen keskustelun pohjalta näyttää siltä, että jo nyt nk. kuparilankatekniikka koetaan liian kalliiksi ylläpitää ja se ei palvele tarkoitustaan yhteysnopeuksien kasvaessa.

Laajakaistastrategiassa kiinnitettiin lähinnä huomiota laajakaistayhteyksien määrään sekä sen saavutettavuuteen, mutta ei tapaan, jolla tavoitteet saavutetaan. Tarkastuksen perusteella laajakaistastrategiaa ei toteutettu taloudellisesti tarkoituksenmukaisimmalla tavalla. Strategian tavoitteiden asettamisessa ei kiinnitetty riittävästi huomiota sisällölliseen toteuttami-

---

*duille, vaan sen lisäksi pitää edistää myös muiden langattomien verkkojen, kuten WiMAX- ja 3G-verkkojen, leviämistä.*

seen. Tämänkaltaisissa laajoissa hankkeissa tavoitteet eivät saisi olla pelkästään määrällisiä vaan tavoitteissa tulee ottaa huomioon myös laadulliset näkökohdat ja niiden toteutustapa.

Kansallisessa tietoyhteiskuntastrategiassa on asetettu tavoitteeksi vähintään 100 Mbps:n nopeus yleisimmäksi laajakaistanopeudeksi vuoteen 2015 mennessä. Jos päädytään siihen, että uusien nopeiden laajakaistayhteyksien leviämistä edelleen edistetään julkisen tuen avulla, tulee julkisen tuen käytön tällöin olla selkeästi koordinoitua ja yhden toimijan vastuulla. Tukikäytäntöjen tulee olla läpinäkyviä ja tukien käytön seurannan pitää olla jatkuvaa ja koordinoitua. Vastaisuudessa tietoyhteiskuntahankkeita ohjaavien ministeriöiden tulee kehittää seurantamenettelyitään sekä keskinäistä koordinoitua.

Tarkastuksessa havaittiin päällekkäisyyttä myös laajakaistayhteyksien kehittämistä koskevien tietojen tuottamisessa. Sekä Viestintävirasto että Tilastokeskus suorittavat laajakaistan markkinaseurantaa. Viestintävirasto perusteli tätä sillä, että Viestintävirasto kerää tiedot valvontaa varten ja Tilastokeskus tilastointia varten. Tarkastuksen perusteella nykyinen toimintamalli ei ole julkisen hallinnon tarkoituksenmukaisen toiminnan kannalta perusteltua. Tilastotietojen kerääminen tulee vastaisuudessa keskittää yhden viranomaisen vastuulle siten, että sen keräämiä tietoja voivat myös muut viranomaiset hyödyntää omassa toiminnassaan.<sup>35</sup>

### 3.2.4 Laajakaistan käyttöä tukevat hankkeet

Tietoyhteiskuntaohjelman ministeriryhmä on kokouksissaan 11.8.2004, 15.12.2004 ja 18.1.2005 käsitellyt maksuttomia, yleisölle tarjottavia päätelaitteita koskevia kysymyksiä. Ministeriryhmä piti asiaa tärkeänä, mutta ensisijaisesti kuntien tulisi vastata maksuttomien asiakaspäätteiden tarjoamisesta. Ministeriryhmä linjasi, että julkisten asiakaspäätteiden hankinta ja ylläpito on saatava osaksi normaalia toimintaa eikä siihen ole syytä suunnata korvamerkittyä rahaa. Ministeriryhmä ei keskustelujen lopputuloksena myöntänyt, jo aiemmin tehtyjen päätösten lisäksi, opetusministeriön esittämää 1,3 miljoonan vuotuista rahoitusta asiakaspäätelaitteiden kehittämiseen.

---

<sup>35</sup> *Viestintävirasto on kertomusluonnosta koskevassa palautteessaan todennut, että laajakaistatilastojen kerääminen yhden viranomaisen voimin on sinänsä kannatettava ehdotus. Viestintävirasto ja Tilastokeskus ovat jo tähän mennessä käyneet keskusteluja laajakaistatilastoista, mm. kerättävien tietojen määrittämisestä, joita on yhtenäistetty.*

Tietoyhteiskuntaohjelman lisärahoituksella hankittiin vuonna 2005 kirjastoille ja yhteispalvelupisteille 195 uutta asiakaspäättettä (5 %:n lisäys). Vuonna 2006 päätteitä hankittiin 330–340 kappaletta. Kokonaislisäys päätteiden määrään oli vuosina 2005–2006 noin 15 prosenttia.<sup>36</sup>

### *Yhteispalvelun tehostamishanke*

Sisäasiainministeriö on asettanut Yhteispalvelun tehostaminen -hankkeen, jonka toimikausi on 26.1.2006–31.12.2007. Hankkeen tavoitteena on turvata palvelujen saatavuus ja tehostaa toimintaa siirtämällä asiakaspalvelut yhteisesti annettavaksi ja parantamalla asiakaspalveluhenkilöstön käyttöä. Tässä tarkoitettuja asiakaspalvelutehtäviä ovat lähinnä asioiden vireille paneminen ja neuvonta. Pitemmän tähtäimen tavoitteena on, että asiakas saa päätöksen sähköisesti, postitse tai yhteisen asiakaspalvelupisteen kautta. Jo tietoyhteiskuntaohjelman ministeriryhmä kokouksessaan 5.8.2004 totesi valtion ja kuntien sähköiset yhteispalvelupisteet tärkeiksi. Lisäksi ministeriryhmä kävi keskustelua yhteispalvelupisteistä kokouksessaan 13.12.2005, jossa todettiin, että yhteispalvelupisteissä tulee hyödyntää tieto- ja viestintäteknikkaa tavoitteena palvelujen laadun ja saatavuuden turvaaminen sekä tuottavuuden lisääminen. Ministeriryhmässä todettiin, että yhteispalvelun kehittäminen kytkeytyy osittain tietoyhteiskuntaohjelmaan.

Yhteispalvelujen kehittäminen oli otettu mukaan myös laajakaistastrategian toimenpiteisiin. Toimenpiteen numero 20 mukaan julkisen hallinnon yhteispalvelua tulee laajentaa merkittävästi. Strategian toimenpiteeseen numero 43 kuului asiakaspäätteiden kehittäminen, johon kuului myös yhteispalvelupisteet.<sup>37</sup>

Tarkastushavaintojen mukaan sisäasiainministeriössä toiminut yhteispalvelupisteiden tehostamishanke ei kuitenkaan ole pystynyt edistämään tieto- ja viestintäteknikan käyttöä yhteispalvelupisteissä tavoitellussa laajuudessa laajakaistastrategian tai tietoyhteiskuntaohjelman toteutuksen aikana. Syynä tähän ovat viranomaisten erilaiset toimintamallit sekä erilaiset näkemykset sähköisten asiointipalveluiden kehittämisen prioriteeteista. Myös hankkeen riittävässä henkilöresursoinnissa on ollut ongelmia.

Tarkastuksen perusteella yhteispalvelupisteiden tehostamishankkeen tuloksia ei voida suhteuttaa tietoyhteiskuntaohjelman tavoitteisiin nähden,

---

<sup>36</sup> Hallituksen tietoyhteiskuntaohjelma 2003–2007, loppuraportti.

<sup>37</sup> Valtiovarainministeriön sekä työ- ja elinkeinoministeriön kertomusluonnoksesta antaman yhteisen palautteen mukaan yhteispalvelun tehostamishanke ei ole ollut pääosiltaan tietoyhteiskuntahanke, vaikka siinä on liittymäkohtia siihen nähtykin.

koska tieto- ja viestintäteknikan osa-alueella hankkeen tulokset ovat jääneet pääosin konseptuaaliselle tasolle. Yhteispalvelupisteiden tehostamishankkeen ei myöskään voida katsoa edistäneen alueellisen tasa-arvon toteuttamista. Lapissa yhteispalvelupisteitä oli vuonna 2007 yhteensä vain viisi, kun esimerkiksi joissakin keskisuurissa kaupungeissa niitä oli lähes sama määrä sen lisäksi, että niissä oli valtion paikallishallinnon kaikki muut palvelut saatavilla omista toimipisteistään. Sinänsä hanke on saanut tehtyä linjauksia yhteispalvelupisteiden kehittämisen pelisäännöistä eri paikallishallintoviranomaisten välillä.

Yhteispalvelupisteiden tehostamishankkeen toteutus ja siinä saavutetut tulokset antavat lisävahvistusta havainnolle, että sisäasiainministeriön toteuttamien hankkeiden, kuten JUPA-hankkeen, hallinnoinnissa ja niiden tuloksellisessa läpiviennissä on yleisesti havaittavissa puutteita.

#### *Lapinlahden ja Varpaisjärven tietoyhteiskuntahankkeet*

Alueellisten tietoyhteiskuntahankkeiden toteutusta koskevassa tarkastuksessa käytiin läpi myös muita kuin tietoyhteiskuntaohjelman erikseen avustamia asiakaspäätelaitteiden hankintaa edistäneitä hankkeita.

Lapinlahden ja Varpaisjärven kunnissa oli muun muassa kehitetty asiakaspäätelaitteiden verkosto, josta käytettiin nimeä "tietolaiturit". Näiden käyttöä tukemaan oli hankkeen varoin palkattu tukihenkilöitä. Hankkeen tarkoituksena oli edistää laajakaistaverkon hyötykäyttöä alueella asiakaspäätelaitteiden ja erilaisten verkon käyttöä tukevien projektien avulla.

Lapinlahden ja Varpaisjärven (väkiluku yhteensä noin 10 500 asukasta) tietoyhteiskuntahankkeiden kustannukset<sup>38</sup> olivat vuosina 2000–2006 yhteensä noin 890 000 euroa. Jos hankkeen toteuttamisen kustannukset suhteutetaan kuntien yhteisen väkiluvun perusteella Suomen väkilukuun (noin 5,3 milj. asukasta), olisi vastaava hanke valtakunnallisesti toteutettuna tullut maksamaan noin 440 miljoonaa euroa.

Tarkastuksen mukaan hankkeisiin myönnettyjä avustuksia voidaan pitää suhteettoman suurina ja kohtuuttomina saatuihin lopputuloksiin nähden. Lisäksi "Laajakaistat tehokäyttöön" -hankkeessa on maksettu muun muassa Joensuun yliopiston tietojenkäsittelytieteen sekä psykologian perusopintojen maksuja, joita hankkeen menoerinä voidaan pitää hankkeen tarkoitukseen nähden epätarkoituksenmukaisena.

---

<sup>38</sup> *FIMOS2000-seurantajärjestelmän mukaan Laajakaistat tehokäyttöön -hankkeen (84118) kokonaisrahoitus oli 399 173 euroa ja Tietolaiturit-hankkeen (81119) kokonaisrahoitus oli 485 085 euroa.*



Itä-Suomen lääninhallituksen (ISLH-2007-01998/Va-41, 10.9.2007) näkemyksen mukaan hanke on ollut ohjelma-asiakirjan ja maakunnan yhteistyöasiakirjan mukainen ja täyttänyt rahoituspäätöksessä hankkeilta vaaditut kriteerit. Itä-Suomen lääninhallitus ei yhdy tarkastusviraston näkemykseen Joensuun yliopiston tietojenkäsittelytieteen ja psykologian approbatur-opintojen kustannusten tukikelvottomuudesta hankkeessa. Sen mukaan projektin tavoitteiden saavuttamiseksi tietoverkkoja hyödyntävien koulunkäynti- ja opiskelumahdollisuuksien kehittämisessä syntyneet koulutuskustannukset ovat olleet välttämättömiä ja kohtuullisia kuluja. Lääninhallituksen ilmaisi kantanaan, että hankkeen keskeisenä tavoitteena on ollut edistää koulutuksen alueellista saavutettavuutta ja kehittää etäopetuksen pedagogiikkaa sekä ohjausjärjestelmää.

Lääninhallituksen mukaan hanke on myös edistänyt koulutuksen ja tietoyhteiskuntakehityksen kansallisia tavoitteita ja se on aktiivisesti levittänyt parhaita käytäntöjä laajempaan käyttöön. Tarkastuksen yhteydessä kuitenkin selvisi, että hankkeen toteuttaneet Lapinlahden ja Varpaisjärven kunnat eivät olleet lähteneet mukaan Ylä-Savon seutukunnan käynnistämään portaalihankkeeseen, mikä osaltaan asettaa kyseenalaiseksi lääninhallituksen kannan Laajakaistat tehokäyttöön -hankkeen toimintaa parhaiden käytäntöjen levittämiseksi. Tarkastuksessa ei myöskään ilmennyt, että hankkeessa olisi toteutettu merkittäviä sähköisiä palveluita hankesuunnitelman mukaisesti. Hankkeen tuloksena käytössä oli vain vesimittarin lukeman ilmoittamiseen tarkoitettu lomake.

Itä-Suomen lääninhallituksen kannanottoja kohtaan voidaan esittää kritiikkiä Laajakaistat tehokäyttöön -hankkeen tietojenkäsittelytieteen ja psykologian perusopintojen rahoituksen perusteista. Lääninhallituksen tarkastusvirastolle antaman selvityksen mukaan perusopintojen kustantaminen hankkeen avustuksista on ollut pedagogiikan ja ohjausjärjestelmän kehittämistä.

Tarkastuksessa ei ole voitu todentaa hankkeesta maksettujen opiskeluun liittyvien opintomaksujen suoraa kytkeä hankkeen tavoitteisiin. Jos hankkeen tarkoituksena on ollut edistää etäopetuksen kehittämistä alueella, ei opintomaksujen maksamista julkisella tuella voida pitää perusteltuina. Etäopetuksen järjestämisen tukeminen hankkeen varoilla on ollut perusteltua ainoastaan tarjoamalla välineistö tähän tarkoitukseen. Joensuun yliopiston psykologian ja tietojenkäsittelytieteen opintojen liittymistä hankkeen toteuttamiseen ja siitä syntyneisiin kustannuksiin voidaan pitää perusteltuina vain erityisen painavista syistä, joista ei voi olla kysymys. Joensuun yliopiston ilmoituksen mukaan vuoden 2007 syksyyn mennessä hankkeen varoilla kustannetuista tietojenkäsittelytieteen approbatur-opinnoista ei ollut suoritettu yhtään loppuun asti.

Voidaan todeta, että Itä-Suomen lääninhallitus on tehnyt yleisellä tasolla olevan hankesuunnitelman pohjalta Laajakaistat tehokäyttöön -hanketta koskevan avustuspäätöksen ja on siten toiminut hyvän hallintotavan vastaisesti. Itä-Suomen lääninhallitus ei ole kiinnittänyt riittävästi huomiota avustuksia myöntäessään hankkeiden hyväksyttäviin kustannuksiin, hankkeiden tehtävien selkeään yksilöintiin sekä maksatusvaiheessa kustannusten toteutumiseen suhteessa hankkeen tavoitteisiin nähden. Kustannusten on oltava suoraan johdettavissa hankkeen tavoitesuunnitelmasta. Välillisiä kustannuksia ei tulisi hyväksyä hankkeen avustusperusteisiksi kustannuksiksi lainkaan. Laajakaistat tehokäyttöön -hankkeen suunnitelma oli laadittu ilman selkeitä konkreettisia tehtäviä, joihin myönnetty avustus olisi tullut käyttää. Hankesuunnitelmassa on selkeästi yksilöitävä, mihin tarkoituksiin hankkeelle myönnetty avustus tullaan käyttämään.

#### *Muut päätelaite- ja koulutushankkeet*

Kainuussa kansalaisten tietoyhteiskuntataitojen perusvalmiuksia on vuosina 2001–2005 kohennettu Kainuun OSKU (Oppivat seutukunnat) -hankkeiden kautta. Sen avulla on luotu kansalaisverkko sisältöpalveluineen, perustettu noin 50 julkista tietokioskipistettä, järjestetty noin 700 koulutustilaisuutta eri ryhmille kansalaisverkon ja muiden Internetin kautta saatavien palveluiden käytöstä ja annettu noin 15 000 tuntia yksilöllistä opetusta ja käyttötukea verkkopalvelujen käytöstä.<sup>39</sup>

Etelä-Karjalan kylien laajakaistayhteydet -hankkeen (FIMOS-numero 107621) tavoitteena oli muun muassa toteuttaa maakunnan kaikille asukkaalle tasavertaiset mahdollisuudet liittyä ADSL-tasoiseen laajakaistaverkkoon. Lisäksi tavoitteena oli hyödyntää kotitalouksien ja pk-yritysten tietoverkkopalveluiden käyttökoulutuksessa eKarjala Nettipointti-verkostoa ja Nettibussia sekä laajentaa NettiPointti-verkostoa Nettikahvila tyyppisillä palvelupisteillä. Tarkastushetkellä Nettibussi ei ollut käytössä, koska se ei soveltunut enää käyttötarkoitukseen.

Verkkovalmiuksien omaksumista edistettiin Nettipointti-verkostolla. Maakunnan eri puolilla on noin 50 Nettipointtia, joissa Etelä-Karjalan asukkaat voivat käyttää Internetiä ilmaiseksi. Nettipointtia ylläpitää Tietomaakunta eKarjala Oy. Hankkeen ohjausryhmä arvioi hankkeen onnistuneen erittäin hyvin. Etelä-Karjalan liiton mukaan hanke on ollut tavoite 2 -ohjelmakauden merkittävimpiä hankkeita, jolla maakuntaa on viime vuosina kehitetty.

---

<sup>39</sup> *Kainuun OSKU-hankkeita ei ole tämän tarkastuksen yhteydessä tarkastettu.*

Kanta-Hämeessä eAllianssi-hankkeessa (82419) toteutettiin alueen kuntiin yhteensä noin 40 nettipistettä. Hankkeeseen kuului myös erityisryhmien tietotekniikan käytön edistämistä erilaisten koulutustilaisuuksien avulla. Hankkeessa työskenteli kaksi palveluneuvojaa, joiden tehtävänä oli opastaa kansalaisia sähköisten palveluiden pariin. Palveluneuvojat olivat tavattavissa alueen nettipisteillä.

Tunturi-Lapin Kehitys ry:n hankkeiden (107901 ja 85725) tavoitteina oli synnyttää alueelle sopiva toimintamalli, jotta julkisten palveluiden saatavuus syrjäisillä seuduilla paranee. Tunturi-Lapin palveluiden kehittäminen -hankkeessa (107901) kehitettiin ePalvelupisteitä sekä annettiin koulutusta yhteistyössä eri paikallisviranomaisien kanssa. Tunturi-Lapin sähköinen asiointi -hankkeessa (85725) oli suunniteltu alueen kehittämisen resurssiksi muun muassa kuntien henkilöstön osaamisen kehittämistä, uusien toimintamallien luomista sekä kuntien välisen tiedonvaihdon edistämistä. Tarkastuksessa jäi epäselväksi, miten hankkeen tavoitteet aiottiin toteuttaa. Hankkeen loppuraportista ilmenee, että hanke ei pystynyt kehittämään sähköisiä asiointipalveluja. Hankkeen keskeisiä tuloksia olivat asianhallintajärjestelmän määrittelytyö ja Tunturi-Lapin palvelustrategia vuosille 2007–2015. Hankkeille (107901 ja 85725) oli myönnetty valtion ja EU:n avustusta yhteensä noin 217 000 euroa, jota voidaan pitää suhteessa hankkeelle asetettuihin tavoitteisiin ja tehtäviin sekä syntyneisiin tuloksiin nähden erittäin suurena.

Tarkastuksen mukaan Lapin lääninhallituksen sivistysosasto ei ole kiinnittänyt erityistä huomiota avustamiensa hankkeiden tavoiteasetannan selkeyteen ja tarkoituksenmukaisuuteen, kustannusarvioiden ja sen perusteella myönnetyn avustuksen kohtuullisuuteen sekä toteutuksen valvontaan. Rahoitushakemuksesta puuttuvat selkeästi jäsennelty hankesuunnitelma, josta ilmeni asetettujen tavoitteiden saavuttamista varten suunnitellut toimenpiteet sekä yksilöity kustannusarvio.

Tunturi-Lapin Kehitys ry:n hankeasiakirjoissa oli viitattu tunturilappi.fi -sivustoon, jota yhdistys pitää yllä. Tarkastuksessa ilmeni, että kohteella oli domain-nimen varausmaksu jäänyt maksamatta ja kotisivut olivat tarkastuksen jälkeenkin lähes kaksi kuukautta poissa käytöstä. Myös sivuston kehittämiseen oli käytetty julkisia avustuksia (EMOTR). Tarkastuskohde ei ole siten riittävästi huolehtinut sivujen ylläpidon valvonnasta. Tunturi-Lapin Kehitys ry ei ole toiminnassaan kiinnittänyt huomiota julkisella tuella kehitettyjen palveluiden ylläpitoon avustuksen saamisen jälkeen eikä siihen, että sen tulisi mahdollisuuksien mukaan myös muutoin vastata avustuksen kohteena olleen toiminnan jatkamisesta.

Koulutushankkeita on ollut muun muassa Kainuussa, Etelä-Karjalassa, Pohjois-Karjalassa, Pohjois-Savossa (Lapinlahti/Varpaisjärvi) ja Lapissa (Tunturi-Lappi). Koulutushankkeissa on ollut mukana useita rahoittajia.

Tarkastuksessa todetun perusteella koulutushankkeiden toteutus on tapahtunut ilman valtakunnallista koordinoitua. Hankkeet on toteutettu osin samanlaisilla konsepteilla. Etelä-Karjalassa ja Kainuussa on kehitetty siirrettäviä tietokonealueita, joiden tarkoituksena on ollut mahdollistaa tietoverkkopalveluiden käyttökoulutus haja-asutusalueilla.

Etelä-Karjalan laajakaistan käyttöönotto ja koulutushankkeessa (84137 ja 61492) on nähty tarpeelliseksi hankkia kannettavia tietokoneita kaksinkertainen määrä siirrettävän koulutusluokan kapasiteettiin nähden. Perusteluna tälle esitettiin, että koulutustilaisuuksia järjestettiin eri alueilla osittain samanaikaisesti, jolloin tietokoneita tarvittiin kaksinkertainen määrä. Tarkastuksen perusteella näytti kuitenkin siltä, että hankkeen kokonaisaikataulu oli suunniteltu niin väljäksi, että koulutustilaisuuksien tarkoituksenmukaisella aikataulujen suunnittelulla tilaisuudet olisi hyvin voitu järjestää niin, että koulutusta ei olisi tarvinnut järjestää eri alueilla samaan aikaan. Tästä syystä hankkeen kaksinkertaisia laitehankintoja voidaan pitää perusteettomina. Etelä-Suomen lääninhallituksen sivistisosasto ei ole kiinnittänyt huomiota hankkeissa tehtävien laitehankintojen tarkoituksenmukaisuuteen ja kohtuullisuuteen. Etelä-Suomen lääninhallituksen sivistisosasto ei ole myöskään kiinnittänyt riittävästi huomiota Etelä-Karjalan koulutushankkeissa laitehankintojen todelliseen tarpeeseen.

Kainuun Nuotta ry:n toteuttaman Laajakaista hyödyksi -hankkeen (112251) tavoitteena oli tukea Kainuun laajakaistan käyttöönottoa operaattoriin riippumattomasti koko Kainuun maakunnan alueella. Tavoitteena oli luoda hyvä pohja laajakaistan varsinaiselle hyödyntämiselle, esimerkiksi sähköisten palvelujen rakentamiseen, yritysten verkostoitumiseen ja kansalaisvaikuttamisen kehittämiseen. Hankkeen toinen tavoite oli rakentaa kainuulainen tietoyhteiskunnan sähköinen malli, kokonaismalli, joka voidaan siirtää myös muihin maakuntiin ja maihin. Hankkeen määrällisenä tavoitteena oli antaa tietoverkkojen palvelujen käytön perusopetus noin 8 000–10 000 kainuulaiselle. Kainuussa on noin 120 kylää. Koulutustilaisuuksia oli tarkoitus järjestää noin 60, joten yhden tilaisuuden oli tarkoitus koota osallistajat 2-3 kylältä. Avustuksen on hankkeelle myöntänyt Kainuun maakunta -kuntayhtymä, joka koostuu EAKR:n myöntämisvaltuudesta ja kansallisesta vastinrahoituksesta. Avustusta oli myönnetty yhteensä lähes 190 000 euroa ajaksi 1.2.2006–31.12.2007.

Osa Laajakaista hyödyksi -hankkeen tavoitteista on jäänyt toteuttamatta, eivätkä hankesuunnitelmassa esitetyt asiat pitäneet kaikilta osin enää hankkeen toteuttamisen yhteydessä paikkaansa.<sup>40</sup> Hankkeen aikana oli

---

<sup>40</sup> Muun muassa projektisuunnitelmassa mainittu lisäpalveluiden rakentaminen kyläportaaliin oli tarkoitus jättää tekemättä. Hankkeessa ei myöskään ollut tar-

tarkoitus luoda pohja myös pysyväälle yrityspohjaiselle tukitoiminnalle hankkeen päättymisen jälkeen. Tätä ei nähty enää tarkastusajankohtana mahdolliseksi toteuttaa ilman lisärahoitusta. Tällainen toiminta ei kuitenkaan voi olla jatkuvasti tuettua. Myös hankkeen yksityisen rahoituksen rahoitussuunnitelma oli osittain epärealistinen, koska rahoittajien sitoutumista ei etukäteen varmistettu rahoitusta myönnettäessä. Kainuun maakunta -kuntayhtymä ei ollut huolehtinut siitä, tulee vastaisuudessa huolehtia siitä, että sen tukemien hankkeiden rahoitussuunnitelmat perustuisivat todellisiin ja kirjallisiin sitoumuksiin. Lisäksi kuntayhtymä ei ollut riittävästi valvonut rahoittamansa hankkeen hankesuunnitelman mukaista toteuttamista. Laajakaistat hyödyksi -hankkeen osatehtävät olivat muuttuneet olennaisesti hankesuunnitelmasta esitetystä. Kainuun maakunta -kuntayhtymä ei ollut huolehtinut siitä, että hankesuunnitelmassa tapahtuvat muutokset olisi huomioitu hankkeen kokonaisrahoituksen tarpeen arvioinnissa. Mikäli hankesuunnitelmassa mainittuja tehtäviä ja tavoitteita oleellisesti supistetaan, tulisi sen näkyä myös avustuksen määrän supistumisena.

#### *Pohjois-Karjalan koulutushankkeet*

Pohjois-Karjalan koulutuskuntayhtymän Oppiva Keski-Karjala, Outokumpu ja Polvijärvi -hankkeen (300818, 305943, 310466) tavoitteena oli muun muassa kouluttaa alueelle maallikko-osaajia, rakentaa alueen asukkaille, yrityksille ja yhteisöille oma paikallinen kansalaisverkko sähköpostineen ja viestialueineen käyttäjien toivomusten mukaisesti sekä kouluttaa ihmisiä käyttämään omaa verkkoa, Internetiä ja tietokonetta. Lisäksi hankkeessa rakennettiin alueella kioskipisteverkko kansalaisverkkoa ja Internetin ilmaiskäyttöä varten. Hankkeen tavoitteeksi mainittiin hankesuunnitelmassa myös alueen väestön itsetunnon kohottaminen ja mehengen parantaminen. Hankkeet ovat Pohjois-Karjalan TE-keskuksen rahoittamia.

Tarkastuksessa ilmeni, että hankkeen yhteydessä oli annettu koulutusta muun muassa alueen peruskouluissa. Peruskoulujen tehtäviin kuitenkin kuuluu antaa myös opetusta tietotekniikan käytössä, joten hankkeen osallistumista opetuksen antamiseen ei voida pitää perusteltuna. Opetuksen antaminen oppilaitoksissa on nostanut hankkeen tavoitteissa asetettuja osallistujamääriä huomattavasti, mitä voidaan pitää perusteettomana

---

*koitus toteuttaa yrityspohjaista tukitoimintaa hankkeen päättymisen jälkeen projektisuunnitelmassa mainitusta toimenpiteestä huolimatta. Myös keskustelutilaisuuksista viestiminen oli puutteellista.*

hankkeelle asetettuihin tavoitteisiin nähden. Myöskään kriteereitä, joiden perusteella hankkeessa tilastoitiin erilaisiin koulutuksiin ja opastuksiin osallistuneita, ei pystytty tarkastuksen yhteydessä tarkemmin selvittämään epäselvän raportoinnin vuoksi. Pohjois-Karjalan TE-keskus ei ollut kiinnittänyt huomiota hankkeissa asetettujen tavoitteiden tarkempaan seurantaan ja tavoitteiden asetannan selkeyteen.

Tarkastuksessa kävi ilmi, että hanke oli toteutettu osittain samaan aikaan alueella toteutetun MTO2-hankkeen (Maaseudun tietotekniikkaosaamisen vahvistaminen -hanke) kanssa. MTO2-hankkeessa oli havaittavissa päällekkäistä toimintaa Oppiva Keski-Karjala, Outokumpu ja Polvijärvi -hankkeen kanssa. MTO2-hankkeessa tilaneuvojat antoivat alueen maatalousyrittäjille tukea tietotekniikan käytössä. Tarkastuksen perusteella näytti siltä, että hankkeita on toteutettu perusteettomasti päällekkäin siten, että MTO2-hankkeen henkilöstöä on käytetty myös tarkastettavana olleen hankkeen tehtävien suorittamiseen, vaikka Oppiva-hankkeelle oli olemassa oma henkilöstönsä. Oppiva-hankkeen painopistealueena oli maatalousyrittäjien saaminen tietoverkon käyttäjiksi. Tarkastuksen mukaan MTO2-hanke tuotti sisällön ja suoritti koulutuksen maatalousyrittäjille.

Suomen itsenäisyyden juhlarahaston rahoittamissa Oppiva Ylä-Karjala -hankkeessa (toteutus vuosina 1998–2001), Oppiva Vaara-Karjala -hankkeessa (toteutus vuosina 2000–2001) sekä pääosin Pohjois-Karjalan TE-keskuksen rahoittamissa Oppiva Keski-Karjala, Outokumpu ja Polvijärvi -hankkeessa sekä sen jälkeisessä Oppiva Pohjois-Karjala -hankkeessa (313940) kehitettiin alueille kansalaisverkkojärjestelmä (FirstClass-ohjelmisto). Järjestelmän kehittämiseen, ylläpitoon ja levittämiseen käytettiin hankkeiden aikana julkista tukea noin 1,2 miljoonaa euroa, josta TE-keskuksen myöntämien avustusten osuus (EU:n tuki ja valtion avustus) oli noin miljoona euroa.

Tarkastuksessa ilmeni, että hankkeiden päättymisen jälkeen Pohjois-Karjalan Koulutuskuntayhtymä oli 31.3.2005 luovuttanut kansalaisverkon hallinnon, käyttöoikeudet ja vastuut Glocal Oy:lle. Sopimus asiasta oli tehty 1.3.2005. Tarkastusvirasto teki asiasta selvityspyynnön maaseutuvirastolle sen selvittämiseksi, oliko luovuttaminen tapahtunut maaseutuelinkeinojen rahoituksesta annetun lain (329/1999) 46.3 §:n 3 kohdan vastaisesti sekä oliko Oppiva Keski-Karjala -hanke ja MTO2-hanke toteutettu päällekkäin. Pohjois-Karjalan TE-keskus oli myöntänyt myös MTO-hankekokonaisuudelle EU:n ja valtion avustuksia vuosina 2001–2005 yhteensä noin 1,4 miljoonaa euroa.

Maaseutuvirasto on suorittanut hankekokonaisuuksien erityistarkastuksen syyskuussa 2007. Maaseutuviraston tarkastuksen mukaan Pohjois-Karjalan TE-keskuksen edustajat ovat olleet tietoisia kansalaisverkon hallinnan ja ylläpidon luovuttamisesta Glocal Oy:lle. TE-keskuksen maaseu-

tuosaston EU-suunnittelija ja kehittämispäällikkö olivat mukana hankkeiden ohjausryhmässä, jossa keskusteltiin toiminnan jatkuvuudesta hankkeiden päättymisen jälkeen ja jossa valmisteltiin toimenpiteitä jatkuvuuden varmistamiseksi hankkeen päättymisen jälkeen. Maaseutuviraston tarkastuksen perusteella tuen saaja ei ole tehnyt virallista hakemusta tuetun toiminnan siirrosta eikä TE-keskus ole tehnyt asiasta maaseutuelinkeinojen rahoituslain (329/1999) 46 §:n edellyttämää päätöstä siirron hyväksymisestä tai tuen takaisinperinnästä. Näin ollen asiassa on menetelty lain vastaisesti. Tilaneuvojien käyttöä koskien Maaseutuvirasto toteaa tarkastuksessaan, että sen osalta ei ole havaittu päällekkäisyyksiä. Maaseutuvirasto ei ottanut tarkastuksessaan muutoin kantaa hankkeiden päällekkäisyyksiin.

Tarkastushavaintojen perusteella Pohjois-Karjalan TE-keskuksen tulee vastaisuudessa kiinnittää erityistä huomiota hankkeiden ja niiden jatkohankkeiden toteutuksen tosiasialliseen kokonaispituuteen. Maaseutuviraston tarkastuksen perusteella TE-keskuksen virkamiehet ovat toimineet virkavelvollisuuksien vastaisesti. Tästä syystä maa- ja metsätalousministeriön tulee ryhtyä selvittämään Pohjois-Karjalan TE-keskuksen virkamiesten asiaa koskevia virkavastuukysymyksiä. Oppiva-hankkeita on toteutettu Pohjois-Karjalassa noin kuusi vuotta, ja kustannuksia voidaan pitää varsin korkeina suhteessa saavutettuihin tuloksiin nähden. Pohjois-Karjalan koulutuskuntayhtymä oli halukas edelleen jatkamaan Oppiva-hankekokonaisuutta, mutta se ei saanut enää rahoitusta suunnitelluille jatkohankkeille. Tarkastuksen perusteella kansalaisverkon tuen lopettaminen oli tarkoituksenmukaisin ratkaisu, kun otetaan huomioon hankekokonaisuuden toteutuksen aikana tapahtunut muu tekninen kehitys.

### *Opetushallituksen rahoittamat laajakaistahankkeet*

Opetushallitus on myöntänyt vuodesta 1996 lähtien tietoyhteiskunta-avustuksia yleissivistävän koulutuksen, ammatillisen peruskoulutuksen ja lisäkoulutuksen järjestäjille sekä vapaan sivistystyön oppilaitosten ylläpitäjille virtuaalikouluhankkeisiin ja oppilaitosten laitehankintoihin ja verkottumiseen. Yleissivistävän koulutuksen järjestäjille on vuosina 2004–2006 myönnetty laajakaista-avustuksia valtion talousarvioissa yleissivistävän koulutuksen käyttökustannusmomenteille sisältyneistä koulujen tietoliikenneyhteyksien parantamiseen osoitetuista määrärahoista. Opetushallituksen avustamien hankkeiden on pitänyt tukea muun muassa hallituksen Tietoyhteiskuntaohjelman tavoitteita, joista eräs opetusalaan koskeva tavoite on nopeiden tietoliikenneyhteyksien ulottaminen kohtuuhintaan kaikkien kansalaisten käyttöön sekä niiden ulottaminen asteittain koulu-

hin ja kirjastoihin. Vuosina 2004–2006 määrärahoja oli myönnetty yhteensä 6 miljoonaa euroa, joista avustuksina Opetushallitus pystyi myöntämään noin 4,7 miljoonaa euroa, koska hakuohjeen myöntökriteerit täytäneitä kohteita ei ollut enempää.<sup>41</sup>

Opetushallituksen avustusten myöntämisen ehtona on ollut investointien ja avustuksen suuri tarve ja niillä saatavat mahdollisimman suuret vaikutukset sekä valmiudet hankkeiden toteuttamiseen. Avustusta ovat voineet saada koulutuksen järjestäjät, joiden oppilaitoksissa on erittäin vähän tietokoneita tai hitaat verkkoyhteydet. Lisäksi avustuksia on myönnetty ensisijaisesti niille kunnille, joiden taloudellinen tilanne on huono ja joiden oppilaitosten laitekanta on huono.

Tarkastuksessa ilmeni, että Opetushallitus on perustellut sekä myönteiset että kielteiset avustuspäätökset viittaamalla avustuksen myöntämislle asetettuihin ehtoihin.<sup>42</sup> Esimerkiksi kielteisistä päätöksistä ei käynyt ilmi, mitkä erityiset syyt ovat johtaneet kielteisen avustuspäätöksen tekemiseen. Perusteluista ilmeni ainoastaan avustuksen myöntämisen yleiset edellytykset ilman niiden soveltamista kyseiseen avustushakemuksessa olevaan tapaukseen.

Valtionavustuslain (688/2001) 11 §:ssä on erikseen säädetty valtioavustuspäätöksen vähimmäisvaatimuksista, joissa ei ole erikseen mainittu päätöksen perustelemissa vaatimusta. Avustuspäätöksiä tehtäessä on huomioitava kuitenkin hallintolain (434/2003) säännökset täydentävänä säännöstönä. Tästä syystä Opetushallituksen avustusten myöntämismenettelyä voidaan pitää hallintolain (434/2003) 45 §:n vastaisena, koska päätöksissä ei ilmene tapauskohtaisia perusteluita syntyneelle avustuspäätökselle.<sup>43</sup> Lisäksi laillisuusvalvonnassa on korostettu, että perusteluiden laatuun ei saa

---

<sup>41</sup> *Opetushallitus on korostanut kertomusluonnosta koskevassa palautteessaan, että kaikkiin hakukriteerit täyttäviin hakemuksiin voitiin myöntää avustuksia.*

<sup>42</sup> *Myönteinen päätös (349/530/2006): "Hakuehtojen mukaisesti avustusten myöntämisen ehtona on ollut investointien ja avustusten suuri tarve ja niillä saatavat mahdollisimman suuret vaikutukset. Avustusta on myönnetty ensisijaisesti niille kunnille, joiden taloudellinen tilanne on huono ja joiden oppilaitosten laitekanta on huono". Kielteinen päätös (415/530/2005): "Hakuehtojen mukaisesti avustusten myöntämisen ehtona on ollut investointien ja avustusten suuri tarve ja niillä saatavat mahdollisimman suuret vaikutukset. Avustusta on voitu myöntää vain oppilaitoksille, joissa on erittäin vähän tietokoneita tai heikkolaatuiset verkkoyhteydet".*

<sup>43</sup> *Opetushallitus on kertomusluonnosta koskevassa palautteessaan ilmoittanut, että se on joulukuussa 2007 muuttanut käytäntöään tehdessään päätöksiä oppilaitosten tietoliikenneyhteyksien parantamista ja laitehankintoja koskeviin hakemuksiin kielteisten päätösten yhteydessä siten, että päätöksestä ilmenee yksilöidyt perusteet kielteiseen päätökseen.*



vaikuttaa se, onko asia ratkaistu laillisuus- vai tarkoituksenmukaisuusharkinnan pohjalta tai millainen harkintavalta viranomaiselle on jätetty asiassa.<sup>44</sup> Pääsääntöisesti mitä suurempi harkintavalta viranomaisella on ratkaista asia, sitä korkeampaa laadullista perustelua päätös edellyttää. Opetushallituksen hakumenettelyn kuvauksesta ei käynyt myöskään ilmi, miten avustuksen myöntäjä toteaa avustusehtojen täyttymisen kussakin tilanteessa.<sup>45</sup>

Opetushallituksen avustusten käytön valvonta keskittyi ainoastaan jälkikäteen avustuksen saajan lähettämään selvitykseen avustuksen käytöstä. Selvityksiin ei ole liitetty tositteita tai niiden kopioita tehdyistä hankinnoista taikka avustuksen saajan tilintarkastajan varmennusta selvityksessä ilmenneiden hankintojen oikeellisuudesta.

Opetushallituksen myöntämien avustusten valvonnassa havaittujen puutteiden vuoksi tarkastusvirasto teki yhden pistokoeluontoisen avustusten käyttöä koskevan tarkastuksen. Tarkastettavaksi kohteeksi valittiin huomattavia tietoyhteiskunta-avustuksia saanut itäsuomalainen kunta. Tarkastuksessa ilmeni, että avustuksen saaja oli ilmoittanut Opetushallitukselle antamissaan avustuksen käyttöä koskevissa selvityksissään (1182/530/2004 ja 415/530/2005) kahteen kertaan saman hankinnan, jonka kokonaissumma oli 14 414 euroa.

Tarkastuksessa yhteydessä tuli esiin, että Opetushallituksessa asiankäsittelytehtävää on hoitanut yksi henkilö. Lisäksi sama henkilö on huolehtinut avustusten käytön valvonnasta käymällä läpi Opetushallitukselle toimitetut selvitykset avustusten käytöstä. Syntynyttä tilannetta voidaan pitää nk. vaarallisena työyhdistelmänä, jossa sama henkilö huolehtii avustusten myöntämisestä sekä niiden käytön valvonnasta. Menettely on altis vääriin käytöksiin sekä avustusten myöntämisessä että käytössä.

Tarkastusvirasto huomautti kirjallisesti Opetushallitukselle tarkastuksen kuluessa avustusmenettelyissä havaituista vakavista puutteista. Opetushallitus ilmoitti 31.5.2007 (5/060/2007) tarkastusvirastolle, että se tulee uudistamaan vuoden 2007 loppuun mennessä valtionavustusohjeensa. Opetushallituksen mukaan avustusten käytön valvonta tullaan uudistamaan, ja

---

<sup>44</sup> Ks. *Apulaisoikeuskanslerin sijaisen ratkaisu 246/1/02, Kantelu työvoima- ja elinkeinokeskuksen päätöksen perusteluista, antopäivä 30.6.2003 sekä apulaisoikeuskanslerin ratkaisu 827/1/03, Hallintopäätöksen perustelemine, antopäivä 31.3.2004.*

<sup>45</sup> *Opetushallitus on kertomusluonnosta koskevassa palautteessaan todennut, että asiankäsittely on perustunut hakemuslomakkeessa oleviin tietoihin. Opetushallituksen mukaan kuntien taloudellinen tilanne on päätöksiä valmisteltaessa määritetty Tilastokeskuksen julkaisemista kuntien taloudellisen tilanteen tunnuslukuista sekä Verohallituksen julkaisemista veroprosenteista.*

siksi se aloittaa pistokokeelliset tarkastuskäynnit avustusta saaneiden koulutuksen järjestäjien luona sekä oppilaitoksissa.

Opetushallitus on myöntänyt avustuksia laitehankintoihin 50 prosenttia hyväksyttävistä kustannuksista. Niille kunnille, joiden taloudellinen tilanne on ollut erittäin heikko, on avustusta voitu myöntää peruskoulujen, lukkioiden ja kansalaisopistojen laitehankintoihin enintään 70 prosenttia. Suurin osa myönnetyistä avustuksista oli muutamia tuhansia euroa. Suurimmat opetushallituksen myöntämät yksittäiset avustukset ovat olleet yli 200 000 euroa. Suurimpia avustuksen saajia ovat eri vuosina 2004–2006 olleet Järvenpään kaupunki, Kristiinankaupunki ja Pudasjärven kaupunki. Esimerkiksi Opetushallituksen vuosina 2004 ja 2006 Järvenpään kaupungille myöntämät tietoyhteiskunta-avustukset ovat olleet suurempia kuin Lapin ja Kainuun maakuntien alueella oleville kunnille myönnetty avustukset yhteensä. Tarkastuksen perusteella Opetushallituksen avustusten jakautuminen alueellisen tasa-arvon näkökulmasta ei voida katsoa edistyneen Vanhasen I hallituksen tietoyhteiskuntaohjelman tavoitetta alueellisen tasa-arvon lisäämisestä eri alueilla.

Opetushallituksen avustusten myöntämiskäytäntönä on ollut, että se maksaa myönnetyn avustuksen 30 000 euroon asti yhdessä erässä ja loput sen jälkeen, kun avustuksen saaja on tehnyt avustuksen ensimmäisen erän käytöstä selvityksen. Käytännössä toisen erän avustussumma on voinut nousta yli 100 000 euron, jonka käyttöaika on voinut olla jopa kaksi vuotta.<sup>46</sup> Tarkastuksessa ilmeni, että Opetushallitus on joutunut tekemään muun muassa erästä tietoyhteiskunta-avustusta (363/530/2005) koskevan palautuspäätöksen, jonka suuruus oli yli 170 000 euroa. Avustus oli avustuksen saajan käytössä ilman korkoa. Kaikissa tarkastuksen yhteydessä läpikäytyissä palautuspäätöksissä ei myöskään ilmennyt määräaika, johon mennessä avustus on palautettava Opetushallitukselle.<sup>47</sup> Opetushallituksen avustusmenettelyä on näiltäkin osin pidettävä valtion taloudenhoidon kannalta epäasianmukaisena.

Opetushallituksen tulisi muuttaa avustuksen maksamismenettelyjä siten, että avustuksen loppuosa maksetaan varmentamalla luotettavalla tavalla

---

<sup>46</sup> *Opetushallituksen kertomusluonnoksesta annetun palautteen mukaan avustusten käyttöä koskevat maksatukset on jouduttu toteuttamaan nopeassa aikataulussa, koska määrärahat, joilta avustuksia on myönnetty, ovat yksivuotisia arviomäärärahoja ja Opetushallituksen käytettävissä vain sinä vuonna, kun ne ovat sisältyneet valtion talousarvioon.*

<sup>47</sup> *Keväällä 2007 tehdyssä palautuspäätöksessä (1182/530/2004, annettu 11.5.2007) oli asetettu määräaika palautukselle. Syksyllä 2007 tehdyssä palautuspäätöksessä (415/530/2005, annettu 19.11.2007) ei ollut asetettu määräaika palautukselle.*

kustannusten aitous. Palautuspäätöksiä tehtäessä on palautettavalle avustukselle laskettava palautuskorko avustusten palautusta ja takaisinperintää koskevien säännösten mukaisesti.<sup>48</sup>

### *Koulutus- ja päätelaitehankkeiden koordinointi*

Tarkastuksen perusteella koulutus- ja päätelaitehankkeita ei ole koordinoitu valtakunnallisesti. Hankkeita ovat avustaneet maakunnan liitot, TE-keskukset sekä lääninhallitusten sivistysosastot. Tästä syystä hankkeille on myönnetty avustusta vaihtelevilla kriteereillä ja toteutettu erilaisilla tavoilla. Myös hankkeiden kustannukset ja tukiehdot ovat vaihdelleet suuresti. Päätelaitehankinnoiksi on toisaalta hyväksytty laitteiden leasing-sopimukset, kun taas toisaalta laitteet on pitänyt hankkia avustuksen saajan omistukseen.

## 3.3 Muut alueelliset tietoyhteiskuntahankkeet

Alueellisia tietoyhteiskuntahankkeita koskevat tarkastushavainnot on esitetty luvuissa 3.3.1–3.3.6 maakunnittain ja lukuun 3.3.7. on koottu eräitä muita alueportaaleihin liittyviä tarkastushavaintoja. Hankkeita ovat rahoittaneet lääninhallitukset, maakunnan liitot ja TE-keskukset. Yhtä hanketta on poikkeuksellisesti rahoittanut myös sisäasiainministeriö suoraan.

Hankkeita on tarkastukseen valittu hankkeiden kokonaiskustannusten ja julkisen tuen suuruuden ohella myös hankkeiden toteutusalueen perusteella FIMOS-seurantarekisteriä hyväksi käyttäen. Näin valituksi tuli muutamia avustusmäärältään pienehköjä hankkeita. Tästä syystä myös hankkeiden käsittelytapa poikkeaa toisistaan. Kustakin hankkeesta on esitetty keskeiset tarkastuksessa esiin tulleet havainnot.

---

<sup>48</sup> *Opetushallituksen kertomusluonnosta koskevan palautteen mukaan se ei pidä niukkojen resurssiensa tarkoituksenmukaisena käyttönä jokaisen hankkeen tarkkaa tarkistamista, ottaen erityisesti huomioon, että rahoitettavia hankkeita on tuhansia. Opetushallituksen mukaan pistokokeilla on mahdollisuus tarkastaa tarvittaessa seikkaperäisesti, onko rahat käytetty päätöksen mukaisesti.*

### 3.3.1 Etelä-Karjalan hankkeet

Tarkastuksen yhteydessä Etelä-Karjalan liitolle on annettu huomautus sen rahoittamien hankkeiden kirjaamista koskevista laiminlyönneistä. Tarkastusvirasto lähetti tarkastuskäynnin jälkeen Etelä-Karjalan liitolle kirjeen, jossa liiton huomiota kiinnitettiin FIMOS-seurantarekisterissä oleviin vajavaisiin hankkeita koskeviin merkintöihin. Tarkastuksessa löytyi lukuisia hankkeita, joista puuttui muun muassa rahoitussuunnitelmaa ja hankekuvausta koskevat tiedot. Sisäasiainministeriön antaman ohjeen (SM-2003-03789/Ha-6) mukaan rahoittajan nimeämän yhteyshenkilön tehtävänä on huolehtia siitä, että hankkeen tiedot tallennetaan kulloiseenkin seurantajärjestelmään. Etelä-Karjalan liitto ilmoitti tarkastusvirastolle, että se ryhtyy huomautuksen johdosta toimiin FIMOS-seurantajärjestelmässä puuttuvien hanketietojen korjaamiseksi.

Etelä-Karjalan liiton viranhaltijoiden menettelyä voidaan pitää vakavana laiminlyöntinä, koska se on vaikeuttanut avustusten käytön valvontaa. Marraskuussa 2007 FIMOS2000-seurantarekisterissä oli edelleen Etelä-Karjalan liiton avustamien hankkeiden tiedoissa puutteita maakunnan liiton antamasta selvityksestä huolimatta.

#### *Etelä-Karjalan sähköiset tietoverkkopalvelut (60807, 102694)*

Etelä-Karjalan sähköiset tietoverkkopalvelut -hankkeen avustus oli myönnetty Lappeenrannan teknilliselle yliopistolle. Hanke oli saanut avustusta Etelä-Suomen lääninhallitukselta (60807) ja Etelä-Karjalan liitolta (102694). Hanke kuului osana Etelä-Karjalan tietomaakuntahankkeeseen, joka toteutettiin 1998–2002. Etelä-Karjalan sähköiset tietoverkkopalvelut -hanke oli vuosina 1999–2001 toteutetun Etelä-Karjalan Tietoverkkoprojektin toimintoja jatkava ja jatkokehittävä projekti. Hankkeessa oli määrä kehittää erityisesti tietoverkon innovatiivisia sähköisiä palveluita kunta-laisten, kuntien hallinnon ja terveydenhuollon käyttöön. Hanke käsitti sähköisten tietoverkkopalveluiden kehityksen, pilotoinnin, tuotantokäytön ja tietoyhteiskuntapalveluiden tutkimuksellisen osuuden.

Hankekokonaisuus oli erittäin epäselvä ja vaikeasti hahmottuva, koska hankkeen tavoitteet ja tehtävät olivat laajoja. Lisäksi niiden konkreettinen toteutus jäi osittain epäselväksi. Hanke koostui lukuisista osahankkeista, joita on toteutettu useiden vuosien ajan. Hankkeessa työskennelleet henkilöt ovat osallistuneet muun muassa Nettipointti-laitteistojen ylläpitoon ja olleet kehittämässä Etelä-Karjalan maakuntaportaalia. Hankkeiden loppuraporteista ei käy selkeästi ilmi, mitkä asiat ovat hankkeessa toteutettuja ja mitkä asiat on toteutettu hankkeen ulkopuolella.

Myös Etelä-Suomen lääninhallitus on pyytänyt hankkeelta lisäselvityksiä hankkeen kustannusten jaosta ja kirjausmenettelyistä. Hankintasääntösten noudattaminen ja dokumentointi on ollut osittain puutteellista. Myös hankintojen kilpailuttamisessa on lääninhallituksen tarkastushavaintojen mukaan ollut puutteita. Hankkeen rahoitus oli järjestetty siten, että sillä oli samaan aikaan kaksi rahoittajaa. Tämä aiheutti ongelmia muun muassa hankkeen kustannusten jaossa. Perusteena jaolle esitettiin se, että hankkeen tekemiä investointeja ei voitu tehdä sille myönnetyllä maakunnan kehittämisrahalla. Tästä syystä hanke haki ja sai lääninhallitukselta avustusta kone- ja laiteinvestointeja varten.

Tarkastuksen perusteella ei voitu todentaa kuin osittain hankkeen tuloksena syntyneet tuotokset suhteessa asetettuihin tavoitteisiin nähden, koska tavoitteet olivat hakemusvaiheessa hyvin yleisellä tasolla.

#### *Palvelukeskus eKarjala (108927, 109753, 111179)*

Hankkeita on rahoittanut Etelä-Karjalan liitto. Etelä-Karjalassa oli kehitetty maakuntatasoisesti kuntien ja kuntalaisten tietoyhteiskuntapalveluita Etelä-Karjala Tietomaakunta-hankkeen puitteissa. Hanke oli toteuttanut palvelukeskustyypillisesti maakunnan kuntien tietoverkkoinfrastruktuurin ja tietoverkon verkkopalveluita.

Palvelukeskus eKarjala -hanke käynnistettiin pilottihankkeella (108927). Hankkeen tavoitteena oli luoda eteläkarjalaisten yritysten verkko, joka pystyy markkinalähtöisesti tarjoamaan ja tuottamaan sähköiseen tiedonsiirtoon perustuvia palveluja valituilla markkinasegmenteillä. Pilotivaiheen tavoitteena oli luoda palvelukeskukselle täsmennetty toiminta-ajatus ja -suunnitelma. Pilottihankkeen kesto-aika oli 1.4.2004–31.8.2004.

Hankkeen toinen vaihe (109753) toteutettiin 1.9.2004–28.2.2005. Tarkoituksena on laajentaa Tietomaakunta eKarjala Oy:n tarjoamia verkkopalveluja kehittämällä yhtiöstä palvelukeskustyypinen toimija, joka hankkii/kilpailuttaa kuntien toimeksiannosta niiden tarvitsemat sähköisen tiedonsiirtoon perustuvat palvelut.

Hankkeen III -vaihe (111179) toteutettiin 1.3.2005–31.3.2006. Hankkeen tavoitteena oli kustannustehokkuuden lisääminen ja palvelujen laadun takaaminen lisäämällä Etelä-Karjalan kuntien välistä yhteistyötä sähköisten palvelujen tuotannon avulla. Tavoitteena oli myös aikaansaada kuntien verkkoasioinnin palvelukeskus. Hankkeen loppuraportin 29.3.2006 mukaan hankkeessa toteutettiin useita toimenpiteitä, kuten kuntien työprosessien yhtenäistäminen ja kuntien yhteinen talous- ja henkilöstöhallinto. Raportissa todetaan, että palvelukeskusmainen toiminta ei läh-

tenyt odotetulla tavalla käyntiin, koska kunnat eivät sitoutuneet riittävästi palvelukeskuksen toimintaan.

Tarkastuksen mukaan Etelä-Karjalan liiton olisi tullut valvoa tarkemmin hankkeen edistymistä sekä palvelukeskuksen kehittämiseen sitoutumista. Liiton tehtävänä on avustusta myöntävänä ja valvovana viranomaisena huolehtia siitä, että hankkeella on realistiset mahdollisuudet toteutua myös käytännössä. Niin ikään liitto ei ole reagoinut sellaisiin hankkeen aikana syntyneisiin muutoksiin, jotka olisi tullut ottaa huomioon hankkeiden jatkorahoituksesta päätettäessä. Hankekokonaisuuden tuloksena ei ole syntynyt merkittäviä uusia sähköisiä palveluita maakuntaan. Tarkastuksen yhteydessä hankkeen tulokseksi esiteltiin keskeneräinen matkailun, kulttuurin ja vapaa-ajan verkkopalvelukokonaisuus, jonka toteutus oli kuitenkin rahoitettu Invest in eKarjala -hankkeen ja JUPA-hankkeen avustuksilla.

#### *KuntaIT ja sähköisten palveluiden kehittäminen (112682)*

Hankkeen tavoitteena oli kuntien ja valtion tietohallinnon yhteisten menettelytapojen kehityksen seuraaminen, niistä tiedottaminen ja niiden soveltaminen Etelä-Karjalassa. Hankkeessa toteutettiin muun muassa kuntien sähköisten palveluiden tarvekartoitus. Hankkeen alkuperäinen aikataulu oli 1.3.2006–31.12.2006. Hankkeelle on myönnetty jatkoaikaa 28.2.2007 saakka, koska kaikkia hankkeen toimenpiteitä ei saatu määräajassa valmiiksi ja myönnettyä avustusta oli vielä käyttämättä. Hanketta on rahoittanut Etelä-Karjalan liitto.

Hankkeen tehtävät olivat palvelukeskuksen normaalia toimintaa kuntien välisen yhteistyöhön tarvittavien tietojen hankkimista ja seminaareihin osallistumista. Tarkastuksessa saadun näkemyksen mukaan hankkeen tuotokset olivat vähäisiä ja niin yleisluonteisia, että erillisen hankerahoituksen myöntämistä voidaan pitää tässä tapauksessa kyseenalaisena. Hankkeilta tulisi edellyttää selkeämpää tavoiteasettelua ja konkreettisia toimenpiteitä niiden toteuttamiseksi. Hanketukea ei tule myöntää organisaatioille perustehtäviensä hoitamiseen.

#### *Invest in eKarjala (110207)*

Lappeenrannan kaupungin hallinnoima Invest in eKarjala -hanke oli tavoitteiltaan laaja kokonaisuus, jonka tavoitteet olivat erittäin hajanaisia. Hanke vaikutti tarkastuksen perusteella organisoiduksi sisäasiainministeriön alueellisen kehittämistuen käytöstä antaman ohjeen (SM-2003-03789/Ha-6) vastaisesti siten, että Lappeenrannan kaupunki toimi ikään kuin rahoituspäätöksen tekijänä hankkeeseen valikoiduille projekteille tai

tehtäville. Hanke oli yksi Aluekeskus Saimaankaupungin kärkihankkeita ja oli osa aluekeskusohjelmaa. Hanketta on rahoittanut Etelä-Karjalan liitto.

Tarkastuksessa kiinnitettiin huomiota vain hankkeen tietoyhteiskunta-hankkeiden sidoksiin. Hankesuunnitelman mukaan hankkeen tarkoituksena oli muun muassa saimaa.fi-portaalin sisällön tuottaminen, eKarjala.com-sivuston kehittäminen ja ylläpito sekä Matkailun, kulttuurin ja vapaa-ajan verkkopalvelun kehittäminen. Lisäksi hankkeella näytti olevan hankeasiakirjojen perusteella jonkinlainen sidos Palvelukeskus eKarjala-hankekokonaisuuteen. Hankkeessa oli avustettu sittemmin kilpailuun ajautuneen Koivukeskuksen Puunhankinta Oy:n taloushallinto- ja laskentajärjestelmien kehittämistä ja osaamistason nostamista. Etelä-Karjalan liitto selvitti tältä osin myönnetyn avustuksen takaisinperinnän edellytyksiä hankkimansa konsultin avustamana. Selvityksen lopputuloksena päätettiin siihen, että avustusta ei voitu periä takaisin, koska avustus oli keskeytetty Lappeenrannan kaupungilta edelleen eteenpäin.

Ulkopuolisen konsultin hankkiminen selvittämään takaisinperinnän edellytyksiä viittaa siihen, että maakunnan liitossa on myös puutteita avustusten käytön valvonnassa ja avustussäännöksiä tulkinnaissa. Etelä-Karjalan liiton on vastaisuudessa kiinnitettävä huomiota viranhaltijoidensa ammatillisen osaamisen kehittämiseen siten, että liitolle annetut julkiset hallintotehtävät voidaan hoitaa hyvän hallintotavan mukaisesti ilman ulkopuolista asiantuntemusta.

Invest in eKarjala -hankkeelle myönnettiin avustusta vuosittain ilman selkeää kokonaishankesuunnitelmaa. Suoritetun tarkastuksen perusteella hanke sisälsi vuosittain jäsentymättömiä tehtäviä, joiden etenemistä oli jälkikäteen vaikea seurata tai joille myönnetyn avustuksen käyttöä oli vaikea todentaa.

Etelä-Karjalan liitto ei ole kiinnittänyt huomiota hankesuunnitelmien selkeyteen ja tarkkarajaisuuteen sekä hankkeiden kokonaisrahoituksen selvittämiseen jo hankkeen alkuvaiheessa.

### 3.3.2 Kainuun hankkeet

#### *Metsänomistajan verkkopalvelu (106517)*

Metsänomistajan verkkopalvelu -hankkeen tavoitteena oli hankesuunnitelman mukaan mahdollistaa uusien metsänomistajien metsätalouden halluunotto asuinpaikkakunnasta riippumatta, parantaa Internetin välityksellä tapahtuvan oppimisen kautta metsänomistajien yrittäjämäistä ajattelua sekä lisätä metsänomistajien neuvontapalvelujen kustannustehokkuutta.

Hanke oli saanut avustusta Itä-Suomen innovatiiviset toimet -ohjelmasta, jonka rahoituksen myöntäjäviranomaisena toimi Pohjois-Karjalan liitto.

Hankkeen loppuraportissa todetaan, että hanke oli hallinnollisesti haastava laajuutensa vuoksi. Hankkeessa saatiin aikaan sovelluksen määrittäminen ja dokumentointi, määrittysten mukainen tekninen toteutus, prototyyppin käyttöönotto ja testaus sekä palvelun käyttöönotto metsänomistaja-asiakkailta ja liittäminen Laani-palvelutietokantaan. Hankkeessa kehitetty verkkometsäsuunnitelma oli kuitenkin vasta ydinpalvelu, joka tarvitsi ympärilleen paljon uutta lisäarvoa tuovaa sisältöä.

Tarkastuksessa ilmeni, että Kuusamon metsänhoitoyhdistys oli jo aloittanut aiemmin vuonna 2000 kehittämään myös metsänomistajan verkkopalvelua omassa hankkeessaan (3119/3510-2000), joka sai avustusta Pohjois-Pohjanmaan TE-keskukselta. Hankkeet toteutettiin osittain samanaikaisesti. Tästä huolimatta Kainuun metsäkeskuksen hankeasiakirjoista ei käy ilmi, että toisaalla on kehitetty samaan aikaan samanlaista verkkopalvelua, jonka keskeisinä toteuttajina olivat samat yritykset Arbonaut Oy ja GISnet Solutions Finland Oy.

Itä-Suomen innovatiiviset toimet -ohjelman tavoitteena oli edistää innovaatioita ja teknologista kehitystä heikommassa asemassa olevilla alueilla. Koska metsänomistajan verkkopalvelua jo kehitettiin Kuusamon metsänhoitoyhdistyksessä ennen Itä-Suomen innovatiiviset toimet -ohjelman alkua, voidaan Kainuun metsäkeskuksessa toteutettua hanketta pitää ohjelman tavoitteiden vastaisena, koska kyseessä ei ollut uuden innovaation kehittäminen. Tarkastuksessa ilmeni, että Metsäkeskus tiesi Kuusamon metsänhoitoyhdistyksen hankkeesta. Tarkastushavaintojen perusteella Valtiontalouden tarkastusvirasto teki Maaseutuvirastolle sekä sisäasiainministeriölle selvityspyynnön hankkeiden organisoinnista sekä avustusehtojen vastaisesta menettelystä. Sisäasiainministeriö ja Maaseutuvirasto ovat ilmoittaneet, että ne ovat ryhtyneet yhdessä selvittämään hankkeille myönnettyjen avustusten käyttöä. Sisäasiainministeriön pyynnöstä valtiovarain controller-toiminto ja Maaseutuvirasto ovat suorittaneet kohteisiin erityistarkastuksen, jossa on selvitetty erityisesti Kainuun metsäkeskuksen ja hanketta toteuttaneiden konsulttien toimintaa. Tarkastus oli osittain kesken vuoden 2007 lopussa.

Metsäkeskus ei ole organisoitunut selkeästi metsänomistajan verkkopalvelun jatkokehitystyötä. Tämän esteinä olivat havaittavissa palvelun kehittämisen hajanaisuus, pienet käyttäjämäärät ja rinnakkaiset vastaavat palveluratkaisut metsäyhtiöillä ja metsänhoitoyhdistyksillä.



Hankekokonaisuutta on rahoittanut Kainuun maakunta -kuntayhtymä (aiemmin Kainuun liitto). Hankekokonaisuuden<sup>49</sup> tavoitteena on Kainuun tietoyhteiskuntakehityksen edistäminen kuntien, yritysten ja kansalaisten näkökulmista sekä Kainuun julkishallinnon, lähinnä kuntien, sähköisten palveluiden kehittämiseen vaikuttaminen. Hankkeen ensimmäisen vaiheen projektisuunnitelma oli päivätty jo 27.10.2000. Tätä ennen Kainuussa oli toteutettu samaan aihepiiriin kuulunut Euroopan unionin tavoite 6 -ohjelman hanke "Telematiikan tukiprojekti" vuosina 1998–2000. Hankkeen piti päättyä 30.6.2005, mutta sen jälkeen hanketta on jatkettu aikaväleillä 01.06.2005–30.04.2007 sekä 01.03.2007–31.12.2008 jatkoprojektien nimissä. Hankkeen projektisuunnitelmissa vaiheiden suunniteltu toteutus-aika on ilmoitettu toisin, esimerkiksi viimeinen vaihe 1.6.2005–31.12.2007. Perusteluna hankkeen jatkamiselle on ollut se, että tietoyhteiskuntatyö uhkaa jäädä Kainuun maakunta -kuntayhtymän ulkopuolelle eikä eKainuun tehtäville ole useista esityksistä ja kannanotoista huolimatta osoitettu resursseja ilman hankerahoitusta. Jäljelle on jäänyt vain vaihtoehto jatkaa osaa toiminnoista uusilla projekteilla. FIMOS-seurantarekisterin mukaan hankkeen ensimmäiselle vaiheelle on myönnetty valtion ja EU:n avustusta yhteensä noin 350 000 euroa. Hankkeen toisessa vaiheessa vastaavia avustuksia on myönnetty yhteensä noin 130 000 euroa ja vielä hankkeen kolmannessa vaiheessa valtion avustusta on myönnetty noin 69 000 euroa. Hankekokonaisuuden henkilöstömenoihin oli budjetoitu yli 70 prosenttia koko hankkeen arvioiduista kokonaiskustannuksista.

Hankekokonaisuuden vaiheiden tehtäviksi on projektisuunnitelmissa määriteltä seuraavassa taulukossa ilmenevät tehtävät:<sup>50</sup>

---

<sup>49</sup> *eKainuu - Kainuu tietoyhteiskunnassa-tietomaakunnan kehittämishanke 2001-2004 (102042), eKainuu - Tietomaakunnan kehittämishanke (110927), eKainuu - Tietomaakunnan kehittämishanke 2007-2008 (113624)*

<sup>50</sup> *Valtiovarainministeriön sekä työ- ja elinkeinoministeriön kertomusluonnoksesta antaman yhteisen palautteen mukaan eKainuu-hankekokonaisuuden tehtävät ovat olleet normaalia ja rajattua hanketoimintaa. Palautteessa ei ole kiinnitetty huomiota taulukossa ilmeneviin hankekokonaisuutta koskeviin tehtäviin, joiden perusteella hankkeiden toiminta on ollut pääosin erilaista Kainuun maakunta -kuntayhtymän edunvalvontaa, yhteistyön tekemistä sekä suunnitelmien laadintaa ja maakunnan verkkosivustojen pitkäaikaista ylläpitoa, jotka ovat maakunnan liiton normaalia toimintaa.*

Hanke 102042	Hanke 110927	Hanke 113624
<p>+ Kainuun julkishallinnon (läh. kunnat) sähköisten palveluiden kehittämiseen vaikuttaminen</p> <p>+ Kainuussa toteutettavien tietoyhteiskuntahankkeiden edistäminen ja yhteistyökumppaneiden etsintä sekä jatkosuunnitelmien hahmotelu</p> <p>+ Lukuisten sisältöhankeiden vieminen isompien kehityshankkeiden sisään ja aktivoituminen omiksi hankkeiksi (alueportaali, sähköiset julkiset palvelut, sähköiset kauppapaikat)</p> <p>+ IST-ohjelman ja muiden komission IT-alan ohjelmien hakujen tiedotus, avustaminen hakemuksissa, "konsultointi"</p> <p>+ IT-alan Itä-Suomen yhteishankkeiden hankeneuvottelut sekä eri työryhmissä "edunvalvonta"</p> <p>+ Komission ja Itä-Suomen alueen innovaatiopolitiikkaan liittyvät toimenpiteet</p> <p>+ Kainuun tietoyhteiskuntastrategian päivittäminen ja tarkentaminen</p> <p>+ IT-alan yritysten toimintaympäristöön vaikuttaminen.</p> <p>+ Oman web-sivuston ylläpito ja kehittäminen informaatiokanavana ja tietolähteenä ja keskusteluareenana sekä muu tiedonvälitys, seminaarit</p> <p>+ "Konsultointi", erilaiset toimeksiannot Kainuun liitosta tietoyhteiskunnasta</p>	<p>+ Kainuun maakuntaportaalin kehittäminen ja käyttöön-otto</p> <p>+ Kainuun julkishallinnon, erityisesti kuntasektorin, sähköisten palveluiden kehittämiseen vaikuttaminen ja kuntien välisen yhteistyön kehittäminen</p> <p>+ Kansalaisten tietoyhteiskuntavalmiuksien edistäminen</p> <p>+ Kainuun tietoyhteiskuntastrategian päivittäminen, alueellinen koordinointi ja hankkeiden priorisointi</p> <p>+ Kansalliseen laajakaistapolitiikkaan ja erityisesti Kainuun tietoliikenneyhteyksien kattavuuteen vaikuttaminen</p> <p>+ EU:n ohjelmien tietoyhteiskuntaan liittyvien mahdollisuuksien kartoittaminen ja tiedon levittäminen maakunnassa</p> <p>+ IT-alan yritysmaailman toimintaympäristöön vaikuttaminen</p> <p>+ eKarelia -ohjelmaan liittyviin valmistelutehtäviin osallistuminen</p> <p>+ Innovatiiviset toimet -ohjelman hankehakemusten valmistelu ja ohjelmaan osallistuminen</p> <p>+ Tiedonvälitys ja hankkeesta tiedottaminen</p> <p>+ Yhteistyö eri toimijoiden kanssa</p> <p>+ Toiminta, edustus ja kumppanuudet suomalaisissa ja eurooppalaisissa tietoyhteiskuntaverkostoissa</p>	<p>+ Maakunnallisen laajakaistastrategia ja laajakais-tan toteutuksen tukeminen</p> <p>+ Kainuu.fi-sivuston ylläpito ja jatkotyöstäminen</p> <p>+ Kainuun tietoyhteiskuntastrategian päivitys</p> <p>+ EU:n erillisohjelmien tietoyhteiskuntahankkeisiin osallistuminen eKainuu – hankkeen henkilöresurssien panostuksella (eKainuu-hanke ollut mukana valmistelemassa hankehakemuksia ja osallistuu ohjausryhmätyöskentelyyn)</p> <p>+ Suomen seutuverkko ry:n toimintaan osallistuminen</p> <p>+ Itä-Suomen innovatiiviset toimet -ohjelmaan osallistuminen</p> <p>+ Kainuun OSKU-hankkeen "kummina" toimiminen</p> <p>+ Mukanaolo maakuntayhtymän Internet- ja intranet -sivustojen kehittämisessä.</p> <p>+ Yleiset tehtävät maakunnan tietoyhteiskuntaasioissa (hanke-ehdotukset, valtionhallinnon hankkeet, muut maakunta - kuntayhtymälle kuuluvat suunnittelu- ja kehittämistoimet sähköisen asiointin ja informaatioteknologian saralla erityisesti maakunta -kuntayhtymän toimialoilla, yhteistyökumppaneiden kanssa järjestettävät seminaarit pienimuotoisten koulutusten ja kokouksien sekä opintomatkojen järjestäminen)</p>

Tarkastuksen perusteella näytti siltä, että eKainuu -hankekokonaisuus on organisoitu alueiden kehittämislain (602/2002) 19 §:n vastaisesti siten, että hanke ei ollut tavoitteiltaan määräaikainen hanke. Uusi hanke oli perustettu vanhan hankkeen pohjalle sen toimintaa jatkamaan, jolloin tosiasiallisesti kyse on ollut saman hankkeen jatkamisesta ja näin avustusten käyttöä koskevien säännösten kiertämisestä. Lisäksi hankkeen tehtävät toteutettiin osana Kainuun maakunta -kuntayhtymän normaalia perustoimintaa, jolloin myönnetty avustus voidaan katsoa käytetyn alueiden kehittämislain 23.4 §:n vastaisesti yleisenä toimintatukena. Hankekokonaisuuden tehtävät olivat pääosin yleisluonteisia ja sellaisia, että niillä ei ollut konkreettisia päämääriä. Osa tehtävistä liittyy normaaliin maakunnan liiton edunvalvontaan ja avustusviranomaisen tehtäviin, joita ei voida määrittellä valtion avustusta tai EU:n tukea saavan hankkeen tehtäviksi. Hankekokonaisuutta voidaan pitää näistä syistä ja näillä perusteilla alueiden kehittämislain vastaisena.

Tarkastushavaintojen perusteella tarkastusvirasto teki sisäasiainministeriölle selvityspyynnön hankkeen organisoinnista ja avustusten käytöstä. Sisäasiainministeriön 17.10.2007 tarkastusvirastolle antaman selvityksen mukaan se ei aio ryhtyä toimenpiteisiin tarkastusviraston tekemien tarkastushavaintojen perusteella. Sisäasiainministeriö viittaa Kainuun maakunta -kuntayhtymän antamaan vastineeseen, jonka mukaan tarkastusviraston tekemät havainnot ovat marginaalisia ja niissä on kiinnitetty huomiota epäolennaisiin kohtiin.

Tarkastushavainnot osoittavat kuitenkin, että Kainuun maakunta -kuntayhtymä on tietoyhteiskuntahankkeiden nimissä rahoittanut sellaista toimintaa, joka on kuulunut sen perustehtäviin tai hankkeiden tehtävät eivät olleet tarkoitettu laissa tarkoitettulla tavalla määräaikaisiksi. Hankkeita on toteutettu siten, että niiden ei ole ollut tarkoitukseen olla määräaikaisia, vaan uudella hankkeella on jatkettu edellisen hankkeen tehtäviä.

Näin ollen sisäasiainministeriön selvitystä ei voida pitää riittävänä. Se on tukeutunut vastauksessaan itse vuonna 2002 tekemäänsä tarkastukseen sekä Kainuun maakunta -kuntayhtymän ilmaisemiin käsityksiin. Sisäasiainministeriön tekemä tarkastus on tehty hankkeen alkuvaiheessa. Kun otetaan huomioon, että hanketta on toteutettu ministeriön tekemän tarkastuksen jälkeen yli viisi vuotta, ei sisäasiainministeriön tekemiä toimenpiteitä tässä asiassa voida pitää riittävänä alueiden kehittämislain (602/2002) 33 §:ssä säädetyn tehtävän hoitamisena. Hallintoviranomaisen<sup>51</sup> onkin

---

<sup>51</sup> *Sisäasiainministeriössä 31.12.2007 asti toiminut alueiden ja hallinnon kehittämisosasto ja 1.1.2008 työ- ja elinkeinoministeriössä aloittanut alueiden kehittäminen -yksikkö.*

ryhdyttävä välittömästi selvittämään eKainuu -hankkeen toiminnan lainmukaisuutta ja takaisinperintää sekä tekemään asiasta joko myönteisen tai kielteisen takaisinperintäpäätöksen.

### 3.3.3 Lapin hankkeet

#### *Maaseudun verkkopalvelut (321359)*

Rovaniemen Kehitys Oy:n hallinnoima Maaseudun verkkopalveluhanke on saanut rahoitusta LEADER+-yhteisöaloiteohjelmasta. Rahoituksen myöntäjänä on ollut Lapin TE-keskuksen maaseutuosasto. Hankkeen toteutusaika oli 1.3.2005–28.2.2006. Hanke sai jatkoaikaa 28.2.2007 saakka.

Hankkeen keskeisenä tavoitteena oli tuoda Rovaniemen seudun tuotteet ja palvelut selkeästi esille seudullisen portaalin (www.rovanieminyt.fi) kautta. Hankkeen tavoitteena oli myös synnyttää uusi pysyvä toimintamalli siihen, kuinka yritykset ja muut maaseudun toimijat voivat hyödyntää verkkopalveluja tuotteidensa ja palveluidensa markkinoinnissa ja keskinäisessä tiedotuksessaan. Portaaliin oli tarkoitus tuottaa myös yhdistysrekisteri alueen toimijoista.

Hanke ei ollut saanut työtään valmiiksi tarkastusajankohtaan 25.4.2007 mennessä, vaikka hankkeen rahoitus oli jo päättynyt. Rovanieminyt-portaali avattiin syksyllä 2007.

Hankkeen omarahoitusosuudessa oli huomioitu eri järjestöjen talkootöiden osuus palvelun testauksessa ja tuotekehityksessä, jonka toteutumisesta ei voitu tarkastuksen yhteydessä yksiselitteisesti todentaa.

#### *Itä-Lapin tietoverkko (109136)*

Itä-Lapin tietoverkko -hankkeen avulla oli tarkoitus selvittää tehokkaan tietoverkon rakentamista ja siihen liittyvien monipuolisten palvelujen tuottamista syrjäisille alueille. Sisäasiainministeriö asetti 8.11.2002 Itä-Lappi-työryhmän, joka loppuraportissaan (3/03) esittää selvitettäväksi, voitaisiinko hanke ottaa tietoyhteiskuntaohjelman pilottihankkeeksi.

Sisäasiainministeriö oli myöntänyt poikkeuksellisesti suoraan hankkeelle avustusta 100 000 euroa vuoden 2004 talousarvion momentilta 26.98.43 (maakunnan kehittämisasiä). Hanke oli Itä-Lappi-työryhmän esityksen mukainen. Hankkeen toteutusaika oli päätöksen mukaan 1.4.2004–31.12.2006.

Hankkeen ensimmäisenä tavoitteena oli, että yhteisillä palvelualueilla parannetaan tietotekniikan välityksellä tarjottavien kunnallisten palvelujen

laatua, tehostetaan hallinnollista viranomaisyhteistyötä ja tarjotaan etä- ja yhteiskäyttömahdollisuutta kunnissa toimiville yrityksille ja muille käyttäjille.

Hankkeen toisena tavoitteena oli kehittää uusia sisältöpalveluita, joita voidaan samalla etäkäyttää. Tällaisia uusia palveluita olisivat voineet olla esimerkiksi sairaalajärjestelmät, terveydenhuoltojärjestelmät ja vanhus-tenhuoltojärjestelmät. Kolmantena tavoitteena hankkeessa oli parantaa videoneuvottelupalveluiden ja etäopetusverkon toimivuutta ja helppokäyttöisyyttä.

Hanke on tehdyn tarkastuksen mukaan saavuttanut hankesuunnitelmassa asetetut tavoitteet riittävässä määrin myönnetyn avustuksen sekä resurssien puitteissa. Sisältöpalvelujen suhteen tavoitteet olivat kuitenkin suuremmat kuin oli saatu aikaan. Myös matkakustannukset olivat nousseet ennakoitua suuremmiksi pitkien etäisyyksien vuoksi.

#### *Pohjois-Lapin sähköisten hallintopalvelujen kehittäminen (108917)*

Hankkeen tavoitteena oli yhtenäistää kuntien hallinnon tukitoiminnot, jotta ne voidaan tuottaa kuntarajat ylittävän yhteistyön avulla tehokkaammin. Kuntakeskusten välille oli vuonna 2003 perustettu yhteinen seutuverkko. Hankkeessa luotiin osittain sisältö Pohjois-Lapin seutuverkolle. Lapin liitto oli myöntänyt hankkeelle avustusta 1.5.2004–31.12.2005 välillä syntyviin kustannuksiin.

Hankkeen toteutuksen aikana syntyi ongelmia, koska valitun IT-toimittajan, TietoEnator Oyj:n, toimittama taloushallinnon ohjelmisto Economa Intime Plus paljastui käyttötarkoitukseensa nähden keskeneräiseksi. Ohjelmistossa esiintyneisiin ongelmiin jouduttiin etsimään ratkaisuja vielä hankkeessa järjestetyn koulutuksen aikana, joten TietoEnator Oyj joutui kehittämään valmisohjelmistona myymäänsä tuotetta vielä käyttöönottovaiheen aikana.

Hankkeen loppuraportissa oli esitetty hyvin suositukset hankkeen jälkeiseksi jatkotoimenpiteiksi. Niiden mukaan kuntien tulisi edelleen yhdenmukaistaa taloushallinnon prosesseja ja hyödyntää toistensa parhaita käytäntöjä. Kuntien tulisi hyödyntää ohjelmistojen uusia ominaisuuksia mahdollisimman laajasti. Kuntien tulisi keskittää kaikkien yksiköidensä taloushallinto samaan järjestelmään ja ottaa käyttöön sähköinen myyntilaskutus.

### 3.3.4 Pohjois-Karjalan hankkeet

#### *Pohjois-Karjalan festivaalit tietoyhteiskunnassa (100284)*

Pohjois-Karjalan festivaalit tietoyhteiskunnassa -hankkeen suunnitelman mukaan Pohjois-Karjalan festivaalit kehittivät verkottumista alueella. Hankkeen tarkoituksena oli tehdä kansainvälistä markkinointia varten esite, kehittää sähköinen lipunmyynti ja luoda www-sivusto, jonka kautta www-palvelut ja sivujen sisältö toteutetaan nykyaikaisella tekniikalla liikkuvaa kuvaa ja ääntä hyväksi käyttäen. Hankkeen tarkoituksena oli myös kehittää asiakasrekisteri. Hankkeen toteutusaika oli 1.1.2002–30.6.2006. Pohjois-Karjalan maakuntaliitto oli myöntänyt avustusta hankkeelle yhteensä noin 200 000 euroa.

Hankkeen tarkastuksen yhteydessä kävi ilmi, että muun muassa avustuksen kohteena olleita asiakasrekisteriä ja lipunmyyntijärjestelmää ei ole varsinaisesti käytetty lainkaan Lieksan Vaskiviikoilla ja että hankkeen kokonaisrahoituksesta noin 20 prosenttia oli käytetty hankkeeseen kuuluvien festivaalien pääosin yleiseen markkinointiin, kuten lehti-ilmoituksiin ja ilmoituslehtien painatukseen.

Hankkeen selvityksen mukaan sähköisen lipunmyyntijärjestelmän jatkokehittämisestä luovuttiin Bomban Juhlaviikkojen alasajon, toiminnanjohtajan vaihtumisen sekä kalliin jatkokehittämisen ja ylläpidon vuoksi. Hankkeen keskeisen tavoitteen, sähköisen lipunmyyntijärjestelmän käyttöönotto kaatui tietotaidon puutteeseen. Avustuksen saajan mukaan Pohjois-Karjalan maakuntaliiton nimeämä valvoja antoi kuitenkin luvan jatkaa projektia ja Rääkkylän Kihaus ja Lieksan Vaskiviikko käyttivät projektin loppuajan markkinoinnin kehittämiseen, johon jäljellä ollut rahoitus oli riittävä.

Tarkastuksen perusteella hankkeessa oli menetelty alueiden kehittämislain (602/2002) 32.1 §:n 3 ja 6 kohdan säännösten<sup>52</sup> vastaisesti lopettamalla avustuksen kohteena olleen toiminnan viiden vuoden kuluessa viimeisen maksatuserän maksamisesta ja käyttämällä avustusta muuhun käyttötarkoitukseen kuin se oli myönnetty. Tästä syystä Valtiontalouden tarkastusvirasto lähetti tarkastushavaintojen perusteella 28.5.2007 sisäasiainministeriölle selvityspyynnön myönnetyn tuen takaisinperimiseksi alueiden kehittämislain 33 §:n nojalla.

Sisäasiainministeriö on ilmoittanut 17.10.2007 tarkastusvirastolle, että Pohjois-Karjalan maakuntaliiton selvitys yhdessä tarkastusviraston esit-

---

<sup>52</sup> 31.12.2002 asti asiasta oli säädetty alueiden kehittämisestä annetun lain (1135/1993) 10.1 b §:n 3 kohdassa sekä 10.2 b §:n 2 kohdassa.

tämien tarkastushavaintojen kanssa ei vielä anna riittävää pohjaa johtopäätösten tekemiseen hankkeessa toteutettujen toimien tukikelpoisuudesta. Sisäasiainministeriö ilmoittaa myös, että "hallintoviranomainen tulee tekemään vuoden 2007 loppuun mennessä erillisvalvontakäyntejä niihin Euroopan aluekehitysrahaston varoja käyttäviin viranomaisiin, joiden toiminnassa on hanketarkastuksissa ilmennyt erityistä huomautettavaa, ja joiden osalta paikan päällä tapahtuvassa selvittelyssä tai ohjauksessa on odotettavissa lisäarvoa ohjelmien moitteettomalle hallinnoinnille ja täytäntöönpanolle".

Tarkastushavaintojen perusteella sisäasiainministeriön ilmoittamat toimenpiteet ovat riittämättömiä. Tästä syystä hallintoviranomaisen<sup>53</sup> on ryhdyttävä välittömästi alueiden kehittämislain (602/2002) 33 §:n mukaisiin toimenpiteisiin myönnetyn avustuksen takaisinperimiseksi avustuksen myöntäneeltä Pohjois-Karjalan maakuntaliitolta siltä osin kuin sitä on käytetty järjestelmien kehittämiseen.

Pohjois-Karjalan maakuntaliitto on puolestaan katsonut, että takaisinperintään ei ole aihetta, koska asiakastietokanta ja sähköinen lipunmyyntijärjestelmä ovat edelleen festivaalien käytettävissä oleva resurssi ja koska muutokset festivaalien tilanteissa olivat force majeure -tyyppisiä, joita rahoittaja eikä toimija ole aiheuttaneet. Tarkastusviraston käsityksen mukaan Pohjois-Karjalan maakuntaliiton antama selvitys ei kuitenkaan perustu alueiden kehittämislain 32.1 §:n 6 kohdan säännökseen, jonka mukaan takaisinperinnän edellytys täyttyy, jos avustuksen saaja on lopettanut avustuksen kohteena olevan toiminnan tai supistanut sitä olennaisesti. Pohjois-Karjalan maakuntaliiton myöntämän avustuksen keskeisin tarkoitus oli edellä mainittujen toimintojen kehittäminen, joka oli kuitenkin lopetettu ennen kuin järjestelmiä oli otettu varsinaiseen käyttöön.

Tarkastusviraston käsityksen mukaan Pohjois-Karjalan maakuntaliitto on laiminlyönyt velvollisuutensa huolehtia siitä, että avustuksen kohteena oleva toiminta jatkuu hankkeen päättymisen jälkeen. Koska hanke ei saanut kehitteillä olleita palveluita käyttöönsä, ei maakunnan liiton olisi tullut suorittaa hankkeen viimeistä maksatusta lainkaan, koska hankkeen tulokset olivat keskeneräisiä eikä asiakastietokantaa ja sähköistä lipunmyyntijärjestelmää ollut tarkoitukseen ottaa käyttöön. Asian arviointiin eivät vaikuta muut maakunnan liiton mainitsemat syyt. Maakunnan liitto ei ole tässä asiassa arvioinut asianmukaisesti takaisinperinnän edellytyksiä.

---

<sup>53</sup> *Sisäasiainministeriössä 31.12.2007 asti toiminut alueiden ja hallinnon kehittämisosasto ja 1.1.2008 työ- ja elinkeinoministeriössä aloittanut alueiden kehittäminen -yksikkö.*

Tarkastuksen mukaan Pohjois-Karjalan maakuntaliitto on laiminlyönyt velvollisuutensa valvoa avustamansa hankkeen toteutusta ja se on hyväksynyt avustuskelpoisiksi kustannuksiksi hankkeen toteutuksen kannalta ulkopuolisia kuluja, kuten ilmoituslehtien painatuksen. Tarkastuksen mukaan avustus on käytetty Pohjois-Karjalassa toimivien erilaisten festivaalien toiminnan yleiseen tukemiseen. Koska maakunnan liiton nimeämä valvoja on antanut jatkaa hanketta keskeisten tavoitteiden epäonnistumisesta huolimatta, on avustuksen saaja toiminut hankkeessa avustusviranomaisen ohjeiden mukaisesti. Tästä syystä hallintoviranomaisen<sup>54</sup> on ryhdyttävä selvittämään maakunnan liiton menettelyjen lainmukaisuutta.

*Vaara-Karjalan kansalaisverkon sisältötuotanto ja kansalaisten sähköinen asiointi (70336)*

Vaara-Karjalan kansalaisverkon sisältötuotanto ja kansalaisten sähköinen asiointi -hankkeelle myönnetyn avustuksen saaja oli Pohjois-Karjalan koulutuskuntayhtymä. Hankkeen tarkoituksena oli hankesuunnitelman mukaan Vaara-Karjalan kansalaisverkon sisällön kehittäminen. Hankkeen yksityiskohtaisina tavoitteina olivat Vaara-Karjalan kuntien käyttämien lomakkeiden tekeminen sähköiseen muotoon, lomakkeiden linkittäminen kuntien www-sivuille ja kansalaisverkkoon, henkilön sähköisen tunnistamisen ja sähköisen allekirjoituksen selvittäminen, sähköisesti allekirjoitettujen lomakkeiden ja kuntien asianhallintaohjelmien yhteensopivuuden selvittäminen ja Oppiva Keski-Karjala, Outokumpu ja Polvijärvi -hankkeessa luoda sähköisen kauppapaikan toteuttaminen. Hankkeen toteutusaika oli 1.1.2002–31.1.2004.

Hankkeen tavoitteena ollut kansalaisverkon kytkeytyminen Pohjois-Karjalan maakuntaverkkoon ei toteutunut, vaikka se oli asetettu hankkeen päätavoitteeksi. Hankkeen loppuraportissa ei ollut kustannuserittelyä eikä tietoa keneltä ostopalveluja oli hankittu. Hankkeen kokonaistuloksena syntyi lomakepalvelu, josta on saatavissa alueen kuntien lomakkeita. Lisäksi hankkeessa tehtiin selvityksiä sähköisten palveluiden kehittämisestä.

Hankkeen päättymisen jälkeen lomakepalvelun kaikki oikeudet oli luovutettu kansalaisverkon mukana Glocal Oy:lle. Omaisuuden luovutus näytti tapahtuneen alueiden kehittämissäin (602/2002) 32.1 §:n 6 kohdan<sup>55</sup>

---

<sup>54</sup> Sisäasiainministeriössä 31.12.2007 asti toiminut alueiden ja hallinnon kehittämissosasto ja 1.1.2008 työ- ja elinkeinoministeriössä aloittanut alueiden kehittäminen -yksikkö.

<sup>55</sup> 31.12.2002 asti asiasta oli säädetty alueiden kehittämisestä annetun lain (1135/1993) 10.2 b §:n 2 kohdassa.



vastaisesti viiden vuoden kuluessa avustuksen viimeisen maksatuserän suorittamisesta. Tästä syystä Valtiontalouden tarkastusvirasto teki 28.5.2007 sisäasiainministeriölle selvityspyynnön avustuksen takaisinperinnän edellytysten selvittämiseksi.

Sisäasiainministeriö on ilmoittanut 17.10.2007, että se ei aio ryhtyä toimenpiteisiin tarkastusviraston tekemien tarkastushavaintojen pohjalta, koska hankkeessa ei ole tehty sellaisia investointeja, jotka edellyttäisivät takaisinperintää. Sisäasiainministeriö vetoaa siihen, että kansalaisverkkoa ei ole hankittu Pohjois-Karjalan maakuntaliiton avustamassa hankkeessa.

Sisäasiainministeriö ei ole kuitenkaan kiinnittänyt selvityksessään huomiota siihen, että hankkeessa on toteutettu lomakepalvelu<sup>56</sup>, jonka tekninen osa on luovutettu kansalaisverkon mukana hankkeen päättymisen jälkeen Glocal Oy:lle. Hankkeessa on myös käytetty palveluostoina kansalaisverkon tekniseen hallintointiin ja lisensseihin yli 85 000 euroa. Koska avustuksen saajana on ollut Pohjois-Karjalan Koulutuskuntayhtymä, joka on luovuttanut lomakepalvelun osana kansalaisverkkoa Glocal Oy:lle, voidaan avustuksen saajan katsoa lopettaneen avustuksen kohteena olleen toiminnan, sillä palvelu ei ole enää avustuksen saajan hallinnassa ja käytössä. Tästä syystä avustuksen takaisinperinnälle on olemassa perusteita. Tarkastushavainnot edellyttävät, että hallintoviranomaisen<sup>57</sup> onkin ryhdyttävä toimenpiteisiin hankkeelle myönnetyn avustuksen osittaisen takaisinperinnän edellytysten selvittämiseksi.

*Pohjois-Karjalan maakuntaverkko (103119)*  
*Maakuntaverkko-hanke (106450)*  
*eMaakunta-hanke (109000)*

Maakuntaverkko-hankekokonaisuuden toteutusaika oli 1.5.2001–31.12.2006 eli lähes viisi ja puoli vuotta. Avustuksen saajana oli Pohjois-Karjalan koulutuskuntayhtymä. Pohjois-Karjalan maakuntaverkko-hanketta (103119) oli rahoitettu Itä-Suomen tavoite 1 -ohjelmasta Pohjois-Karjalan liiton myöntämällä avustuksella. Maakuntaverkko-hanketta (106450) oli rahoittanut Pohjois-Karjalan TE-keskuksen työvoimaosasto. Hanke oli yhteisrahoitteinen Pohjois-Karjalan maakuntaliiton kanssa. TE-keskuksen avustus oli tarkoitettu Maakuntaverkko-hankekokonaisuuden investointiosion rahoittamiseen.

---

<sup>56</sup> Palvelu löytyy osoitteesta: <http://www.oyk.fi/lomakkeet/>

<sup>57</sup> Sisäasiainministeriössä 31.12.2007 asti toiminut alueiden ja hallinnon kehittämisosasto ja 1.1.2008 työ- ja elinkeinoministeriössä aloittanut alueiden kehittäminen -yksikkö.

Hankkeen (103119) tavoitteena oli luoda hyvät tietoliikenneyhteydet ja -palvelut osaksi nykyaikaista kuntien infrastruktuuria. Tavoitteena oli luoda maakuntaverkko kuntien ja kuntayhtymien tekniseksi ja sisällölliseksi palvelukokonaisuudeksi.

TE-keskuksen avustamassa hankkeessa (106450) avustus oli kohdistettu 18.5.2006 päivätyn loppuraportin mukaan maakunnallisen tietoliikenneverkon infrastruktuuriin. TE-keskuksen myöntämää EAKR-rahoitusta oli käytetty kuntien liityntälaitteiden kuukausimaksujen ja runkoverkkomaksujen sekä operaattorin kytkentämaksujen tukemiseen hankkeen aikana.

Maakuntaverkko-hankkeiden tulosten ylläpito ja jatkokehittäminen oli siirretty asianmukaisesti Pohjois-Karjalan kuntien yhteisyritykselle Pohjois-Karjalan Tietotekniikkakeskus Oy:lle.

Pohjois-Karjalan maakuntaliiton itse toteuttama eMaakunta-niminen hanke keskittyi tietoverkon sisällön tuottamiseen.<sup>58</sup> Hankkeen toteuttamisaikataulu oli 1.8.2004–29.2.2008.<sup>59</sup> Hanke oli jatkoa Itä-Suomen lääninhallituksen (hallinnoija), Pohjois-Karjalan maakuntaliiton, Pohjois-Karjalan TE-keskuksen ja Pohjois-Karjalan ympäristökeskuksen toteuttamalle Pohjoiskarjalaisen alueverkko -hankkeelle, joka oli sisäasiainministeriön rahoittama valtion aluehallinnon ja muun julkishallinnon sähköisten palvelujen pilottihanke.

Hankkeen tarkoituksena oli toteuttaa kansalaisille valtakunnallisia, alueellisia ja paikallisia avoimia sähköisiä palvelukokonaisuuksia keskiteytysti tarjoava palveluverkko niin, että asiakas löytää tarvitsemansa sähköiset viranomaispalvelut helposti yhdestä paikasta. Hankkeen tarkoituksena oli myös tuottaa sähköisten palvelujen ja palveluprosessien kuvaamisen maakunnallinen malli, jota voidaan käyttää esimerkkinä myöhemmin muissa maakunnissa, kun sähköisiä palvelukokonaisuuksia toteutetaan.

Hankkeen tavoitteeksi oli asetettu, että Pohjois-Karjalan maakunnassa olisi yksi merkittävä yhteinen ja pysyvä toimija julkishallinnon sähköisten verkkopalvelujen ylläpitäjänä ja kehittäjänä.<sup>60</sup> Hankesuunnitelman mukaan maakunnan julkishallinnon palveluihin luodaan virtuaalinen yhteispalvelukeskus, jonne kansalainen voi sähköisesti esittää palvelu-/asiointipyyntöjä. Tavoitteena oli niin ikään, että palveluverkon sisältämänä palveluna on palveluprosessin käynnistävissä palvelu-/asiointi-

---

<sup>58</sup> *Pohjois-Karjalassa toteutettiin myös "eMaakunta-hanke" -niminen (FIMOS - numero 111041) laajakaistahanke.*

<sup>59</sup> *Hankkeelle on myönnetty jatkoaikaa. Alkuperäinen aikataulu oli 1.8.2004 – 31.12.2006*

<sup>60</sup> *Tämän tavoitteen pohjalta perustettiin myöhemmin erillinen Kuntien ja kuntayhtymien tietotekniikan palvelukeskuksen kehittäminen -hanke (110055).*

pyynnöissä käytettävä kevyt tai vahva henkilön tunnistamismenetelmä kulloisenkin tarpeen mukaan ja että hanke rakentaa sähköisistä palveluista monikanavaratkaisuja. Hankkeen tehtäviksi esitettiin myös pohjoiskarjalaisen palveluverkon alueellisen mallin esittely ja laajentaminen koko Itä-Suomen lääniin sekä uuden poikkihallinnollisen yhteistyön luominen valtion alue- ja paikallishallinnolle. Hankkeen tarkoituksena oli myös tukea kuntia tarjoamalla niille asiantuntija-apua laajakaistayhteyksien ulottamisessa kylille.

Hankkeessa toteutettiin virtuaalinen yhteispalvelukeskus, mutta sen toiminta ei lähtenyt käyntiin odotetusti ja se on lopetettu.<sup>61</sup> Hankkeessa ei toteutettu sähköiseen tunnistamiseen liittyviä tehtäviä, koska samaan aikaan valtion hankintayhtiö Hansel Oy kilpailutti ja hankki julkiselle hallinnolle yhteisen VETUMA-nimisen sähköisen tunnistamisen ja maksamisen alustaratkaisun. Hanke on ilmoittanut ainoastaan osallistuneensa avustavassa roolissa VETUMA-palvelun käyttöönottoon. Hankkeessa ei ollut tehty tarkastusajankohtaan mennessä sähköisten palvelujen ja palveluprosessien kuvaamisen maakunnallista mallia, jonka toteuttamisesta ei myöskään hankkeen vastuuhenkilöillä ollut selkeää kuvaa tarkastusta suoritettaessa. Hankkeen ilmoittamia tuotoksia olivat tarkastusajankohtana erilaiset esiselvitykset, kartoitukset, ohjelmistojen koekäytöt ja testaukset, verkkolomakkeiden toteutus testikäyttöön, muiden hankkeiden hankintojen avustaminen, seminaarien järjestäminen, muiden hankkeiden tuotosten tekemisessä avustaminen, maakuntaportaalin (pohjois-karjala.fi) uudistaminen ja maakunnallisen asianhallinta -tietojärjestelmän levittäminen kuntatoimijoille. Hankkeen tulokseksi esitettiin myös sähköisen vanhustenpalvelun verkkolomakkeen toteutus, vaikka lomake kuului JUPA-hankkeen Lieksassa toteutetun alueprojektin tuotoksiin ja jonka toteutukseen oli myönnetty JUPA-hankkeesta erillinen avustus.

Hankkeen ilmoittamat tuotokset liittyivät vain välillisesti eMaakuntahankkeen tavoitteisiin. Hankkeen tekemät tuotokset ovat olleet pääosin avustavia, tai ne eivät ole johtaneet konkreettisiin tuotantokäyttöön edenneisiin tuloksiin. Tarkastuksessa muodostuneen käsityksen mukaan hankkeen tuotoksiksi esitetyt avustavat tehtävät kuuluvat maakunnan liiton normaaliin toimintaan, jota ei tule avustaa valtion ja EU:n hankerahoituksella, vaan kustannukset tulee maksaa maakunnan liitolle kunnilta tulevasta perustoiminnan rahoituksesta.

---

<sup>61</sup> Virtuaalista yhteispalvelukeskusta esitellään osoitteessa <http://www.pohjoiskarjala.fi/Resource.phx/pave/asiointi/index.htm>, mutta asiointilomake on ollut pitkään poissa käytöstä. Virtuaalinen yhteispalvelukeskus näyttää jääneen kokeiluksi.

Tarkastuksen yhteydessä kiinnitettiin huomiota, että Pohjois-Karjalan maakuntaliiton tulee ryhtyä aktiivisiin toimiin hankkeen tavoitteiden selkeämmäksi toteuttamiseksi sekä pyydettiin toimittamaan hankesuunnitelmassa esitetty sähköisten palvelujen ja palveluprosessien kuvaamisen maakunnallinen malli tarkastusvirastoon hankkeen päättymiseen mennessä.<sup>62</sup> Hankkeen vastuuhenkilöt eivät myöskään pystyneet osoittamaan, että hankkeessa olisi nimenomaisesti pyritty kehittämään alue- ja paikallisviranomaisten kanssa yhteistyötä, vaan tätäkin työtä oli tehty ennen hankkeen aloittamista Pohjoiskarjalaisen alueverkko -hankkeessa. Hankkeessa ei myöskään ollut tuotettu yhtään monikanavaista sähköistä palvelua, vaan hankkeessa oli ainoastaan kokeiltu maakunnallisen julkaisujärjestelmän mobiiliversiota. Tarkastuksessa ei pystytty todentamaan hankkeessa tapahtunutta laajakaistayhteyksien kehittämisen tukemista, koska Pohjois-Karjalan maakuntaliiton jäsenkunnilla oli omat hankkeet tätä tarkoitusta varten. Laajakaistayhteyksien kehittämisen tukeminen, viranomaisten yhteistyön lisääminen sekä palveluiden esittely on maakunnan liiton normaalina perustoimintana.

Alueiden kehittämislain (602/2002) 23.4 §:n mukaan tukea ei saa käyttää liiton yleisenä toimintatukena, jollaisiksi osa eMaakunta-hankkeen tehtävistä voidaan katsoa.

Hankkeen vastuuhenkilöt esittelivät hankkeen sähköisten palveluiden kehittämisen tuloksena Joensuun seudun päivähoitopaikan hakemuslomakkeen. Tarkastuksessa kuitenkin ilmeni, että sisäasiainministeriö oli maksanut 20 000 euroa Pohjois-Karjalan Tietotekniikkakeskus Oy:lle päivähoitopaikan hakemuslomakkeen tekemisestä.

Hankkeessa ilmenneiden epäselvyyksien vuoksi Valtiontalouden tarkastusvirasto teki selvityspyynnön 7.8.2007 sisäasiainministeriölle sen selvittämiseksi, millä perusteella sisäasiainministeriö oli maksanut Pohjois-Karjalan Tietotekniikkakeskukselle päivähoitopaikan hakemuslomakkeesta, vaikka se tarkastuksen yhteydessä esitettiin Pohjois-Karjalan maakuntaliiton eMaakunta-hankkeen toteuttamaksi. Tarkastusvirasto pyysi samassa yhteydessä sisäasiainministeriötä myös selvittämään eMaakunta-hankkeen hallinnonin ja toteutuksen asianmukaisuuden sekä maakunnan liiton toiminnan lainmukaisuuden hankkeen valvonnassa.

Sisäasiainministeriö on ilmoittanut 17.10.2007 antamassaan selvityksessä, että sen tekemän tarkastuksen loppuraportti luokittelee eMaakunta-hankkeen parhaaseen luokkaan, jossa hankkeen hallinnoninissa ja toteutamisessa ei ole todettu olennaista huomautettavaa. Sisäasiainministeriö

---

<sup>62</sup> *Sähköisten palvelujen ja palveluprosessien kuvaamisen maakunnallinen malli toimitettiin vuoden 2008 helmikuun alussa tarkastusvirastoon.*

on tullut asiassa siihen käsitykseen, että tarkastusviraston tekemät tarkastushavainnot eivät anna aihetta enemmille toimenpiteille.

Hankkeessa saatiin aikaan vähän omia konkreettisia tuloksia, joita olivat lähinnä virtuaalisen yhteispalvelukeskuksen kokeilu ja maakuntaportaalien sivustojen ylläpito. Sivustojen sisällössä havaittiin kuitenkin puutteita. Tarkastuksen yhteydessä 7.5.2007 maakunnan liiton huomiota kiinnitettiin siihen, että hankkeen ylläpitämässä maakuntaportaalissa on vanhentuneita ja vääriä tietoja, jotka tulisi korjata pikaisesti.<sup>63</sup> Pohjois-Karjalan maakuntaliitto ei ole kuitenkaan lokakuuhun 2007 mennessä ryhtynyt korjaamaan sivustolla havaittuja puutteita.

Hankkeen toteutus vaikutti tarkastuksen perusteella järjestetyn siten, että hankkeella ei loppujen lopuksi ollut omia konkreettiseen lopputulokseen johtavia tavoitteita, vaan se työllisti Pohjois-Karjalan maakuntaliiton omaa henkilöstöä tietoyhteiskuntatavoitteiden nimissä. Hanke on ilmoittanut tuloksikseen sellaisia tuotoksia, joiden toteuttamiseen on myönnetty avustusta erillisten hankkeiden kautta. Tästä syystä hankkeen raportointi on harhaanjohtavaa.

Hankkeelle oli myönnetty valtion avustusta yhteensä yli 400 000 euroa. Tästä syystä tarkastushavainnot edellyttävät, että työ- ja elinkeinoministeriö ryhtyy toimiin maakunnan liiton virkavastuun selvittämiseksi.

Tarkastusviraston tekemien tarkastushavaintojen perusteella sisäasiainministeriön suorittamassa eMaakunta-hankkeen tarkastuksessa on ollut ilmeisiä puutteita, koska se ei ole ottanut huomioon Pohjois-Karjalan maakuntaliiton koko hankeorganisointia ja päällekkäistä raportointia sekä eMaakunta-hankkeen tulosten marginaalisuutta asetettuihin tavoitteisiin nähden. Tämän perusteella sisäasiainministeriön tekemä tarkastus on puutteellisesti suoritettu. Sisäasiainministeriön sisäisen tarkastuksen tekemässä hankearvioinnissa on näytetty kiinnitetyn lähinnä huomiota

---

<sup>63</sup>"Tietoa palvelusta"-sivulla (<http://www.pohjois-karjala.fi/Resource.phx/pave/tietoa/index.htm>) muun muassa esitetään palvelun henkilökisterilain mukainen rekisteriseloste. Tarkastuksen yhteydessä huomautettiin, että henkilökisterilaki on kumottu jo vuonna 1999. Lisäksi sivulla on esitetty tietojärjestelmäseloste, jonka väitetään olevan henkilökisterilain mukainen. Kuitenkin tietojärjestelmäselosteen laatimisesta on säädetty viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 18.1 §:ssä. Lisäksi huomautettiin, että palvelukokonaisuuden käyttöehdot on piilotettu siten, että niitä on vaikea huomata palvelusta. Myös palvelua koskeviin tekijänoikeuksia koskeviin ehtoihin kiinnitettiin tarkastuksen yhteydessä huomiota toteamalla, että palvelun sivustot ovat viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) 5.2 §:n mukaisia viranomaisen asiakirjoja ja sivustoon pitää soveltaa siten asiakirjojen julkisuutta koskevia säännöksiä. Sivuston sisällöntuottajaksi oli merkitty Pohjoiskarjalaisen alueverkko -hanke.

hankkeiden hallintoihin ja toteuttamiseen ottamalla huomioon hankkeissa saavutettuja tuloksia asetettuihin tavoitteisiin nähden.

*Sosiaalialan sähköisen asiointipalvelun kehittäminen, SASPA-hanke (113461)*

Honkalampi-säätiön SASPA-hanke on Pohjois-Karjalan maakuntaliiton Itä-Suomen innovatiiviset toimet -ohjelmaan kuuluva hanke. Hankkeen tavoitteena on saada toimiva sähköinen asiointi- ja palvelujärjestelmä, joka kattaa eri kohderyhmien palvelutarpeita sekä tuo myös viranomaistoimijoiden ja muiden palveluntarjoajien toimintaan uusia hyötynäkökohtia. Hankkeen päätavoitteena on uudenlaisen verkkopalveluja ja sähköisen asioinnin mahdollisuuksia hyödyntävän asiakaslähtöisen ja palvelupainotteen toimintamallin luominen, joka mahdollistaa tietoverkon välityksellä tapahtuvan henkilökohtaisen palvelun tarjoamisen kuntien asukkaille. Hankkeen tavoitteeksi on kirjattu käyttäjien tarpeista lähteviä vuorovaikutteisten sähköisten asiointipalvelujen kehittäminen. Tavoitteena on sähköinen asiointipalvelukeskus, joka koostuu Internet-ympäristössä toimivasta kokonaisuudesta, jossa on tieto- ja viestintäteknologiaa hyödyntäviä järjestelmiä ja laitteistoa. Tavoitteet jakaantuvat sähköisen asiointipalvelukeskuksen ja eAsiointi-palvelumallien kehittämiseen, joka tuotetaan osaksi Pohjois-Karjalan palveluverkon sisältöpalveluja. Hankkeen toteutusaika on 1.8.2006–31.3.2008.

Tarkastushavaintojen mukaan hanke keskittyi eräiden erityisryhmille tarkoitettujen välineiden kokeiluun ja hankintaan. Hankkeen tehtävissä oli havaittavissa päällekkäisyyksiä Pohjois-Karjalan maakuntaliiton toteuttaman eMaakunta-hankkeen kanssa. Kummankin hankkeen tarkoituksena on kehittää sähköisiä asiointipalveluita ja jonkin tyyppinen sähköisen asioinnin palvelukeskus sekä palvelumalli. Tarkastuksessa ilmeni, että osa SASPA-hankkeen tavoitteista jää saavuttamatta. Myös Pohjois-Karjalan maakuntaliiton edustaja oli kehottanut hankkeen toteuttajia supistamaan hankesuunnitelmassa esitettyjä tehtäväkokonaisuuksia, jotta myönnetty avustus riittäisi asetettujen tavoitteiden toteuttamiseen. Tarkastushavaintojen perusteella tehtävien supistaminen olisi pitänyt tehdä jo avustusta myönnettäessä eikä sen myöntämisen jälkeen maakunnan liiton edustajan toimesta. Jos maakunnan liitto on nähnyt hankkeen tavoitteet epärealistiseksi, ei sen olisi tullut hyväksyä hankesuunnitelmaa lainkaan avustuspäätöksen pohjaksi.

Tarkastushavaintojen perusteella Pohjois-Karjalan maakuntaliitto on menetellyt asiassa hyvän hallintotavan vastaisesti ilman riittävää valmistelua. Avustus on myönnetty hankkeelle, jonka tehtävät ovat olleet päällekkäisiä.

käisiä toisen hankkeen kanssa ja avustuspäätös on tehty epärealistisen hankesuunnitelman pohjalta.

*Kuntien ja kuntayhtymien tietotekniikan palvelukeskuksen kehittäminen (110055)*

Kuntien ja kuntayhtymien tietotekniikan palvelukeskuksen kehittäminen -hankkeen tavoitteena oli kehittää kuntien ja kuntayhtymien yhteinen tulevaisuuden tietotekniikan ja tietoliikennetekniikan palvelukonsepti. Hankkeen tarkoituksena oli kehittää ja pilotoida palvelu- ja kehittämisorganisaatio ja toteuttaa kuntakentän yhteisten palvelujen tarvitsemia ohjelmistoratkaisuja. Tavoitteeksi asetettiin, että kuntaviranomaisten yhteinen palvelu- ja kehittämisorganisaatio vastaa maakuntaverkon ylläpidosta, toiminnan kehittämisestä ja kilpailutuksista hankkeen päättymisen jälkeen. Hankkeen toteutusaika oli alun perin 1.3.2005–31.10.2007, mutta hankkeelle haetaan jatkoaikaa 31.12.2007 saakka. Hanketta toteuttaa Pohjois-Karjalan Tietotekniikkakeskus Pohjois-Karjalan liiton myöntämällä avustuksella. Hankkeelle oli myönnetty Euroopan unionin ja valtion avustusta yhteensä noin 140 000 euroa. Tietotekniikkakeskus on Pohjois-Karjalan kuntien yhteinen kehittämisyritys, jonka tehtävänä on toimia niiden tietoliikenteen ja tietoteknisten palvelujen ylläpitäjänä ja kehittäjänä.

Hankkeelle oli myönnetty avustus, vaikka mitään muuta tarkkaan konkretisoitua tehtävää ei hankesuunnitelmassa ole esitetty kuin ainoastaan Pohjois-Karjalan Tietotekniikkakeskus Oy:n toiminnan aktivointi ja kuntien sitouttaminen yhteisyrityksen toimintaan. Tarkastuksen yhteydessä hankkeen tulokseksi esitettiin, että Pohjois-Karjalan Tietotekniikkakeskus on aktivoinut toimintansa ja se on saanut tehtyä kaikkien maakunnan kuntien kanssa sopimuksen yrityksen palveluiden käytöstä ja kustannusten jakamisesta. Tarkastuksen mukaan toiminta näytti käynnistyneen suunnitellulla tavalla, joka osaltaan turvaa jo aiemmin Pohjois-Karjalassa julkisella tuella toteutettujen tietotekniikkapalveluiden ylläpidon ja jatkokehittämistyön.

Pohjois-Karjalan liitto ei ole kiinnittänyt huomiota avustusten käytön tarkoituksenmukaisuuteen ja niistä saatavan hyödyn konkreettisuuteen. Avustuksia on käytetty kuntien omistaman yrityksen perusliiketoiminnan tukemiseen.

*Pohjois-Karjalan tietoyhteiskuntastrategian toteutuksen arviointi (110670)*

Pohjois-Karjalan tietoyhteiskuntastrategian toteutuksen arviointi -hankkeen toteutti Pohjois-Karjalan Tietotekniikkakeskus Oy. Hankkeen

toteutusaika oli 1.3.2005–31.01.2007. Hankkeen tuli alun perin päättyä 31.12.2006. Pohjois-Karjalan maakuntaliiton rahoittaman arviointihankkeen toteutus vahvistaa tarkastuksessa syntyneen kokonaiskäsityksen maakunnan liiton toiminnan epäasianmukaisuudesta valtionapuviranomaisena. Tästä syystä seuraavien tarkastushavaintojen yhteydessä on esitetty alaviitteissä poikkeuksellisesti pitkiä suoria lainauksia, jotka on otettu hankkeen loppuraportista.

Arviointihankkeen tarkoituksena oli arvioida Pohjois-Karjalan tietoyhteiskuntastrategian toteutusta. Hankkeessa piti suorittaa arviointi maakunnallisesta tietoyhteiskuntakehitystyöstä sekä muiden alueiden strategia-työstä ja tietoyhteiskuntakehityksestä. Hankkeen arviointitulokset on tarkoitettu maakunnan tulevien strategioiden käyttöön.

Hankkeen tehtävät olivat hajanaisia ja toteutus raporttien perusteella erittäin vaikeaselkoinen.<sup>64</sup> Hankkeelle asetettuja tavoitteita rajattiin hankkeen aikana ainakin kerran, mutta hankkeen loppuraportin perusteella avustusviranomaisen seuranta ei ole ollut riittävää.<sup>65</sup> Loppujen lopuksi hanke ei pystynyt toteuttamaan sille asetettuja tavoitteita kaikilta osin lainkaan tai niitä toteutettiin hankesuunnitelman vastaisesti.<sup>66</sup> Hankkeen raportointi oli laadittu pääosin sekavaksi, eivätkä hankkeen toteuttajan edustajat kyenneet tarkentamaan tai selvittämään tarkastuksen yhteydessä kaikkia raporteissa esitettyjä asioita.<sup>67</sup> Hankkeen tavoitteiden sekä niiden

---

<sup>64</sup> *Arviointihankkeen loppuraportin mukaan "hankkeessa on päädytty tarkastelemaan Pohjois-Karjalan kolmea strategiaa toisaalta niihin vain sisäänrakennettujen muiden ulottuvuuksien kanssa ja toisaalta niiden sisältöä arvioiden siten, että mitä seuraavassa strategiassa voisi olla mukana aikaisempien strategioiden toteutuksen ja niistä saadun kokemuksen perusteella." Pohjois-Karjalan maakuntaohjelmaa kuvataan loppuraportissa säkenöiväksi toivonkipinäksi.*

<sup>65</sup> *Arviointihankkeen loppuraportin mukaan "Hankesuunnitelman päivitysraportin jälkeen hankesuunnitelmaa ei ole tarkennettu ja hankkeen tehtäviä ei ole toteutettu yhteistyössä rinnakkaishankkeiden kanssa ja yhteisten kohtien puuttuminen, esim. ITIL-koulutus ja tietotekniikan/tietoliikenteen rakennekaavojen tarkastelun poisjäännin vuoksi hankesuunnitelman toteutus on puutteellinen."*

<sup>66</sup> *Hankkeen loppuraportin mukaan "hankkeen tehtäviä on jouduttu tekemään hankesuunnitelman vastaisesti eristettynä eikä muiden edes hankesuunnitelmassa mainittujen tietoyhteiskuntahankkeiden kanssa, joten hankkeen asiakohdille ei ole muodostunut niissä kiinnekohtaa eikä puolestaan muiden hankkeiden syke ole päässyt rikastamaan tätä hanketta. Toteutetulla yhteistyötavalla hankkeen asiakohdat ovat ja jäävät irrallisiksi, noustakseen aikanaan esille tavalla tai toisella."*

<sup>67</sup> *Epäselvästä dokumentoinnista voidaan esittää hankkeen loppuraportin tiivistelmästä seuraava ote: "Hankkeen loppuraportissa esitetyt kohteet ovat Pohjois-Karjalan tietoyhteiskuntastrategian sisällön ja toteutuksen arviointia siten, että kun ne puuttuvat tai ilmenevät hentoisesti aikaisemmissa strategioissa ja hanketo-*



toteuttamisen epämääräisyys näkyy selkeästi hankkeen loppuraportissa, jossa osittain jopa tunnustetaan sen sisällöllinen sekavuus.<sup>68</sup>

Hankkeen nimissä toteutettiin myös kaksi opinnäytetyötä, joista toisen valmistumisessa ilmenneet ongelmat viivyttivät hankkeen aikataulua. Loppuraportti koostuu pääosin opinnäytetöiden sisällöstä. Pohjois-Karjalan ammattikorkeakoululle tehty opinnäytetyö koski tietoverkkojen kehittämistä.<sup>69</sup> Toinen opinnäytetyö tehtiin Joensuun yliopiston kansantaloustieteen laitokselle, ja se käsitteli virtausmallien lähtökohtien selvittämistä.<sup>70</sup>

Hankkeen piti tehdä eri maakuntien välinen vertailu tietoverkkojen toteutuksesta, mutta se jäi osittain tekemättä.<sup>71</sup> Arviointihankkeessa arvioi-

---

*teutuksissa, niin ne on nyt nostettu esille käytettäväksi tulevissa strategioissa ja hanketoteutuksissa.”*

<sup>68</sup>*Hankkeen loppuraportissa kuvataan toteutettua hanketta ja sen loppuraporttia seuraavasti: ”Hankkeen yhteydessä toteutuneet opinnäytetyöt aloittavat ammattikorkeakoulun tietoliikenteen ja aluesuunnittelun yhteistyön ja yliopiston kansantaloustieteen menetelmien soveltamisen tietoyhteiskuntakehitykseen. Kun tietoyhteiskuntakehityksen lähtökohtia ja hankkeen tehtäviä on työstetty useammassa osassa ja useampaan erilliseen tarkoitukseen ja raporttiin, niin hankkeen loppuraportissa on tiettyä päällekkäisyyttä, kun toisaalta on haluttu säilyttää kunkin osan kokonaisuus. Loppuraportin kerralla lukijalle päällekkäisyys kertauksena olkoon opintojen äiti ja loppuraporttiin osien kautta tutustuvalla kunkin asian ympärillä on laajempi viitekehys. Hankkeen kahtalaisia tavoitteita vasten loppuraportti sisältää lukuisia miksi- ja mitä -asiakohtia, joilla on perusteltu paikka tietoyhteiskuntastrategiassa ja joilla voi suorittaa tieto- ja viestintätekniikan hankkeohjeistusta.”*

<sup>69</sup>*Hankkeen loppuraportin mukaan ”Tietoliikenteen ja sen rakennekaavojen osalta hankkeen yhteydessä toteutettiin ammattikorkeakoulun opinnäytetyö, jonka tavoitteena oli selvittää viitemallitasolla, miten Pohjois-Karjalan tietoverkkoja voidaan kehittää myös aluesuunnittelun tarpeisiin erilaisia tekniikoita ja arkkitehtuuria hyväksikäyttäen. Opinnäytetyössä suoritusmerkinnän lisäksi oleellisia asioita ovat tietoliikenteen ja aluesuunnittelun yhteinen kohdealue, tietoliikennetekniikat eivät ole joko tai ratkaisuja sekä avokäyttöverkkojen (open access) mahdollisuuksien esille nostaminen.”*

<sup>70</sup>*Hankkeen loppuraportin mukaan ”Opinnäytetyössä tarkastelun kohteena on ollut teoreettisen ratkaisun, kenties virtausmallin lähtökohtien selvittäminen ja saatavilla olevan materiaalin, Tilastokeskuksen tietoyhteiskuntatilastoinnin ja aluetilinpäiden soveltamismahdollisuudet. Tehtävä on todettu ainutkertaiseksi ja varsin haasteelliseksi. Joensuun yliopiston kansantaloustieteen laitos on pitänyt kohdetta soveliaana yhteiskuntatieteen kandidaatin tutkinnon tutkielma-aiheeksi ja opinnäytteenä se sijoittuu lukuvuoden 2006–2007 tutkielmaseminaariin*

<sup>71</sup>*Vertailun osalta hankkeen loppuraportissa todetaan seuraavaa: ”Maakuntaverkkojen toimintatutkimustyyppinen rinnastus on rajautunut tämän tehtävän ulkopuolelle yleisesti saatavilla olevaan ja jälkikäteisraportoinnin materiaaliin*

tiin myös maakunnan tietoverkkojen kehittämistä ja siinä arvosteltiin Pohjois-Karjalan kansalaisverkon toteutusta.<sup>72</sup>

Tarkastuksen mukaan suurin osa hankkeen tehtävistä on suoritettu opin-  
näytteinä. Hankkeelle oli myönnetty Euroopan unionin ja valtion avus-  
tusta yhteensä 93 000 euroa, joka perustui noin 130 000 euron kokonais-  
kustannusarvioon. Julkisten hankeavustusten käyttämistä näin merkittä-  
vässä määrin kandidaatin tutkielman ja ammattikorkeakoulun lopputyön  
tukemiseen ei voida pitää perusteltuna. Maakunnan liiton nimeämä valvo-  
ja kielsi, että hankkeessa olisi erityisesti tuettu oppinäytetöiden tekemistä.  
Hankkeen aikana syntyneet tuotokset eivät kuitenkaan tue maakunnan lii-  
ton nimeämän valvojan näkemystä asiassa. Tarkastuksessa ei myöskään  
selvinnyt, miten maakunnan liitto aikoo hyödyntää hankkeen tuloksia vas-  
taisuudessa omassa strategiatyössään.

Hankkeelle asetettuja tavoitteita ja tehtäviä oli supistettu hankkeen to-  
teutuksen aikana. Pohjois-Karjalan maakuntaliitto ei ollut pienentänyt  
avustuksen määrää suhteessa supistuneisiin tavoitteisiin ja tehtäviin näh-  
den.

Hankkeen toteutuksessa ilmenneet epäselvyydet, toteutuksen epäasian-  
mukaisuus ja maakunnan liiton toiminta avustusviranomaisena, hankkeen  
toteutuksen tilaajana sekä valvojana edellyttävät Pohjois-Karjalan maa-  
kuntaliiton viranhaltijoiden virkavastuun perinpohjaista selvittämistä  
asiassa.

### 3.3.5 Pohjois-Pohjanmaan hankkeet

#### *Tietoyhteiskunta Oulu -ohjelman koordinoitihanke (103572)*

Pohjois-Pohjanmaan liitto on myöntänyt avustusta Oulun kaupungille ta-  
voite 2-ohjelman mukaiselle kehittämishankkeelle (päätös  
26.2.2002/63/01018-02). Hakemus on ennen päätöksentekoa käsitelty  
maakuntahallituksessa ja maakunnan yhteistyöryhmässä. Kehittämishank-  
keen toteutusaika oli 1.2.2002–31.12.2004. Hanke on jatkunut 31.3.2005

---

*myös Pohjois-Karjalan maakuntaverkon osalta. Näin tässä työssä rajautuu rin-  
nastuksen ulkopuolelle käynnistyvien ja käynnissä olevien hanketavoitteiden, -  
toteutusvaihtoehtojen ja hankintaprosessien yhteistyö ja rinnastaminen sekä nii-  
hin pohjautuvien mittareiden ja mittariston laatiminen."*

<sup>72</sup> *Arviointihankkeen loppuraportissa todetaan Pohjois-Karjalan kansalaisverkon  
kehittämisestä seuraavaa: "On aika vapauttaa kansalaisverkon ylevät toiminnal-  
liset tavoitteet yhden ohjelmistotuotteen ikeestä ja muodostaa erillisinä toteutu-  
vien laajakaistaratkaisujen sisällöllinen lisäarvo yhteisin ponnistuksin."*

saakka. Hankkeesta on tehty yhteensä kolme rahoituspäätöstä ja neljä muutospäätöstä, jotka koskevat hankkeen toteutusaikaa, kustannusarvion sisäistä jakaumaa ja säästyneiden avustusten käyttöä.

Hankkeen kustannukset olivat koko hankkeen ajalta yhteensä noin 440 000 euroa. Kyseessä oli siten verraten suuri hankekokonaisuus.

Rahoitushakemuksen 31.10.2001 mukaan Tietoyhteiskuntakaupunki Oulu -ohjelmalla vauhditetaan Oulun tietoyhteiskuntakehitystä. Ohjelmaa ohjataan koordinoitihankkeella ja toteutetaan hallintokuntakohtaisilla ja koko organisaation läpileikkaavilla projekteilla. Koordinoinnin tavoitteena on tiedottaa eri puolilla organisaatiota tapahtuvasta kehitystyöstä, edistää osaamista, tiedottaa yhteistyömahdollisuuksista ja hyödyntää resursseja tehokkaasti. Toimintatapana on aktiivinen osallistuminen pilotointeihin ja tuotekehittelyyn eri toimijoiden kanssa. Koordinoitihanke luo uusia toimintatapoja ulkoisten sidosryhmien kanssa. Erillisissä koordinoitavissa hankkeissa syntyy tuloksia, jotka ovat sellaisenaan siirrettävissä eri kuntiin. Koordinoitihankkeessa vastataan tulosten tiedottamisesta seutukunnille. Koordinoinnin lisäksi ohjelmaa toteutetaan ohjelmakokonaisuuksien kautta, joita hankesuunnitelman mukaan ovat verkkopalvelut, portaali, koulutus ja osaaminen ja hyvinvointiteknologia.

Tarkastuksen yhteydessä tarkasteltiin hankkeen tavoitteita suhteessa toteutuneeseen. Kävi ilmi, että kaikille asetetuille tavoitteille ei ollut nähtävissä konkreettisia tuloksia. Hankkeen toteuttajien mukaan niiden tarkoituksena oli herätellä päättäjiä ja tuloksena oli muun muassa se, että päättäjien ymmärrys konsernitasoisen tietotyön merkityksestä kasvoi hankkeen aikana. Julkista avustusta saavan hankkeen tavoitteet eivät kuitenkaan voi olla pelkästään sellaisia, joilla pyritään päättäjien ymmärryksen lisäämiseen. Avustuksia myöntävän viranomaisen on huolehdittava siitä, että hankeavustuksen hakija esittää konkreettiset ja toteuttamiskelpoiset tavoitteet, joihin avustuksen saaja sitoutuu. Pohjois-Pohjanmaan liiton olisi tulut tarkemmin ottaa päätöksenteossaan huomioon hankkeen tavoitteiden realistisuus ja toteuttamiskelpoisuus. Tarkastuksessa muodostuneen käsityksen mukaan maakunnan liitto on käsitellyt avustushakemuksen puutteellisesti ja siten menetellyt hyvän hallinnon vastaisesti selvitysvelvollisuuden osittaisella laiminlyönnillä.

Tarkastuksessa saadun käsityksen mukaan koordinaatiohankkeen kustannusarvio on rakennettu "avoimen valtakirjan" periaatteella vuosille 2001–2004. Osa hankkeen projekteista on myös jäänyt toteutumatta, esimerkkinä sosiaali- ja terveystoimen verkkopalveluhankkeet. Myöskään kaupunkikorttihankkeessa (ns. monipalvelukortti) ei onnistuttu. Hankkeessa tehtiin muun muassa 10 pilottia hallintokuntien ja yritysten kanssa, jotka kytkeytyivät verkkopalveluhankkeisiin. Tarkastusajankohtana hallintokunnat olivat lähdössä hyödyntämään hankkeita. Tuotannossa on noin

10 pilottia, jotka jäivät hankkeen toteuttamisen jälkeen hallintokuntien vastuulle.

Oulun kaupunki ei toteuttanut hankettaan yhteistyössä isojen IT-toimittajien kanssa. Tämä oli Oulun kaupungin tietoinen valinta. Hankkeen edustajien mukaan kaupungin hankkeilla on ollut ongelmia erityisesti sosiaali- ja terveystoimen puolella isojen IT-toimittajien kanssa.

Lisäksi kävi ilmi, että Oulun kaupunki olisi voinut tukea JUPA-hankkeisiin kuulunutta Mobiilimukuksu-projektia, mutta Lahden kaupunki ei hyödyntänyt Oulun osaamista asiassa. Oulun kaupungissa oli keskitytty nimenomaan mobiilipalveluiden kehittämiseen.

Oy Audiator Ab:n oli tehnyt hankkeesta Oulun kaupungille tarkastusmuistion 9.6.2004 ja antanut tilintarkastajan lausunnon 13.5.2005 Pohjois-Pohjanmaan liitolle. Tarkastusmuistion mukaan hankkeen ohjausryhmä on toiminut aktiivisesti, mutta esimerkiksi rahoittajan maksuspäätöksiä ei ole käsitelty ohjausryhmässä eikä hyväksymättömiä kustannuksia ole saatettu ohjausryhmän tietoon. Tarkastusmuistiossa oli jonkin verran huomautuksia hankkeen hallinnoinnista. Niitä ei tässä yhteydessä käsitellä erikseen.

Hankekokonaisuutta voidaan tarkastuksen perusteella pitää varsin isona yhdessä hankkeessa toteutettavaksi. Noin kolme vuotta kestäneessä hankkeessa oli paljon erilaisia laajoja tehtäviä, joiden hahmottaminen hankkeen osaksi voi jossain määrin hämärtyä niin hankkeessa toimijoille kuin rahoittajallekin. Rahoittavien organisaatioiden tulisi kiinnittää erityistä huomiota hankkeiden kestoajaan ja toimenpiteiden runsauteen. Rahoittajilla tulisikin olla myös selkeä osavastuu siitä, että hankkeissa tehdään niille suunnitellut tehtävät tarkoituksenmukaisesti ja ne esitetään hankesuunnitelmassa selkeästi. Tällöin tehtäviä on myös helppo seurata ja valvoa maksuspäätösten ja muun valvonnan yhteydessä.

Pohjois-Pohjanmaan liitto ei ole kiinnittänyt riittävästi huomiota avustamiensa hankkeiden tavoiteasetantaan ja niiden realistisuuden suhteessa taloudellisiin panoksiin ja henkilöresursseihin nähden.

### *Oulun innovaatioympäristöhanke (110015)*

Hanketta on rahoittanut Pohjois-Pohjanmaan liitto Länsi-Suomen tavoite 2 -ohjelmasta (EAKR). Hankkeen kokonaiskustannukset olivat noin 400 000 euroa. Hankkeen koko toteutusaika oli sille myönnettyine jatko-aikoineen 1.4.2005–30.9.2007.

Hanke on osa Tietoyhteiskuntakaupunki Oulu -ohjelmaa. Oulun Innovaatioympäristö -ohjelmalla piti mahdollistaa järjestelmällinen kehitystyö palvelutuotannossa ja tehdä yhteistyötä eri toimijoiden kanssa. Hankkeen

yleistavoitteita olivat vauhdittaa liiketoimintaa, kehittää palvelutuotantoa ja hyödyntää tutkimus- ja kehitystyötä. Hankkeella oli lisäksi seitsemän päätehtävää, joita on kuvattu hanketta koskevissa raporteissa. Tehtävissä onnistumista ja tavoitteiden saavuttamista oli tarkastuksen yhteydessä vaikea arvioida, koska tavoitteet on asetettu kovin yleisellä ja toimintaa kuvailevalla tasolla, kuten sanoilla hakea, järjestää, hankkia, varmistaa, suunnitella, koordinoita ja osallistua. Hanketta on toteutettu erityyppisinä pilottihankkeina, joita oli lähes kaksikymmentä. Niidenkin toteutusta oli vaikea verrata esitettyihin tavoitteisiin. Hankkeen yhteyttä toteutettuihin alahankkeisiin oli vaikea määrittää tarkasti, koska niissä oli useita muita ulkopuolisia toimijoita ja myös kaupungin toinen samaan aikaan avustusta saanut tietoyhteiskuntahanke (60908). Hankkeen loppuraporttiluonnoksen mukaan kuitenkin arviolta 80 prosenttia hankkeessa pilotoiduista ratkaisuista ja palveluista jää pysyväiskäyttöön. Hanke on toteutettu siten, että se on toiminut ikään kuin avustuksen myöntäjänä eri projekteille. Se on siten organisoitu sisäasiainministeriön ohjeen (SM-2003-03789/Ha-6) vastaisesti.

Tarkastuksen perusteella Pohjois-Pohjanmaan liiton tulee vastaisuudessa edellyttää avustushakemusten liitteinä hankesuunnitelmaa, johon on yksilöity selkeästi ne tehtävät, joiden toteuttamiseen avustusta haetaan. Avustuksen myöntäjällä on oltava selkeä käsitys siitä, mihin konkreettisiin kohteisiin avustusta tullaan käyttämään, eikä avustuksia voi myöntää siten, että hanke päättää myöhemmin avustuksen tarkemmasta käytöstä. Pelkkää tietoa siitä, että hankkeessa kehitetään palvelutuotantoa ja hyödynnetään tutkimus- ja kehitystyötä, ei voida pitää riittävänä perusteena avustuksen myöntämiselle. Pohjois-Pohjanmaan liitto on tehnyt tarkastusaineiston perusteella vajavaisilla tiedoilla Oulun Innovaatioympäristöä -ohjelmaa koskevan avustuspäätöksen.

#### *Verkkopalveluiden kehittäminen (60908)*

Verkkopalveluiden kehittäminen -hankkeelle oli myönnetty avustusta noin 670 000 euroa. Hanketta on rahoittanut Oulun lääninhallitus. Projektin alkuperäinen toteutusaika oli 1.1.2002–31.12.2004. Oulun lääninhallitus on tehnyt useita jatkoaikaa koskevia päätöksiä. Viimeisimmät jatkoaikapäätökset on tehty 11.12.2006, jolla hanketta jatkettiin 30.4.2007 asti, ja 25.4.2007, jolla hankkeen rahoitusaikaa jatkettiin vielä uudelleen 31.10.2007 saakka. Verkkopalveluhanketta on tarkastanut kaupungin revisiotoimisto, Oy Audiator Ab, ja lisäksi Oulun lääninhallituksen sivistystoimi on laatinut hankkeesta ns. varmennusmuistion 8.1.2004.

Hankkeen toteuttajien mukaan onnistuneista piloteista huolimatta prosessien kehittäminen on vasta alkutekijöissään. Verkkopalveluiden kehittämistyötä on hidastanut hallintokunnissa tapahtuva keskeisten perusjärjestelmien uudistamistyö. Hallintokunnat ovat hankkineet valmiita tuotepaketteja, joihin ei ole haluttu verkkopalvelun "räätälöintiä" hidastamaan perusjärjestelmien käyttöönottoa. Lisäksi hankkeen toteuttajat totesivat sähköisen asioinnin olleen hallintokunnissa erillään perustoiminnan kehittämisestä.

Tarkastuksen yhteydessä tuli esille, että suuret IT-toimittajat eivät ole avanneet tuottamiensa perusjärjestelmien rajapintoja projektissa suunniteltuja sähköisiä asiointipalveluita varten.

Kokonaisuutena katsoen myöskään hankkeen toteuttajat eivät olleet tyytyväisiä hankkeen aikaansaannoksiin suhteessa tavoitteisiin. Sähköisten palveluiden kehittämisen todettiin olevan hidasta pienine henkilöstöresursseineen. Koska kehittäminen vaatii myös paljon kokoontumisia, yhteisten palaverien sovittaminen oli ollut hankalaa.

Tarkastuksessa muodostuneen käsityksen mukaan hankkeessa on ollut liian paljon erilaisia osaprojekteja, jolloin tavoitteiden saavuttaminen on muodostunut vaikeaksi ja tavoiteltu asioiden tila hämärtynyt. Hankkeesta oli muun muassa kustannettu noin 20 000 euroa maksanut Seikkailu Oulun linnassa vuonna 1651 -peliympäristö, jonka liittymää hankkeen tehtäviin ei voitu osoittaa.

Hanke on ollut myös kestoltaan varsin pitkä ja tavoitteet oli asetettu myös hyvin yleiselle tasolle. Oulun lääninhallitus on jatkanut hanketta usealla vuodelle eteenpäin suunnitellusta aikataulusta. Perusteluna tälle näyttää olevan se, että hanke ei käyttänyt kaikkia sille myönnettyjä avustuksia tavoiteaikatauluihin mennessä. Lääninhallitus ei ollut kiinnittänyt riittävästi huomiota hankkeen tavoitteiden ja toteuttamisaikataulun realiteettiin. Jatkoaikapäätöksiä ei pidä tehdä mekaanisena toimenpiteenä, vaan avustuksen myöntäjän on arvioitava, onko hankkeella todellisia edellytyksiä toteuttaa suunnitellut tavoitteet esitetyssä tarkennetussa aikataulussa. Jos tällaisia edellytyksiä ei ole olemassa, tulisi hankkeen avustaminen keskeyttää tai hankkeen tavoitteita selkeyttää ja rajata olemassa oleviin resursseihin nähden. Oulun lääninhallitus on tältä osin laiminlyönyt toistuvasti selvittämisvelvollisuutensa avustusasian käsittelyn yhteydessä.

Tyypillistä kaikille Oulun kaupungin samanaikaisesti toteutetuille tietoyhteiskuntahankkeille on niiden pitkäkestoisuus, tavoitteiden laajuus ja yleisluonteisuus. Projekteissa voidaan nähdä osittain myös päällekkäisiä toimintoja, joihin hankkeiden rahoittajien Pohjois-Pohjanmaan liiton ja Oulun lääninhallituksen olisi tullut kiinnittää huomiota.

## *Sähköisten palveluiden tuottamishanke SÄHPA (110456)*

Ylivieskan seutukuntayhdistys ry:n hallinnoiman SÄHPA-hankkeen tarkoituksena oli hankesuunnitelman mukaan edistää kuntien sekä sisäisiä että ulkoisia sähköisiä palveluita ja tehostaa niiden prosesseja sekä nostaa ja varmistaa tällaisten palveluiden laatua. SÄHPA-hanke painottui seuraaviin päätehtäviin: Yhteisen informaatiojärjestelmän käyttöönotto ja laajentaminen sähköiseksi työpöydäksi, sähköisen tunnistusjärjestelmän käyttöönotto, vuorovaikutteisten lomakkeiden suunnittelu ja toteutus, kuntien perustekniikan ja eri hallinnonalojen ohjelmistojen yhteiskäytön ja yhteisten hankintojen edistäminen vuosien 2006–2007 aikana. Lopullisena tavoitteena oli, että alueella on yhteinen sähköisten palveluiden IT-palvelukeskus. Hankkeen toteutusaika oli 1.10.2005–31.12.2007. Tarkastuksessa saadun näkemyksen mukaan hanke on edennyt suunnitellun aikataulun mukaisesti ja hankkeelle asetetut tavoitteet näyttävät toteutuvan. Hanke on toteutettu suhteellisen pienellä rahoituksella ja useimmat tavoitteiksi asetetut tehtävät ovat valmistuneet. Hankkeessa selvitettiin vielä tarkastusajankohtana tunnistusjärjestelmän käyttöönottoa VETUMA-palvelun avulla.

Hankkeessa oli yksilöity selkeästi sille asetetut tavoitteet, ja ne oli toteutettu pääosin suunnitelman mukaisesti. Tältä osin hanke poikkesi muista Pohjois-Pohjanmaalla tarkastetuista hankkeista. Tarkastuksessa myös ilmeni, että hankkeella oli ollut vaikeuksia saada Pohjois-Pohjanmaan liitolta avustusta hankkeelle, vaikka hankkeen tavoitteet olivat selkeät.

Pohjois-Pohjanmaan liiton tulee vastaisuudessa kiinnittää huomiota alueellisen tasa-arvon toteutumiseen myöntäessään saman aihealueen avustuksia. SÄHPA-hanke sai merkittäviä tuloksia aikaan huomattavasti pienemmillä panoksilla kuin Pohjois-Pohjanmaan liiton avustamat muut tietoyhteiskuntahankkeet. Tarkastuksen perusteella näyttääkin siltä, että jo pelkästään hankkeen konkreettisilla ja selkeillä tavoitteilla suunnitteluvaiheessa on vaikutuksensa siihen, että hankkeet toteutetaan järjestelmällisemmin ja tuloksekkaammin. Tarkka kustannuslaskenta aktivoi hankkeita toteuttamaan niille asetetut tehtävät tehokkaasti.

Maakunnan liitto toteutti maakunnallista tietoyhteiskuntaohjelmaansa valtion avustuksella. Maakunnan liiton toteuttaman Pohjois-Pohjanmaan tietoyhteiskuntaohjelman toteuttaminen -hankkeen (109499) tavoitteena oli saada syntymään hyvä yhteistyö alueen toimijoiden kesken ja myös eri alueiden sisällä. Lisäksi tavoitteena oli löytää uusia, kustannustehokkaita malleja sähköiseen palvelutuotantoon sekä levittää jo muissa seutukunnissa hyväksi havaittuja malleja. Maakunnan liitto oli myöntänyt valtion avustusta omalle hankkeelleen 21 000 euroa. Tarkastuksen perusteella Pohjois-Pohjanmaan seutukuntien välillä on merkittäviä eroja tietoyhteis-

kuntahankkeiden toteuttamisessa, ja itse hankkeissa on seutukuntien välillä todettavissa myös päällekkäisyyksiä. Pohjois-Pohjanmaan liitto on käyttänyt maakunnan kehittämisrahaa oman toimintansa rahoittamiseen, koska hankkeiden koordinointi on maakunnan liiton normaalia toimintaa myös tietoyhteiskuntahankkeissa. Alueiden kehittämislain (602/2002) 23.4 §:n mukaan avustuksia ei saa käyttää yleisenä toimintatukena.

### 3.3.6 Pohjois-Savon hankkeet

#### *Kuopion tietohallinnon ja IT-palveluiden kehittäminen alueelliseksi palvelurakenteeksi (112243)*

Hankkeen toteutusaika oli 1.2.2006–28.2.2007. Pohjois-Savon liitto oli hyväksynyt hankkeen kustannusarvioksi 100 785 euroa ja myöntänyt hankkeelle maakunnan kehittämisrahaa 70 550 euroa (70 % kustannuksista).

Projektin tavoitteena oli IT-palvelutuotannon kehittäminen omaksi selkeästi johdetuksi yksiköksi, joka pystyy tuottamaan IT-palveluita myös lähiseudun kuntayhteisöille sekä tuottamaan toimintojen integroitumisen edellyttämät IT-palvelut. Lisäksi tavoitteena oli tietohallinnon kehittäminen Kuopion kaupungissa niin, että vaiheittain siirrytään tilaaja-tuottajamalliin.

Projektin tehtävät oli ryhmitelty neljään osaprojektiin: Kuopion kaupungin tietohallinnon johtamismallin laatiminen, Pohjois-Savon sairaanhoitopiirin (PSSHP) ja Kuopion kaupungin tietohallintoyhteistyön kehittäminen, ATK-keskuksen ja Tekplussan palveluntuottajayhteistyön kehittäminen ja alueellisen tietohallintoyhteistyön kehittäminen. Projektin aikataulussa pysyttiin suunnitellun mukaisesti, vaikka projekti pääsi alkamaan vasta 17.3.2006.

Hankkeen kaikki tuotokset saatiin valmiiksi alkuperäisen aikataulun mukaisesti. Projektissa tuotettiin kaikki suunnitellut dokumentit. Tällaisia olivat muun muassa IT-toiminnan organisointimalli, tietohallinnon johtamismalli, IT-strategiajäsenitys, Kuopion ja PSSHP:n tietohallintoyhteistyön kehittämissuunnitelma ja Pohjois-Savon IT-alueyhteistyömalli sekä useita muita dokumentteja. Hankkeen selvitysten täytäntöönpano oli jäänyt seutukunnan selvitettäväksi.

#### *Ylä-Savon seutuverkon kehittämishanke (110010)*

Keväällä 2004 valmistui Ylä-Savon aluekeskusohjelman puitteissa Ylä-Savon seutuverkon kehittämissuunnitelma. Suunnitelmassa on tunnistettu



seutuverkon täysimääräisen ja tehokkaan käytön kannalta olennaiset kehittämiskohteet ja konkretisoitu ne toimenpiteiksi. Seutuverkon kehittämishankkeen tavoitteena on rahoitushakemuksen mukaan Ylä-Savon seutuverkon kehittämissuunnitelman toteutus.

Pohjois-Savon liitto on hyväksynyt hankkeen kustannusarvioksi noin 128 000 euroa. Hanke oli hyväksytty toteutettavaksi ajalla 1.1.2005–31.12.2006 rahoituspäätös on tehty vuodeksi kerrallaan.

Suunnitelman toimenpiteistä ensimmäisenä käynnistettiin seutuportaalin toteuttaminen, josta järjestettiin syksyllä 2004 tarjouskilpailu. Portaalien kokonaisuuteen kuuluvat kuntien ja kylien www-sivut, kuntien intranetit, yritysten verkkotyötilat ja perusviestintä, luottamushenkilöiden verkkotyötilat (ei julkista rahaa) sekä palveluihin liittyvät perehdytys ja koulutus. Lapinlahden ja Varpaisjärven kunnat eivät lähteneet hankkeeseen mukaan.<sup>73</sup>

Hankinnat oli kilpailutettu asianmukaisesti. Tehtävät ja niiden toteutumisaste pystyttiin käymään yksityiskohtaisesti läpi tarkastuksessa yhteydessä, koska hankkeen seurantadokumentaatio oli ollut pidetty ajan tasalla ja riittävän yksityiskohtaisena.

Seutuportaalihankkeeseen alun perin määritellyt tehtävät olivat vielä kesken. Hankkeessa mukana olevilla kunnilla on ollut monista syistä esteitä saada sivustoja valmiiksi. Portaalien toteutuksessa oli ollut myös teknisiä vaikeuksia.

Pohjois-Savon liitto ei ollut huolehtinut riittävästi siitä, että hankkeen toteuttaneet kunnat olisivat sitoutuneet toiminnan jatkumiseen myös hankkeajan jälkeen ja että hankkeen aikataulu ja resursointi olisi suhteutettu realistisesti asetettuihin tavoitteisiin nähden.

### 3.3.7 Portaalien kehittäminen

#### *Sesam-hanke (61224)*

Sesam-hankkeen toteuttajana toimi RHL-Data Oy. Hanketta edelsi Hyvinkään–Riihimäen talousalueen yrityspalvelun kuntayhtymän hallinnoima Sähköisen asioinnin kehittäminen -projekti (Hyrinet-projekti). Sesam-hankkeen tavoitteena oli uuden seudullisen yhtiön perustaminen ja toiminnan käynnistäminen. Perustettavan yhtiön liikeideana oli tuottaa omistajakunnille omakustannushintaan tietojenkäsittelyn ja tiedon siirtoon sekä muun sähköisen asioinnin ylläpito- ja kehittämisspalveluja sekä tuki-

---

<sup>73</sup> Lapinlahden ja Varpaisjärven kuntien hankkeita on käsitelty tarkastuskertomuksessa kohdassa 3.2.4

koulutusta. Uuden yrityksen (RHL-Data) perustaminen oli yksi Hyrinet-projektin konkreettisista lopputuloksista, joka toteutui kuitenkin todellisuudessa vasta Sesam-hankkeen aikana. RHL-Dataan siirrettiin seutukunnan jäsenkuntien tietohallinto-osaaminen.

Sesam-hankkeen tuloksena oli syntynyt muun muassa toimintamalli, jolla seutukunnan Hyrinet-portaalia kehitetään. Hankkeessa oli myös tuotettu sähköisiä lomakkeita, jotka pystyttiin lähettämään sähköisesti suoraan viranomaiselle asiankäsitteilyä varten. Hankkeen tuotoksena esitettiin myös sähköisen asiointin kehittämismalli. Hankkeessa toteutettiin myös intranet-ratkaisu, mutta ekstranetia ei saatu valmiiksi. Lisäksi portaaliin tarkoitettua karttapalvelua, hakemistopalvelua ja eKauppapalvelua ei saatu toteutettua hankkeessa, koska hankkeelle myönnettyä avustusta supistettiin kesken hankkeen toteutuksen.

Hankkeen toteutusaika oli 1.2.2003–31.3.2006. Alun perin projektin oli tarkoitus päättyä 31.12.2005. Aikataulun pitkittymisen vuoksi Etelä-Suomen lääninhallitus pienensi myöntämänsä avustuksen määrää tuntuvasti vuoden 2005 lopulla. Hankkeen esittämä toteutusaikataulu oli laadittu aikataulullisesti liian takapainotteiseksi, joten hankkeen tavoitteet eivät konkretisoituneet riittävästi hankkeelle suunnitellun ajankohdan päättymiseen mennessä. Hankkeen toteuttamiseksi esitetty tehtävien uusi aikataulu ei ollut hankkeen loppuvaiheessa realistinen, koska huomattava osa hankkeelle suunnitelluista tehtävistä oli edelleen toteuttamatta. Tarkastuksen perusteella Etelä-Suomen lääninhallitus on menetellyt oikein pienentäessään avustuksen määrää ja edellyttäessään hankkeen päättämistä vuoden 2006 alkupuolella.

#### *Alueportaaleja koskevat muut havainnot*

Rakenteeltaan samantapaisia alueportaaleja oli kehitetty kaikissa tarkastuksessa mukana olleilla alueilla eli Etelä-Karjalassa, Kainuussa, Lapissa, Pohjois-Savossa, Pohjois-Karjalassa ja Uudellamaalla. Pääsääntöisesti portaalit sisälsivät kyseisen alueen ja alueeseen kuuluvien yksittäisten kuntien karttapalvelun, tapahtumakalenterin, yritysrekisterin, viranomaisten yhteystiedot sekä erilaisia tulostettavia verkkolomakkeita. Portaaleihin sisältyi vain vähäisessä määrin varsinaisia julkisen hallinnon sähköisiä asiointipalveluita, joissa hakemuksen olisi voinut lähettää suoraan sähköisesti viranomaiselle. Portaalien sisällöstä oli kuitenkin avustusten haku- vaiheessa asetettu korkeita tavoitteita vuorovaikutteisten sähköisten palvelujen kehittämiseksi.

Alueportaaleissa oli maakunnallisella tasolla nähtävissä myös päällekkäisyyttä. Etelä-Karjalassa ja Kainuussa seutukunnilla oli yhteinen maa-

kuntatasoinen portaali, kun taas Hämeessä, Lapissa, Pohjois-Karjalassa, Pohjois-Pohjanmaalla ja Pohjois-Savossa oli joko toteutettu maakunnallinen portaali päällekkäin seutuportaalien kanssa tai maakuntatasoista portaalia ei ollut toteutettu lainkaan. Tarkastuksessa saadun näkemyksen mukaan alueportaaleja koskevaa kehitystyötä ei ole tehty niitä kehittäneissä hankkeissa taloudellisesti tarkoituksenmukaisella tavalla, vaan monet portaaleja rakentaneet hankkeet ovat tehneet portaalien kehitystyötä huolimatta siitä, että vastaava palvelu jo toimii alueella esimerkiksi toisessa seutukunnassa.

Tarkastuksessa todettiin, että portaaleja on erityisen paljon Lapin alueella. Portaalien kehittämiseen on käytetty huomattava määrä julkista tukea. Syytä päällekkäiselle toiminnalle ei pystytty tarkastuksen yhteydessä selvittämään. Maakunnan eri osissa kehitettiin edelleen uusia portaaleja. Tarkastuksessa havaittiin ainakin seuraavat portaalit, jotka olivat tuotantokäytössä tai joita oltiin kehittämässä: Tunturi-Lapin kehitys ry:n tunturilappi.fi-portaali, Luoteis-Lapin Matkailu ry:n tunturi-lappi.fi-portaali, Pohjois-Lapin alueyhteistyön kuntayhtymän ylläpitämä eLappi.fi-portaali, Meri-Lapin Matkailun merilappi.com-portaali, Rovaniemen Kehitys Oy:n rovanieminyt.fi-portaali, Rovaniemen ja Ranuan muodostaman seutukunnan seutu.rovaniemi.fi-portaali, Lapin Markkinointi Oy:n laplandfinland.com-portaali, Kemi-Tornio-seudun kemi-tornioregion.fi-portaali sekä yksityisen toimijan ylläpitämä Lapland.ws (Lapland.fi).

Edellisten lisäksi Lapin lääninhallituksen myöntämällä avustuksella oli tarkastusajankohtana meneillään Osviitta-tietopalvelu Rovaniemi.fi-verkkopalvelut-hanke (61861), joka on saanut avustusta Lapin lääninhallitukselta noin 300 000 euroa sekä Lapin liiton omana hankkeena Lapin maakuntaportaali-hanke (114265), jonka suunnitteluun Lapin liitto oli myöntänyt maakunnan kehittämistä rahaa itselleen noin 90 000 euroa. Myös toiselle Lapin liiton itsensä toteuttamalle Tietoyhteiskuntastrategian toteutushankkeelle (110902) Lapin liitto oli myöntänyt 180 000 euroa. Hankkeen tehtävänä oli muun muassa määritellä maakuntaportaalien pääsisältö ja palveluntuottajat sekä kilpailuttaa portaalien toteuttaja ja ylläpitäjä. Lääninhallituksen ja Lapin liiton avustamat hankkeet näyttävät olevan osin päällekkäisiä.

Lapin lääninhallitus, Lapin TE-keskus ja Lapin liitto eivät ole kiinnittäneet riittävästi huomiota portaalihankkeille myöntämiensä avustusten tarkoituksenmukaiseen käyttöön ja kohdentamiseen.

### 3.4 Kokoavia havaintoja

Tarkastuksen perusteella alueellisia tietoyhteiskuntahankkeita ei ole koodinoitu valtakunnallisella tasolla. Tämä on johtanut siihen, että eräiden hankkeiden tavoitteet ovat olleet päällekkäisiä ja näennäisesti tietoyhteiskunnan kehittämistä tukevia.

Huomattavista taloudellisista panostuksista huolimatta alueellisten tietoyhteiskuntahankkeiden toteutus on ollut tehotonta, mikä johtuu hankkeiden koordinoinnissa ja avustusten kohdentamisessa olleista puutteista. Suomen sijoitus erilaisissa tietoyhteiskuntabarometreissä näyttää pudonneen vuosi vuodelta<sup>74</sup>, vaikka tietoyhteiskuntakehitystä on yritetty koordinoita politiikkaohjelman avulla.

Tarkastuksessa tuli esille, että eri avustusviranomaisilla on erilaiset päätöksenteko- ja päätösmallit, joissa on asetettu erilaisia ehtoja avustusten käytölle. Joissakin päätöksissä edellytettiin, että hankkeille on tehtävä tilintarkastus ennen viimeisen maksatuserän hakemista, kun taas osassa hankkeita sitä ei edellytetty. Myös hankkeissa tehtyjä hankintoja valvottiin erilaisilla menettelyillä. Osalle hankkeista oli suoritettu avustusviranomaisen varmennus tehdyistä hankinnoista, osa taas oli jätetty varmentamatta.

Maakunnan liitot olivat myös itse tietoyhteiskuntahankkeiden toteuttajia. Näiden hankkeiden hallinnointi on ollut ongelmallista, koska liitot ovat olleet avustusten myöntäjiä, käyttäjiä ja valvoja. Maakunnan liittojen kaksoisrooli valtionapuviranomaisena ja kuntayhtymänä aiheuttaa intressiristiriitoja avustusmenettelyissä. Maakunnan liittojen omien hankkeiden tavoitteet oli esitetty pääsääntöisesti hyvin yleisellä tasolla ja hankekokoaisuudet olivat usein luettavissa maakunnan liittojen perustehtäviin.

---

<sup>74</sup> Esimerkiksi *The 2007 e-readiness rankings, A white paper from the Economist Intelligence Unit; The means to compete Benchmarking IT industry competitiveness (July 2007), A report from the Economist Intelligence Unit; UN e-Government Survey 2008 – From e-Government to Connected Governance, Department of Economic and Social Affairs, Division for Public Administration and Development Management.*

## 4 Tarkastusviraston kannanotot

Tarkastuksessa selvitettiin, miten pääministeri Matti Vanhasen I hallituksen tietoyhteiskuntaohjelman teemaan liittyvät eräät alueelliset tavoitteet ovat toteutuneet ja kuinka tavoitteiden toteuttamista on koordinoitu sekä valtakunnallisesti että alueellisesti. Tarkastuksessa on lisäksi arvioitu alueellisten tietoyhteiskuntahankkeiden toteuttamista sekä Euroopan unionin ja kansallisen tuen käyttöä hankkeissa.

JUPA-hankkeesta on arvioitu hankeohjauksen toimivuutta ja erityisesti sitä, miten hankkeen osaprojektit ovat täyttäneet hankkeessa asetetut tavoitteet.

Laajakaistahankkeiden tarkastuksen avulla on arvioitu, kuinka valtakunnallisessa liikenne- ja viestintäministeriön johdolla laaditussa laajakaistastrategian toteuttamisessa on onnistuttu taloudellisesta näkökulmasta. Laajakaistahankkeissa on kiinnitetty erityistä huomiota markkinaehtoisuusskriteereihin ja niiden perusteella myönnettyjen avustusten käyttöön.

Muista alueellisista tietoyhteiskuntahankkeista on selvitetty hankkeiden toteutuksen tarkoituksenmukaisuutta sekä hankkeissa saavutettuja tuloksia asetettuihin tavoitteisiin sekä taloudellisiin ja henkilöresursseihin nähden.

JUPA-hanke ja laajakaistastrategia ovat olleet tietoyhteiskuntaohjelman teemaan kuuluvia keskeisiä hankekokonaisuuksia. Tämän vuoksi niitä on käsitelty seuraavassa yksityiskohtaisemmin omilla alaotsikoillaan (jäljempänä 4.2 ja 4.3).

### 4.1 Hankehallinta ja -rahoitus

#### *Tietoyhteiskuntaohjelman eräiden tavoitteiden alueellinen toteutus*

Pääministeri Vanhasen I hallituksen tietoyhteiskuntaohjelman (HSA 2003) tavoitteeksi oli asetettu, että valtionhallinto edistää tietoyhteiskuntakehitystä varmistamalla kansalaisten mahdollisuuden päästä nopeiden tietoliikenneyhteyksien piiriin, kehittämällä kansalaisten tietoyhteiskunta- valmiuksia, luomalla uusia toimintatapoja ja sähköistämällä valtion omia palveluita ja hallintoa sekä edistämällä vastaavaa kehitystä kuntasektorilla ja elinkeinoelämässä, koulutuspoliittisilla toimenpiteillä, panostamalla tutkimukseen ja tuotekehitykseen, tukemalla muita tietoyhteiskuntasektorilla toimijoita sekä osallistumalla tietoyhteiskuntakehitystä edistäviin keskeisiin hankkeisiin.

Tarkastuksen mukaan valtionhallinto ei ole suoraan vaikuttanut, sivistystoimea lukuun ottamatta, nopeiden tietoliikenneyhteyksien määrän kasvattamiseen, vaan se oli jätetty alueiden hoidettavaksi ilman selkeää koordinoitua. Kansalaisten tietoyhteiskuntavalmiuksia on kehitetty merkittävästi osin erilaisissa hankkeissa Euroopan unionin avustuksilla ja maakunnan kehittämisrahalla. Näiden hankkeiden vaikutukset ovat jääneet osin paikallisen aktiivisuuden varaan ilman valtionhallinnon toimenpiteitä. Hankkeita on perustettu osin ilman valtakunnallista koordinoitua. Lisäksi ajatusmallina näissä hankkeissa on pääosin ollut se, että maaseudulla asuvia henkilöitä pitää erityisesti tukea tietoyhteiskuntavalmiuksia edistettäessä. Tarkastuksessa tälle ajatusmallille ei ole löydetty muuta perustetta kuin se, että myönnettyjä avustuksia tulee käyttää maaseudun kehittämiseen.

JUPA-hanke alueellisten sähköisten palveluiden kehittämistä edistävänä hankkeena jäi kokonaistuloksiltaan vaatimattomaksi hankkeen tavoitteiden epärealistisuuden, pitkäjänteiseen kehittämistyöhön sitoutumattomuuden sekä hankeohjauksessa olleiden puutteiden vuoksi. Muut tarkastetut alueelliset sähköisten palveluiden kehittämishankkeet olivat valtaosin jääneet pilottihankkeiksi tai ainoastaan selvityksiksi sähköisten palveluiden kehittämiseksi.

Tarkastuksen perusteella tietoyhteiskuntaohjelmalla ei näytä olleen vaikutusta päällekkäisten ja toistensa kanssa kilpailevien tietoyhteiskunta-hankkeiden karsimisessa eri alueilla. Erityisesti tietoyhteiskuntaohjelman vahvasti tukema JUPA-hankkeen vaikutus on saattanut olla jopa päinvastainen, koska hanke kilpailutti alueita hankkeen toiseen vaiheeseen. Tarkastuksen aikana tuotiin monilla seuduilla esille muun muassa matkailun ja sosiaalihuollon sähköisten palveluiden kehittäminen alueen kärkihankkeina. Eri puolilla Suomea on käytössä kymmeniä erilaisia tonttipörsejä ja sähköisesti lähetettäviä päivähoitolomakkeita ilman sidosta JUPA-hankkeeseen. JUPA-hankkeen tuotoksia on toistaiseksi hyödynnetty ainoastaan Pohjois-Karjalassa, jossa JUPA-hankkeessa tuotettuja rajapintamäärittäviä oli käytetty päivähoitohakemuksen sähköistämiseksi. Tämä oli mahdollista, koska alueella oli käytössä vain yhden IT-toimittajan päivähoiton järjestelmiä. Pohjois-Karjalan päivähoitohakemuslomakkeen toteuttamiseen tarvittiin kuitenkin sisäasiainministeriön myöntämää avustusta. Tarkastusviraston näkemyksen mukaan JUPA-hankkeessa tapahtunut hankkeiden toteutuksen kilpailuttaminen eri alueiden välillä näyttää kiihdyttäneen päällekkäisiä ja toistensa kanssa kilpailevien hankkeiden toteutusta. Kilpailuasetelmaa oli havaittavissa jopa seutukuntien välillä. Joissakin maakunnissa oli kuitenkin onnistuttu pääsemään ainakin periaatteessa maakunnallisiin hanketoteutuksiin. Toisaalta joissakin tilanteissa kilpailuasetelma saattaa olla eduksi uusien innovatiivisten palvelukoko-

naisuuksien kehittämisessä. Tällöin tuloksiin pitäisi pyrkiä laajalla yhteistyöllä vähintään maakunnan sisällä.

Tarkastusvirasto katsoo, että tietoyhteiskuntapolitiikkaohjelman alueellisen tason toteutus on jäänyt osittain vaikutuksiltaan vähäisiksi huomattavista taloudellisista panostuksista huolimatta. Tietoyhteiskuntaohjelman toteutusta koordinoitaessa ei ole kiinnitetty riittävästi huomiota eri avustusviranomaisten ohjaukseen tietoyhteiskunta-avustuksia myönnettäessä. Tämä näyttää johtaneen siihen, että avustuksia on myönnetty tavoitteiltaan hajanaisiin hankkeisiin tietoyhteiskuntatavoitteiden nimissä. Tosin osa tarkastetuista hankkeista oli jo aloittanut toimintansa ennen tietoyhteiskuntaohjelman käynnistämistä, joten alueellisessa hankerahoituksen ohjauksessa ja käytössä olleet puutteet ovat syntyneet jo pitemmän ajan tuloksena.

### *Hankkeiden kokonaisseuranta*

Tarkastuksen perusteella avustusviranomaiset ovat kirjanneet seurantajärjestelmiinsä vaihtelevilla kriteereillä ja perusteilla eri hankkeita tietoyhteiskuntahankkeiksi. Tietoyhteiskuntaohjelmaa käynnistettäessä olisi tulut kiinnittää erityistä huomiota siihen, että kaikkiin ministeriöiden ylläpitämiin hankeseurantajärjestelmiin olisi määriteltävä yhteiset tietoyhteiskuntahankkeita koskevat kriteerit, jotta niiden kokonaisseuranta olisi voitu hoitaa asianmukaisella tavalla.

Tarkastusvirasto pitää tärkeänä, että vastaisuudessa erilaisia poikkihallinnollisia ohjelmia käynnistettäessä ja toteutettaessa niitä koskevat tunnistetiedot ovat laadittu siten, että kaikki ohjelmiin suunnattu julkinen tuki on helposti jäljitettävissä kunkin ohjelman toteutukseen osallistuvan ministeriön omista seurantajärjestelmistä ja EU-hankkeissa lisäksi FIMOS2000-seurantarekisterin ohjelmakaudella 2007–2013 korvaavasta EURA2007- rakennerahastojen hallintajärjestelmästä.

EURA2007-hallintajärjestelmään on kehitettävä toiminnallisuudet, joiden avulla hankkeiden kokonaisseuranta voidaan toteuttaa nykyistä paremmin. Seurantajärjestelmää kehittävien ministeriöiden on ryhdyttävä toimenpiteisiin hankeavustuksia myöntäviä viranomaisia koskevien ohjeiden tarkentamiseksi ja tiukentamiseksi, jotta hankkeiden tietojen kirjaaminen saadaan asianmukaiseksi. Tätä edellyttävät viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) 18 §:ssä säädetyt hyvän tiedonhallintatavan vaatimukset. Ohjeiden tarkentaminen parantaa järjestelmään kirjattavien tietojen laatutasoa, ohjelmien ja hankkeiden kokonaishallintaa sekä avustusten käytön seuranta- ja valvontaa. Tarkastusvirasto pitää tärkeänä, että seurantajärjestelmien kehittämisessä päähuomio kiinnitetään

hankkeiden tuloksellisuuden varmistamisen kannalta olennaisiin kontrollitoimenpiteisiin, joiden avulla hankkeiden valvontaa voidaan suorittaa riittävän tehokkaasti.

Tässä tarkoituksessa työ- ja elinkeinoministeriön on annettava kertomuksen päätösvivulla ilmenevään määräaikaan mennessä tarkastusvirastolle selvitys siitä, mihin toimenpiteisiin se on ryhtynyt rahoitusohjelmien ja hankkeiden kokonaishallinnan tehostamiseksi sekä avustuksia myöntävien viranomaisten toiminnan saattamiseksi hyvän hallinnon edellyttämälle tasolle ja EURA2007-seurantajärjestelmään kirjattavien tietojen laadun parantamiseksi viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 18.1 §:ssä säädetyn hyvän tiedonhallintatavan mukaisesti.

#### *Avustusviranomaisten toiminta ja hankekoordinointi*

Suoritetun tarkastuksen perusteella pääministeri Vanhasen I hallituksen politiikkaohjelmiin sisältynyt tietoyhteiskuntaohjelma ei ole koordinoitunut alueellisille tietoyhteiskuntahankkeille suunnatun rahoituksen käyttöä. Tarkastuskertomusluonnoksesta annetuissa palautteissa on korostettu, että tietoyhteiskuntaohjelmalla ei ollut mahdollisuuksia puuttua rakennerahas-  
tavaroiden käyttöön alueilla. Kuitenkin tarkastushavaintojen perusteella alueellisia hankkeita on perustettu valtakunnallisen tietoyhteiskuntaohjelman tavoitteisiin viitaten. Tästä syystä valtakunnallinen informaatio-ohjaus olisi ollut tarpeen avustusviranomaisten ohjaamisessa hankkeiden tarkoituksenmukaiseksi toteuttamiseksi. Lisäksi tietoyhteiskuntaohjelma teki vuoden 2004 lopussa rahoitusselvityksen, johon oli koottu tietoa tietoyhteiskuntahankkeiden eri rahoitusvaihtoehdoista mukaan lukien aluekehitykseen tarkoitettu rahoitus. Niin ikään tietoyhteiskuntaohjelma selvitti muun muassa aluekehitysrahojen käyttöä vuoden 2006 joulukuussa käynnistetyssä projektissa, kun Valtiontalouden tarkastusvirasto käynnisti aiheesta tarkastuksen.

Tietoyhteiskuntaohjelman käynnistämällä näyttää olleen vaikutus siihen, että eri hankkeiden käynnistämistä tai jatkamista on perusteltu valtakunnallisella tietoyhteiskuntaohjelmalla. Tämä on puolestaan johtanut avustuspäätöksiin, joissa perusteena avustuksen myöntämiselle on riittänyt hankehakemuksessa mainitut yleiset tavoitteet sähköisten palveluiden ja tietoyhteiskuntavalmiuksien kehittämisestä ilman konkreettisia yksilöitä tehtäviä. Tarkastusvirasto katsoo, että vastaisuudessa hankkeilta tulee vaatia selkeää tavoiteasettelua ja konkreettisia toimenpiteitä niiden toteuttamiseksi.

Tarkastuksen yhteydessä eri hankkeet ovat esittäneet toimenpiteitä, joiden sidokset hankesuunnitelmissa esitettyihin tavoitteisiin nähden olivat



epäselviä. Hankkeiden tulokset ovat jääneet pääosin luonnoksiksi tai vain selvityksiksi ilman konkreettisia tuloksia. Joidenkin hankkeiden raportointi ja niissä käytetyt ilmaisut olivat paikoin niin epäselviä, että pelkästään raporttien perusteella hanke näytti tuottaneen tuotantokäytössä olevia sähköisiä palveluita. Kuitenkin tarkastuksissa ilmeni, että palvelut ovat jääneet piloteiksi tai ne eivät ole valmistuneet lainkaan.

Tietoyhteiskuntahankkeille myönnetyt avustukset olivat monissa tapauksissa melko suuria, kun otetaan huomioon hankkeiden suunnitellut toteutusaikataulut ja käytössä olleet vähäiset henkilöresurssit. Tämä on puolestaan johtanut siihen, että hankkeille on usein haettu jatkoaikaa sillä perusteella, että hankkeessa on säästynyt jo saatuja avustuksia, kun niitä ei ole käytetty loppuun hankkeen varsinaiseen päättymisajankohtaan mennessä. Tästä syystä jatkoaikaa saaneille hankkeille on kehitetty uusia tehtäviä, joilla myönnetyt avustukset on saatu käytettyä loppuun. Enimmillään hankkeelle on myönnetty jatkoaikaa lähes kolme vuotta.

Eräiden hankkeiden tavoitteita oli myös supistettu kesken toteutuksen. Tehtävien supistaminen ei kuitenkaan ollut vaikuttanut avustuksen määrään. Tarkastusvirasto katsoo, että hankkeiden tavoitteiden supistumisella tulee olla vaikutuksensa myös avustuksen määrään siten, että sitä pienennetään suhteessa supistettujen tavoitteiden määrään nähden.

Tarkastuksen yhteydessä on ilmennyt useissa hankkeissa epäselvyyksiä avustuksen käyttöä koskevien säännösten ja ehtojen noudattamisessa. Tarkastushavainnot koskivat alueiden kehittämislain (602/2002) 32.1 §:n 3 kohdassa tarkoitettua avustuksen käyttöä muuhun tarkoitukseen kuin se on myönnetty sekä 32.1 §:n 6 kohdan ja maaseutuelinkeinojen rahoituksesta annetun lain (329/1999) 46.3 §:n 3 kohdan nk. viiden vuoden sääntöä. Tällaisia havaintoja ilmeni erityisesti Pohjois-Karjalan maakuntaliiton ja Pohjois-Karjalan TE-keskuksen sekä Päijät-Hämeen liiton avustamisissa hankkeissa. Tarkastusvirasto on tehnyt näissä hankkeissa selvityspyynnöt sisäasiainministeriöön ja Maaseutuvirastoon.

Lisäksi alueiden kehittämislain 19 §:ssä säädetyn hankkeiden määräaikaisuusvaatimuksen noudattamisessa oli havaittavissa puutteita. Tarkastuksessa ilmeni myös viitteitä siitä, että avustuksia käytetään maakunnan liitojen yleisenä toimintatukena, joka on hankeavustuksen käyttönä alueiden kehittämislain 23.4 §:n vastaista. Tällaisia maakunnan liittojen hankkeita oli Pohjois-Karjalan maakuntaliitolla ja Kainuun maakunta-kuntayhtymällä. Lisäksi tarkastuksen perusteella maakunnan liitoilla ei näytä olevan selkeää käsitystä siitä, mitkä maakunnan liiton tehtävät voidaan katsoa sellaisiksi, joihin ei voida myöntää hankeavustusta. Tästä

syystä hallintoviranomaisen<sup>75</sup> on tarkennettava, millaiset tehtävät se katsoo kuuluvan maakunnan liiton perustehtäviksi ja mitkä tehtävät sellaisiksi, joihin voidaan myöntää avustusta hankeperusteisesti.

Tarkastusviraston näkemyksen mukaan nykyinen avustusten maksatus ja valvontamalli ei ole toimiva. Tarkastusvirasto katsoo, että maakunnan kehittämisrahan ja EU:n tukien maksatus ja niiden käytön valvonta tulisi keskittää maakunnan liittojen sijasta kokonaisuudessaan TE-keskuksille tai lääninhallituksille. Maakunnan liitoilla ei ole asianmukaisia edellytyksiä suorittaa maksatuksia ja valvoa suurinta osaa avustamistaan hankkeista, koska ne ovat joko osallisena hankkeissa tai hankkeita toteuttavat maakunnan liiton jäsenkunnat, seutukunnat tai muut kuntayhtymät. Takaisinperintää edellyttävissä tilanteissa maakunnan liitot ovat usein esteellisiä tekemään päätöksiä, koska takaisinperintä kohdistuisi maakunnan liittoon itseensä tai maakunnan liiton jäsenkuntiin.

Tarkastuksessa ilmeni, että usealla hankkeella oli ongelmia jatkaa hankkeen aikana kehitettyä toimintaa avustuksen päättymisen jälkeen. Hankkeen päättymisen jälkeen hankkeeseen osallistuneilla tahoilla ei aina ollut halua tai mahdollisuuksia omarahoitteisesti jatkaa hankkeessa syntyneitä toimintaa, vaikka hankkeen tosiasiallisen vaikuttavuuden näkökulmasta tämä olisikin perusteltua.

Tarkastusvirasto esittää, että vastaisuudessa avustuksen myöntämisen ehtoja tulisi muuttaa niissä hankkeissa, joissa toiminnan on tarkoitus jatkaa hankkeen päättymisen jälkeen. Hankkeen toteuttajat tulisi sitouttaa jatkamaan toimintaa hankkeen päättymisen jälkeen. Samalla avustuksen saaja sitoutuisi ylläpitämään hankkeessa syntyneitä tuotoksia. Tämän voisi varmistaa siten, että avustushakemuksen liitteeksi laadittaisiin hankkeen jälkeistä toimintaa koskeva rahoitussuunnitelma, jossa on vahvistettu hankkeen jatkorahoitukseen sitoutuneet tahot. Kirjalliset rahoitussitoumukset toiminnan jatkamisesta tulisi tehdä ainakin alueiden kehittämislain 32.1 §:n 6 kohdassa tarkoitetuksi viiden vuoden ajaksi.

Tarkastuksen yhteydessä ilmeni, että maakunnan liittojen avustuspäätöslomakkeet ja päätöksentekokäytännöt eivät olleet muodoltaan täysin yhtenäisiä. Menettelyä ei voida pitää tarkoituksenmukaisena ja tehokkaana hallintokäytäntönä, koska avustusten käytön tukiehdot ja käytännöt on ohjattu valtakunnalliselta tasolta. Tarkastusviraston näkemyksen mukaan

---

<sup>75</sup> Sisäasiainministeriössä 31.12.2007 asti toiminut alueiden ja hallinnon kehittämisosasto ja 1.1.2008 työ- ja elinkeinoministeriössä aloittanut alueiden kehittäminen -yksikkö.

maakunnan liittoja ohjaavan hallintoviranomaisen<sup>76</sup> tulisi tehdä päätösmallit keskitetysti siten, että kaikki maakunnan liitot käyttäisivät yhdenmukaisia päätöksentekolomakkeita samojen säännösten puitteissa myönnettävissä avustuksissa.

Monet tarkastetuista hankkeista oli muodostettu siten, että niitä on toteutettu monien vuosien ajan asetettujen tavoitteiden ollessa yleisellä tasolla ja epämääräisiä. Tavoitteita ja tehtäviä on lueteltu paljon ja lopulta on vaikea erottaa, mikä osa niistä on rahoitettavaa hanketta ja mikä osa kuuluu johonkin toiseen hankkeeseen. Hankkeiden tavoitteet eivät saa olla vain lista erilaisia toimenpiteitä. Sirpalemaisten sateenvarjohankkeiden tavoitteiden tulisi selkeästi liittyä toisiinsa. Tällaisia ongelmia oli erityisesti Etelä-Karjalan liiton, Pohjois-Karjalan maakuntaliiton, Kainuun maakunta -kuntayhtymän, Pohjois-Pohjanmaan liiton, Itä-Suomen lääninhallituksen ja Oulun lääninhallituksen avustamissa hankkeissa.

Tarkastusviraston näkemyksen mukaan avustusviranomaisen menettelee hyvään hallintoon kuuluvan selvitysvelvollisuuden vastaisesti, jos se myöntää avustusta hankkeelle, jolla ei ole hankesuunnitelmassa selkeitä ja yksilöityjä tavoitteita sekä tarkasti aikatauluun sidottuja tehtäviä. Jos avustusviranomaisen myöntää avustusta epämääräisiä tavoitteita sisältävään ja useita vuosia kestävään hankkeeseen, se on osoitus siitä, että avustusviranomaisen ei ole selvittänyt asiaa riittävästi avustuspäätöstä tehtäessä. Tällaisissa tilanteissa on syytä korostaa myös toimintaan liittyvää virkavastuuta. Avustusta myöntävien viranomaisten tulisi kiinnittää erityistä huomiota hankkeiden suunniteltuihin aikatauluihin ja tavoiteasetteluun ja välttää vuosia kestävien hankkeiden rahoittamista. Hankkeiden tulisi muodostaa selkeä ajallinen kokonaisuus, jossa hankkeet alkavat ja päättyvät aikataulun mukaisesti. Myös useita hankkeille myönnettyjä jatkopäätöksiä tulisi välttää. Lisäksi on syytä kiinnittää huomiota hankkeiden organisoinnissa tilanteisiin, joissa avustusviranomaisia on samassa hankkeessa useita. Tällöin on rajattava selkeästi kunkin viranomaisen rahoituskokonaisuus tai hankkeet tulee eriyttää selkeästi toisistaan.

Edellä esitetyistä syistä työ- ja elinkeinoministeriön tulee antaa tarkastusvirastolle selvitys kertomuksen päätösvuorolla ilmenevään määräaikaan mennessä siitä, mihin toimenpiteisiin se on ryhtynyt avustusmenettelyjen saattamiseksi hyvän hallinnon edellyttämälle tasolle.

Tarkastusvirasto katsoo, että tarkastuksen yhteydessä Pohjois-Karjalan maakuntaliiton ja Päijät-Hämeen liiton toiminnassa ilmenneet ongelmat

---

<sup>76</sup> *Sisäasiainministeriössä 31.12.2007 asti toiminut alueiden ja hallinnon kehittämisosasto ja 1.1.2008 työ- ja elinkeinoministeriössä aloittanut alueiden kehittäminen -yksikkö.*

ovat senlaatuista, että hallintoviranomaisen<sup>77</sup> on ryhdyttävä välittömästi toimenpiteisiin maakunnan eri hankkeiden valvonnasta vastanneiden maakunnan liiton viranhaltijoiden virkavastuun selvittämiseksi.<sup>78</sup> Lisäksi maa- ja metsätalousministeriön on ryhdyttävä toimenpiteisiin virkavastuukysymysten selvittämiseksi Pohjois-Karjalan TE-keskuksen virkamiehen toimintaa koskevien tarkastushavaintojen osalta. Työ- ja elinkeinoministeriön sekä maa- ja metsätalousministeriön tulee antaa tehdyistä toimenpiteistä selvitys tarkastusvirastolle kertomuksen päätösvivulla ilmenevään määräaikaan mennessä.

## 4.2 Julkiset palvelut verkkoon (JUPA) -hanke

### *Epäselvä ja epärealistinen hankkeen toteutus*

JUPA-hanke oli otettu tietoyhteiskuntaohjelman ja laajakaistastrategian toteuttamisessa keskeiseksi toimenpiteeksi julkisen hallinnon sähköisen asiointin edistämiseksi. Se nostettiin vuonna 2004 yhdeksi tietoyhteiskuntaohjelman prioriteettihankkeeksi. Tarkastuksessa vertailtiin hankkeen yleistavoitteita ja hankkeen alueprojektien tavoitteita toteutuneisiin tuloksiin.

Ensimmäisen vaiheen palveluprosessien valinta ja siihen liittyvä määrittelytyö rajattiin varsinaisen tarkastuksen ulkopuolelle. Tarkastusvirasto kuitenkin katsoo, että ensimmäisen vaiheen prosessien määrittelytyön lopputulosten yksilöity käyttötarkoitus hankkeen toisessa vaiheessa jäi avoimeksi eikä hankkeen tuloksia voida kuin osin verrata laadittuihin prosessikuvauksiin. Myöskään hankkeen kaksivaiheisen etenemismallin toimivuudesta ei saatu riittävä näyttöä. Tarkastusvirasto katsoo, että valittu etenemismalli, jossa toteutettavat alueprojektit valittiin vasta vuonna 2005, oli kankea ja hidasti hankkeen toteuttamista. Lisäksi hankkeen toiselle vaiheelle asetetut tavoitteet olivat epärealistia suhteessa asetettuun aikatauluun, käytössä oleviin henkilöresursseihin, toteutettuun hankeohjausmalliin ja käytössä olleeseen rahoitukseen nähden.

---

<sup>77</sup> Sisäasiainministeriössä 31.12.2007 asti toiminut alueiden ja hallinnon kehittämisosasto ja 1.1.2008 työ- ja elinkeinoministeriössä aloittanut alueiden kehittäminen -yksikkö.

<sup>78</sup> Selvittämistä edellyttävät tarkastushavainnot koskevat hankkeita (FIMOS-numerot): 109000, 110670, 100284, 110933 sekä 112865.

Valtiovarainministeriön sekä työ- ja elinkeinoministeriön kertomusluonnoksesta antaman yhteisen palautteen mukaan JUPA-hankkeelle asetetut tavoitteet olivat haasteellisia, mutta ne eivät olleet siinä mielessä epärealistisia, etteikö niiden saavuttaminen olisi suotuisissa oloissa voinut olla ainakin pääosin mahdollista. Lisäksi palautteessa todetaan, että hankkeen organisointia, rahoitusta, seurantaa ja ohjausta haittasivat myös siihen osallistuneiden viranomaisten lukuisuus, vastuuviranomaista koskevat useat organisaatiomuutokset sekä avainhenkilöiden siirtyminen kriittisessä vaiheessa toisiin tehtäviin. Näiden syiden johdosta hankkeen ohjausta ja seurantaa ei ollut mahdollista toteuttaa pitkäjänteisesti ja systemaattisesti.

### *Hankkeen rahoitus*

Tarkastuksen perusteella valtiovarainministeriön on vastaisuudessa kiinnitettävä erityistä huomiota laajoja valtakunnallisesti ohjattuja alueellisia tietoyhteiskuntahankkeita rahoittaessaan rahoitusmalleihin ja niiden perustelujen dokumentointiin. Valtiovarainministeriön tulee myös rahoitusmallista riippumatta viime kädessä itse vastata avustuksen käytön riittävästä seurannasta ja valvonnasta. Valtiovarainministeriön tulee täydentää hankerahoitusta koskevaa ohjeistustaan ja menettelykäytäntöjään, joita tulee noudattaa kaikissa vastaavatyypisissä hankkeissa. Ohjeistuksessa tulee huomioida tilanteet, joissa on syytä käynnistää avustuksen takaisinperintäprosessi. Tästä syystä valtiovarainministeriön tulee antaa tarkastusvirastolle selvitys kertomuksen päätösvivulla ilmenevään määräaikaan mennessä.

JUPA-hankkeen toteutukseen myönnettyä rahoitusta on käytetty myös KuntaIT-yksikön perustamisen kustannuksiin. Tarkastusviraston näkemyksen mukaan hankerahoituksen suuntaaminen tähän hankkeen ulkopuoliseen tarkoitukseen ei ollut perusteltua, koska JUPA-hankkeen alueprojektit olivat tuolloin keskeneräisiä osittain rahoitusongelmien vuoksi.

### *Hankkeen keskitetyt tehtävät*

Tarkastusviraston näkemyksen mukaan JUPA-hankkeen arkkitehtuuriselvitystä ei ole toteutettu tarkoituksenmukaisella tavalla ja se on lisäksi jäänyt keskeneräiseksi tarjouspyynnössä esitettyihin vaatimuksiin nähden.

IT-toimittajien rajapintojen toteutuksessa ja toteutusyhteistyössä ilmenneet ongelmat olivat yksi merkittävimmistä JUPA-hankkeen epäonnistumiseen johtaneista tekijöistä. JUPA-hankkeen rajapintatöitä toteuttaneiden IT-toimittajien käyttämä tietojärjestelmien kapselointimalli ja haluttomuus tehdä yhteistyötä muodostavat merkittävän riskin pyrittäessä julkisen hal-

linnon yhteisiin sähköisiin palveluihin ja palvelupohjaisten arkkitehtuurien luomiseen.

Rajapintojen toteutusta koskevat sopimukset olivat osittain puutteellisia. Sisäasiainministeriö ei ollut rajapintatyötä koskevia sopimuksia tehdesään varmistanut, että sopimus kattaa kaikki toimitusvaiheet rajapintojen käyttöönottoon saakka IT-toimittajien hallinnoimissa järjestelmissä. Aikatauluongelmia ei voida pitää puutteiden syynä, koska sisäasiainministeriö oli käynyt sopimusneuvotteluja IT-toimittajien kanssa lähes vuoden ajan tarjosten jättämisen jälkeen. Vastaisuudessa solmittaessa vastaavia sopimuksia IT-toimittajien kanssa on viranomaisten kiinnitettävä erityistä huomiota siihen, että myös rajapintojen käyttöönotto sisältyy sopimusten piiriin ilman erityisiä lisäkustannuksia tai että kustannukset on huomioitu jo tarjouksessa.

JUPA-hankkeen hankinnoissa ilmenneiden ongelmien vuoksi tarkastusvirasto kiinnittää erityistä huomiota hankintamenettelyprosessin selkeään kuvaamiseen muun muassa vastuukysymyksissä ja että hankintamenettelyn eri vaiheet toteutetaan oikea-aikaisesti ja lainmukaisesti. Toimijoiden tulee kiinnittää huomiota hankintamenettelyjen tarkoituksenmukaiseen toteuttamistapaan siten, että hankinnat suoritetaan kustannustehokkaasti ja samalla varmistetaan hankintojen kokonaistaloudellinen edullisuus.

Tarkastusvirasto katsoo, että JUPA-hankkeen johtoryhmän toimeksiantosta tehtyä alueprojektien työn arviointia ei toteutettu taloudellisesti tarkoituksenmukaisella tavalla. Tarkastuksessa havaittiin, että arviointityön lopputulokset eivät kaikilta osin vastaa tosiasioita ja arvioinnin johtopäätöksissä on esitetty perustelemattomia näkemyksiä. Arviointityö jäi pinta-puoliseksi kuvaukseksi projektien työskentelystä ja arvioinnissa syntyneet palveluita koskeneet kustannus-hyötyanalyysit jäivät teoreettiseksi siitä syystä, että palveluilla ei ollut vielä käyttäjiä tai ne eivät olleet valmiita. Arviointityön teettämistä voidaan pitää tarpeettomana, kun otetaan huomioon hankkeen kokonaistilanne, organisointi ja hankkeen tulosten keskenäisyys. Tarkastuksessa ei ilmennyt perusteita, miksi projekteille nähtiin tarpeelliseksi teettää arviointi, vaikka sille ei ollut tosiasiallisia edellytyksiä. Syynä tarpeettoman arvioinnin hankintaan näyttää olleen hankeohjauksessa ja -seurannassa ilmenneet puutteet sekä epärealistiset aikataulut alueprojektien toteutuksessa.

### *Hankkeen ohjaus*

Tarkastusviraston näkemyksen mukaan hankkeen ohjauksessa on ollut huomattavia puutteita. Hankejohtoryhmä lopetti toimintansa vuoden 2005 lopussa huolimatta siitä, että hankkeen alueprojektien työ oli pääosin vasta

alkuvaiheessa. Tämä on osaltaan vaikuttanut siihen, että hankkeen kokonaisuohjausta ei ole tehty enää systemaattisesti ja että verkkopalveluiden toteuttaminen viivästyi pahimmillaan yli kaksi vuotta tai että niitä ei voitu ottaa halutussa laajuudessa käyttöön lainkaan.

Tarkastusvirasto katsoo, että hankkeen organisoinnissa tapahtuneita laiminlyöntejä voidaan pitää toiminnallisesta näkökulmasta tarkasteltuna vakavina. JUPA-hankkeessa ei tarkastusviraston näkemyksen mukaan sitouduttu riittävästi palvelujen pitkäjänteiseen kehittämiseen, vaan toimintaa suunniteltiin ja toteutettiin epärealistisessa aikataulussa tavoitteena nopeasti näkyvät tulokset sähköisten palveluiden kehittämisessä. JUPA-hankkeen tavoiteketju ja systemaattinen kokonaisuhoito näyttävät katkenneen vuoden 2005 loppupuolella, kun sisäasiainministeriössä keskityttiin KuntaIT-hankkeeseen ja sitä seuranneeseen KuntaIT-yksikön perustamiseen.

Tarkastusvirasto katsoo, että JUPA-hankkeen toteuttaminen alueellisina projekteina ei ollut tarkoituksenmukaisin tapa edistää verkkopalveluiden kehittämistä ja levittämistä valtakunnallisella tasolla. Vastaisuudessa yhteisiksi ja yleiseen käyttöön tarkoitettujen verkkopalveluiden yhden palvelukokonaisuuden kehittämisestä tulee vastata tietyllä toimialalla nimetty valtakunnallinen toimija. Toimijan vastuulla tulisi olla verkkopalvelun asiakasrajapinnan toteutus ja ylläpito. Palvelujen käyttöönotosta tietyllä alueella ja mahdollisista järjestelmäintegroinnista vastaisivat alueelliset toimijat. JUPA-hankkeessa tällaisia toimialakohtaisia valtakunnallisia toimijoita olisivat olleet kuluttaja-asioissa Kuluttajavirasto, matkailu- ja kulttuurin toimialalla Matkailun edistämiskeskus, vanhusten ja lasten hoidon osalta Stakes sekä asunto- ja tonttiasioissa esimerkiksi ympäristöministeriö tai Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus (ARA).

Lisäksi tarkastusvirasto korostaa, että sähköisen asioinnin kehittämisestä vastaavien viranomaisten tulee vastaisuudessa kiinnittää erityistä huomiota verkkopalveluiden toteuttamiskelpoisuuden arviointiin, realististen palvelukokonaisuuksien määrittelyyn, toteutukseen ja aikataulujen realistisuuteen sekä käytettävien rahoitusmallien selkeyteen. Verkkopalveluiden tuotannon tulee olla kustannustehokasta ja tavoitteiltaan selkeää.

Tarkastuksessa on ilmennyt, että sähköisen asioinnin kehittämistyössä tehdään päällekkäisyyksiä. JUPA-hankkeen jälkeen KuntaIT-yksikkö on ollut mukana Tekesin rahoittamassa KuntaFenix-hankkeessa, jossa kehitetään myös eri alueilla muun muassa sähköisiä palveluita, joiden tarkoituksena on tulla levitettäväksi yleiseen käyttöön. Samaan aikaa valtiovarainministeriössä kehitetään yhteisiä tukipalveluita sähköisten palveluiden tueksi, jotka vaikuttavat olevan osittain päällekkäisiä Tekesin rahoittaman hankkeen kanssa. Tarkastusvirasto tulee jatkossa kiinnittämään erityistä

huomiota KuntaFenix-hankkeen toteutukseen sekä siinä kehitettyjen palveluiden yleiseen hyödynnettävyyteen.

Kokonaisarviona JUPA-hankkeen ohjauksesta voidaan todeta, että hankkeelle asetettuja tavoitteita ei saavutettu hankkeen aikana eikä sen virallisen päättymisen jälkeenkään. Tavoitteet ja hankkeen toteutus eivät ole vastanneet toisiaan. JUPA-hanke oli puutteellisesti valmisteltu ja hankkeen kokonaistoteutuksessa IT-hankehallinnan asiantuntemus ei ollut tehtävän vaatimalla tasolla. Hankkeen toteuttamisesta vastannut johto ei sitoutunut riittävästi hankkeeseen ja siinä asetettuihin tavoitteisiin.

Valtiovarainministeriön tulee uusia hankkeita käynnistäessään asettaa hankkeille selkeät tavoitteet ja kehittää hankehallinnon menettelytapoja. Erityisesti alue- ja paikallishallintoyksikön<sup>79</sup> toimintaan hankkeiden hallinnoijana voidaan tarkastuksen perusteella katsoa sisältyvän sellaisia vakavia puutteita, joiden korjaaminen vaatii välittömiä toimenpiteitä.

### 4.3 Laajakaistastrategian toteuttaminen

Laajakaistastrategian tavoitteina oli, että laajakaistayhteyksien nopeus, laatu ja hinta ovat mahdollisimman tasavertaisia koko maassa. Strategiasa todetaan, että aluerakenteellisista, teknisistä ja kaupallisista syistä ne kuitenkin vaihtelevat maan eri osissa.

Valtioneuvoston periaatepäätöstä kansallisen laajakaistastrategian toteuttamista koskevassa täydentävässä päätöksessä todetaan muun muassa, että julkisten varojen käyttö laajakaistatarjonnan edistämiseen voi aiheuttaa markkinoille ongelmia. Periaatepäätöksen mukaan tuen käytöstä laadittuja ohjeita on syytä noudattaa tarkoin ja niiden noudattamista on seurattava.

#### *Laajakaistastrategian seurantaryhmän toiminta*

Tarkastuksen perusteella laajakaistastrategian toteuttamisen yhteys tietoyhteiskuntaohjelman organisointiin ja toimintaan ei vaikuttanut selkeältä. Viranomaisten välisessä yhteistyössä ilmenneiden ongelmien vuoksi sekä strategian että ohjelman organisoinnissa ja tavoitteissa oli havaittavissa päällekkäisyyksiä eikä niillä ollut selkeää vastuunjakoa. Tarkastuksen perusteella voidaan todeta, että laajakaistastrategia olisi hankkeen organisoinnin näkökulmasta tarkasteltuna mitä ilmeisimmin tullut toteutetuksi

---

<sup>79</sup> Yksikön toiminnot on siirretty 1.1.2008 alkaen valtiovarainministeriöön.



ilman tietoyhteiskuntaohjelmaakin. Päällekkäiselle organisointitavalle ei löytynyt perusteita.

Tietoyhteiskuntaohjelman mukaan laajakaistastrategian toteuttaminen oli osa ohjelmaa. Toteutetun organisoinnin perusteella ei tähän johtopäätökseen voitu tarkastuksessa päätyä. Laajakaistastrategian seuranta perustui eri ministeriöiltä ja toimijoilta koottuihin tietoihin siten, että niiden paikkaansa pitävyyttä ei varmistettu. Strategian toteutuksen seurannassa ei siten kaikilta osin noudatettu valtioneuvoston strategian toteuttamiselle asettamia linjauksia.

Tarkastusviraston näkemyksen mukaan erilaiset ja päällekkäiset seuranta- ja raportointikäytännöt sekä seurantaryhmät ovat olleet tehottomia ja tarpeettomia. Tietoyhteiskuntaohjelman ja laajakaistastrategian toteuttamisen välillä on tarkastuksen perusteella ollut vaikea havaita selkeää ohjausvastuun jakoa. Laajakaistastrategialle ei tehty kustannusarviota, ja siltä puuttui kokonaan järjestelmällinen kustannuseuranta.

Tarkastusvirasto katsoo, että liikenne- ja viestintäministeriön tulee vastaisuudessa kiinnittää erityistä huomiota vastaamiensa hankkeiden organisoinnin tarkoituksenmukaisuuteen, raportoinnin luotettavuuteen sekä tavoitteiden asettamisen lisäksi niiden toteuttamistapaan. Hankkeita perustettaessa liikenne- ja viestintäministeriön tulee kiinnittää huomiota niissä asetettujen toimenpiteiden kustannusarvioiden laadintaan ja kustannusten seurantaan. Päällekkäisiä seurantamenettelyjä tulee karsia ja pyrkiä tehokkaasti kehittämään viranomaisten välistä yhteistyötä poikkihallinnollisissa hankkeissa. Tarkastusvirasto tulee jatkossa kiinnittämään erityistä huomiota seurannassaan liikenne- ja viestintäministeriön vetämään pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen Arjen tietoyhteiskuntaohjelman toteuttamisen organisointiin, toimenpiteiden kustannusarvioihin, kustannusten seurantarjestelmään sekä toimenpiteisiin, joilla eri ministeriöissä tehtäviä tietoyhteiskuntahankkeiden päällekkäisyyksiä karsitaan. Tästä syystä liikenne- ja viestintäministeriön tulee antaa asiasta selvitys kertomuksen päätösvuorolla ilmenevään määräaikaan mennessä.

### *Laajakaistaverkon rakentaminen*

Laajakaistahankkeiden rahoitusmallista ei ollut olemassa yhtenäistä suunnitelmaa tai ohjetta, vaan kussakin maakunnassa laajakaistahankkeiden rahoittaminen oli jätetty niiden itsensä selvittäväksi. Näin rahoitusmalleja ja -tapoja on ollut useita. Tästä huolimatta alueelliset laajakaistahankkeet on toteutettu pääosin asianmukaisesti suunnitellussa aikataulussaan.

Tarkastuksen perusteella laajakaistahankkeiden kilpailutus on ollut useimmissa tapauksissa muodollista, koska laajakaistan toteuttamisratkai-

sun voitti pääsääntöisesti aina se operaattori, joka omisti olemassa olevan runkoverkon. Markkinaehtoisuudesta ilmeni, että verkko-operaattorit muuttivat kannattavuuskriteereitään laajakaistaverkon rakentamiseksi, kun kävi ilmi, että verkon rakentamiseen oli saatavissa julkista tukea. Julkisen tuen myöntäminen ilman valtakunnallisesti yhtenäisiä ja selkeitä kriteereitä on johtanut siihen, että laajakaistaverkkoa on rakennettu eri puolilla maata käyttämällä rakentamisen perusteena erilaisia taloudellista kannattamattomuutta koskevia kriteereitä.

Tarkastusviraston näkemyksen mukaan laajakaistastrategian toteutuksesta ja seurannasta vastaavien toimijoiden olisi pitänyt kiinnittää huomattavasti enemmän huomiota julkisen tuen käytön edellytyksiin ja tarkoituksenmukaiseen käyttöön. Laajakaistastrategiassa syntyneitä ratkaisuja ei voida pitää kaikilta osin onnistuneena. Liikenne- ja viestintäministeriön on vastaisuudessa kiinnitettävä huomiota markkinaohjautuvuuden lisäksi myös julkisten tukien tarkoituksenmukaiseen käyttöön.

Laajakaistastrategian tavoiteasettelussa kiinnitettiin lähinnä huomiota laajakaistayhteyksien määrään sekä sen saavutettavuuteen, mutta ei sisällölliseen toteutustapaan. Tarkastusviraston näkemyksen mukaan julkisen tuen avulla tehdyt investoinnit haja-asutusalueiden laajakaistoihin osoittautunevatkin jatkossa turhiksi @450-verkkohankkeen myötä.

Tarkastusvirasto katsoo, että tarkastuksen perusteella liikenne- ja viestintäministeriöllä on ollut puutteita @450-verkkohankkeen valmistelussa. Tästä syystä osa maakunnista ei ole pystynyt toteuttamaan halutussa aikataulussa maakunnallisia laajakaistastrategioitaan, koska @450-verkkohankkeessa tapahtui priorisointimuutos, jossa verkko päätettiin rakentaa ensin suuriin asutuskeskuksiin ja myöhemmin laajakaistayhteyksiä vailla oleville syrjäseuduille. Maakunnissa oletettiin, että @450-verkon rakentaminen aloitettaisiin ensimmäisenä niillä alueilla, joihin ei ole taloudellisesti kannattavaa rakentaa muilla menetelmillä laajakaistaverkkoa. Ensivaiheessa @450-verkkohanke toteutetaan siten alueille, joissa on jo käytössä laajakaistayhteydet. Hankkeen toteutusta voidaan pitää laajakaistastrategian tavoitteiden vastaisena.

Tarkastusvirasto katsoo, että laajakaistastrategiaa ei ole toteutettu tarkoituksenmukaisella tavalla eikä toteutuksessa ole kiinnitetty riittävästi huomiota valtioneuvoston laatimiin seurantamenettelyitä koskeviin linjauksiin.

Kansallisessa tietoyhteiskuntastrategiassa on asetettu tavoitteeksi vähintään 100 Mbps:n nopeus yleisimmäksi laajakaistanopeudeksi vuoteen 2015 mennessä. Mikäli uusien nopeiden laajakaistayhteyksien rakentamisessa myös tulevaisuudessa käytetään julkisia tukia, tulee niiden käytön olla selkeästi koordinoitua ja yhden toimijan vastuulla.

### *Opetushallituksen rahoittamat laajakaistahankkeet*

Tarkastushavaintojen perusteella Opetushallituksen tietoyhteiskunta-avustusten myöntämismenettelyissä on ollut vakavia puutteita. Avustusten käytön perusteita ei ole selvitetty riittävästi, avustuspäätöksiä ei ole perusteltu lainmukaisesti ja avustukset on maksettu valtion taloudenhoidon kannalta epätarkoituksenmukaisella tavalla.

Myös Opetushallituksen menettelyt avustusten käytön valvonnassa ovat olleet puutteellisia. Tämän johdosta Opetushallituksen tulee epäkohtien osalta ryhtyä välittömästi toimiin avustuspäätöksiensä sekä valvontamenettelyjensä saattamiseksi lainmukaiseksi. Tarkastusvirasto katsoo, että silloin kun saatujen avustusten kokonaismäärä on avustuksen saajalle kokonaisuudessaan arvioiden huomattava lyhyen ajan sisällä, tulee avustuksen käytöstä annettavaan selvitykseen liittää tilintarkastajan antama varmennus selvityksessä mainittujen hankintojen oikeellisuudesta.

Tarkastushavaintojen perusteella Opetushallituksen menettelyt ovat hyvän hallinnon vastaisia sekä valtion taloudenhoidon kannalta riittämättömiä.

Avustusten myöntäminen nykyisillä menettelyillä on jo sinänsä taloudellinen riski. Tarkastusvirasto katsoo, että uusien tietoyhteiskunta-avustusten myöntäminen tulisi keskeyttää, kunnes Opetushallituksen toimintakäytännöt on uudistettu kokonaisuudessaan asianmukaisiksi. Opetusministeriön on ryhdyttävä toimenpiteisiin, jotta tietoyhteiskunta-avustusten myöntämistä koskevien menettelyjen uudistamisen esteenä ei olisi nykyinen yksivuotinen arviomääräraha avustusten myöntämiseen. Opetusministeriön tarkastuskertomusluonnoksesta antaman palautteen mukaan Opetushallituksen tietoyhteiskunta-avustusten myöntämistä koskevien menettelytapojen korjaaminen tullaan sisällyttämään vuosia 2008–2009 koskevaan opetusministeriön ja Opetushallituksen tulossopimustarkistukseen. Ministeriön mukaan korjausten tulee olla tehtynä ennen kuin vuoden 2008 tietoyhteiskunta-avustusten myöntäminen tapahtuu. Tarkastusviraston katsoo, että nykyinen menettely muodostaa taloudellisen riskin, koska avustuksien maksatus joudutaan hoitamaan kiireellisesti, jotta myönnetty määräraha saadaan käytetyksi. Tällöin avustusten maksatus todellisia kustannuksia vastaavana ei ole mahdollista eikä avustuksen käytön valvontaa voida suorittaa tehokkaasti.

### *Päätelaite- ja koulutushankkeet*

Tarkastuksen perusteella laajakaistan käyttöä edistävien hankkeiden toteutusta ei ole koordinoitu riittävästi. Laajakaistan käyttöä tukevat koulutushankkeet ovat olleet päällekkäisiä kansan- ja kansalaisopistojen tarjoa-

mien kurssien kanssa, jotka saavat myös valtion avustusta. Laajakaistan käyttöönottoa tukevat hankkeet ovat antaneet opetusta myös peruskouluis-  
sa. Tätä ei voida pitää perusteltuna, koska tietotekniikan opetus on perus-  
koulujen normaalia opetussuunnitelmien mukaista toimintaa, johon tulee  
käyttää koulujen omaa opetushenkilökuntaa.

Tarkastusvirasto katsoo, että opetusministeriön tulee kiinnittää huomiota  
tietoyhteiskuntaa tukevien koulutushankkeiden koordinointiin koko valta-  
kunnan laajuisesti. Avustuksia myöntävien tahojen tulisi tehdä selkeä lin-  
jaus siitä, millaisia koulutushankkeita voidaan jatkossa tukea erillisillä  
avustuksilla.

Tietoyhteiskuntahankkeissa oli myös kehitetty erilaisia yleiseen käyt-  
töön tarkoitettuja päätelaitepisteitä, joiden toteutusta ei ollut koordinoitu  
valtakunnallisesti. Tämä oli johtanut siihen, että jokaisessa hankkeessa on  
pitänyt selvittää erikseen hankintojen tukikelpoisuuden ehdot sekä pääte-  
laitteiden ylläpitomallit. Päätelaitehankintoja ei tulisi tukea lainkaan Eu-  
roopan unionin tukien ja maakunnan kehittämisrahan avulla, koska pääte-  
laitekanta vanhenee tukiehdossa asetettua viiden vuoden sääntöä no-  
peammin. Päätelaitteiden tarjoaminen alueen asukkaiden käyttöön tulisi  
hoitaa ensisijaisesti kuntien omalla rahoituksella sekä kohdentamalla  
avustukset esimerkiksi kirjastojen ja yhteispalvelupisteiden päätelaitehan-  
kintoihin.

# Lähteet

---

## 1. Lait, asetukset ja normit (muutoksineen)

Laki julkisista hankinnoista (1505/1992).

Laki alueiden kehittämisestä (1135/1993).

Asetus valtion hankinnoista (1416/1993).

Henkilötietolaki (523/1999).

Laki maaseutuelinkeinojen rahoituksesta (329/1999).

Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta (621/1999).

Valtionavustuslaki (688/2001).

Alueiden kehittämislaki (602/2002).

Asetus alueiden kehittämistoimenpiteiden rahoituksesta (1225/2002).

Laki sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa (13/2003).

## 2. Muut kirjalliset lähteet

Economist Intelligence Unit (2007): The 2007 e-readiness rankings, A white paper from the Economist Intelligence Unit.

Economist Intelligence Unit (2007): The 2007 e-readiness rankings, A white paper from the Economist Intelligence Unit sekä The means to compete Benchmarking IT industry competitiveness (July 2007), A report from the Economist Intelligence Unit.

Efeko (2006): JUPA-käyttöönottoprojektien arviointi, 8.11.2006.

Kansallinen laajakaistatyöryhmä (2007): Kansallinen laajakaistastrategia 2004–2007. Loppuraportti 2007.

Kansallinen laajakaistatyöryhmä (2007): Kansallinen laajakaistastrategia 2004–2007. Loppuraportin liite 1. Maakuntastrategioiden toimeenpano.

KuntaIT-yksikön toimintasuunnitelma 2007 (-2008), vahvistettu JUHTA:n kokouksessa 23.2.2007.

Liikenne- ja viestintäministeriö (2007): Kansallinen laajakaistastrategia 2004–2007, loppuraportti, 23.1.2007.

Sisäasiainministeriö (2003): Ohje alueellisen kehittämistuen käytöstä. SM-2003-03789/Ha-6, 14.1.2004. Alueiden ja hallinnon kehittämisosasto.

Sisäasiainministeriö (2007): Julkiset palvelut verkkoon. Loppuraportti, 22.10.2007.

Sisäasiainministeriö, KuntaIT-yksikkö (2007): Valtion kuntasektorille vuosina 2004–2006 rahoittamien tietohallinto- ja tietoyhteiskuntahankkeiden ja määrärahojen kartoitus.

Sisäasiainministeriön [www-sivut](http://www.fimos2k.atbusiness.com/rca/scripts/main.pl?lng=FIN). FIMOS2000-seurantarekisteri.

Tietoyhteiskuntaneuvosto (2005): Tulevaisuuden verkottuva Suomi. Tietoyhteiskuntaneuvoston raportti hallitukselle, helmikuu 2005.

United Nations (2008): UN e-Government Survey 2008 – From e-Government to Connected Governance, Department of Economic and Social Affairs, Division for Public Administration and Development Management.

Valtioneuvosto (2004): Valtioneuvoston periaatepäätös kansallisesta laajakaistastrategiasta, 29.1.2004.

Valtioneuvosto (2005): Valtioneuvoston periaatepäätös kansallisen laajakaistastrategian tavoitteiden tarkistamisesta, 3.2.2005.

Valtioneuvoston kanslia (2003): Hallituksen strategia-asiakirjaa (HSA) koskeva periaatepäätös, 25.9.2003.

Valtioneuvoston kanslia (2004): Lausunto 1640/49/2003, 2.1.2004. Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen periaatepäätökseksi kansalliseksi laajakaistastrategiaksi.

Valtioneuvoston kanslia (2006): Hallituksen strategia-asiakirjaa (HSA) koskeva periaatepäätös, 20.4.2006.

Valtioneuvoston kanslia (2006): Kuntien tietohallintoyhteistyötä vahvistavan toimijan perustaminen (KuntaIT) Kehittämistyöryhmän loppuraportti. Valtioneuvoston kanslian raportteja 1/2006.

Valtioneuvoston kanslia (2007): Suomalaista tietoyhteiskuntaa rakentamassa – Hallituksen tietoyhteiskuntaohjelma 2003–2007, loppuraportti. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 13/2007.

Valtioneuvoston oikeuskanslerinvirasto (2003): Kantelu työvoima- ja elinkeinokeskuksen päätöksen perusteluista, antopäivä 30.6.2003. Apulaisoikeuskanslerin sijaisen ratkaisu 246/1/02.

Valtioneuvoston oikeuskanslerinvirasto (2003): Hallintopäätöksen perusteleva, antopäivä 31.3.2004. Apulaisoikeuskanslerin ratkaisu 827/1/03.

### 3. Haastattelut

Liikenne- ja viestintäministeriö 2.11.2006, (2 henkilöä)  
Sisäasianministeriö 1.11.2006, 21.12.2006, 5.2.2007, 6.2.2007  
13.3.2007 (4 henkilöä)  
Valtioneuvoston kanslia 30.11.2007, 9.2.2007 (1 henkilö)  
Oulun kaupunki, 14.12.2006, 30.1.2007 (8 henkilöä)  
Kuluttajavirasto 5.1.2007 (1 henkilö)  
Pohjois-Pohjanmaan liitto 29.1.2007 (1 henkilö)  
Pohjois-Savon liitto 19.2.2007 (3 henkilöä)  
Kuopion kaupunki 19.2.2007 (2 henkilöä)  
Lapinlahden kunta 20.2.2007 (1 henkilö)  
Ylä-Savon Kehitys Oy 20.2.2007 (2 henkilöä)  
Metsäkeskus Kainuu 21.2.2007 (3 henkilöä)  
Opetushallitus 6.3.2007 (1 henkilö)  
Etelä-Karjalan liitto 7.3.2007 (3 henkilöä)  
Tietomaakunta eKarjala Oy 7.–8.3.2007 (4 henkilöä)  
Etelä-Karjalan koulutuskuntayhtymä 8.3.2007 (1 henkilö)  
Lappeenrannan kaupunki 9.3.2007 (2 henkilöä)  
RHL Data Oy 12.3.2007 (2 henkilöä)  
Tietoliikenteen keskusliitto Ficom ry 14.3.2007 (1 henkilö)  
Maa- ja metsätalousministeriö 14.3.2007 (1 henkilö)  
Etelä-Suomen lääninhallitus 27.3.2007 (1 henkilö)

Seutukeskus Oy Häme 27.3.2007 (2 henkilöä)  
Viestintävirasto 28.3.2007 (4 henkilöä)  
Kainuun maakunta –kuntayhtymä 11.4.2007 (4 henkilöä)  
Kainuun Nuotta ry 12.4.2007 (4 henkilöä)  
Lapin TE-keskus 24.4.2007 (3 henkilöä)  
Lapin liitto 25.4.2007 (1 henkilö)  
Rovaniemen Kehitys Oy 25.4.2007 (4 henkilöä)  
Itä-Lapin kuntayhtymä 26.4.2007 (3 henkilöä)  
Pohjois-Lapin alueyhteistyön kuntayhtymä 26.4.2007 (1 henkilö)  
Tunturi-Lapin Kehitys ry 27.4.2007 (7 henkilöä)  
Tunturi-Lapin sähköinen asiointi 27.4.2007 (2 henkilöä)  
Pohjois-Karjalan liitto 7.5.2007 (2 henkilöä)  
Lieksan Vaskiviikot 8.5.2007 (3 henkilöä)  
Lieksan kaupunki, 8.5.2007 (2 henkilöä)  
Pohjois-Karjalan Koulutuskuntayhtymä 9.5.2007 (3 henkilöä)  
Pohjois-Karjalan Tietotekniikkakeskus 7.5 ja 9.–10.5.2007 (3 henkilöä)  
Honkalampi-säätiö, 10.5.2007 (2 henkilöä)  
Tekes 15.5.2007 (1 henkilö)  
Ylivieskan seutukuntayhdistys ry 29.5.2007 (2 henkilöä)  
Ylivieskan kaupunki 29.5.2007 (1 henkilö)  
Pohjanmaan Puhelin Oy 29.5.2007 (1 henkilö)  
Lahden tiede- ja yrityspuisto Oy 13.8.2007 (2 henkilöä)  
Päijät-Hämeen liitto 13.8.2007 (1 henkilö)  
Lahden kaupunkiseudun seutuhallinto 13.8.2007 (3 henkilöä)  
Sisäasiainministeriö, 27.8.2007 (1 henkilö)  
Kansallisarkisto, 28.8.2007 (1 henkilö)  
Suomen Kuntaliitto, 28.8.2007 (2 henkilöä)  
Kontiolahden kunta 11.9.2007 (1 henkilö)

#### 4. Seminaarit, koulutustilaisuudet

Tietoyhteiskuntaohjelman päätösseminaari, 6.2.2007.

#### 5. Kyselyt

Webropol-kysely 11.01.2007.



# Liite

---

## Liite 1. Tarkastetut hankkeet maakunnittain (Fimosnro)

### **Etelä-Karjala**

Etelä-Karjalan kylien laajakaistayhteydet (107621)  
Matkailun, kulttuurin ja vapaa-ajan verkkopalvelut (110916)  
Etelä-Karjalan sähköiset tietoverkkopalvelut (102694)  
Etelä-Karjalan sähköiset tietoverkkopalvelut (60807)  
Palvelukeskus eKarjala – pilotti (108927)  
Palvelukeskus eKarjala (109753, 111179)  
KuntaIT ja sähköisten palveluiden kehittäminen (112682)  
Laajakaista käyttöönotto ja koulutus, laitehankinta (61492)  
Laajakaista käyttöönotto ja koulutus (84137)  
Invest in eKarjala (110207)

### **Kanta- ja Päijät-Häme**

Tavaraliikenneluvat verkkoon (111134)  
Vanhusten kotiin tarjottavat palvelut (110901)  
Mobiilimukuksu (110933 sekä 112865)  
eAllianssi Sähköisen asioinnin kansalaiskäytön edistäminen ja mahdollistaminen Kanta-Hämeessä (82419)

### **Kainuu**

Metsänomistajan verkkopalvelu (106517)  
eKainuu (102042)  
eKainuu – Tietomaakunnan kehittämishanke (110927)  
eKainuu - Tietomaakunnan kehittämishanke 2007-2008 (113624)  
Kainuun laajakaistastrategia – kattava teknologianeutraali tietoliikenneverkko haja-asutusalueelle (109524)  
Laajakaista hyödyksi (112251)

### **Lappi**

Tietoyhteiskuntastrategian toteutushanke 2005 - 2007 (110902)  
Lapin tietoyhteiskuntastrategian toteuttamishanke (106649)  
Maaseudun verkkopalvelut (321359)  
Itä-Lapin tietoverkko (109136)

Pohjois-Lapin sähköisten hallintopalvelujen kehittäminen (108917)  
Tunturi-Lapin palveluiden kehittäminen (107901)  
Tunturi-Lapin sähköinen asiointi (85725)

### **Pohjois-Karjala**

eMaakunta (109000)  
Pohjois-Karjalan festivaalit tietoyhteiskunnassa (100284)  
Vanhusten verkkopalvelut – palvelun hankinta yksityisestä  
hoitoyksiköstä (111027)  
Oppiva Keski-Karjala, Outokumpu ja Polvijärvi (300818)  
Vaara–Karjalan kansalaisverkon sisältötuotanto ja kansalaisten  
sähköinen asiointi (70336)  
Pohjois-Karjalan maakuntaverkko (103119)  
Maakuntaverkko-hanke (106450)  
Kuntien ja kuntayhtymien tietotekniikan palvelukeskuksen  
kehittäminen (110055)  
Pohjois-Karjalan tietoyhteiskuntastrategian toteutuksen  
arviointi (110670)  
Sosiaalialan sähköisen asiointipalvelun kehittäminen,  
SASPA-hanke (113461)

### **Pohjois-Pohjanmaa**

Kuluttajaneuvonnan verkkopalvelut (111138)  
Päivähoidon verkkopalvelut (111137)  
Tietoyhteiskunta Oulu (103572)  
Oulun innovaatioympäristöhanke (110015)  
Verkkopalveluiden kehittäminen (60908)  
Sähköisten palveluiden tuottamishanke SÄHPA (110456)

### **Pohjois-Savo**

Kuopion tietohallinnon ja IT-palveluiden kehittäminen alueelliseksi  
palvelurakenteeksi (112243)  
Laajakaistaa kaikille Pohjois-Savossa (109369)  
Laajakaistat tehokäyttöön (84118)  
Lapinlahden ja Varpaisjärven laajakaistaverkkohanke (108505)  
Ylä-Savon seutuverkon kehittämishanke (110010)

### **Uusimaa**

Sesam-hanke (61224)

## Toiminnantarkastukset vuodesta 2004 lähtien

- 67/2004 Säteilyn käytön valvonta
- 68/2004 Henkilöstön hankinta valtionhallinnossa
- 69/2004 Tuoteturvallisuusvalvonta
- 70/2004 Lentolisäjärjestelmä ja yhteyslentotoiminta Puolustusvoimissa
- 71/2004 Lasten ja nuorten psykiatrian valtionavustusmenettely
- 72/2004 Finpro ry:n toiminta
- 73/2004 Hansel Oy:n rakennejärjestelyt ja yhtiö osana valtion hankintatoimen strategiaa
- 74/2004 Ulkomaalaisviraston toiminta  
– *lähinnä toimintaprosessien näkökulmasta tarkasteltuna*
- 75/2004 Geodeettisen laitoksen toiminta
- 76/2004 Viranomaistoiminta harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnassa
- 77/2004 Korruptio  
– *riski kahdenvälisen kehitysyhteistyön tuloksellisuudelle*
- 78/2004 Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 79/2004 Oikeusministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 80/2004 Valtion ydinjätehuoltorahasto
- 81/2004 Kansanopistojärjestelmä
- 82/2004 Innovatiivisten toimien alueelliset ohjelmat
- 83/2004 Valtion liikelaitoksia koskeva tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 84/2004 Resurssien käytön tuottavuuden hallinta
- 85/2004 Alkoholivalvonta
- 86/2004 Tutkimus- ja kehittämistoiminta liikenne- ja viestintäministeriössä
- 87/2004 Jäteverotus
- 88/2004 Valtionavustuslain ohjausvaikutus
- 89/2004 Paikalliset toimintaryhmät maaseudun kehittäjinä
- 90/2004 Kansallisen metsäohjelman toimeenpano
- 91/2004 Luonnonmukaisen tuotannon tukeminen
- 92/2005 EU:n jäsenvaltioiden tarkastusvirastojen rinnakkaistarkastus rakennerahastojen jäljitusketjusta mukaan lukien 5 %:n tarkastusvelvollisuus

- 93/2005 Kihlakunnanvirastojen ja poliisin erillisyyksiköiden toimitilanhankkeet
- 94/2005 Nuorisotoiminnan tukeminen
- 95/2005 Senaatti-kiinteistöjen kiinteistöhoitopalvelujen hankinnat  
– *puitesopimus*
- 96/2005 Asiantuntijapalveluiden käyttö puolustushallinnossa
- 97/2005 Työvoimakoulutuksen työllisyysvaikutukset
- 98/2005 Verosaatavien perinnän tehokkuus
- 99/2005 Korruption vastaisten mekanismien soveltamista käytännön kehitysyhteistyössä
- 100/2005 Hirvikannan säätelyjärjestelmä
- 101/2005 Yksityisten sosiaalipalvelujen valvonta
- 102/2005 Valtion asuntorahaston ulkoinen varainhankinta vuosina 1998 – 2003
- 103/2005 Ammatillisen koulutuksen kannustusraha
- 104/2005 Asuntomarkkinatiedon tuottaminen ja hyödyntäminen  
– *kuntien asuntomarkkinaselvitykset asumisen tarjontatutkien suuntaamisessa*
- 105/2005 Puolustusministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 106/2005 Keksintötoiminnan edistämiseen myönnettyjen valtionavustusten käyttö
- 107/2005 Ympäristöministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 108/2005 Terveystieteellisen tutkimuksen erityisvaltionosuus
- 109/2005 Työvoimatoimistojen tehtävät työttömyysetuuksien hallinnoinnissa ja valvonnassa
- 110/2005 Ulosoton tietojärjestelmähanke
- 111/2005 Suomen ja Venäjän välinen velkakonversio
- 112/2005 Työllistämistukien työllisyysvaikutukset
- 113/2005 Maatalouden ympäristötuen erityisetuet
- 114/2005 Maanmittauslaitoksen maanmittaustoimitukset
- 115/2005 Kuntien harkinnanvaraisten rahoitusavustusten myöntäminen ja käyttö
- 116/2005 Työhyvinvointi valtionhallinnossa
- 117/2006 Raha-automaattivastukset kansansairauksien ennaltaehkäisyyn
- 118/2006 Valtion televisio- ja radiorahasto
- 119/2006 Puolustusvoimien ennakkomaksut puolustusmateriaalihankinnoissa

- 120/2006 Sähköisten asiointipalvelujen kehittäminen julkishallinnossa
- 121/2006 Yritystukien vaikutusten pysyvyys
- 122/2006 EU-säädösehdotusten kansallinen käsittely  
– *erityisesti taloudellisten vaikutusten arvioinnin kannalta*
- 123/2006 Kuntien yhdistymisavustukset
- 124/2006 Ammatilliset erikoisoppilaitokset ja niiden käyttökustannusten valtionosuusjärjestelmä
- 125/2006 Käräjäoikeuksien tulosohejaus ja johtaminen
- 126/2006 Teiden kunnossapito tielaitosuudistuksen jälkeen
- 127/2006 Verotuksen yhdenmukaisuuden edistäminen verohallinnossa
- 128/2006 Valtion osakkuusyhtiöt ja valtio vähemmistöomistajana
- 129/2006 Viranomaisten valvottavilta perimät valvontamaksut
- 130/2006 Sisäasiainministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 131/2006 Työministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 132/2006 Suomen Kansallisteatterin peruskorjaus
- 133/2006 Kanatalouden tuotannonrajoitustoimet
- 134/2006 Maakunnan liittojen rooli  
– *maakunnan kehittämisrahan sitomattoman osan käyttö*
- 135/2006 Ympäristöministeriön harkinnanvaraiset valtionavustukset Vapaa Vuotos -liikkeelle
- 136/2006 Kouluterveydenhuollon laatusuositus  
– *suosituksen ohjausvaikutukset kuntien toimintaan*
- 137/2006 Budjettituki Tansanialle
- 138/2006 EU:n tarkastusvirastojen rinnakkaistarkastus rakennerahastojen epäsäännönmukaisuuksien ilmoittamismenettelystä
- 139/2006 Turvapaikkamenettely  
– *turvapaikkaprosessin, turvapaikanhakijoiden vastaanoton ja pakolaisten kotouttamisen toiminnallinen kokonaisuus*
- 140/2007 Natura 2000 -verkoston valmistelu
- 141/2007 Verotuet  
– *tilivelvollisuuden toteutuminen*
- 142/2007 Paikallisen yhteistyön määrärahan tarkastus
- 143/2007 Virkamatkustaminen  
– *ohjausjärjestelmät ja taloudellisuus*
- 144/2007 Jääluokat ja väylämaksut

- 145/2007 Poliisi-, tull- ja rajavartiolaitosviranomaisien yhteistoiminta (PTR-yhteistyö)  
– *erityisesti vakavan rikollisuuden torjunnassa*
- 146/2007 Nuorten syrjäytymisen ehkäisy
- 147/2007 Hankerahoitus ohjauksena
- 148/2007 Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnon tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 149/2007 Ulkoasiainministeriön hallinnon tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 150/2007 Tulohajautuksen tila  
– *Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastushavaintojen 2002–2006 perusteella*
- 151/2007 Finanssialan asiantuntijapalveluhankinnat
- 152/2007 Aluekeskusohjelman toteutus vuosina 2004–2006
- 153/2007 Sotukokeilun vaikutukset
- 154/2007 Valtio etsintä- ja kaivostoiminnan edistäjänä
- 155/2007 Kalatalouden kehittäminen
- 156/2007 Kuluttajahallinnon toimivuus
- 157/2008 T&k-arviointitoiminta
- 158/2008 Alueellisten tietoyhteiskuntahankkeiden toteutus



VALTIONTALOUDEN TARKASTUSVIRASTO  
Antinkatu 1, PL 1119, 00101 Helsinki  
Puh. (09) 4321, faksi (09) 432 5820, [www.vtv.fi](http://www.vtv.fi)

ISBN 978-952-499-032-5 (nid.)