

Valtiovarainministeriö

Tarkastuskertomus 19/2017 Tietojärjestelmähankintojen kustannusten ja hyötyjen suunnittelu ja seuranta

Jälkiseurantaraportti

Valtiontalouden tarkastusvirasto on tehnyt vakiomenettelyn mukaisesti jälkiseurannan viitekohdassa mainitusta tarkastuksesta.

Jälkiseurantaraportissa selvitetään, miten tarkastuksen kohteena oleva asia on kehittynyt ja mihin toimiin tarkastuskertomuksessa annettujen suositusten ja kannanottojen johdosta on ryhdytty. Raportin tietoja hyödynnetään raportointaessa vuosittain eduskunnalle olennaisista tarkastushavainnoista. Seurantatietoja käytetään myös viraston tarkastustoiminnan kohdentamisessa.

1 Jälkiseurannan toteutus

Vuonna 2017 toteutetun tarkastuksen tavoitteena oli selvittää, ennakoidaanko ja seurataanko valtionhallinnon tietojärjestelmäinvestointien kustannuksia ja hyötyjä tarkoituksenmukaisin menettelyin. Tarkastuksessa käytiin läpi tietojärjestelmien kehittämiseen liittyviä käytäntöjä sekä viideltä hallinnonalalta valittuja esimerkkihankkeita. Tarkastusvirasto antoi tarkastuksen perusteella seuraavat suositukset:

1. Tietojärjestelmäinvestointien avulla tavoiteltavia hyötyjä tulisi pitää nykyistä näkyvämmiin esillä. Ensi vaiheessa valtiovarainministeriön olisi luotava toimivat hyötyjen seurantakäytännöt vähintään ns. tuottavuusrahoitusta saaneille kohteille.
2. Ministeriöiden tulisi varmistaa, että virastojen tietojärjestelmäinvestointien päätöksentekoa varten tuottamissa valmisteluaineistoissa tuodaan selkeästi esille, mihin esitetyt kustannusarviot perustuvat ja kuinka tarkkoja niitä voidaan pitää.
3. Valtiovarainministeriön tulisi arvioida yhdessä muiden ministeriöiden kanssa investointien rahoitukseen ja budjetointiin liittyvää taloussuunnittelun ja -seurannan prosessia ja luoda siihen osatekijöitä tai toimintamalleja, jotka tukevat toiminnan ja tietojärjestelmien kehittämisessä sovellettavia menetelmiä.
4. Valtiovarainministeriön tulisi vahvistaa ja edistää puitteita ja yhteisiä toimintatapoja, joilla kannustetaan virastoja toiminnan ja tietojärjestelmien kehittämiseen liittyvien hyvien käytäntöjen jakamiseen. Jaettavat kokemukset voivat liittyä esimerkiksi kustannus-hyötyarvioihin, investointien toteutus-, ohjaus- ja yhteistyömalleihin, hankintamenettelyjen soveltamiseen ja riskienhallinnan käytäntöihin.

Jälkiseuranta toteutettiin pääosin suunnitelman mukaisesti. Vaikka osa suosituksista kohdistui kaikkiin ministeriöihin, jälkiseuranta päätettiin rajata vain valtiovarainministeriöön, koska sillä on keskeinen rooli tietojärjestelmähankintojen ohjauksessa ja rahoituksessa. Valtiovarainministeriölle lähetettiin 13.3.2020 selvityspyyntö, jossa ministeriötä pyydettiin kertomaan, miten se on edistänyt tarkastuksessa annettuja suosituksia. Vaihtoehtoisesti ministeriötä pyydettiin perustelemaan, miksi suositusten mukaisesti ei ole mahdollisesti edetty. Vastausta pyydettiin 15.4.2020 mennessä, johon sovittiin lisäaikaa 30.4.2020 asti. Valtiovarainministeriö toimitti selvityksensä tarkastusvirastolle 29.4.2020. Vastauksesta käytiin tarkentavia keskusteluja valtiovarainministeriön edustajien kanssa 12. ja 13.5.2020.

2 Jälkiseurannan havainnot

Tuottavuusrahoitus, hankkeiden kustannusarviot ja hyötyjen seuranta

Valtiovarainministeriön jälkiseurantaa varten tuottaman selvityksen ja siitä käydyn tarkentavan keskustelun perusteella todettiin, että niin sanottu tuottavuusraha (talousarvion momentti 28.70.20. Tuottavuuden edistäminen) on edelleen säilyttänyt roolinsa tietojärjestelmäinvestointien rahoituksen välineenä. Käytettävissä olevan tuottavuusrahan määrä on kuitenkin viime vuosina pienentynyt talousarvioon tehtyjen leikkausten seurauksena. Rahoitushakemusten koko vaihtelee; osa hankkeista on suuria, osa pienempiä projekteja. Tuottavuusraha-hankkeista laaditaan ministeriöiden välinen yhteistyöpöytäkirja, jossa kuvataan tavoitellut tuottavuushyödyt. Rahoituksen myöntämisen kriteerejä ei kuitenkaan ole tarkemmin määritelty, joten harkinta on edelleen tapauskohtaista. Valtiovarainministeriön kanssa käydyssä keskustelussa tuli esille, että hyötyjä pyritään katsomaan laaja-alaisesti. Ehdottomana vaatimuksena ei esimerkiksi ole sitä, että hankintayksikön tulisi itse pystyä realisoimaan tietojärjestelmäinvestoinnin taloudelliset hyödyt, vaan hyödyt voivat kohdistua myös muille organisaatioille tai käyttäjille. Tämä kuitenkin tekee hyötyjen seuraamisesta haastavaa. Rahoituslajin nimessä esiintyvä termi, tuottavuus, on myös osin harhaanjohtava, koska rahoituksen ehtona ei välttämättä ole realisoitavissa olevia tuottavuushyötyjä.

Tuottavuusrahoitusta haettaessa on kuvattava suunnitellun investoinnin arvioidut kustannukset ja hyödyt. Valtiovarainministeriön kokemuksen mukaan näitä on kuvattu vaihtelevasti. Hakemusten arvioinnissa hyödynnetään mahdollisuuksien mukaan sitä aineistoa, joka on toimitettu valtiovarainministeriölle merkittäviä tiedonhallinnan muutoksia koskevan lausuntomenettelyn yhteydessä (aiemmin tietojärjestelmä-hankintoja koskeva lausuntomenettely). Tarkoituksena on, että päätöksentekoon tarvittavat aineistot saataisiin vuosikelloon sidotun yhden prosessin kautta, jolloin erillisiä lisätietopyyntöjä tarvittaisiin aiempaa vähemmän. Lausuntomenettelyä varten luotuihin mallipohjiin sisältyy taloudellisten vaikutusten kuvaamiseen tarkoitettu laskentataulukko. Taulukossa pyydetään arvioitujen kustannusten kohdalla ilmoittamaan niihin liittyvät arviointiperusteet. Toimintatapaa voidaan pitää osin samansuuntaisena kuin mitä tarkastusvirasto on kustannusarvioiden luotettavuuteen liittyvällä suosituksellaan tavoitellut. Alkuperäisessä suosituksessa tosin korostui vielä enemmän se, että kustannusarvioiden luotettavuutta tulisi voida arvioida rahoitushakemusten yhteydessä.

Tuottavuusrahoitusta saaneiden hankkeiden seurannassa hyödynnetään valtiovarainministeriön mukaan yhteistä hankesalkkua sekä erillisiä vuosiraportteja ja hankkeiden loppuraportteja. Valtiovarainministeriön selvityksestä ei kuitenkaan käynyt ilmi, ulottuuko seuranta myös hyötyjen toteutumiseen, koska hyödyt realisoituvat tyypillisesti vasta hankkeen päätyttyä ja loppuraportoinnin jälkeen. Valtiovarainministeriön mainitsemassa yhteisessä hankesalkussa hyötyjen seurantaan liittyviä tietoja ei ainakaan näyttäisi olevan. Tarkastusviraston tekemän havainnon mukaan 15.5.2020 hankesalkussa oli 31 päättynyttä, kokonaiskustannuksiltaan yli miljoonan euron hanketta, joiden vaiheeksi oli merkitty Hyötyjen arviointi. Näistä yhdessäkään ei ollut järjestelmän sisältämällä Hyötyjen arviointi -välilehdellä mitään tietoja. Kyseinen seurantaväline ei siis näyttäisi olevan tältä osin toimiva tai sitä ei muista syistä käytetä ainakaan hyötyjen seurantaan.

Kokonaisuutena tuottavuusrahoitusta saaneiden hankkeiden tai muiden merkittävien tietojärjestelmäinvestointien hyötyjen seuranta ei näyttäisi jälkiseurannassa käytettävissä olleiden tietojen perusteella juurikaan kehittyneen tarkastuksen jälkeen. Sen sijaan rahoituksen hakemiseen liittyvä prosessi vaikuttaisi jonkin verran yhtenäistyneen erityisesti valtiovarainministeriön sisällä.

Taloussuunnittelun ja investointien hallinnan prosessi

Valtiovarainministeriö kertoo antamassaan selvityksessä neljästä työryhmästä, jotka ovat vuodesta 2017 lähtien käsitelleet tietojärjestelmä- ja digitalisaatioinvestointien hallintaa. Digihankkeiden koordinoimisen ja investointihankkeiden ohjaamisen työryhmässä (VM125:00/2017) kehitettiin digitalisaatiohankkeiden arviointikehikko sekä investointien ohjausmalli, joista pyydettiin lausuntoja keväällä 2018.

Menettelyä pilotoitiin kesäkuussa 2018 asetetun määräaikaisen investointijohtoryhmän ja sen sihteeristön (VM092:00/2018) tuella. Pilotointia tehtiin syksyllä 2018 toteutetun tekoälyn ja robotiikan edistämiseen tarkoitetun rahoitushaun yhteydessä. Uuden toimintatavan käyttöönotto ei kuitenkaan jatkunut kokeilua pidemmälle, vaan työryhmän toimikausi päättyi vuoden 2018 lopussa.

Julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain (906/2019) toimeenpanon valmistelun yhteydessä valtiovarainministeriö asetti toukokuussa 2019 investointien ohjausmallin ja tiedonhallintalain mukaisen lausuntomenettelyn jatkovalmistelun työryhmän (VM041:00/2019). Työryhmän tehtävänä oli tiedonhallintalain 9 §:ssä säädetyn lausuntomenettelyn valmistelun lisäksi valmistella hallitusohjelman toimeenpanoa tukeva ohjausmalli ja prosessit keskitetyn investointirahoituksen muodostamiseksi, jakamiseksi ja investoinneille asetettujen tavoitteiden seuraamiseksi. Jälkiseurannassa käydyn keskustelun perusteella kävi kuitenkin ilmi, että työryhmä on toimikaudellaan keskittynyt lähinnä tiedonhallintalain mukaisen lausuntomenettelyn toimeenpanoon ja että investointien ohjausmallin kehittäminen on käytännössä jäänyt hyvin vähäiselle painoarvolle. Loppuvuodesta 2019 oli myös sovittu, että kehittämisen hallintamalliin liittyvien tarpeiden tunnistaminen jatkuisi alkuperäisen ryhmän sijaan tiedonhallintalain täytäntöönpanon toisessa projektiryhmässä (VM037:00/2019), jossa pohditaan julkisen hallinnon tietohallinnon yhteistyötä ja informaatio-ohjausta. Molempien mainittujen työryhmien toimikaudet päättyivät toukokuun lopussa 2020. Valtiovarainministeriö on selvityspyynnön antamassaan vastauksessa lyhyesti kuvannut, minkä tyyppisiä ehdotuksia työryhmätyöstä olisi kenties tulossa. Näiden todentaminen ei kuitenkaan ollut jälkiseurannan yhteydessä mahdollista, koska ehdotukset ovat vielä keskeneräisiä.

Tarkastusvirasto oli antamassaan suosituksessa kehottanut pohtimaan taloussuunnittelun ja -seurannan prosessia siitä näkökulmasta, miten prosessi voisi paremmin tukea toiminnan ja tietojärjestelmien kehittämisessä sovellettavia menetelmiä. Käytännössä kyse on erityisesti niin sanottujen ketterien kehittämismallien tukemisesta, mitä on kuvattu tarkemmin tarkastuskertomuksessa. Jälkiseurannassa tehtiin havainto, että valtiovarainministeriö on päätenyt investointien arviointiin ja rahoitukseen liittyvien toimintamallien kehittämisessä kuitenkin siihen, että prosessit on sidottu entistä tiukemmin julkisen talouden suunnitelman, valtiontalouden kehysten ja talousarvion vuosikellon mukaiseen valmisteluprosessiin. Tätä on perusteltu muun muassa robotiikkaan liittyvästä rahoitushausta sekä investointien ohjausmallista ja tiedonhallintalain mukaisesta lausuntomenettelystä lausuntokierrosten yhteydessä saadulla palautteella. Tarkastusviraston näkemyksen mukaan ongelmaksi voi kuitenkin tulla se, että esimerkiksi tiedonhallintalain mukaisia lausuntoja pyydetään hyvin varhaisessa vaiheessa, jolloin kehittämiseen liittyvät kustannusarviot voivat olla hyvin epätarkkoja. Jälkiseurannan yhteydessä käydyssä keskustelussa varhaisuutta perusteltiin sillä, että tällöin pystytään mahdollisesti katsomaan asioita laajemmin kuin vain yksittäisen hankkeen tasolla. Uusi lausuntomenettely on myös sidottu talousarviovalmistelun vuosikelloon, mitä ei voi pitää kehittämisen kannalta lähtökohtaisesti kovin ketteränä. Valtiovarainministeriö toi kuitenkin keskustelussa esille, että vaikka menettelyn taustalla on talousarvion vuosikello, lausuntomenettelystä annettu valtioneuvoston asetus (1301/2019) sisältää määräaikoihin liittyvän joustomahdollisuuden.

Yhteenvetona voidaan todeta, että investointien hallintaan ja suunnitteluprosessiin liittyvä kehittäminen ei ole merkittävästi edennyt tarkastusviraston suosituksessaan esittämään suuntaan. Asioita on kuitenkin pohdittu useammassa työryhmässä ja valtiovarainministeriöllä on ollut omat perusteensa edetä sopivaksi katsomallaan tavalla. Epäselväksi sen sijaan jää, ovatko eri työryhmien toimeksiannot olleet riittävän selkeitä, koska investointien hallintamalliin liittyvä mietintä on useiden työryhmien jäljiltä edelleen kesken. Valmistelutyötä on sinänsä tehty laaja-alaisesti eri ministeriöiden välisenä yhteistyönä.

Hyvien käytäntöjen jakaminen

Valtiovarainministeriö kertoo edistäneensä hyvien käytäntöjen jakamista esimerkiksi robotiikkaa, analyytiikkaa ja tekoälyä tukevilla kokeiluilla, joihin liittyvä rahoitushaku toteutettiin vuonna 2018. Rahoitusta saaneiden hankkeiden etenemisestä on järjestetty kokemuksenvaihtotilaisuuksia vuonna

2019. Lisäksi valtiovarainministeriö kertoo, että ministeriöiden kesken kokemuksia ja käytäntöjä on jaettu muun muassa tiedonhallintalain toimeenpanoa tukevissa ryhmissä ja että yhteistyötä on tarkoitus jatkaa työn alla olevissa uusissa yhteistyöryhmissä. Muina kokemusten jakamiseen liittyvinä esimerkkeinä selvityksessä on mainittu vuosina 2018–2019 toteutetut tuottavuusanalyysit (VM080:00/2018) sekä vuosina 2016–2020 käynnissä ollut valtion hankintojen digitalisoinnin toteutusohjelma Handi (VM047:00/2016). Tarkastusvirastolle ei täysin selvinnyt, missä määrin erillisinä toteutetut tuottavuusanalyysit ovat edistäneet kokemusten ja hyvien käytäntöjen jakamista. Analyysien yhteenvedossa on kuitenkin otettu kantaa hallinnonalojen rajat ylittäviin prosesseihin ja kehittämisen asiakaslähtöisyyteen, jotka liittyvät tarkastusviraston esiin nostamiin suosituksiin. Handi-ohjelmassa puolestaan on pyritty yhtenäistämään ja kehittämään hankintatoimeen liittyviä menettelyjä.

Valtiovarainministeriö ei maininnut selvityksessään nykyistä Digi- ja väestötietovirastoa, johon ministeriö on vuoden 2018 alusta lähtien keskittänyt digitalisaation tukeen, tiedonhallintaan ja tietoturvallisuuteen liittyviä asiantuntijatehtäviä ja palveluita. Tarkastusvirasto kuitenkin katsoo, että myös Digi- ja väestötietoviraston toiminta tukee kehittämisessä sovellettavien hyvien käytäntöjen leviämistä.

Kokonaisuutena voidaan todeta, että hyvien käytäntöjen jakamista on vahvistettu tarkastuksessa annetun suosituksen suuntaisesti.

3 Yhteenveto ja jatkotoimet

Tarkastuksessa selvitettiin, ennakoidaanko ja seurataanko valtionhallinnon tietojärjestelmäinvestointien kustannuksia ja hyötyjä tarkoituksenmukaisin menettelyin. Tarkastus kohdistui valittujen hallinnonalojen ja virastojen tietojärjestelmien kehittämisessä soveltamiin käytäntöihin sekä esimerkkihankkeisiin. Tarkastuksen päähavaintoina todettiin, että valtion tietojärjestelmäinvestointien hyötyjen seuranta kaipaa tehostamista ja että taloussuunnittelun prosessit ovat tietojärjestelmien kehittämisen kannalta jäykkiä. Tarkastuksessa annetuilla suosituksilla pyrittiin edistämään havaintojen taustalla olevien toimintatapojen ja prosessien kehittymistä. Lisäksi tarkastusvirasto piti tärkeänä, että tietojärjestelmien kehittämiseen liittyviä hyviä käytäntöjä jaettaisiin aiempaa tehokkaammin.

Jälkiseurannassa havaittiin, että tietojärjestelmäinvestoinneilla ja -hankkeilla tavoiteltujen hyötyjen yhteiset seurantakäytännöt eivät ole juurikaan kehittyneet tarkastuksen jälkeen. Yksittäisillä hallinnonaloilla tai virastoilla voi olla omia, kehittyneempiä käytäntöjään, mutta koko valtionhallinnon tasolla seuranta näyttää edelleen varsin epämääräisenä ja hajanaisena. Toisaalta hyötyjen seuranta ei ole yksiselitteistä eikä myöskään välttämättä helppoa, minkä tarkastusvirasto on jo tarkastuskertomuksessaan todennut.

Taloussuunnittelun ja investointien hallinnan prosessia on viime vuosina käsitelty useassa eri työryhmässä valtiovarainministeriön johdolla. Kertaluonteiseksi jääneiden kokeilujen lisäksi valtiovarainministeriö on ottanut käyttöön uusia menettelyjä erityisesti julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain toimeenpanon yhteydessä. Menettelyistä ei välttämättä voi täysin tunnistaa tarkastusviraston peräänkuuluttamaa ketteryyttä, mutta toisaalta rahoituksen hakemiseen liittyvä prosessi näyttää yhtenäistyneen. Lisäksi valtiovarainministeriö on perustellut valitsemaansa linjausta. Kokonaisuutena investointien hallintaan liittyvät toimintamallit ovat edelleen kehitteillä. Valtiovarainministeriö on tehnyt kehittämisessä laaja-alaista yhteistyötä muiden ministeriöiden kanssa. Hyvien käytäntöjen jakamiseen liittyvät toimintatavat ja puitteet ovat jälkiseurannan perusteella vahvistuneet.

Seurannan jatkotoimenpiteistä päätettäessä on syytä huomioida, että tarkastusvirasto on antanut julkisen hallinnon digitalisaatiokehittämiseen ja investointien hallintaan liittyviä suosituksia myös tarkastuskertomuksessa 6/2019 Digitalisaation hyödyntäminen yritystoiminnan käynnistämiseen liittyvisissä viranomaisprosesseissa. Tarkastuksessa huhtikuussa 2019 annetut suositukset liittyivät muun muassa kehittämisen asiakaslähtöisyyteen, viranomaisten välisen yhteiskehittämisen edellytysten

parantamiseen sekä julkisen hallinnon digitalisaation ohjaukseen, tukeen ja rahoitukseen. Kyseisen tarkastuksen jälkiseuranta tehdään suunnitelman mukaan vuonna 2021.

Tarkastuskertomuksen 19/2017 jälkiseurantaa ei ole tarvetta jatkaa. Tarkastusvirasto seuraa toimintatapojen kehittymistä osana normaalia toimintaympäristön seurantaa sekä edellä mainitun tarkastuskertomuksen 6/2019 jälkiseurannan yhteydessä.

Jaakko Eskola
johtaja, Toimiva tiedonhallinta

Toni Äikäs
johtava tuloksellisuustarkastaja