



14.9.2018

Lausuntoyhteenvedo - Tehostetulla ohjauksella vauhtia julkisten palveluiden uudistamiseen ja digitalisointiin

Suunnitelmaluonnos investointien ohjausmallista oli lausunnoilla lausuntopalvelu.fi:ssä 13.4.-9.5.2018. Lausuntoja pyydettiin ministeriöiltä, joita pyydettiin kokoamaan lausuntokommentit hallinnonalansa virastoilta ja laitoksilta. Lausuntoja saatiin yhteensä 11 ministeriöltä ja yhdeltä yksityishenkilöltä. Korkein hallinto-oikeus toimitti lausuntonsa suoraan valtiovarainministeriölle.

Lausunnonantajat pitivät suunnitelmaa kannatettavana. Sen todettiin mahdollistavan poikkihallinnollisuuden ja silojen purkamisen. Julkisten palveluiden digitalisaatiota edistävien kehittämissuunnitelmien ja prosessien yhtenäistämällä voidaan säästää kustannuksissa ja suunnata hankkeiden vaikuttavuutta. Tehostetulla ohjauksella saadaan vauhtia kokonaisvaltaiseen, hallinnonalat ylittävään julkisten palveluiden uudistamiseen ja digitalisointiin. Kuukausittaisen käsittelynopeuden todettiin olevan riittävä. Pelkona kuitenkin on, että ohjausmallin prosessi aiheuttaa uusia suuria kuluja.

Suunnittelurahoituvaihetta esiselvityksille tai kokeiluille pidettiin hyvänä. Todettiin kuitenkin, että ideoinnissa tulee korostaa uutuusarvoa ja vastaavasti riskinsietokyky tulee olla hankevaiheen ehdotuksia korkeampi.

Määrämuotoista arviointikehikkoa ja -mallia pidettiin myös hyvinä. Ne pakottavat määrämuotoiseen toimintatapaan. Virastojen näkökulmasta on helpompaa, kun on selkeä ohjaus, mitä arviointia varten tarvitaan. Arviointikehikön kaikki kohdat eivät sovellu jokaiseen hankkeeseen, joten kehikon täyttämisen ohjeistukseen pyydettiin kiinnittämään erityistä huomiota. Lisäksi on mahdollista, että excel-muotoinen arviointikehikko menee rikki.

Toivottiin määrämuotoisia asiakirjoja myös mallin muihin vaiheisiin. Lisäksi lausuntopalautteissa todettiin, että kehittämisen ja yhtenäisen hanke-/projektinhallinnan kannalta olisi parempi tai tehokkaampaa, jos samalla määriteltäisiin hanke-/projektinhallinnan toimenpiteet, jotka liittyvät hankkeen/projektin elinkaarenhallintaan, auditointeihin ja elinjaksopäätöksiin, joita tehdään hankkeen siirtyessä elinkaarensa seuraavaan vaiheeseen. Yksi lausunnonantaja totesi, että valtionhallinnossa on käytössä useita erilaisia projektinhallintamalleja ja että esitetty ja odotettu malli perustuu melko tai erittäin kypsään projektinhallintaan.

Virastojen näkökulma olisi lausuntopalautteen mukaan pitänyt ottaa huomioon aikaisemmin työryhmän työskentelyssä ja mallin kehittämisessä.

Lähes kaikki lausunnonantajat kiinnittivät huomiota siihen, että ohjausmallin soveltamisen laajuus epäselvä. On tarkennettava, mitä kehittämistä ohjausmalli koskee. Arviointiin päättyvien hankkeiden kohteet, euromääräiset rajat sekä kehittämishankkeiden koko on määriteltävä. Lausuntokommenteissa todettiin myös, että malli ei sovellu pakollisiin uudistuksiin eikä lainsäädäntöhankkeisiin. Kustannus- ja euromääräisten hyötyjen painottaminen ei sovellu kaikkiin investointeihin.

Suurin osa lausunnonantajista totesi, että ohjausmalli on raskas, jäykkä ja hidas ja se saattaa heikentää valtionhallinnossa suunniteltavien ja toteutettavien hankkeiden herkkyyttä vastata käyttäjiltä ja laajemmin toimintaympäristöstä nouseviin tarpeisiin sekä hidastaa ajankohtaisiin tarpeisiin vastaavien hankkeiden toteutusta, hankaloittaa hankkeiden suunnittelun ja toteutuksen aikana tunnistettujen muutosten läpivientiä ja heikentää etenkin voimavaroiltaan pienempien toimijoiden mahdollisuuksia investointirahoituksen hakemiseen. Malli ei myöskään lausujien mielestä toteuta hallintobyrokratian purun tavoitteita. Mallia on siten sujuvoitettava ja joustavoitettava. Ministeriön rooli koettiin myös joissakin lausunnoissa hidasteeksi samoin kuin rahoituksen myöntäminen talousarvioprosessin kautta.

Lausunnoissa arvioitiin myös, että malli tuo ministeriöille ja virastoille uusia tehtäviä sekä tarvetta lisäresursoinnille. Osaamisen kehittämiseen on myös kiinnitettävä huomiota. Todettiin, että eri roolien tehtäviä pitää täsmentää ja kuvata tehtäviin liittyvät vaatimuksia tarkemmin, mm. hankkeen omistaja vastaa myös hankkeen hyödyistä (laadulliset ja taloudelliset) ja sihteeristön ja VRK rooleissa vaikuttaa olevan päällekkäisyyksiä. Lisäksi mallin toimeenpano ja käyttöönotto edellyttävät muutoksia sekä ministeriöiden että virastojen toimintamalleihin. Arviointiin päättyvien hankkeiden käsittelyyn tulee varata riittävästi aikaa, ja toiminnallisen näkemyksen ja sujuvan yhteistyön varmistamiseksi kunkin viraston edustajan olisi hyvä olla mukana käsittelyssä. Väestörekisterikeskuksen rooliin ja tehtävään toivottiin erityisesti tarkennuksia.

Lausunnoissa todettiin myös, että investointijohtoryhmän ja sen sihteeristön rooli ja tehtävät sekä jäseniltä vaadittavat osaamiset vaativat vielä tarkentamista. Investointijohtoryhmään toivottiin turvallisuusviranomaisten mukana oloa sekä substanssin (vastuuministeriö) ja hanke-/projektinhallinnan osaamista. Todettiin, että investointijohtoryhmältä puuttuu hyväksytyjen hankkeiden/projektien investointipäätösten jälkeisen valvonnan ja hallinnan rooli (jatkuva ja reaaliaikainen kuva valtionhallinnon (julkisen hallinnon vrt. maakunnat) hankkeiden tilasta ja tavoitteista tulevien hankkeiden/projektien päätöksenteon pohjatietona: kokonaistilannekuva, päällekkäisyys, sidonnaisuudet, ratkaisut, arkkitehtuurin mukaisuus, hanke-/projektinhallinnan osaaminen ja toteutuminen). Ryhmän laajuus, edustavuus ja kokoonpano nousivat esille lausuntopalautteessa. Mukaan ehdotettiin jäseniä yliopisto- ja yritysmaailmasta sekä kokemusta ja digitalisaatiosta sekä kansainvälisistä hankkeista.

Sihteeristön osalta todettiin, että sihteeristö käyttää investointihankkeiden osalta merkittävää valtaa päättäessään mm. palautettavista kehitysideoista ja ehdotettiin, että sihteeristö esittäisi näitä investointijohtoryhmälle palauttaviksi ja se tekisi palautuspäätöksen, ellei kyseessä ole täysin puutteellinen hakemus.

Lausunnonantajien mielestä ohjausmalliin liittyviä järjestelmiä pitää kehittää ja integroida keskenään. Liittyviksi järjestelmiksi tunnistettiin mm. Kieku, hankeikuna, hankesalkku, suomi.fi –perusrekisterit, Vahva sekä toimijoiden omat ratkaisut. Lisäksi tuotiin esille, että hankesalkun ja Kiekun käsitteistöt poikkeavat toisistaan, mikä voi aiheuttaa virheellisyyksiä tietosisällöissä. Organisaatioiden toimintatavat ovat erilaisia Kiekun ja muiden yhteisten järjestelmien käytössä.

Lausunnonantajat kannattivat mallin pilotointia, ja totesivat, että mallia pitää pilotoida eri kokoisilla hankkeilla, jotta mallia pystytään kattavasti arvioimaan sekä että pilotointia pitäisi olla laajemmin. Käyttöönoton aikataulun todettiin olevan liian tiukka pilotoinnille. Käyttöönotto ehdotettiin vaiheistettavaksi siten, että mallia joko yksinkertaistetaan merkittävästi tai käyttö rajataan alkuvaiheessa esim. uuden hallitusohjelman edellyttämiin hankkeisiin.

Arviointikehikkoon esitettiin muutoksia, täydennyksiä ja korjauksia: asiakas-keskeisyyden/asiakashyötyjen painottamista, asiakas- tai ihmiskeskeistä suunnittelua, oikean haasteen tai ongelman ratkaisemista oikeasta näkökulmasta.

Lausuntokommenteissa todettiin, että arviointikehikossa kustannus- ja euro-määräisten hyötyjen painottaminen ei sovellu kaikkiin investointeihin: kustannushyöty saattaa ohjata toiminnan kehittämisen kannalta väärin ratkaisuihin, arvioinnin pitäisi perustua toiminnan prosessien tehostamiseen ja palvelujen saatavuuden parantamiseen, tutkimustiedon lisääntymiseen tai kansalaisten osaamistason nousuun kustannusten alenemisen tai säästöjen sijaan. Todettiin, että uusien digitaalisten palveluiden kehittäminen ei pääsääntöisesti vähennä ICT-toiminnan kustannuksia, vaan jatkuvien IT-palveluiden turvaaminen lisää niitä.

Lausuntokommenteissa todettiin, että kustannus-hyöty, vaikutusarviointi- ja hyötyjen toteuttamisen ja valvonnan näkökulmia tulee monipuolistaa ja lisätä suunnitelmassa.

Lausunnoissa todettiin, että turvaluokitelluiden hankkeiden ja turvallisuusvaatimusten käsittelyä on täydennettävä. Turvallisuusvaatimukset on katselmoitava turvallisuusviranomaisten näkökulmasta jo idea-hankevaiheessa, myös tietoturvariskit on huomioitava.

Ideoilta ja hankkeilta toivottiin nykyistä suurempaa läpinäkyvyyttä siten, että koko kehittämistoiminta olisi läpinäkyvää myös arviointi ja valmisteluvaiheessa. Ideavaiheeseen ehdotetaan luotavaksi kevyempi arviointikehikko tai oma menettelynsä ja työkalu, jolla tätä tuetaan. Esimerkkinä mainittiin #sinuni-deasi –kokeilu.

Prosessiin liittyen lausunnoissa toivottiin sekä hylkäämisprosessin ja täydennettäväksi palauttamisen sekä poikkeamien käsittelyn tarkempaa kuvaamista.

Kokeiluja toivottiin mukaan prosessiin. Pienkokeilut eivät kaipaakaan raskasta ohjausmallia eivätkä moniportaista hyväksyntää, mutta niiden oppien keskitetty läpikäynti tehostaisi tulosten hyödyntämistä ja tuottaisi tietoa, jota olisi mahdollista hyödyntää myös isompien hankkeiden ja kehittämistoimien suuntaamisessa ja päätöksenteossa. Ohjausmallissa voitaisiin kannustaa isoja digihankkeita toteuttamaan hankkeiden osana myös pienesti testaavia ja ketterästi kokeilevia osioita sen lisäksi, että idean todentamiseen käytettäisiin myös kokeiluita. Ehdotettiin kokeilutoimintaan sopivien kriteerien lisäämistä, mallin keventämistä kokeilutoimintaan sopivaksi sekä kustannus-hyöty –kuvausmallin kehittämistä kokeilujen ja pilotointien käyttämiseksi hankkeiden toimeenpanossa.

Lisäksi oli joukko yksittäisiä havaintoja mm. elämäntapahtumat ei aina sovi lähtökohdaksi, tilannekuvapalvelu on epäselvä, yhteisten palveluiden hyödyntämistä on painotettava ja kokonaisarkkitehtuuri huomioitava, hanke/projektimallia on kehitettävä yhdenmukaiseksi, poikkihallinnollisuus ja monitoimimalli on huomioitava, investointimomentin rahoitus on epäselvä, rahoituksen pitää olla varmistettu ja läpinäkyvä, osaamiseen, viestintään eri kohderyhmille ja muutoshallintaan pitää varautua, eettisyys on huomioitava, ohjausmallin sopivuutta ketterään kehittämiseen on parannettava, menetelmiä hankkeiden laajuuden tai kohdennuksen muutoksille samoin kuin poikkeamille alkuperäisestä suunnitelmasta on kuvattava, ympäristövaikutukset on huomioitava, ministeriöt ovat myös hankkeiden toteuttavina osapuolina, hankkeiden mukaantulo jatkuvasti pitää mahdollistaa, projektien toimeenpanovaiheen vastuita tulee selkiyttää, valtakunnallisten tietojärjestelmäpalveluiden kehittämishankkeita voidaan arvioida mallilla, mutta päätös pitää olla ministeriöllä ja rahoitus ministeriön talousarviomomentilta, virastojen ja ministeriöiden toimivaltuudet pitää huomioida, tilanneraportoinnin aikataulu on liian hidas reagoimaan äkillisiin muutoksiin, tilanneraportin sisältö on määrittelemättä, uudelleensuunnitteluiden tarpeet ja aikataulu ovat epäselviä ja sidosryhmäyhteistyö on huomioitava paremmin.

Poliittisella ohjauksella asetettavat hankkeet/projektit tulee ohjata määrämutoisena/määrämittaisena prosessista läpi, niin että niillä on toteuttavuuden kannalta onnistumisen edellytykset.

Ohjausmalli pitää sovittaa yhteen virastojen toiminnan ja talouden ohjauksen kanssa. Suunnitelman mukaan hankearviointi painottuu vasta talousarviovaiheessa tehtävään tarkasteluun, vaikka ennakkolisessä kehysvalmisteluvaiheen tarkastelussa muutokset voitaisiin hallita hankkeiden aikatauluja vaarantamatta.

Päätösvalta siirtyy virastoilta ministeriöille, jolloin pelkona on, että viraston rooli vähenee ja ministeriön kasvaa. Tämä näkyy huolena toimintakyvyn ja päätösvalan heikkenemisestä.

Lausunnoissa muistutettiin myös, että arviointikehikon muutoshallinta ja kehittäminen on kuvattava.

Rooleihin, prosesseihin ja arviointikehikkoon esitettiin jonkin verran yksittäisiä korjaustoiveita, mm. prosessiin haluttiin enemmän ketteryyttä. Myös asiakirjan termeihin toivottiin korjauksia, mm. hankeosaaminen on muutettava projekti-osaamiseksi.

Esille nousi myös, että prosessin toimivuus riippuu valtiovarainministeriön ja muiden toimijoiden kyvystä käsitellä hanke-ehtotuksia prosessin mukaisesti ilman viivytyksiä.

Lausuntojen huomiointi

Annettujen lausuntojen perusteella ohjausmallissa on paljon kehitettävää. Ohjausmallin kehittämisen aikatauluja pidennetään syksyn 2018 ajaksi, jotta saatu palaute pystytään huomioimaan ja ohjausmallin toiminta pilotoimaan ennen käyttöönottoa. Kehittämisen tavoitteena on, että mallin kattama toiminnallisuus on käytössä vuonna 2019.

Kunta- ja uudistusministeri Anu Vehviläinen nimesi ohjausmallia kehittämään 15.6.2018 investointien ohjausmallin määräaikaisen investointijohtoryhmän ja sihteeristön, joiden toimikausi on 15.6.2018 – 31.12.2018 (VM092:00/2018 (valtioneuvoston hankeikkuna)).

Investointijohtoryhmä toimii ohjausmallin viimeistelyn ja käyttöönoton ohjausryhmänä ja sihteeristö ohjausmallin viimeistelyn ja käyttöönoton projektiryhmänä.

Investointijohtoryhmässä on valtionhallinnon edustuksen lisäksi edustajat sekä Valtion kehitysyhtiö Vake Oy:sta sekä Sitrasta.

Investointijohtoryhmän tehtävänä on

- vastata ohjausmallin käyttöönotosta
- tuoda oman osaamisensa ja kokemuksensa ohjausmallin kehittämiseen ja käyttöönottoon
- vastata ohjausmallin viimeistelyn ja käyttöönoton tavoitteiden saavuttamisesta
- vastata viestinnästä
- tehdä ohjausmallin kehittämiseen liittyviä päätöksiä toimivaltansa rajoissa tai laatia päätösehdotuksia toimivaltaisille päättäjille
- käsitellä sihteeristön valmistelemat pilotointeihin liittyvät rahoitusesitykset ja puoltaa tai olla puolttamatta niitä. Piloteiksi on suunniteltu alustavasti:
 - tekoälyn ja robottien käyttöönoton mahdollinen syksyn 2018 investointirahoitushaku
 - digitalisoidaan julkiset palvelut kärkihankeen strategiset digi-hankkeen - nk. 100M€ hankkeet (käsitellä hankkeista tehdyn väliarvioinnin tulokset ohjausmallin kehittämisen näkökulmasta)
 - muut mahdolliset investointirahoitushaut.

Sihteeristön tehtävänä on

- valmistella ohjausmallin käyttöönotto

- tehdä ehdotus investointijohtoryhmälle ohjausmallin soveltamisen laajuudesta
- tarkentaa hankkeiden valintaa tukevat arviointikriteerit
- tehdä ehdotus investointijohtoryhmälle ohjausmallin käytännön organisoinnista ja toimintatavoista
- viimeistellä ohjausmallin prosessit
- selvittää mahdolliselle uudelle toimintamäärärahmomentille ”Julkisen hallinnon kehittämisen investoinnit” sisällytettävien investointien määräraha-tarve
- selvittää muutoksen vaatiman osaamisen lisäämisen tarpeet eri sidosryhmien keskuudessa, suunnitella ja toteuttaa osaamisen lisääminen / kehittäminen
- määritellä ohjausmallia tukevien järjestelmien (mm. Kieku, hankesalkku, hankeikkuna, asianhallinta) kehittämis- ja integrointi-tarpeet
- arvioida ohjausmallin käyttöönoton edellyttämät sääntelyn muutostarpeet
- suunnitella ja toteuttaa aktiivista viestintää sekä osallistaa sidosryhmät ohjausmallin kehittämiseen
- laatia ja toteuttaa ohjausmallista palvelukuvaus ja selkeä ohjeistus eri sidosryhmille
- luoda ohjausmallin muutosviestinnän tueksi tukikanavia ja -resursseja
- varmistaa ohjausmallin ketteryys, läpinäkyvyys ja toimivuus pilotoimalla sitä
- valmistella ohjausmallin pilotointeihin liittyvät rahoitusesitykset investointijohtoryhmälle.

Sihteeristö käy toimikautensa aikana läpi annetun lausuntopalautteen ja huomio sen soveltuvien osien. Tavoitteena on, että mallin kattama toiminnallisuus on käytössä vuonna 2019.

Jakelu

Lausunnonantajat, lausuntopalvelu.fi, hankeikkuna

Tiedoksi