



21.9.2020

JulkiICT-osasto
Tommi Oikarinen

Eduskunnan tarkastusvaliokunnalle,

K 1/2020 Hallituksen vuosikertomus - ICT-hankkeiden tuottavuushyödyt

Eduskunta on edellyttänyt hallitusta arvioimaan merkittävien ICT-hankkeiden tuloksia, kustannuksia ja tuottavuushyötyjä osana hankesalkun seurantaa ja raportointiaan tuloksista eduskunnalle (EK 37/2014 vp – K 12/2014 vp, K 16/2014 vp – TrVM 7/2014 vp).

Valtionhallinnon ICT -hankkeet

Tilannekuvaa valtionhallinnon merkittävistä tieto- ja viestintätekniikan hyödyntämisestä sisältävistä hankkeista ylläpidetään Digi- ja väestötietoviraston hallinnoimassa yhteisessä hankesalkkupalvelussa Vuoden 2019 lopussa hankesalkussa oli 120 käynnissä olevaa ja 40 päättynyttä yli miljoonan euron hanketta. Näistä 32 (20 prosenttia) on arvioinut hankkeen tavoitteena olevia euromääräisiä hyötyjä, jotka muodostavat yhteenlaskettuna noin 1,7 miljardin euron kumulatiivisen hyötypotentiaalin vuoteen 2024 mennessä.

Vuoden 2019 lopussa hankesalkussa käynnissä olleiden hankkeiden osata kehittämistyöllä tavoitellut taloudelliset hyödyt jakautuvat hallinnonaloittain suuruusjärjestyksessä:

Plk	Hallinnonala	Hyöty(milj.€)
35.	Ympäristöministeriö	997,0
26.	Sisäministeriö	361,1
25.	Oikeusministeriö	107,3
30.	Maa- ja metsätalousministeriö	91,6
28.	Valtiovarainministeriö	35,8
29.	Opetus- ja kulttuuriministeriö	28,4
23.	Valtioneuvoston kanslia	13,5
32.	Työ- ja elinkeinoministeriö	4,7
31.	Liikenne- ja viestintäministeriö	1,2
33.	Sosiaali- ja terveysministeriö	0,1

Taulukossa esitetyt luvut on esitetty siinä muodossa, miten hankkeista vastaavat viranomaiset ovat ne hankesalkkuun raportoineet.

Valtiovarainministeriö on antanut valtion virastoille ja laitoksille ohjeen valtionhallinnon merkittävien ICT:n kehittämistä sisältävien hankkeiden raportoinnista (20.2.2020, VM/1241/00.00.00/2019). Ohjeen mukaan valtion yhteiseen hankesalkkuun raportoitavien tulisi tehdä yhteenveto hankkeen hyötyjen toteutumisesta 6 – 12 kuukauden kuluttua hankkeen päättymisestä. Tällä hetkellä hankesalkussa päätyneiksi merkityistä yli miljoonan euron hankkeista noin 10 %:ssa on noudatettu ohjetta.

Tuottavuusraha-hankkeet

Tuottavuusraha-hankkeista (Momentti 28.70.20 Tuottavuuden edistäminen) laaditaan ministeriöiden välinen yhteistyöpöytäkirja. Pöytäkirjassa kuvataan rahoitettava hanke sekä tavoitellut tuottavuushyödyt. Hyödyt ovat tyypillisesti kvantitatiivisia (esim. euro- ja htv-määräisiä) ja kvalitatiivisia (esim. uusi laadukkaampi palvelu). Tuottavuusraha-hankkeen etenemistä seurataan yhteisen Hankesalkkupalvelun ja erillisten vuosiraporttien avulla sekä hankkeen päättymisen jälkeen loppuraportoinnin yhteydessä.

Hyötyjen arviointi tehdään tuottavuusraha-hankkeissa yleensä suunnitteluvaiheessa ja myöhemmin toteutuvien hyötyjen osalta pyritään tekemään yhteistyöpöytäkirjan mukaiset vähennykset. Tuottavuusraha rahoitetaan vain investointeja, ei ylläpitoa tai lisenssimaksuja, jotka saattavat investoinnin myötä nousta. ICT-investoinnit eivät siten suoraan johda ICT-menojen alenemiseen, vaan hyöty ja mahdollinen kustannussäästö kohdentuvat toimintaan usein muulla tavoin. Vuonna tuottavuusrahaa on myönnetty vuonna 2019 30 miljoonaa euroa ja vuonna 2020 noin 32 miljoonaa euroa.

Tiedonhallintalain lausuntomenettely

Valtionhallinnossa on otettu vuoden 2020 alusta käyttöön julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annettuun lakiin (906/2019) ja sen nojalla annetun valtioneuvoston asetuksen (1301/2019) perustuva lausuntomenettely. Lausuntomenettelyssä valtion virastojen ja laitosten tulee toimittaa valtiovarainministeriölle lausuttavaksi yhteisiä ICT-palveluja tai tietovarantoja koskevat kehityshankkeet, joiden kokonaiskustannusten arvioidaan ylittävän miljoona euroa. Toimialojen tai toimialan yhteiseen käyttöön tarkoitettujen tieto- ja viestintätekniisten palvelujen tai tietovarantojen osalta lausuntopyyntö on toimitettava, kun kokonaiskustannuksen arvioidaan olevan yli viisi miljoonaa euroa. Vastaavasti valtion virastojen ja laitosten omat hankkeet on saatettava valtiovarainministeriön lausunnolle, kun niiden kokonaiskustannusten arvioidaan ylittävän viisi miljoonaa euroa.

Uuden lausuntomenettelyn käyttöönoton yhteydessä lausuntopyynnön esittämisen ajankohtaa on aikaistettu aikaisemmasta hankintaa koskevasta päätöksestä val-

tion kehys- ja talousarviovalmistelun yhteyteen. Menettelyn aikaistamisella pyritään muodostamaan riittävä kokonaisuymmärrys suunniteltujen kehittämistoimenpiteiden vaikutuksista ennen määrärahan myöntämistä ehdotetulle kohteelle. Lisäksi lausuntomenettelyn uudistamisen yhteydessä hankkeen taloudellisten vaikutusten arvioinnin laajuutta ja tarkkuustasoa on suunnattu paremmin saavutettavien hyötyjen etukäteisarviointia tukevaksi. Samalla lausunnon pyytäjiä edellytetään esittämään aikaisempaa tarkemmin toimenpiteet, joilla tavoitteeksi asetetut hyödyt on tarkoitus realisoida.

Tiedonhallintalain mukaisen lausuntomenettelyn tavoitteena on ollut varmistaa aikaisempaa kattavammin, että merkittävät kehittämishankkeet tulevat valtiovarainministeriön lausuttavaksi ennen niiden toteutuksen käynnistämistä. Elokuun 2020 loppuun mennessä valtiovarainministeriölle on esitetty tiedonhallintalain nojalla 41 lausuntopyyntöä erilaisista ICT-palveluiden ja tietovarantojen kehityskohteista, joista valtiovarainministeriö on antanut 32 lausuntoa. Kun aikaisempina vuosina tietohallintolain (laki julkisen hallinnon tietohallinnon ohjauksesta 634/2011) nojalla annettujen lausuntojen lukumäärä on ollut tätä pienempi (vuonna 2019 14 lausuntoa ja vuosina 2018 – 2016 yhteensä 17 lausuntoa), arvioi valtiovarainministeriö, että uusi lausuntomenettely on tuonut aiempaa useamman kehittämishankkeen yhteisen arvioinnin piiriin ja luonut näiltä osin paremmat edellytykset myös arvioida yhdenmukaisella tavalla kehittämisestä saatavia hyötyjä.

Annetuissa lausunnoissa valtiovarainministeriö on kiinnittänyt tiedonhallintalain 9 §:ssä säädettyjen lausuntokohteiden (tietovarantojen ja tietojärjestelmien hyödyntäminen, yhteentoimivuus ja tietoturvallisuus) lisäksi erityistä huomiota siihen, että kehittämisen taloudelliset vaikutukset arvioidaan riittävässä laajuudessa. Valtion talousarvioon kohdistuvien vaikutusten lisäksi lausunnon pyytäjiä tulee pystyä arvioimaan ehdotuksena vaikutukset myös muille julkisen hallinnon sektoreille, esimerkiksi kunnille ja kuntayhtymille. Valtiovarainministeriö on lisäksi kiinnittänyt huomiota arvioitujen hyötyjen todenmukaisuuteen, suuruusluokkaan sekä hyötyjen saajien sitoutumiseen niiden toteuttamiseksi.

Lausunnon pyytäjän on lausuntomenettelystä tiedonhallinnan muutosta koskevissa asioissa annetun asetuksen (1301/2019) 6 §:n mukaan toimitettava valtiovarainministeriölle selvitys toimenpiteistä, joihin se on ryhtynyt lausunnon johdosta. Tähän mennessä vuoden 2020 aikana saatujen 19 selvityksen perusteella lausuntoa pyytäneet viranomaiset ovat tarkentaneet lausunnon johdosta hankkeiden kustannusten ja taloudellista vaikutusten arviointeja. Uuden lausuntomenettelyn ohjausvaikutus hyötyjen saavuttamisen kannalta voidaan arvioida vasta useamman vuoden päästä hankkeiden toteutumisen ja niiden tuotosten käyttöönoton jälkeen.

Vähennykset toimintamenoista

ICT-hankkeiden avulla saavutettavat hyödyt edellyttävät käytännössä toiminnan muuttamista, jolloin myös tuottavuuden arviointi tulee tehdä kokonaisuutena, ei

vain ICT:n avulla saavutettujen hyötyjen osalta. Kehittämistoiminnan hyötyjen toteutumista on voitu, hankkeiden seurannan lisäksi, ohjata myös toimintameno- säästöjen kautta. Vuodesta 2020 alkaen digitalisaatio ja tuottavuustoimenpiteistä hallinnonalakohtaisiin toimintamenoihin vähennettynä toimitilamenoilla on kohdistunut 0,5 % säästö. Oikeusministeriön, sisäministeriön ja puolustusministeriön hallinnonaloja sekä Tullin toimintamenoja koskee 0,3 % säästö. Mekanismin avulla valtion toimintamenojen vähennys on 18 miljoonaa euroa vuonna 2020. Aikaisempina vuosina 2019 ja 2018 vastaavan menettelyn säästöä kasvattava vaikutus on ollut n. 20 miljoonaa euroa vuodessa.

Kehittämiskohteet

Valtiovarainministeriöllä ei ole ollut vakiintunutta käytäntöä, jonka avulla olisi mahdollista todentaa kattavasti hankesalkussa olevien hankkeiden hyötyjen toteutuminen. Valtiovarainministeriön ohjeet lausuntomenettelystä ja hankesalkun käytöstä perustuvat valtion kehys- ja talousarviovalmistelusta annettuihin laadintamääräyksiin (30.4.2020, VN/4842/2020) tai niitä tukeviin ohjaisiin. Järjestelmäinvestoinneista on edellytetty eriteltyt kustannusarviot (kehitys- ja ylläpito, omat ja ostomenot). Erillistä ohjeistusta kustannus- tai hyötyarvioiden perusteista tai arvioinneissa käytettävistä menettelyistä ei ole annettu.

Paremmen kokonaiskuvan muodostamiseksi valtion kehittämissalkusta sekä kuntien ja muiden julkisoikeudellisten yhteisöjen keskeisistä kehittämishankkeista, on valtiovarainministeriö käynnistämässä, osana tiedonhallintalain 7 §:ssä säädetyn yhteistyön järjestämisvelvoitteen toteuttamista, valtion ja kuntien viranomaisten välistä yhteistyötä julkisen hallinnon kehittämistyöllä saavutettavan kustannuskehityksen seuraamiseksi ja vaikuttavuuden arvioimiseksi.

Valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan kehittämishankkeista yhteistyöryhmien ja hankesalkun avulla saatavan tilannekuvan sekä yhteisten lausunto- ja seurantamenettelyiden lisäksi, valtion ICT-hankkeiden tuottavuushyötyjen arvioinnin kehittäminen tavoitteen mukaiselle tasolle vaatisi:

- Kustannuslaskennan yhdenmukaistamisen jatkamista muun muassa laskenta- ja seurantakohteiden osalta
- Kehityskohteet yksilöivien tunnisteiden muodostamista ja niiden käyttöä kattavasti suunnittelua- ja seurantaa tukevissa tietojärjestelmissä
- Kehittämishankkeilla saavutettujen hyötyjen toteutumisen arvioinnin ja raportoinnin sisällyttämistä osaksi kehittämisestä vastaavan viraston tai laitoksen tilinpäätös- ja toimintakertomusmenettelyä
- Yhteisen hankesalkkupalvelun tietosisällön ja palvelumallin kehittämistä vastaamaan paremmin ICT-hankkeiden ohjauksen ja hallinnan tarpeita

- Kehittämistyön ohjauksen, seurannan sekä kehittämistä tukevien toimintojen ja roolien selkeyttämistä kokonaisuutena (1. ministeriöiden vastuut ja käyttämät menettelyt toimialan ICT-hankkeiden ohjauksessa, 2. Digi- ja väestötietoviraston tai muiden kehittämistyötä tukevien toimintojen rooli kehittämistyön aikana, 3. ICT-hankkeesta vastaavan viraston vastuu hyötyjen saavuttamisesta ja hyötyjen raportoinnista sekä 4. valtion tuloksellisuuden ja hyötyjen seurannan kehittäminen konsernitason kokonaisuutena, ei erikseen vain ICT-hankkeiden osalta)

Tommi Oikarinen
Tietohallintoneuvos