

Teemu Kalijärvi, tuloksellisuustarkastuspäällikkö, Valtiontalouden tarkastusvirasto

Eduskunnan tarkastusvaliokunnalle

Lausuntopyyntöne 24.9.2020

## K 1/2020 vp Hallituksen vuosikertomus

## K 17/2020 vp Valtiontalouden tarkastusviraston erilliskertomus eduskunnalle valtion vuoden 2019 tilinpäätöksen ja hallituksen vuosikertomuksen tarkastuksesta

### Teema: ICT-hankkeiden tuottavuushyödyt

Eduskunnan tarkastusvaliokunta on pyytänyt Valtiontalouden tarkastusvirastolta asiantuntijalausuntoa ja kutsunut asiantuntijakuulemiseen 1.10.2020 käsitellessään hallituksen vuoden 2019 vuosikertomusta (K 1/2020 vp) sekä Valtiontalouden tarkastusviraston erilliskertomusta eduskunnalle valtion vuoden 2019 tilinpäätöksen ja hallituksen vuosikertomuksen tarkastuksesta (K 17/2020 vp). Tarkastusviraston lausunto perustuu vuosina 2015—2019 valmistuneissa valtiotieteen ICT:hen ja digitalisaatioon kohdistuneissa tuloksellisuustarkastuksissa esitettyihin kannanottoihin ja suosituksiin. Tuottavuushyötyjä on käsitelty erityisesti tuloksellisuustarkastuksissa Yhteentoimivuus valtion ICT-sopimuksissa (tarkastuskertomus 7/2015) ja Tietojärjestelmähankintojen kustannusten ja hyötyjen suunnittelu ja seuranta (tarkastuskertomus 19/2017) sekä tarkastusviraston vuosikertomuksessa eduskunnalle vuonna 2019 (K 18/2019 vp).

## 1 ICT-hankkeiden tuottavuushyödyt ja niistä raportointi

Tuottavuus on taloustieteen määritelmän mukaisesti tuotannon tehokkuuden mitta. Tuottavuutta voidaan mitata tuotoksen ja panoksen suhteella. ICT-hankkeiden tuottavuutta arvioitaessa tuottavuuden ajatellaan usein paranevan silloin, kun ICT:n hyödyntämisellä voidaan tehostaa tuotanto- ja palveluprosesseja, jolloin ICT-hankkeilla pyritään usein automatisoimaan prosesseja ja näin vähentämään työvoiman tarvetta. Lopputuloksena voi kuitenkin olla tilanne, jossa henkilöstömenoissa säästyneet määrärahat vain siirtyvät kasvaviin ICT-menoihin (ml. hankinnat ja ylläpito). Laajemmasta näkökulmasta tarkasteltuna tuottavuus voi kuitenkin tällöinkin parantua, mikä hallinnon asiakkaalta vaadittava työ määrä vähenee ja asiointikokemus paranee.

Tilannekuva valtionhallinnon merkittävistä ICT-hankkeista ylläpidetään tällä hetkellä Digi- ja väestötietoviraston hallinnoimassa hankesalkkupalvelussa. Aiemmin hankesalkkupalvelun hallinnoinnista vastasi valtiovarainministeriö. Valtiovarainministeriö on koonnut 21.9.2020 päivättyyn lausuntoonsa tarkastusvaliokunnalle keskeisiä tietoja siitä, miten nykyinen valtion yhteinen hankesalkkupalvelu toimii ja millaisia tietoja hankesalkusta on saatavissa. Vuoden 2019 lopussa hankesalkussa oli 120 käynnissä olevaa ja 40 päättyneitä yli miljoonan euron hanketta. Näistä vain viidenneksessä oli arvioitu hankkeen tavoitteena olevia euromääräisiä hyötyjä (yhteenlaskettuna 1,7 miljardin euron kumulatiivinen hyötypotentiali vuoteen 2024 mennessä). Hyötypotentialista esitetyt arviot perustuvat kuitenkin pelkästään hankkeista vastaavien viranomaisten itse antamiin tietoihin, joten tietojen luotettavuuteen ja realistisuuteen liittyy epävarmuutta. Tarkastusviraston näkemyksen mukaan tämä ongelma on valtiovarainministeriön tiedossa. Valtiovarainministeriö on pyrkinyt ratkaisemaan tätä ongelmaa antamalla valtion virastoille ja laitoksille uuden ohjeen (20.2.2020, VM/1241/00.00.00/2019) valtionhallinnon merkittävien ICT:n kehittämistä sisältävien hankkeiden raportoinnista. Ohjeen mukaan hankesalkkuun raportoivien tulisi tehdä yhteenveto hankkeen hyötyjen toteutumisesta 6—12 kuukauden

kuluttua hankkeen päättymisestä. Ohjeen antamisen vaikutuksia ei ole vielä tässä vaiheessa mahdollista arvioida luotettavasti.

ICT-hankkeiden tuottavuuspotentiaalin arviointia sisältyy myös ns. tuottavuusrahoitusta saaneisiin hankkeisiin (talousarvion momentti 28.70.20.) sekä tiedonhallintalain ja -asetuksen (906/2019 sekä 1301/2019) mukaiseen lausuntonetttelyyn. Tarkastushavaintojen perusteella myös näissä menettelyissä annettuihin arvioihin hankkeiden tuottavuuspotentiaalista liittyy epävarmuuksia, eikä mahdollisesti toteutuneista tuottavuusparannuksista aina raportoida. Tuottavuushyötyjen seuranta ei ole systemaattista. Myös eri vuosilta kerättävät tiedot eroavat tiedonkeruuperusteiltaan ja lähteiltään.

## 2 ICT-hankkeiden tuottavuushyötyjen toteutumisen seurantaan liittyviä suosituksia

Eduskunta on jo useiden vuosien ajan hallituksen vuosikertomuksia käsitellessään nostanut esille sen, että valtionhallinnon ICT-hankkeissa tuottavuushyötyjä ei joko tuoda riittävästi esille tai mahdollisista tuottavuushyödyistä ei raportoida. Eduskunta edellytti vuonna 2014 (EK 12/2014 vp, K 16/2014 vp —TrVM 7/2014 vp), että hallitus arvioi merkittävien ICT-hankkeiden tuloksia, kustannuksia ja tuottavuushyötyjä osana hankesalkun seuranta ja raportoi tuloksista eduskunnalle.

Tarkastusvirasto on todennut jo 13.10.2015 tarkastusvaliokunnalle hallituksen vuosikertomuksesta antamassaan lausunnossa, että hallitus ei ole vuosikertomuksessaan raportoinut ICT-hankkeiden tuloksista, kustannuksista eikä tuottavuushyödyistä, vaan ainoastaan raportoinnin mahdollistamiseen tähtäävistä toimenpiteistä. Näitä ovat valtiovarainministeriön mukaan hankesalkkujärjestelmän käyttö ja tietohallintolain mukainen lausuntonmenettely. Muut ministeriöt eivät ole raportoineet asiasta. Vaikka hankesalkku on nyt ollut käytössä useita vuosia, ei hallituksen vuosikertomusraportoinnin antama tieto ICT-hankkeiden tuottavuushyödyistä ole parantunut. Hallituksen vuosikertomuksessa on pyritty tiiviyyteen, mikä on saattanut vaikuttaa negatiivisesti myös mahdollisuuksiin raportoida tuottavuudesta. Tarkastusvirasto on esittänyt viime vuosina tarkastuksissaan useita suosituksia, jotka ovat ICT-hankkeiden tuottavuushyötyjen seurannan ja seurannan edellytysten kannalta edelleen ajankohtaisia. Näitä suosituksia ovat mm. seuraavat:

- Valtiovarainministeriön on kehitettävä määrätietoisesti hankesalkkua sekä myös harkittava järjestelmä- ja sopimussalkun kehittämistä, jotta hallinnossa olisi yhteentoimivuuden edistämisen kannalta riittävän luotettava kokonaisnäkemys.
- Tietojärjestelmäinvestointien avulla tavoiteltavia hyötyjä olisi pidettävä nykyistä näkyvämmiin esillä. Ensi vaiheessa valtiovarainministeriön olisi luotava toimivat hyötyjen seurantakäytännöt vähintään ns. tuottavuusrahoitusta saaneille kohteille.
- Ministeriöt varmistavat, että virastojen tietojärjestelmäinvestointien päätöksentekoa varten tuottamissa valmisteluaineistoissa tuodaan selkeästi esille, mihin esitetyt kustannusarviot perustuvat ja kuinka tarkkoina niitä voidaan pitää.
- Valtiovarainministeriö arvioi yhdessä muiden ministeriöiden kanssa investointien rahoitukseen ja budjetointiin liittyvää taloussuunnittelun ja -seurannan prosessia ja luo siihen osatekijöitä tai toimintamalleja, jotka tukevat toiminnan ja tietojärjestelmien kehittämisessä sovellettavia menetelmiä.
- Valtiovarainministeriö 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.

Vaikka tuottavuus on keskeisessä roolissa suunniteltaessa ICT-hankkeita, ei tuottavuus voi kuitenkaan olla hankkeiden ainoa tavoite. Samaan aikaan ICT-hankkeita ei voi erottaa muusta toiminnan kehittämisestä. Kun hallinnon palveluja digitalisoidaan, on tärkeää kehittää tietojärjestelmien lisäksi viranomaistoimintaa kokonaisvaltaisesti. Digitalisointi tulisi nähdä mahdollisuutena kehittää toimintaa ja muotoilla viranomaisen palveluprosessi hallinnon asiakkaita paremmin palvelevaksi. Jos näin ei toimita, digitalisointi saattaa tarkoittaa vain vanhojen prosessien sähköistämistä, jolloin tuottavuuden kehittymisen edellytykset jäävät heikoiksi.

### 3 Lopuksi

Valtiontalouden tarkastusvirasto yhtyy valtiovarainministeriön esittämiin tuottavuushyötyjen arvioinnin kehittämisen tavoitteisiin. Samalla on kuitenkin todettava, että vastaavia tavoitteita on esitetty sekä eduskunnan että Valtiontalouden tarkastusviraston taholta ainakin vuosina 2014 ja 2015. Siksi on perusteltua todeta, että tuottavuushyötyjen raportoinnin kehitystyö ei ole edennyt kovinkaan ripeästi. Tarkastusviraston näkemyksen mukaan eduskunnan ja tarkastusvaliokunnan aiemmin antamat kannanotot (viimeisimpänä TrVM 7/2014 vp) ovat edelleen ajankohtaisia, koska hallituksen vuosikertomuksen perusteella kannanottojen pohjalta tehdyt toimenpiteet ovat kesken tai niistä ei ole raportoitu riittävästi. Tarkastusvirasto korostaa, että hallituksen vuosikertomuksessa tulisi raportoida tuloksista pelkkien toimenpiteiden kuvauksen lisäksi. Vasta tällöin olisi mahdollista saada käsitys siitä, mihin tuloksellisiin toimenpiteisiin eduskunnan ja valiokunnan kannanottojen johdosta on ryhdytty.

Lisätietoja:

Teemu Kalijärvi, tuloksellisuustarkastuspäällikkö, p. (09) 432 5789, teemu.kalijarvi@vtv.fi