



4.5.2021

Eduskunnan hallintovaliokunta

Viite: Asia O 48/2019 vp / Kirjallinen lausuntopyyntö

Lausunto asiassa O 48/2019 vp Säädösehdotusten vaikutusarviointien toteutuminen - nykytila ja kehittämistarpeet**Lausunnon tausta**

Eduskunnan hallintovaliokunta on kuulemisessa 30.4.2021 esiin nousseiden seikkojen pohjalta pyytänyt valtiovarainministeriötä kuvaamaan ICT-hankintojen hankintaprosessin, eri toimijoiden tehtävät ja roolit sekä arvioimaan keskustelussa esitettyjä näkökohtia asiakokonaisuudessa. Valtiovarainministeriö toteaa lausuntopyynnössä esitetyistä näkökohdista seuraavaa:

ICT-hankintojen hankintaprosessi ja toimijat

Valtion talousarviolain 22 a §:ssä ja sitä tarkentavassa valtionhallinnon yhteishankinnoista annetussa asetuksessa (765/2006) määritellään keskitetysti tehtävät hankinnat, joihin ministeriöillä muiden valtionhallinnon hankintayksiköiden tavoin on velvollisuus osallistua. Talousarviolain tarkoittamat yhteishankinnat koskevat valtionhallinnon käyttöön tarvittavia tavanomaisia tavaroita ja palveluja, laajasti käytettäviä tavanomaisia tietoteknisiä laitteistoja ja niiden ohjelmistoja sekä hallinnon yhteisiä tietojärjestelmiä.

Valtionhallinnossa voidaan yhteishankintoina hankkia hallinnon käyttöön tarvittavia tavanomaisia tavaroita ja palveluita sekä laajasti käytettäviä tavanomaisia tietoteknisiä laitteistoja ja niiden ohjelmistoja sekä hallinnon yhteisiä tietojärjestelmiä. Valtion virastojen ja laitosten ulkopuolisten ICT-palveluiden ostot olivat vuonna 2020 noin 900 miljoonaa euroa ja sisäisten ICT-palveluiden ostot olivat 401 miljoonaa euroa.

Valtiovarainministeriö

Valtiovarainministeriö ohjaa valtionhallinnon hankintoja muun muassa valtion hankintastrategian kautta, päättämällä keskitetyistä yhteishankinnoista, kehittämällä hankintatapoja ja vastaamalla yleisistä hankintojen sopimusehdoista. Valtion hankintatoimen konsernitoimijat ovat yhteisesti kilpailutettuja puitejärjestelyjä sekä hankintatoimen asiantuntija- ja kehittämispalveluja tuottava Valtion yhteishankintayksikkö Hansel Oy sekä toimialariippumattomia



ICT-palveluita tuottava Valtion tieto- ja viestintätekniikkakeskus Valtori. Valtioneuvoston kanslia hankkii toimialariippumattomat palvelut kaikkien ministeriöiden käyttöön.

Julkisten hankintojen vaikuttavuuden lisäämiseksi valtiovarainministeriö käynnisti Vaikuttavat julkiset hankinnat –toimenpideohjelman (Hankinta-Suomi) laatimaan kansallisen julkisten hankintojen strategian, lisäämään julkisten hankintojen toimijoiden yhteistyötä ja kehittämään hankintojen vaikuttavuutta. Hankinta-Suomi toimenpideohjelman toimikausi on 5.9.2019 – 31.12.2023 ja sitä johdetaan yhteistyössä Suomen Kuntaliitto ry:n kanssa. Ensivaiheessa julkisten hankintojen tilannekuvasta on laadittu selvitys (Valtiovarainministeriön julkaisu 2020:25) ja syyskuussa 2020 on julkaistu kansallinen julkisten hankintojen strategia, joka sisältää kahdeksan strategisen tahtotilan lisäksi 25 tavoitetta. Näiden tavoitteiden toimeenpano on käynnissä (www.vm.fi/hankinta-suomi).

Työ- ja elinkeinoministeriö

Työ- ja elinkeinoministeriö vastuulla ovat:

- Julkisia hankintoja koskeva säädösvalmistelu (hankintalait).
- Säädöksistä tiedottaminen, neuvonta ja sisämarkkinoiden toimivuuden varmistaminen.
- Julkisissa hankinnoissa huomioon otettavien energiansäästö tavoitteiden asettaminen.
- Julkisiin hankintoihin liittyviin asioihin vaikuttaminen EU:ssa ja Maailman kauppajärjestö WTO:ssa.
- Eräät hankintalaissa mainitut tehtävät, kuten kynnysarvojen vahvistaminen ja hankintadirektiivissä määrättyjen tilastotietojen kerääminen

Valtioneuvoston kanslia/VNHY

Valtioneuvoston kanslian tehtäviin kuuluu vastata valtioneuvoston ja sen ministeriöiden yhteisistä hallinto- ja palvelutehtävistä. Valtioneuvoston kansliassa toimiva valtioneuvoston hallintoyksikkö (VNHY) vastaa yhteisten hallinto- ja palvelutehtävien tuottamisesta valtioneuvostolle ja sen ministeriöille. Valtioneuvoston kanslialle kuuluvista yhteisistä hallinto- ja palvelutehtävistä säädetään valtioneuvostosta annetun lain (175/2003) 2 §:ssä ja valtioneuvoston ohjesäännön (262/2003) 12 §:ssä.

Hansel

Valtion talousarviolain (423/1988) 22a §:n ja sen nojalla annettujen valtioneuvoston ja valtiovarainministeriön päätösten mukaan hankinnoissa tulee hyödyntää valtion yhteishankintayksikkö Hansel Oy:n kilpailuttamia puite- ja muita sopimuksia ja puitejärjestelyjä aina, kun se on mahdollista.

Hansel tarjoaa asiakkailleen IT-konsultoinnin sekä Johtamisen ja kehittämisen konsultoinnin yhteishankinnat, joiden kautta hankintayksiköt voivat hankkia asiantuntijaresursseja laajalaisesti myös tietojärjestelmien kehittämiseen liittyen. Yhteishankintojen lisäksi hankintayksiköt voivat hyödyntää digi- ja tietojärjestelmähankkeisiinsa liittyvissä hankinnoissa Hanselin asiantuntijapalveluita (projektipäälliköt, juristit) kilpailutusprojektien läpiviennissä. Hanselin puitejärjestelyihin liittyvää neuvontaa ja apua kevennettyihin kilpailutuksiin on saatavana maksutta Hanselin hankintojen tukiyksiköstä.

Hansel ei tee yhteishankintoja suoraan tietojärjestelmähankkeista, vaan kyseiset ICT-hankkeet toteutetaan usein tapaus- ja asiakaskohtaisesti kulloisenkin tarpeen pohjalta. Yhteishankintavelvoitteen piirissä ovat laajasti käytettävät tavanomaiset tietotekniset laitteistot ja niiden ohjelmistot sekä hallinnon yhteiset tietojärjestelmät.

Keskitettyjä hankintoja koskeva prosessi on kuvattu lisäksi Valtion hankintakäsikirjassa 2017 ts. mitkä tuoteryhmät kuuluvat yhteishankintavelvoitteen piiriin ja on hankittava käyttäen yhteishankintayksikön puitejärjestelyjä tai dynaamisia hankintajärjestelmiä (DPS). Valtion hankintakäsikirja on julkaistu www.vm.fi/hankinnat -sivulla.

Valtori

Valtion tieto- ja viestintätekniikkakeskus Valtori tekee hankintoja voidakseen tuottaa ja myydä asiakkailleen valtionhallinnon toimialariippumattomia ICT-palveluita. Valtorissa on käytössä hankintaprosessi ja hankintaohje. Valtori kilpailuttaa keskitetysti asiakkaiden toiminnassa ja tuotannossa tarvitsemat toimialariippumattomat ICT-palvelut, käyttöoikeudet, laitteet ja tarvikkeet. Valtaosa viraston hankinnoista muodostuu näistä palvelutuotannon vaatimista hankinnoista. Valtiovarainministeriö antaa Valtorille vuosittain ohjeet hankintatarpeiden keräämisestä, priorisoinnista sekä hankintasuunnitelmien ja kilpailutuskalenterin laatimisesta.

Valtori toteuttaa hyvin harvoin laajoja tietojärjestelmähankintoja. Jos Valtori hankkii tietojärjestelmiä, niin ne perustuvat yleensä ohjelmistotuotteisiin, jotka ovat laajasti käytössä. Tunnistettu keino pienentää laajojen kokonaisuuksien hankintaan liittyviä riskejä on jakaa hankinta osiin. Tämä on mahdollista toteuttaa myös tietojärjestelmähankkeissa käyttämällä sopivia ohjelmistoarkkitehtuureja kuten pilvipalveluteknologioita. Lisäksi tietojärjestelmien hankinnan yhteydessä voidaan ongelmiin varautua esimerkiksi sopivilla referenssivaatimuksilla, POC-toteutuksella ja sopivilla exit-ehdoilla, mutta merkittävä rooli on silti projektin aikaisella riskien hallinnalla.

Valtorissa on järjestetty koulutusta hankintoihin liittyvien riskien hallinnasta ja reklamaatiomenettelystä. Projekteihin liittyvän riskienhallinnan osalta Valtorissa tullaan vuoden 2021 aikana hankinta- ja toimittajahallinnan koulutuksen yhteydessä kiinnittämään huomiota siihen, että projektihenkilöstö tunnistaa projektitoimitukseen liittyviä riskejä ja korjaavat toimenpiteet käynnistetään ajoissa.

Ministeriöt

Ministeriöt ohjaavat hallinnonalansa toimintaa. Ministeriöiden valtuus ohjata hallinnonalansa toimintaa perustuu valtioneuvoston ohjesääntöön ja ministeriöiden toimintaa koskeviin asetuksiin. Hallinnonalan hankintatoimen ohjaukseen ja seurantaan liittyvät seuraavat ministeriön tehtävät:

- Ohjeiden antaminen hallinnonalansa virastojen ja laitosten hankintasuunnitelmien (hankintaa koskevien määrärahojen budjetointi ja hankintatarpeiden kartoittaminen) tekemiseen sekä suunnitelmien toteutumisen seurantaan VM:n antamien ohjeiden perusteella.
- Hallinnonalan hankintaosaamisen kehittämistä koskevien suositusten antaminen.
- Osana hallinnonalan ohjausta vastuu siitä, että sovittuja ja määrättyjä koko valtiokonsernia koskevia keskitettyjä menettelyjä noudatetaan (yhteishankintavelvoite ja yhteiset tietotekniikan hyödyntämistä koskevat linjaukset) ja hankintatoimen yleisiä hyviä käytäntöjä hyödynnetään hallinnonalalla.
- Ministeriöiden oman hankintatoimen johtaminen, organisointi, IT-ratkaisut sekä kehittäminen ja osaamisen kehittäminen

Valtioneuvoston kanslia toteuttaa eräitä ICT-hankintoja ministeriöiden yhteiseen käyttöön. Ministeriöille on jäänyt myös niiden omalle vastuulle kuuluvia hankintoja. Nämä ministeriön vastuulla olevat hankinnat ovat lähinnä asiantuntijapalveluhankintoja tai selvästi niiden omaan substanssiin liittyviä palveluhankintoja. Muiden hankintojen toteuttaminen on pää-

osin siirtynyt VNK:n ja palvelukeskusten toteutettavaksi. Ministeriö vastaa näiden vastuulleen kuuluvien hankintojen suunnittelusta ja tekemisestä sekä näihin hankintoihin liittyvistä hankintasopimuksista, toimittajayhteistyöstä ja sopimusten valvonnasta. Euromääräisesti merkittävien kokonaisuuksien ministeriöissä ovat asiantuntijapalveluhankinnat ja T&K-hankinnat, joiden lisäksi on jonkin verran muiden palvelujen ja vähäisessä määrin tavaroiden hankintoja.

Virastot ja laitokset

Virastot ja laitokset toteuttavat itsenäisesti hankintayksikköinä ICT-hankintoja omia käyttö- ja palvelutarpeitaan varten. Nämä virastojen ja laitosten hankintayksikköinä hankintalainsäädännön prosessin mukaisesti kilpailuttamat ICT-hankinnat muodostavat merkittävän kokonaisuuden ja ne myös vastaavat näissä hankinnoissa hankintaprosessin suunnittelusta, toteutuksesta ja hankinnalle asetettujen tavoitteiden saavuttamisesta.

Hankintaprosessin vaiheet on kuvattu mm. valtion hankintakäsikirjassa. Hankintaprosessiin kuuluvat pääsääntöisesti seuraavat vaiheet:

- Hankinnan suunnittelu, valmistelu ja toteutusvaihtoehdon valinta
- Hankinnan kohteen määrittely sekä hankintaehdotuksen teko tarvittaessa
- Hankintamenettelyn valinta
- Tarjouspyynnön laatiminen ja hankinnasta ilmoittaminen
- Ehdokkaiden osallistumishakemusten arviointi ja tarjoajien valinta kaksivaiheisessa menettelyssä
- Tarjousten vastaanottaminen ja avaaminen
- Tarjoajien soveltuvuuden arviointi muissa kuin kaksivaiheisissa menettelyissä
- Tarjousten tarjouspyynnönmukaisuuden tarkistaminen
- Tarjousten vertailu
- Hankintapäätöksen tekeminen
- Hankintapäätöksen tiedoksianto
- Sopimuksen tai tilauksen tekeminen
- Sopimuksen ja toimituksen valvonta
- Sopimushallinta ja toimittajayhteistyö
- Laskujen käsittely ja maksaminen
- Määrärahojen seuranta

Edellä todettuja prosessiosuuksia on kuvattu hankintakäsikirjassa tarkemmalla tasolla (mm. hankinnan suunnittelua) ja ne muodostavat soveltuvien osien lisäksi ICT-hankintojen hankintaprosessin tapauksissa, joissa hankinnan toteuttaa yksittäinen virasto tai laitos.

Virastojen ja laitosten hankintatoimen organisoinnin ja osaamisen tukena ovat organisaatiokohtaisten hankintaohjeiden ja Hanselin asiantuntijapalveluiden lisäksi valtion hankintakäsikirja 2017 ja vastaavat ohjeet ja sekä yhteiset kehityshankkeet (esim. Hankintasuomi, HANKO).

Tiedonhallintalain 9 §:n mukainen lausuntomenettely - taloudellisten vaikutusten arviointi

Vuoden 2020 alusta voimaan tulleen julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain (906/2019, myöhemmin tiedonhallintalaki) 9.1 §:n mukaan valtion virastojen ja laitosten on toimitettava valtiovarainministeriölle tiedonhallintalain 5.3 §:ssä säädetyn tiedonhallinnan muutosvaikutusten arvioinnin ja lain 8.1 §:ssä säädetyn taloudellisten vaikutusten arvioinnin perusteella tehty arviointi tietovarantojen ja tietojärjestelmien hyödyntämistä, yhteentoimivuutta ja tietoturvallisuutta koskevaa lausuntoa varten, kun arvioidulla muutoksella on mer-

kittäviä taloudellisia tai toiminnallisia vaikutuksia tiedonhallintaan tai toimintaan taikka muutos koskee julkisen hallinnon yhteisten tietovarantojen rajapintojen tietorakenteiden olennaisia muutoksia.

Lausuntomenettelystä annetun valtioneuvoston asetuksen (1301/2019) 2 §:n mukaan valtiovarainministeriön lausuntoa edellyttäviä merkittäviä tiedonhallinnan muutoksia ovat kokonaiskustannuksiltaan vähintään 1 miljoonan euron muutokset julkisen hallinnon tai valtion yhteisiin tieto- ja viestintätekniisiin palveluihin tai tietovarantoihin, vähintään 5 miljoonan euron muutokset toimialojen tai toimialan yhteiseen käyttöön tarkoitettuihin vastaaviin sekä vähintään 5 miljoonan euron muutokset virastojen ja laitosten omiin tieto- ja viestintätekniisiin palveluihin ja tietovarantoihin, jos niiden käyttöönotolla on vaikutuksia muiden viranomaisten tiedonsaantiin. Valtiovarainministeriö on lausuntomenettelyä koskevassa ohjeessaan (17.6.2020, VN/14976/2019) tarkentanut taloudellisten vaikutusten arvioinnissa arvioitavia kohteita sekä yhdenmukaistanut arviointivaatimuksia suhteessa voimassa olevan valtion kehys- ja talousarvioesitysten valmistelu laadintamääräyksen (30.4.2020, VN/4842/2020) sisältöön.

Vuonna 2020 valtiovarainministeriö antoi 48 lausuntoa valtion virastoilta ja laitoksilta saapuneisiin tiedonhallintalain mukaisiin lausuntopyyntöihin. Uusi kehys- ja talousarviovalmistelun aikatauluihin sidottu lausuntomenettely on tuonut aiempaa useamman kehittämishankkeen yhteisen arvioinnin piiriin ja luonut näiltä osin paremmat edellytykset myös arvioida yhdenmukaisella tavalla kehittämisestä saatavia hyötyjä.

Kaikkiin valtiovarainministeriön antamiin lausuntoihin on sisällynyt huomioita taloudellisten vaikutusten arvioinnissa esiintyviin puutteisiin ja epätarkkuuksiin. Valtiovarainministeriö on kiinnittänyt erityistä huomiota lausunnonpyytäjien vaikutusten arvioinnin laajuudessa esiintyviin puutteisiin, erityisesti muille viranomaisille ja toimijoille muutoksesta aiheutuvien kustannusten osalta sekä kehittämisen jälkeisen ylläpidon edellyttämien kustannusten osalta. Lisäksi lausunnoissa on kiinnitetty huomiota suunnitellun kehittämisen/investoinnin vaikutuksista määrärahatarpeisiin esim. pyydetään lausunnon pyytäjää selventämään, mikä vaikutus esitetyillä hyötyarvioilla on tulevien vuosien määrärahatarpeisiin ja valtion talousarvioon.

Saaduissa lausuntopyyntöaineistoissa on myös tavallista, että kustannusten ja hyötyjen arviointi eivät ole tasapainossa: euromääräiset hyödyt arvioidaan usein myös niiden toimijoiden osalta, joille muutoksen aiheuttamia kustannuksia ei ole arvioitu. Kustannusten kohdentamisessa toistuvat vastaavat kehittämisen jälkeisiin kustannuksiin sekä yhteisten palvelujen hyödyntäjille aiheutuviin kustannuksiin liittyvät huomiot. Myös arvioinneissa esitettyjen lukujen laskentaperusteiden puuttuminen (mm. työmäärät, hinnat) on lausunnoissa nostettu usein esiin. Valtiokonttori on antanut keväällä 2021 investointien suunnittelua ja seuranta koskevan määräyksen (VK/47293/00.00.00.01/2020) ja ohjeen (VK/8926/00.00.00.01/2021), joiden tavoitteena on yhdenmukaistaa mm. ICT-hankkeiden suunnittelua ja seuranta.

Taloudellisten vaikutusten arviointi valtion hankesalkkupalvelussa

Tilannekuvaa valtionhallinnon merkittävistä tieto- ja viestintätekniikan hyödyntämistä sisältävistä hankkeista ylläpidetään Digi- ja väestötietoviraston tarjoamassa Hankesalkkupalvelussa. Valtiovarainministeriö uudisti loppuvuonna 2020 ohjeensa yhteisistä periaatteista valtionhallinnon merkittävien ICT:n kehittämistä sisältävien hankkeiden raportoinnissa. Uudella ohjeella ja sitä edeltäneellä Hankesalkkupalvelun yhteisten luokitusten uudistamisella tavoitellaan yhtenäisempää hanketiedon raportointia, mikä tukisi tietojen parempaa hyödyntämistä.

Hankesalkkupalvelussa oli vuoden 2020 lopussa raportoitu noin 400 yli 1 miljoonan euron hankkeesta. Niistä toteutusvaiheessa oli 163 hanketta (120 vuonna 2019), joiden raportoidut budjetit olivat yhteensä 1 386 miljoonaa euroa. Tietojen raportointihetkellä hankkeet olivat eri vaiheessa toteutusta, joten niiden budjetit jakaantuvat usealle eri vuodelle ja niihin sisältyy myös jo aiempina vuosina toteutuneet kustannukset. Yhteenlasketuista budjeteista lähes puolet kohdentui valtiovarainministeriön hallinnonalalle ja seuraavaksi merkittävimmät osuudet sisäministeriön ja työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonaloille.

Toteutusvaiheen hankkeista 15 prosenttia oli arvioinut taloudellista hyötypotentiaalia ja yhteenlasketun kumulatiivisen hyötypotentiaalin arvioitiin olevan noin 645 miljoonaa euroa. Hyötypotentiaalit perustuvat hankkeista vastaavien virastojen toteuttamaan arviointiin ja sisältävät valtiovarainministeriön arvion mukaan niin välittömiä kuin välillisiä hyötyjä. Hallinnonaloittain tarkasteltuna suurimmat hyötypotentiaalit muodostuvat sisäministeriön, valtiovarainministeriön ja maa- ja metsätalousministeriön hallinnonaloilta. Hankkeittain merkittävimpiä hyötypotentiaaleja on arvioitu esimerkiksi Maahanmuuttoviraston Älykäs digitaalinen virasto -hankkeessa (noin 361 miljoonaa euroa), Digi- ja väestötietoviraston AuroraAI-verkon kehityshankkeessa (noin 45 miljoonaa euroa) ja Suomi.fi-palveluiden kehitystyö ja käyttöönottojen tuki -hankkeessa (noin 33 miljoonaa euroa). Hyötypotentiaalin arviointiin Hankesalkkupalvelun tiedoilla sisältyy useita epävarmuuksia, eikä hyötyjen laskemiseen ei ole riittävän yhteneviä laskentaperiaatteita luotettavan kokonaishyötyarvion tekemiseksi.

Hankesalkkupalvelussa raportoiduista hankkeiden tavoitelluista taloudellisista hyödyistä ei ole muodostettavissa kattavaa kuvaa valtionhallinnon ICT-kehittämisen hyötypotentiaalista. Valtiovarainministeriö on tunnistanut hankesalkkuinformaation hyödyntämisen kehittämistarpeita ja niitä on tarkoitus edelleen täsmentää vuoden 2021 aikana. Valtiovarainministeriö pyrkii edistämään valtioneuvostotason yhteistyötä hankesalkkuinformaation hyödyntämisessä osana tiedonhallintalain 7 §:n julkisen hallinnon tiedonhallinnan yhteistyön järjestämistehtävää. Vuoden 2021 aikana on myös tarkoitus varmistaa Hankesalkkupalvelun tietojen siirtäminen osaksi Valtiokonttorin valtioneuvostolle tuottamia raportointi- ja analysointipalveluja, mikä edelleen parantaa hankeinformaation hyödyntämismahdollisuuksia. Lisäksi hankesalkkupalvelua tuottavalle Digi- ja väestötietovirastolle on asetettu vuoden 2021 tulostavoitteeksi arvioinnin toteuttaminen hankesalkkupalvelun käytöstä valtionhallinnossa sekä palvelun käytettävyyden ja käytön ohjeiden parantaminen nimenomaisesti hankkeista saatavia hyötyjä osoittavien tietojen parantamiseksi.