



Tuloksellisuustarkastuskertomus

## **Valtion IT-palvelukeskukset**



Valtiontalouden tarkastusviraston  
tarkastuskertomus 3/2013



Tuloksellisuustarkastuskertomus  
**Valtion IT-palvelukeskukset**

ISSN-L 1799-8093  
ISSN 1799-8107 (PDF)  
ISBN 978-952-499-237-4 (PDF)

Edita Prima Oy  
Helsinki 2013

# Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomus

Dnro 170/54/2011

Valtiontalouden tarkastusvirasto on suorittanut tarkastussuunnitelmaansa sisältyneen valtion IT-palvelukeskuksia koskeneen tarkastuksen. Tarkastus on tehty tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuksesta antaman ohjeen mukaisesti.

Tarkastuksen perusteella tarkastusvirasto on antanut tarkastuskertomuksen, joka lähetetään Aluehallinnon tietohallintopalveluysikölle, Hallinnon tietotekniikkakeskukselle, Oikeushallinnon tietotekniikkakeskukselle, Valtion IT-palvelukeskukselle, oikeusministeriölle, sisäasiainministeriölle, työ- ja elinkeinoministeriölle ja valtiovarainministeriölle sekä tiedoksi eduskunnan tarkastusvaliokunnalle ja valtiovarain controller-toiminnolle.

Ennen tarkastuskertomuksen antamista Aluehallinnon tietohallintopalveluysiköllä, Hallinnon tietotekniikkakeskuksella, Oikeushallinnon tietotekniikkakeskuksella, Valtion IT-palvelukeskuksella, oikeusministeriöllä, sisäasiainministeriöllä, työ- ja elinkeinoministeriöllä ja valtiovarainministeriöllä on ollut mahdollisuus varmistaa, ettei kertomukseen sisälly asiavirheitä, sekä lausua näkemyksensä siinä esitetyistä tarkastusviraston kannanotoista.

Tarkastuksen jälkiseurannassa tarkastusvirasto tulee selvittämään, mihin toimenpiteisiin tarkastuskertomuksessa esitettyjen kannanottojen johdosta on ryhdytty. Jälkiseuranta tehdään vuonna 2015.

Helsingissä 10. päivänä kesäkuuta 2013

Ylijohtaja Vesa Jatkola

Johtava tuloksellisuustarkastaja Vuokko Mustonen

Tarkastuksen tekijät:

Johtava tuloksellisuustarkastaja Vuokko Mustonen

Johtava tuloksellisuustarkastaja Esko Ollakka

Johtava tilintarkastaja Pertti Saarelainen

Tarkastuksen ohjaus ja laadunvarmistus:

Tuloksellisuustarkastuspäällikkö Teemu Kalijärvi

Tuloksellisuustarkastusjohtaja Jarmo Soukainen

Tarkastetusta toiminnasta vastuulliset hallinnonalat:

oikeusministeriö

sisäasiainministeriö

työ- ja elinkeinoministeriö

valtiovarainministeriö

Asiasanat:

ICT, tietohallinto, palvelut, keskittäminen, prosessit, ohjaus, valtionhallinto, hankkeet

# Sisällys

<b>Tiivistelmä</b>	<b>7</b>
<b>Resumé</b>	<b>9</b>
<b>1 Johdanto</b>	<b>13</b>
<b>2 Tarkastusasetelma</b>	<b>15</b>
2.1 Tarkastuskohteen kuvaus	15
2.1.1 Valtion tietohallintomenot ja -henkilöstö	15
2.1.2 Tarkastettujen valtion IT-palvelukeskusten resurssit	16
2.1.3 Lainsäädäntö ja ohjaus	16
2.1.4 Tukitehtävien alueellistamista koskevat linjaukset	21
2.1.5 TIME-työryhmän linjaukset	22
2.1.6 Valtion IT-strategia	23
2.1.7 Toimialariippumattomien ICT-palveluiden kokoamishanke	24
2.1.8 Julkisen hallinnon ICT-strategia	25
2.2 Tarkastuskysymykset, -kriteerit ja tarkastuksen rajaukset	25
2.3 Aineisto ja menetelmät	28
<b>3 Tarkastushavainnot</b>	<b>30</b>
3.1 Perustamislinjausten toteutuminen	30
3.1.1 Kokoavat havainnot	30
3.1.2 Valtion IT-toiminnan kehittäminen (ValtIT)	32
3.1.3 Valtion IT-palvelukeskus (VIP)	44
3.1.4 Aluehallinnon tietohallintopalveluyksikkö (AHTi)	49
3.1.5 Hallinnon tietotekniikkakeskus (Haltik)	53
3.1.6 Oikeushallinnon tietotekniikkakeskus (OTTK)	60
3.2 Asiakkaat, palvelut ja ohjaus	64
3.2.1 Kokoavat havainnot	64
3.2.2 Asiakkaat ja asiakasohjaus	65
3.2.3 Tuotetut palvelut ja palvelusopimukset	66
3.2.4 Tulossopimukset ja tulosohtaus	69
3.3 Organisaatiomuodot, rahoitus, kirjanpito ja raportointi	72
3.3.1 Kokoavat havainnot	72
3.3.2 Organisaatiomuodot, rahoitus ja kirjanpito	73
3.3.3 Toiminnasta raportointi	76
3.4 IT-kehittämishankkeet	78
3.4.1 Kokoavat havainnot	78
3.4.2 Hankkeiden valinta	78
3.4.3 Hankehallinnointi	80
3.4.4 Hankkeiden arviointimenettelyt	81

3.4.5	Hankkeiden aikataulut ja toteutuminen	82
<b>4</b>	<b>Tarkastusviraston kannanotot</b>	<b>84</b>
	Lähteet	94
	LIITTEET	101



### Valtion IT-palvelukeskukset

Valtioneuvoston periaatepäätös valtionhallinnon IT-toiminnan kehittämisestä (valtion IT-strategia) annettiin 15.6.2006. Valtion IT-palvelukeskus (VIP) perustettiin vuoden 2009 alussa ja sen oli tarkoitus toteuttaa osaltaan valtion IT-strategiaa vastaamalla strategian mukaisten yhteisten tai yhtenäistettyjen IT-palvelujen tuotannon järjestämisestä. Tarkoituksena oli, että tavoitetilassa hallinnonalojen IT-palvelukeskukset voisivat paremmin keskittyä oman ydintoimintansa IT-järjestelmien ylläpitoon ja kehittämiseen.

Tarkastuksen tavoitteena oli selvittää, onko valtion IT-palvelukeskukset organisoitu siten, että ne toimivat tuloksellisesti. Tarkastuksen pääkohteenä oli Valtion IT-palvelukeskus (VIP) ja sen toiminta. Tarkastuksessa selvitettiin, miten kyseisen palvelukeskuksen perustamiseen liittyvät selvitykset tehtiin ja kuinka palvelukeskuksen perustamisessa ja toiminnan ohjauksessa on kokonaisuudessaan onnistuttu. Valtion IT-palvelukeskuksen (VIP) lisäksi tarkastuksessa selvitettiin myös Aluehallinnon tietohallintopalveluyksikön (AHTi), Hallinnon tietotekniikkakeskuksen (Haltik) ja Oikeushallinnon tietotekniikkakeskuksen (OTTK) perustamista, toimintaa ja ohjausta.

Tarkastuksen kohteena olevien IT-palvelukeskusten perustamisen taustalla on ollut tarve keskittää perustietotekniikkaan liittyviä palveluja, joissa voitaisiin hyödyntää yhdenmukaisten toimintatapojen kautta keskittämistä saatavia mittakaavaetuja sekä vapauttaa henkilöstöä ydintoiminnan tietojärjestelmien ylläpitoon ja kehittämiseen.

IT-palvelukeskukset on saatu perustettua, ja ne tuottavat niitä palveluita kuin niiden on tarkoitus tuottaa. Palvelukeskukset ovat tehneet prosessikuvauksia ja niillä on käytössään tulos- ja palvelusopimuksia.

Tarkastuksessa havaittiin, että prosessikuvauksien tekemistä ei ole millään tavoin ohjeistettu, jolloin eri IT-palvelukeskukset ovat tehneet kuvaukset omista lähtökohdistaan. Huolimatta siitä, että hallinnonalakohtaisissa IT-palvelukeskuksissa tuotetaan samoja palveluja, niiden tulos- ja palvelusopimukset ovat rakenteeltaan ja esittämistavaltaan erilaisia. Myös niiden organisaatiomuodot ja raportointikäytännöt vaihtelevat.

Valtion IT-palvelukeskusta (VIP) perustettaessa vuoden 2009 alussa siihen siirtyi pelkästään valtioneuvoston tietohallintoyksikön perustietotekniikkaan liittyvät tehtävät. Valtion IT-palvelukeskuksen (VIP) palveluissa on keskitytty enemmän uusien palveluiden kehittämiseen. Valtion IT-palvelukeskuksille ei ole luotu yhtenäistä tuloksellisuusmittaristoa, käytet-

tävän ICT-käsitteistön yhdenmukaistamiseksi ei ole tehty päätöksiä, hallinnonalakohtaisten palvelukeskusten toimintatapoja ja -prosesseja ei ole pyritty yhdenmukaistamaan eikä ole myöskään luotu välineitä palvelukeskusten toiminnan vertailuun. Siten IT-palvelukeskusten toiminnan, toiminnan tehokkuuden ja taloudellisuuden arvioinnille ei ole kehittynyt tietopohjaa, jonka perusteella voitaisiin luotettavasti arvioida ja vertailla IT-palvelukeskusten tuloksellisuutta.

Tarkastusvirasto katsoo, että mikäli valtionhallinnossa pyritään parantamaan IT-palvelujen tuottamisen kustannustehokkuutta palvelujen keskitämisen kautta, on tehtävä linjaukset yhdenmukaisen ICT-käsitteistön ja yhdenmukaisten toimintaprosessien kattavasta käytöstä. ICT-toiminnan tietopohjan luotettavuutta tulee parantaa yhdenmukaistamalla kirjanpito-menettelyjä, kehittämällä kustannuslaskentaa sekä määrittämällä tuloksellisuusmittaristo ja raportointimenettelyt toiminnan seuraamisen ja hallinnan välineeksi.

Tarkastuksessa havaittiin, että valtion yhteisiksi IT-palveluiksi tarkoitettuihin kehittämishankkeisiin valittiin kaksitoista kärkihanketta. Palveluista ei tehty kattavia kustannus-hyötyanalyyskejä. Hankkeiden suuri määrä huomioon ottaen voidaan todeta, että kaikkia hankkeita ei ole realistista pitää saavutettavien hyötyjen kannalta yhtä tärkeinä.

Tarkastusvirasto katsoo, että jo hankkeiden esitutkimuksissa olisi pitänyt tehdä kattavammat kustannus-hyötyanalyysit, jolloin niiden perusteella olisi voitu keskittyä ensisijaisesti niihin hankkeisiin, joiden tuottaminen valtion yhteisinä IT-palveluina olisi ollut kaikkein hyödyllisintä.

Tarkastuksessa käsiteltiin myös IT-palvelukeskusten IT-kehittämissuunnitelmien riskienhallintaa. Tarkastuksessa läpikäytyjen hankkeiden ongelmat liittyvät tyypillisesti hankkeiden kireisiin aikatauluihin, ohjauksen riittämättömyyteen, kustannusarvioiden epätarkkuuteen ja riskianalyyysien puutteeseen tai niiden suppeuteen. Tarkastuksessa havaittiin, että hanketoittajana palvelukeskuksen vastuulle ja päätettäväksi on jäänyt monia sellaisia keskeisiä asioita, joista hanketta ohjaavan tahon olisi tullut esittää viimekätiset ratkaisut ja kantaa vastuu päätöksistä.

Tarkastusvirasto katsoo, että vastaisuudessa ohjaavien tahojen päätökset on kirjattava selkeästi näkyviin ohjausryhmien pöytäkirjoihin ja muihin tarvittaviin dokumentteihin. Erityisesti pitkäkestoisten hankkeiden hankesuunnitelmiin ja hankearviointeihin olisi hyvä myös kirjata erillisiä tarkastuspisteitä, jolloin olisi mahdollista suunnata hanketta tarvittaessa uudella tavalla muuttuneisiin olosuhteisiin nähden, keskeyttää hanke tai tehdä muita mahdollisia toimenpiteitä hankkeen tavoitteiden saavuttamiseksi.

### Statens IT-servicecentraler

Statsrådets principbeslut om utvecklande av IT-verksamheten inom statsförvaltningen (statens IT-strategi) gavs 15.6.2006. Statens IT-servicecentral (VIP) inrättades i början av år 2009 och den var avsedd att för sin del förverkliga statens IT-strategi genom att svara för att ordna produktionen av gemensamma eller enhetliga IT-tjänster. Avsikten var, att i den målsatta situationen skulle förvaltningsområdenas IT-servicecentraler kunna koncentrera sig bättre på att upprätthålla och utveckla IT-systemen inom den egna kärnverksamheten.

Ändamålet med revisionen var att klargöra, om statens IT-servicecentraler har organiserats så, att de fungerar resultatrikt. Huvudföremålet för revisionen var Statens IT-servicecentral (VIP) och dess verksamhet. Med revisionen klarlades hur de utredningar som var förenade med inrättandet av ifrågasvarande servicecentral gjordes och hur man som helhet har lyckats med att inrätta servicecentralen och styra dess verksamhet. Förutom Statens IT-servicecentral (VIP) klarlades också inrättandet av, verksamheten vid och styrningen av Regionförvaltningens enhet för informationsförvaltningstjänst (AHTi), Förvaltningens IT-central (Haltik) och Justitieförvaltningens datateknikcentral (OTTK).

Bakgrunden till att de IT-servicecentraler som har varit föremål för revisionen inrättades har varit behovet av att centralisera med basdatatekniken förenade tjänster, där man med enhetliga verksamhetssätt kunde utnyttja de skalfördelar som fås med centraliseringen samt frigöra personal till att upprätthålla och utveckla kärnverksamhetens datasystem.

IT-servicecentralerna har nu inrättats och de producerar de tjänster som de är avsedda att producera. Servicecentralerna har gjort upp processbeskrivningar och de använder sig av resultat- och serviceavtal.

Vid revisionen observerades, att inga som helst instruktioner har getts om hur processbeskrivningarna görs upp, varför de enskilda servicecentralerna har gjort upp beskrivningarna från sina egna utgångspunkter. Trots att vid de förvaltningsområdena specifika IT-servicecentralerna produceras samma tjänster, är deras resultat- och serviceavtal olika till strukturen och framställningssättet. Också deras organisationsformer och rapporteringsförfaranden varierar.

När Statens IT-servicecentral (VIP) inrättades i början av år 2009 överfördes dit endast de uppgifter som anknöt till basdatatekniken vid statsrådets dataförvaltningsenhet. I Statens IT-servicecentral (VIP) tjänster har man koncentrerat sig mera på att utveckla nya tjänster. För statens IT-

servicecentraler har man inte skapat enhetliga mätare på resultatet, man har inte fattat beslut som förenhetligar de ICT-begrepp som används, man har inte gått in för att förenhetliga de förvaltningsområdena specifika servicecentralernas verksamhetssätt och processer och man har inte heller skapat verktyg för en jämförelse av servicecentralernas verksamhet. Sålunda har för en utvärdering av IT-servicecentralernas verksamhet, verksamhetens effektivitet och lönsamhet inte utvecklats något faktaunderlag, på basis av vilket men tillförlitligt kunde bedöma och jämföra IT-servicecentralernas resultat.

Revisionsverket anser, att ifall man inom statsförvaltningen går in för att förbättra kostnadseffektiviteten i produktionen av IT-tjänster genom att centralisera tjänsterna, bör riktlinjer dras för en övergripande användning av enhetliga ICT-begrepp och verksamhetsprocesser. Man bör förbättra tillförlitligheten för ICT-verksamhetens faktaunderlag genom att förenhetliga bokföringsförfarandena, utveckla kostnadsberäkningen samt definiera resultatmätare och rapporteringsförfaranden som verktyg för uppföljning och administrering av verksamheten.

Vid revisionen observerades, att för statens som gemensamma IT-tjänster avsedda utvecklingsprogram valdes tolv spetsprojekt. Täckande kostnads-nyttoanalyser av tjänsterna gjordes inte. Med beaktande av projektens stora antal kan konstateras, att det inte är realistiskt att betrakta samtliga projekt som lika viktiga med tanke på de fördelar som kan uppnås.

Revisionsverket anser, att man redan vid förutredningarna av projekten borde ha gjort mer täckande kostnads-nyttoanalyser, varvid man utgående från dem hade kunnat koncentrera sig primärt på de projekt, där nyttan av att producera dem som statens gemensamma IT-tjänster hade varit störst.

Vid revisionen behandlades också riskhanteringen vid IT-servicecentralernas IT-utvecklingsprojekt. Problemen för de projekt som genomgått vid revisionen var typiskt förenade med projektens strama tidtabeller, styrningens otillräcklighet, kostnadsbedömningarnas inexakthet och obefintliga eller bristfälliga riskanalyser. Vid revisionen observerades, att servicecentralerna som förverkligat projekt har haft att ansvara för och besluta om många sådana centrala saker, där den instans som styr projektet i sista hand borde ha fattat avgörandena och bära ansvaret för beslutet.

Revisionsverket anser, att framdeles bör de styrande instansernas beslut skrivas in klart synliga i styrningsgruppernas protokoll och andra behövliga dokument. I synnerhet i projektplanerna och projektbedömningarna som gäller långvariga projekt vore det bra att också skriva in särskilda kontrollpunkter, varvid det vore möjligt att vid behov ge projektet en ny inriktning med hänsyn till de förändrade förhållandena, avbryta projektet

eller vidta andra eventuella åtgärder för att projektets målsättningar ska uppfyllas.



# 1 Johdanto

Matti Vanhasen I hallituksen ohjelmassa todettiin, että ydintoiminnan tehostamiseksi ja hallinnon rakenteiden keventämiseksi tukipalvelujen hoitoa keskitetään siihen erikoistuneille yksiköille. Valtioneuvoston kanslia asetti 13.2.2004 hankkeen laatimaan linjaukset valtionhallinnon tietohallinnon menettelytapojen kehittämiseksi valtion tietohallintostrategian pohjaksi. Hanketta valmistellut työryhmä (TIME) esitti loppuraportissaan<sup>1</sup> syksyllä 2004, että IT-toiminnan on tuettava paremmin hallinnon palveluiden kehittämistä kansalaisille, yrityksille ja virkamiehille. Keskeisenä ehdotuksena oli ottaa käyttöön valtion IT-toiminnan konsernimainen johtamismalli. Työryhmän mukaan valtionhallinnon tukipalveluita ja niiden organisointia voidaan kehittää siten, että kootaan tukipalveluita hoidettavaksi hallinnonalojen yhteisiin palvelukeskuksiin sekä yhtenäistetään samanaikaisesti toimintatapoja, prosesseja ja tietojärjestelmiä. TIME-työryhmän raportissa todettiin, että valtion yhteisten IT-palvelujen tuotantoa tulee kustannustehokkuuden parantamiseksi sekä osaamisen varmistamiseksi koota yhteen ja keskittää palvelukeskuksiin ottaen huomioon toiminnan tuottavuus. Tämän lisäksi IT-toiminnan palvelukeskusten ja palvelukeskusten eri toimintojen sijoittamisessa tuli ottaa huomioon hallituksen tukitehtävien alueellistamiseen liittyvät periaatteet.

TIME-työryhmän esitysten mukaisesti valtionhallintoon perustettiin valtion IT-johtajan virka, muodostettiin valtion IT-johtamisyksikkö, valtion IT-johtoryhmä ja valtion IT-koordinaatioryhmä. Valtioneuvoston periaatepäätös valtionhallinnon IT-toiminnan kehittämiseksi (valtion IT-strategia) annettiin 15.6.2006. Periaatepäätöksen tavoitteena olivat tyytyväiset asiakkaat, joustavat palvelut sekä tehokas, tietoturvallinen, verkottunut hallinto. Periaatepäätöksen tavoitteiden saavuttamiseksi käynnistettiin viisi kehittämissuunnitelmaa: asiakaslähtöiset sähköiset palvelut, yhteentoimivuus, yhteiset tietojärjestelmät, yhtenäiset perustietotekniikkapalvelut ja tietoturvallisuus.

Valtion IT-palvelukeskus (VIP) perustettiin vuoden 2009 alussa. Valtioneuvoston tietohallintoyksikkö (VNTHY) henkilöineen ja tehtävineen siirtyi osaksi perustettavaa palvelukeskusta, jolloin perustettavan palvelukeskuksen tehtäväksi tuli tuottaa IT-palveluja ministeriöille. Valtion IT-palvelukeskuksen oli tarkoitus toteuttaa osaltaan myös valtion IT-strategiaa vastaamalla valtion IT-strategian mukaisten yhteisten tai yhte-

---

<sup>1</sup> *Valtioneuvoston kanslia 2004a.*

näistettyjen IT-palvelujen tuotannon järjestämisestä. Tarkoituksena oli, että tavoitetilassa hallinnonalojen IT-palvelukeskukset voisivat paremmin keskittyä oman ydintoimintansa IT-järjestelmien ylläpitoon ja kehittämiseen.

Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelman mukaan valtion ICT-palvelukeskusten toimialariippumattomat tehtävät on tarkoitus koota yhteen.<sup>2</sup> Valtiovarainministeriö asetti toukokuussa 2012 valtionhallinnon toimialariippumattomien tieto- ja viestintäteknisten tehtävien kokoamishankkeen<sup>3</sup> (TORI-hanke). Selvityksen kohteena ovat kaikki toimialariippumattomat tieto- ja viestintätekniset tehtävät. Näitä ovat muun muassa perustietotekniikkaan liittyvät tehtävät sekä tukitoimintojen tietojärjestelmien kehittäminen ja ylläpito. Hankkeen toimikausi on 7.5.2012–31.12.2014.

Vuonna 2011 valtion tietohallintomenot olivat kokonaisuudessaan noin 890 miljoonaa euroa. Valtionhallinnossa toimii useita IT-palveluja tuottavia yksiköitä. Valtiontalouden tarkastusviraston valtion IT-palvelukeskuksia koskevan tarkastuksen pääkohteena oli Valtion IT-palvelukeskus (VIP). Tämän lisäksi tarkastuksen kohteena olivat Aluehallinnon tietohallintopalveluyksikkö (AHTi), Hallinnon tietotekniikkakeskus (Haltik) ja Oikeushallinnon tietotekniikkakeskus (OTTK). Tarkastettujen valtion IT-palvelukeskusten toiminnan kokonaisrahoituksen määrä vuonna 2011 oli 176,9 miljoonaa euroa ja henkilötyövuosien määrä 807.

Valtion IT-palvelukeskus (VIP) toimii osana Valtiokonttoria. Sen tehtävänä on tuottaa ministeriöiden yhteiset tieto- ja viestintäteknikkapalvelut sekä tuottaa koko valtionhallinnolle yhteisiä IT-palveluja. Aluehallintovirastojen ja Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten yhteinen tietohallintopalveluyksikkö (AHTi) aloitti toimintansa vuoden 2010 alusta. Se tuottaa palveluja myös maistraateille ja TE-toimistoille. Hallinnon tietotekniikkakeskus (Haltik) aloitti toimintansa 1.3.2008. Se tuottaa pääasiassa sisäasiainministeriön hallinnonalalle sisäisen turvallisuuden ja maahanmuuton tarvitsemia tieto- ja viestintäteknisiä palveluja. Oikeushallinnon tietotekniikkakeskus (OTTK) on toiminut palvelukeskuksena vuodesta 2003 lähtien. Se tuottaa tietotekniikkapalveluja oikeusministeriölle ja oikeusministeriön hallinnonalalle.

Tarkastuksessa pyrittiin selvittämään, miten palvelukeskusuudistukselle asetetut tavoitteet ovat toteutuneet.

---

<sup>2</sup> Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelma 22.6.2011, s. 78.

<sup>3</sup> Hare VM035:00/2012.



## 2 Tarkastusasetelma

### 2.1 Tarkastuskohteen kuvaus

#### 2.1.1 Valtion tietohallintomenot ja -henkilöstö

Tietoja valtion tietohallinnosta -raportin mukaan vuonna 2011 valtion tietohallintomenot olivat kokonaisuudessaan 892,3 miljoonaa euroa (liite 1). Raportissa todetaan, että vuoden 2010 kyselyssä ilmoitettua kokonaismenoa (907,6 milj. euroa) on korjattu (lukuna ilmoitetaan 891,6 milj. euroa) ottaen huomioon raportointivirheet. Raportin mukaan neljän prosentin virhemarginaali huomioiden vuosien 2010 ja 2011 kokonaismenoissa ei ole tapahtunut oleellista muutosta. Epätarkkuutta lukujen vertailussa todetaan aiheuttavan sen, että kyselyn menojaottelun tietoja ei saada suoraan talousarviokirjanpidosta vaan ne joudutaan laskemaan käsin ja osin arviomaan. Vuonna 2011 tietohallintomenojen osuus virastojen ja laitosten yhteenlasketuista toimintamenoista oli keskimäärin 13 prosenttia. Tietohallintomenojen osuus koko vuoden 2011 valtion budjetista (50,4 mrd. euroa) oli 1,77 prosenttia (2010; 1,79 %).<sup>4</sup>

Menolajeittain tarkasteltuna valtion tietohallintomenoista (892 milj. euroa) noin 58 prosenttia (518 milj. euroa) muodostuu palvelujen ostoista. Ulkoisten palvelujen ostoista suurin osa kohdistuu tietojärjestelmien ja sähköisten palvelujen kehittämiseen (152 milj. euroa, 30 %), tietojärjestelmien ja sähköisten palvelujen ylläpitoon (104 milj. euroa, 20 %) ja käyttöpalveluihin (109 milj. euroa, 21 %).<sup>5</sup>

Valtion päätoimisen tietohallintohenkilöstön kokonaismäärä vuonna 2011 oli 3 361 henkilöä (2010: 3 340). Muun kuin päätoimisen tietohallintohenkilöstön työpanokseksi arvioitiin 717 henkilötyövuotta. Tietohallinnon kokonaistyöpanoksen arvioitiin siten olevan 4 078 henkilötyövuotta (2010: 3 996). Suurin osa henkilöstöstä on sitoutunut ydintoiminnan tietojärjestelmien kehittämiseen ja ylläpitoon (1 612 htv). Myös perustietotekniikkapalvelujen kehittämis- ja ylläpitotehtäviin on sitoutunut paljon henkilötyövuosia (1 052 htv).<sup>6</sup> (Liite 2.)

---

<sup>4</sup> Valtiovarainministeriö 2012a, s. 17.

<sup>5</sup> Valtiovarainministeriö 2012a, s. 25.

<sup>6</sup> Valtiovarainministeriö 2012a, s. 29 ja s. 30.

## 2.1.2 Tarkastettujen valtion IT-palvelukeskusten resurssit<sup>7</sup>

Valtion IT-palvelukeskus (VIP), Aluehallinnon tietohallintopalveluyksikkö (AHTi), Hallinnon tietotekniikkakeskus (Haltik) ja Oikeushallinnon tietotekniikkakeskus (OTTK) ovat kokonaisrahoituksen suhteen ja henkilöstömäärällä tarkasteltuna erikokoisia yksiköitä (taulukko 1). Hallinnon tietotekniikkakeskus on henkilötyövuosissa mitattuna suurin ja Valtion IT-palvelukeskus pienin palvelukeskus. Kokonaisrahoitukseltaan suurin on Hallinnon tietotekniikkakeskus ja pienin Aluehallinnon tietohallintopalveluyksikkö.

**TAULUKKO 1. Valtion IT-palvelukeskusten henkilötyövuosien ja kokonaisrahoituksen määrä vuonna 2011 (Palvelukeskusten syksyllä 2012 ilmoittamat tiedot).**

IT-palvelukeskuksen nimi	Htv 2011	Kokonaisrahoitus (milj. €)
Valtion IT-palvelukeskus (VIP)	95	39,8
Aluehallinnon tietohallintopalveluyksikkö (AHTi)	169	17,0
Hallinnon tietotekniikkakeskus (Haltik)	416	71,7
Oikeushallinnon tietotekniikkakeskus (OTTK)	127	48,4
Yhteensä	807	176,9

## 2.1.3 Lainsäädäntö ja ohjaus

### *Valtion IT-palvelukeskus*

Valtiokonttorista annetun asetuksen (1155/2002) 1 a §:n mukaan Valtiokonttorissa on lisäksi Valtion IT-palvelukeskus, joka tuottaa ministeriöiden yhteiset tieto- ja viestintätekniikkapalvelut sekä koko valtionhallinnolle tarjottavat yhteiset tai laajaan käyttöön valtionhallinnolle tarjottavat tieto- ja viestintätekniikkapalvelut. Valtion IT-palvelukeskus voi tuottaa ministeriöille myös muita tieto- ja viestintätekniikkapalveluita. Palvelui-

<sup>7</sup> Valtion IT-palvelukeskuksia ovat Aluehallinnon tietohallintopalveluyksikkö (AHTi), CSC – Tieteen tietotekniikan keskus Oy, Hallinnon tietotekniikkakeskus (Haltik), Maa- ja metsätalousministeriön tietopalvelukeskus (Tike), Oikeushallinnon tietotekniikkakeskus (OTTK), Puolustusvoimien johtamisjärjestelmäkeskus (PVJJK), Suomen Erillisverkot Oy, Suomen HuoltovarmuusData Oy, Suomen ympäristökeskus, Tietokarhu Oy ja Valtion IT-palvelukeskus (VIP).

den tuottamisesta sovitaan asiakkaana toimivien virastojen ja laitosten sekä Valtiokonttorin välillä.<sup>8</sup>

Julkisen hallinnon yhteisistä sähköisistä asioinnin ja hallinnon tukipalveluista annetun valtioneuvoston asetuksen (393/2009) 1 §:n mukaan Valtiokonttori voi tuottaa seuraavia julkiselle hallinnolle tarkoitettuja yhteisiä sähköisiä asioinnin ja hallinnon tukipalveluja:

1. kansalaisen asiointitili, joka on viranomaisten ja kansalaisen sähköisen asioinnin vuorovaikutteinen viestintäkanava ja hallinnollisten päätösten keskitetty sähköinen toimittamispaikka
2. henkilön sähköisen tunnistamisen, allekirjoittamisen ja maksamisen kokoamispalvelu
3. kansalaisen portaalipalvelu, jonka kautta julkisen hallinnon palvelut ovat keskitetyksi saatavilla
4. julkisen hallinnon lomakepalvelu, jonka avulla viranomaiset tuottavat vuorovaikutteisia ja muita lomakkeita hallinnon asiakkaiden käyttöön
5. viestien välitys- ja kytkeytymispalvelu, jonka avulla viranomaisten eri tietojärjestelmät välittävät tietoja keskenään
6. julkisen hallinnon kilpailutusjärjestelmä, joka on sähköinen työväline hankintayksiköille ja tarjouksia tekeville yrityksille hankinta- ja kilpailutusprosessien hoitamiseen
7. julkisen hallinnon sähköisen asioinnin palvelualusta, jonka avulla viranomaiset tuottavat vuorovaikutteisia sähköisiä asiointipalveluja hallinnon asiakkaiden käyttöön
8. virkamiehen sähköisen tunnistamisen kokoamispalvelu, jonka avulla virkamiehet voidaan tunnistaa organisaatorajat ylittävissä palveluissa.
9. kansalaisen yleisneuvontapalvelu, jossa annetaan yleistä neuvontaa julkisen hallinnon palveluista puhelimella tai muulla sähköisellä välineellä.<sup>9</sup>

Valtiokonttorista annetun asetuksen (1155/2002) 1 a §:n mukaan yllä luetellut Valtiokonttorin tukipalvelut ovat maksullisia suoritteita, joista peritään suoritteen tuottamisesta aiheutuvien kokonaiskustannusten määrä (omakustannusarvo), ellei niiden tuottamiseen ole osoitettu määrärahaa.

---

<sup>8</sup> Valtioneuvoston asetus Valtiokonttorista (1155/2002), 1 a §.

<sup>9</sup> Valtioneuvoston asetus julkisen hallinnon yhteisistä sähköisistä asioinnin ja hallinnon tukipalveluista (393/2009), 1 § (huomioitu asetusmuutokset 1040/2012 ja 211/2011).

### *Aluehallinnon tietohallintopalveluyksikkö*

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista annetun valtioneuvoston asetuksen (910/2009) 20 §:n mukaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksilla sekä aluehallintovirastoilla on yhteinen tietohallintopalveluyksikkö Etelä-Savon elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksessa. Tietohallintopalveluyksikkö on vastuualueista ja muista yksiköistä erillinen yksikkö. Asetuksen mukaan tietohallintopalveluyksikön tehtävänä on hoitaa kaikkien elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten ja aluehallintovirastojen sekä työ- ja elinkeinotoimistojen ja maistraattien seuraavat tietohallintopalvelut:

1. yhteisten sähköisten palvelujen tekninen ylläpito sekä käyttäjä- ja asiakasneuvonta
2. asiain- ja dokumentinhallintajärjestelmiin liittyvä tekninen ylläpito sekä käyttäjävalvonta
3. yhteisten kehittämisprojektien toteuttaminen ja niihin osallistuminen
4. käyttäjäkoulutuksen järjestäminen
5. perustietotekniikka hallinnolle kuuluvalta osin
6. muut yksikölle säädetyt tai määrätyt tehtävät.<sup>10</sup>

Valtioneuvoston asetus (910/2009) on kumottu elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista annetulla valtioneuvoston asetuksella (1539/2011), joka tuli voimaan 1.1.2012. Asetuksen (1539/2011) 28 §:ssä säädetään tietohallintopalveluyksiköstä. Tietohallintopalveluyksikön tehtäviin oli lisätty uusi tehtävä kohdassa 3: ”Yhteisten palvelujen ja ydintoiminnan järjestelmien tuottaminen ja ylläpito sekä näihin liittyvä koulutus”. Asetus (1539/2011) on kumottu elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista annetulla valtioneuvoston asetuksella (906/2012), joka on tullut voimaan 1.1.2013. Tietohallintopalveluyksiköstä ja sen tehtävistä säädetään asetuksen 29 §:ssä. Tehtävät eivät ole muuttuneet edelliseen asetuserämuutokseen verrattuna.

### *Hallinnon tietotekniikkakeskus*

Hallinnon tietotekniikkakeskuksesta annetun valtioneuvoston asetuksen (810/2007) 1 §:n mukaan sisäasiainministeriön hallinnonalalla toimivan Hallinnon tietotekniikkakeskuksen tehtävänä on tuottaa tieto- ja viestintätekniikan kehittämis-, asiantuntija-, tietoturva-, tuotanto-, hankinta-, ra-

---

<sup>10</sup> Valtioneuvoston asetus elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista (910/2009), 20 §.

portointi-, koulutus-, puhelinvälitys- ja tukipalveluja sisäasiainministeriölle ja hallinnonalan muille virastoille ja laitoksille sekä muille valtion virastoille ja laitoksille siten, kuin palvelujen tuottamisesta on palvelusopimuksissa sovittu kyseessä olevien virastojen ja laitosten kanssa. Tietotekniikkakeskus voi lisäksi tuottaa vastaavia palveluita muillekin valtion virastoille ja laitoksille valtion tietohallinnon ja hankintatoimen yleisten kehittämislinjausten mukaisesti ja siten, kuin palvelujen tuottamisesta on palvelusopimuksissa kyseessä olevien virastojen ja laitosten kanssa sovittu.<sup>11</sup>

### *Oikeushallinnon tietotekniikkakeskus*

Oikeushallinnon tietotekniikkakeskuksesta annetun valtioneuvoston asetuksen (1035/2005) 1 §:n mukaan Oikeushallinnon tietotekniikkakeskus on oikeusministeriön hallinnonalaan kuuluva virasto ja se on oikeusministeriön tulosohjauksessa. Asetuksen 2 §:n mukaan Oikeushallinnon tietotekniikkakeskus tuottaa ministeriöille ja hallinnonalan muille virastoille sekä muille valtion virastoille tietotekniikan kehittämis-, asiantuntija-, tuotanto-, hankinta- ja tukipalveluja, jotka tukevat toimintaprosesseja ja niiden kehittämistä. Tietotekniikkakeskus tuottaa tarvittavat palvelut itse tai hankkii ne muilta palveluntuottajilta siten, kuin palvelusopimuksissa on sovittu.<sup>12</sup>

Hallituksen esitys (HE 122/2012 vp) eduskunnalle laiksi Oikeusrekisterikeskuksesta annettiin 27.9.2012. Esityksessä ehdotettiin säädettäväksi laki Oikeusrekisterikeskuksesta, ja tällä kumottaisiin voimassa oleva samanniminen säädös. Lailla on tarkoitus toteuttaa oikeushallinnon tietohallintopalveluiden uudelleenorganisointi eli Oikeusrekisterikeskuksen ja Oikeushallinnon tietotekniikkakeskuksen osittainen yhdistyminen. Organisaatiouudistuksen seurauksena Oikeusrekisterikeskus huolehtisi nykyisten tehtäviensä eli varallisuusrangaistusten täytäntöönpanon sekä oikeushallinnon rekisterinpidon lisäksi oikeusministeriön hallinnonalan tietojärjestelmäpalveluiden tuottamisesta ja kehittämisestä. Oikeushallinnon tietotekniikkakeskuksen tehtäväksi jäisi huolehtia oikeusministeriön hallinnonalan perustietotekniikkapalveluiden tuottamisesta.<sup>13</sup> Laki Oikeusrekisterikeskuksesta (625/2012) tuli voimaan esityksen mukaisena 1.4.2013. Samaan aikaan tuli voimaan Oikeushallinnon tietotekniikkakeskuksesta

---

<sup>11</sup> Valtioneuvoston asetus Hallinnon tietotekniikkakeskuksesta (810/2007), 1 §.

<sup>12</sup> Valtioneuvoston asetus oikeushallinnon tietotekniikkakeskuksesta (1035/2005), 2 §.

<sup>13</sup> HE 122/2012 vp.

annetun asetuksen (1035/2005) 2 §:n muutos.<sup>14</sup> Sen mukaan ”Oikeushallinnon tietotekniikkakeskuksen tehtävänä on huolehtia ministeriön ja sen hallinnonalan virastojen sekä tarvittaessa myös muiden valtion virastojen perustietotekniikan hankinnasta, ylläpidosta ja kehittämisestä siten kuin palvelusopimuksissa sovitaan. Oikeushallinnon tietotekniikkakeskus tuottaa tarvittavat palvelut itse tai hankkii ne muilta palveluntuottajilta.”

#### *Valtiovarainministeriön tehtävät*

Valtiovarainministeriön tehtävänä on julkisen hallinnon tietohallinnon, sähköisen asioinnin ja tietovarantojen käytön yleinen kehittäminen, valtionhallinnon tietohallinnon ohjaus sekä valtionhallinnon tietohallinnon yhteisten kehittämishankkeiden yhteen sovittaminen. Valtiovarainministeriön tehtävänä on myös valtion ja kuntien välisen tietohallintoyhteistyön edistäminen sekä yhteisten toiminnallisten ja teknisten ratkaisujen ja menetelmien kehittäminen ja yhteen sovittaminen sekä julkisen hallinnon tietoturvallisuuden yleinen kehittäminen ja valtionhallinnon tietoturvallisuuden ohjaus. Valtiovarainministeriön tehtävänä on myös valtioneuvoston yhteisten tietojärjestelmien sekä tietoliikenne- ja viestintäverkkojen tekninen kehittäminen ja ylläpito.<sup>15</sup>

#### *ICT-kehittämishankkeista ja hankinnoista vaadittavat tiedot*

Valtiovarainministeriön määräyksen<sup>16</sup> kohdan 6.3.3 mukaan ministeriön tulee toimittaa valtiovarainministeriölle tiedot hallinnonalansa tietojärjestelmien ja perustietotekniikan sekä tietoteknisen infrastruktuurin kehittämiseen tai hankintaan (mukaan lukien laajat käyttöpalvelu- ja ylläpito-hankinnat) liittyvistä yhtä tai useampaa virastoa tai hallinnonala koskevista hankkeista, joiden kokonaiskustannukset kehyskaudella ovat yli yhden miljoonan euron. Tiedot toimitetaan hankkeittain käyttäen toiminta- ja taloussuunnittelusta sekä kehys- ja talousarvioehdotusten laadinnasta annetun määräyksen liitettä II-3. Laki julkisen hallinnon tietohallinnon ohjauksesta (634/2011), joka tuli voimaan 1.9.2011, edellyttää, että merkittävistä tietojärjestelmähankkeista on ennen hankintaa pyydettyä valtiovarainmi-

---

<sup>14</sup> Valtioneuvoston asetus Oikeushallinnon tietotekniikkakeskuksesta annetun valtioneuvoston asetuksen 2 §:n muuttamisesta (200/2013).

<sup>15</sup> Valtioneuvoston asetus valtiovarainministeriöstä (610/2003), 1 §, 32–34 ja 39 kohdat.

<sup>16</sup> Valtiovarainministeriön määräys toiminta- ja taloussuunnittelusta sekä kehys- ja talousarvioehdotusten laadinnasta. Nro TM 1101. Helsinki 23.3.2011.

nisteriön lausunto. Hankearvioinnin tekemiseen on tehty arviointikehikko vuonna 2011 (versio 2.0 on annettu 26.9.2012).<sup>17</sup>

### *Maksullisen toiminnan kustannusvastaavuuslaskelmien laatiminen*

Valtiokonttori on 11.1.2011 antanut määräyksen (VK 529/03/2010) maksullisen toiminnan kustannusvastaavuuslaskelmien laatimisesta. Määräyksessä maksullisen toiminnan tuottoihin on rinnastettu maksulainsäädännön soveltamisalan ulkopuolelle jäävä pelkästään virastojen ja laitosten välillä harjoitettava maksullinen toiminta (esimerkiksi valtion sisäisten palvelukeskuksen tuotot asiakasvirastoilta). Määräyksen mukaiset kustannusvastaavuuslaskelmat esitettiin ensimmäistä kertaa varainhoitovuoden 2010 toimintakertomuksessa.

#### 2.1.4 Tukitehtävien alueellistamista koskevat linjaukset

Alueellistamisen lähtökohtana on pidetty Paavo Lipposen II hallituksen 8.11.2001 hyväksymää periaatepäätöstä valtion toimintojen sijoittamisen strategiasta<sup>18</sup>. Pääministeri Matti Vanhasen I hallituksen ohjelmassa todettiin, että julkisen hallinnon ja palvelujen saatavuutta, laatua, tuottavuutta ja tehokkuutta lisätään. Ydintoiminnan tehostamiseksi ja hallinnon rakenteiden keventämiseksi tukipalvelujen hoitoa keskitetään siihen erikoistuneille yksiköille.<sup>19</sup> Vuoden 2003 hallituksen strategia-asiakirjan mukaan valtion keskushallinnon toimintojen ja yksiköiden alueellistamista jatketaan ja yksiköitä sijoitetaan ensisijaisesti pääkaupunkiseudun ulkopuolelle.<sup>20</sup>

Tietohallinnon alueellistamista valmistelleen työryhmän loppuraportissa vuonna 2004 on todettu, että yleisesti käytetty etenemisjärjestys tietohallinnon alueellistamisessa on ensin keskittää toimintoja ja sitten alueellistaa. Työryhmän loppuraportin mukaan tietohallintopalvelujen kokoaminen edellyttää palveluiden tarkastelua eri hallinnonalojen kesken asiakaspalvelunäkökulmasta ja sitä kautta niiden kokonaisuuksien löytymistä, joita kannattaa koota yhteen tehokkuushyötyjen saavuttamiseksi. Tietohallinto-tehtävien kokoamisen todetaan edellyttävän myös entistä suurempaa pa-

---

<sup>17</sup> *Valtionhallinnon yhteisen tietojärjestelmäohjelman arviointikehikon käyttö. Ohje 26.9.2012.*

<sup>18</sup> *Valtioneuvoston periaatepäätös valtion toimintojen sijoittamisen strategiasta 8.11.2001.*

<sup>19</sup> *Pääministeri Matti Vanhasen I hallituksen ohjelma 24.6.2003.*

<sup>20</sup> *Hallituksen strategia-asiakirja 2003, s. 77.*

nostusta verkkopalveluihin ja sähköiseen asiointiin.<sup>21</sup> Työryhmän mukaan keskitettäviä ja alueellistettavia tietoteknisiä, peruspalveluiden hallintaan liittyviä toimintoja ja tehtäviä voisivat olla seuraavat:

- ensi vaiheessa hallinnonaloittain koottavat ja alueellistettavat konkreettiseen infrastruktuuriin liittyvät tehtävät, joita olisivat työasemat, palvelimet, käyttöjärjestelmät, tietokantaohjelmistot, oheislaitteet ja verkot
- yhteiset vakiintuneet pitkäaikaiset palvelut, kuten työasema- ja mikro-tukipalvelut, help desk / contact center -palvelut, tietoliikenteen ja puhelinliikenteen koordinointi ja valvonta, hallinta- ja käyttöoikeuspalvelut, tietoturvapalvelut sekä sopimusten hallinta ja käyttöönoton tuki
- yhtenäiset, yhteiset ja harvoin muuttuvat sovellukset, kuten käyttöpalvelut ja varakeskuspalvelut, ylläpitotehtävät ja potentiaaliset uudet yhteiset alueet ja niiden ratkaisut (verkkoasiointipalvelut, dokumentinhallinta, asianhallinta ja asiakashallinta). Keskitettyjen sovellusten todetaan käsittävän erityisesti taloushallinnon ja henkilöstöhallinnon alueet.<sup>22</sup>

### 2.1.5 TIME-työryhmän linjaukset

Valtioneuvoston kanslia asetti 13.2.2004 hankkeen<sup>23</sup> laatimaan linjaukset valtionhallinnon tietohallinnon menettelytapojen kehittämiseksi valtion tietohallintostrategian pohjaksi. Hanketta valmistellut TIME-työryhmä esitti loppuraportissaan syksyllä 2004, että IT-toiminnan on tuettava paremmin hallinnon palveluiden kehittämistä kansalaisille, yrityksille ja virkamiehille. Työryhmä ehdotti valtion IT-toiminnan konsernimaisen johtamismallin käyttöönottoa perustamalla valtion IT-toiminnan johtamisyksikön, joka vastaa valtion IT-toiminnan strategisesta suunnittelusta, talouden ja resurssien ohjaamisesta, yhteensopivuuden varmistamisesta ja yhteistyöstä eri hallinnon tasoilla.

TIME-työryhmän raportin mukaan valtionhallinnon tukipalveluita ja niiden organisoimista voidaan kehittää kokoamalla tukipalveluita hoidettavaksi hallinnonalojen yhteisiin palvelukeskuksiin sekä yhtenäistämällä samanaikaisesti toimintatapoja, prosesseja ja tietojärjestelmiä. Valtion yhteisten IT-palvelujen tuotantoa tulee kustannustehokkuuden parantamiseksi sekä osaamisen varmistamiseksi koota yhteen ja keskittää palvelukeskuksiin ottaen huomioon toiminnan tuottavuus. Raportissa todetaan myös,

---

<sup>21</sup> *Valtioneuvoston kanslia 2004b, s. 186.*

<sup>22</sup> *Valtioneuvoston kanslia 2004b, s. 189–190.*

<sup>23</sup> *Hare VNK005:00/2004.*



että IT-toiminnan palvelukeskusten ja/tai palvelukeskusten eri toimintojen sijoittamisessa otetaan huomioon hallituksen tukitehtävien alueellistamiseen liittyvät periaatteet.<sup>24</sup>

TIME-työryhmän raportissa hahmoteltiin valtion IT-toiminnan johtamis- ja organisaatiomalli. Raportissa todetaan, että yhteisten IT-palveluiden tuottamisvastuu on valtion IT-palveluiden yksiköllä, jota johdetaan yhtenäisesti mutta joka voi muodostua useammasta IT-palveluiden tuotantokeskuksesta. Raportissa hahmoteltiin myös valtion IT-toiminnan palveluita (ks. kertomuksen liite 3). Palvelualueista ydintoimintaa tukevat sovelluspalvelut, tukipalvelut, IT-peruspalvelut ja asiantuntijapalvelut esitettiin toteutettavaksi mahdollisimman keskitetysti. Kuvattujen IT-palveluiden todetaan olevan esimerkkejä ja lopullisen IT-palvelukartan määrittämisen todetaan vaativan kunnollisen määrittelytyön.<sup>25</sup>

## 2.1.6 Valtion IT-strategia

Valtioneuvosto teki 15.6.2006 periaatepäätöksen<sup>26</sup> valtionhallinnon IT-toiminnan kehittämisestä (valtion IT-strategia). Periaatepäätös korvasi valtioneuvoston 2.3.2000 antaman periaatepäätöksen valtionhallinnon tietohallinnon kehittämisestä<sup>27</sup>. Periaatepäätös sisältää valtionhallinnon IT-toiminnan pitkän tähtäimen tavoitteen, strategiset linjaukset IT-toiminnan kehittämisestä ja yhteisen IT-toiminnan ohjausmallin ja kehittämisohjelmat. Valtion IT-strategiassa yhtenä (s. 10) strategisena tavoitteena vuosille 2006–2011 oli se, että IT-toiminnan voimavarat virastoissa kohdistetaan ydintoiminnan kehittämiseen ja perustietotekniikkapalvelut tuotetaan mittakaavaetujen hyödyntämiseksi yhtenäisesti ja mahdollisimman keskitetysti. Valtion IT-strategian tavoitteena olivat ”tyytyväiset asiakkaat, joustavat palvelut” sekä ”tehokas, turvallinen ja verkottunut hallinto”. ”Tyytyväiset asiakkaat, joustavat palvelut” -tavoitteen toteuttamiseksi asetettiin seuraavat hankkeet:

- sähköisen asioinnin alusta ja asiointitili
- valtiotason arkkitehtuuri
- Yhteentoimivuusportaali
- Integraatoratkaisu VIA
- Perustietovarantojen käytön kehittäminen (PERA).

---

<sup>24</sup> Valtioneuvoston kanslia 2004a.

<sup>25</sup> Valtioneuvoston kanslia 2004a, 24.

<sup>26</sup> Valtiovarainministeriö 2006a.

<sup>27</sup> Valtioneuvoston periaatepäätös valtionhallinnon tietohallinnon kehittämisestä. VM0087:00/02/02/1999.

”Tehokas, turvallinen ja verkottunut hallinto” -tavoitteen toteuttamiseksi asetettiin seuraavat hankkeet:

- Kieku-tietojärjestelmä
- valtion yhteisen sähköisen asian- ja asiakirjahallinnan palvelu (Valda)
- Virtu (Virkamiehen tunnistaminen ja käyttöoikeuksien hallinta)
- Yhteinen turvallinen tietoliikennetarkaisu (VY-verkko)
- Valtion yhteinen viestintätarkaisu (VyVi)
- valtion yhteinen työasematarkaisu.

### 2.1.7 Toimialariippumattomien ICT-palveluiden kokoamishanke

Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelmassa on todettu, että valtion ICT-palvelukeskusten toimialariippumattomat tehtävät kootaan yhteen. Hallitusohjelmaan sisältyy julkisen hallinnon atk-uudistuksen menosäästöinä 110 miljoonaa euroa<sup>28</sup>. Hallituksen talouspoliittinen ministerivaliokunta puolsi kokouksessaan 6.3.2012 valtiovarainministeriön esitystä valtionhallinnon toimialariippumattomien tieto- ja viestintäteknisten (ICT) palvelujen uudelleen järjestämiseksi. Tavoitteena on, että perustettava palvelukeskus huolehtisi mahdollisimman kattavasti valtionhallinnon toimialariippumattomista ICT-tehtävistä, jolloin hallinnonaloilla ja virastoissa tietohallinnon painopisteeksi tulevat substanssitoimintaa tukevat ICT-ratkaisut.<sup>29</sup>

Valtiovarainministeriö asetti toukokuussa 2012 valtionhallinnon toimialariippumattomien tieto- ja viestintäteknisten tehtävien kokoamishankkeen (TORI-hanke)<sup>30</sup>. Selvityksen kohteena ovat kaikki toimialariippumattomat tieto- ja viestintätekniset tehtävät. Näitä ovat muun muassa perustietotekniikkaan liittyvät tehtävät sekä tukitoimintojen tietojärjestelmien kehittäminen ja ylläpito. Hankkeen toimikausi on 7.5.2012–31.12.2014.

Talouspoliittinen ministerivaliokunta puolsi kokouksessaan 26.11.2012 valtiovarainministeriön esitystä valtionhallinnon toimialariippumattomista tieto- ja viestintäteknisistä (ICT) peruspalveluista vastaavan palvelukeskuksen perustamisesta. Palveluiden kokoaminen aloitetaan vuoden 2013 aikana. Palvelukeskuksen organisaatiomuodosta päätetään erikseen. Nykyisiä olemassa olevia yhteisiä palveluita otetaan käyttöön tiivistetyllä tahdilla. Toimilla pyritään merkittäviin säästöihin valtion tietohallintoku-

---

<sup>28</sup> Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelma, s. 84.

<sup>29</sup> Valtioneuvoston viestintäosaston tiedote 76/2012, 6.3.2012.

<sup>30</sup> Hare VM035:00/2012.

luissa palvelutason vaarantumatta. Kokousta koskevassa tiedotteessa todetaan lisäksi, että valtiovarainministeriö laatii periaatteet julkisen hallinnon tietojärjestelmien ja ICT-hankkeiden omistajuudesta, ylläpitokustannusten jakautumisesta ja muista vastuista. Periaatteilla pyritään luomaan koko julkiselle hallinnolle kustannustehokkaat käytännöt. Valtionhallinnon tietojärjestelmähankkeiden seuranta ja ohjausta kehitetään ottamalla käyttöön koko valtionhallinnon yhteinen hankesalkku.<sup>31</sup>

Talouspoliittinen ministerivaliokunta puolsi 13.2.2013 valtiovarainministeriön esitystä aloittaa tarvittavat valmistelut toimialariippumattomista ICT-tehtävistä vastaavan, valtiovarainministeriön ohjauksessa toimivan erityisviraston perustamiseksi. TORI-hankkeeseen kuuluvia tehtäviä on arvioitu tekevän valtionhallinnossa yli 1 000 henkilöä ja tehtävien kustannuksien on arvioitu olevan noin 350 miljoonaa euroa vuodessa.

### 2.1.8 Julkisen hallinnon ICT-strategia

Valtiovarainministeriö asetti julkisen hallinnon ICT-strategian valmisteluhankkeen<sup>32</sup>, jonka tavoitteena on luoda ensimmäinen valtionhallinnon ja kuntasektorin yhteinen strategia. Strategian on tarkoitus korvata päätyvä valtion tietohallinnon strategia. Ehdotus julkisen hallinnon ICT:n hyödyntämisen strategiaksi 2012–2020 julkaistiin 17.10.2012, ja se oli lausunnolla 15.11.2012 saakka. Valtiovarainministeriö on julkaissut verkkosivullaan kootut lausuntopalautteet sekä lausuntoyhteenvedot 18.4.2013. Päätöstä ICT-strategian vahvistamisesta ei ole tehty.

## 2.2 Tarkastuskysymykset, -kriteerit ja tarkastuksen rajaukset

Tarkastuksen tavoitteena oli selvittää, miten Valtion IT-palvelukeskuksen (VIP) ja valtionhallinnon muiden IT-palvelukeskusten toiminnassa on onnistuttu.

Tarkastuksen pääkysymys oli seuraava:

*Onko valtion IT-palvelukeskukset organisoitu siten, että ne toimivat tuloksellisesti?*

---

<sup>31</sup> Valtioneuvoston viestintäosaston tiedote 376/2012, 26.11.2012.

<sup>32</sup> Hare VM155:00/2011.

Tuloksellisuustarkastuksen käsittein ilmaistuna tarkastuksen pääkysymys kohdistui tuloksellisuusketjun osiin: tarve ja tavoite, organisointi ja rahoitus, toiminnan ohjaus ja toiminta, toiminnan tuotokset ja tulokset sekä toiminnan vaikutukset.

Pääkysymykseen vastaamisen helpottamiseksi muodostettiin seuraavat neljä osakysymystä:

1. Onko valtion IT-palvelukeskusten perustamisessa onnistuttu niille asetettujen tavoitteiden mukaisesti?
2. Onko valtion IT-palvelukeskusten ohjaus järjestetty tarkoituksenmukaisella tavalla?
3. Onko valtion IT-palvelukeskusten taloudenhoito järjestetty tarkoituksenmukaisella tavalla?
4. Onko valtion IT-palvelukeskusten IT-kehittämishankkeiden riskienhallinta riittävällä tasolla?

Ensimmäisen tarkentavan osakysymyksen avulla arvioitiin IT-palvelukeskusten perustamisen tarvetta, tavoitteita ja perustamisten toteuttamista.

1. Onko valtion IT-palvelukeskusten perustamisessa onnistuttu palvelukeskustoiminnalle asetettujen tavoitteiden mukaisesti?

Kysymykseen vastaamisessa käytettiin seuraavia kriteereitä: palvelukeskuksen perustamisen tarve ja eri organisoitumismuotojen kokonaistaloudellisuus on selvitetty ja valittu organisoitumismuoto on selkeästi perusteltu, toiminnalle asetetut tavoitteet ovat yhdenmukaisia suhteessa perustamistarpeeseen, asetetut tavoitteet ovat selkeitä ja niiden saavuttamista on seurattu.

Toisen osakysymyksen avulla arvioitiin IT-palvelukeskusten ohjausta.

2. Onko valtion IT-palvelukeskusten ohjaus järjestetty tarkoituksenmukaisella tavalla?

Kysymykseen vastaamisessa käytettiin seuraavia kriteereitä: tulos- ja asiakasohjausmenettelyt ovat olemassa, ne ovat käytössä ja ne tuottavat tietoa toiminnan suunnitteluun ja ohjaukseen sekä tulos- ja asiakasohjausmenettelyt ovat yhdenmukaiset eri palvelukeskusten välillä, mikä mahdollistaa eri IT-palvelukeskusten toiminnan vertailun.

Kolmannen osakysymyksen avulla arvioitiin valtion IT-palvelukeskusten taloudenhoidon menettelyjä ja menettelyjen tuottaman tiedon hyödynnettävyyttä ohjauksessa.

3. Onko valtion IT-palvelukeskusten taloudenhoito järjestetty tarkoituksenmukaisella tavalla?

Kolmanteen osakysymykseen vastaamisessa käytettiin seuraavia kriteereitä: palvelukeskusten taloushallinto ja toiminta sekä kirjanpito ja laskenta-toimi on järjestetty niin, että ne tuottavat tarpeellista tietoa suunnittelun, ohjauksen ja raportoinnin tarpeisiin.

Neljännän osakysymyksen avulla arvioitiin valtion IT-palvelukeskusten IT-kehittämishankkeiden riskienhallinnan riittävyyttä.

4. Onko valtion IT-palvelukeskusten IT-kehittämishankkeiden riskienhallinta riittävällä tasolla?

Neljänteen osakysymykseen vastaamisessa käytettiin seuraavia kriteereitä: hanke on pysynyt aikataulussa ja budjetissa, hankkeesta on tehty kustannus-hyötyanalyysi, hankkeesta on tehty riskianalyysi ja hanke on toteutunut suunnitelman mukaan.

Yhteenveto tarkastuskysymysten kohteista, tarkastuskysymyksistä ja tarkastuskriteereistä esitetään liitteessä 4. Tilintarkastukseen sisältyviä asia-ryhmiä käsitellään kertomuksen luvussa 3.3.

#### *Tarkastuksen rajaukset*

Tarkastuksen pääkohde oli Valtion IT-palvelukeskus (VIP). Tarkastus kohdistui tämän lisäksi kolmeen valtion IT-palvelukeskukseen, jotka olivat Aluehallinnon tietohallintopalveluyksikkö (AHTi), Hallinnon tietotekniikkakeskus (Haltik) ja Oikeushallinnon tietotekniikkakeskus (OTTK).

Esiselvityskokouksessa hyväksytyn tarkastussuunnitelman mukaan tarkastuksen kohteina oli tarkoitus olla edellä mainittujen lisäksi myös IT-palveluja tuottavat yhtiöt CSC–Tieteen tietotekniikan keskus Oy ja Tietokarhu Oy. Tarkastuksessa oli myös tarkoituksena tarkastella tarkemmin palvelusopimuksia, palveluiden tuottamisvastuiden selkeyttä, palvelujen tuotantomallien kustannustehokkuutta sekä tuotantokustannuksia ennen ja jälkeen palvelukeskuksen perustamisen. Näiden lisäksi oli tarkoituksena

tarkastella Hansel Oy:n hyödyntämistä palveluketjussa ja ketjun osien vaikutusta asiakkaan hintaan.

Tarkastuksen aloittamisen jälkeen tarkastukseen varatut henkilöresurssit pienuivat siinä määrin, ettei tarkastusta ollut mahdollista tehdä suunnitellussa laajuudessa. Tarkastuksen aikataulu- ja resurssirajoitteiden vuoksi tarkastuksen ulkopuolelle päätettiin rajata CSC-Tieteen tietotekniikan keskus Oy ja Tietokarhu Oy. Tarkastuksen ulkopuolelle rajattiin myös palvelusopimusten ja palveluiden tuottamisvastuiden tarkempi tarkastelu ja samoin tuotantomallien kustannustehokkuuden tarkastelu sekä Hansel Oy:n hyödyntämisen tarkastelu.

## 2.3 Aineisto ja menetelmät

Tarkastus perustui kirjallisen aineiston analysointiin ja vastuuhenkilöiden haastatteluihin. Ajallisesti tarkastus kohdistui pääasiassa vuosien 2004 ja 2011 väliseen aikaan. Tarkastuksen keskeistä aineistoa olivat esiselvityksen yhteydessä kohteilta saadut asiakirjat: kuvaus IT-palvelukeskuksen/yksikön organisaatorakenteesta, tilinpäätös ja toimintakertomus, erittely toiminnan kokonaisrahoituksesta ja kuluista, luettelot tuotetuista palveluista, tulosohjausasiakirjat sekä prosessikuvaukset. Tarkastuksen kuluessa tarkastuskohteilta saatua asiakirja-aineistoa täydennettiin ja päivitettiin.

Aineistona olivat myös valtioneuvoston hankerekisteristä (Hare) saadut hankkeiden asettamispäätökset, hankkeiden muut asiakirjat ja raportit sekä valtion IT-johtoryhmän kokouspöytäkirjat.

Palvelukeskusten perustamista ja tarkoituksenmukaisuutta arvioitiin perehtymällä palvelukeskusten perustamista koskeviin selvityksiin ja laskelmiin. Toiminnan ohjauksen ja toiminnan tuloksellisuuden arvioinnin aineistoina ovat tulosohjausasiakirjat, tilinpäätös- ja toimintakertomukset sekä erittelyt toiminnan rahoituksesta ja kuluista. Tarkastuksessa arvioitiin edellä mainituissa asiakirjoissa esitetyn tietoperustan riittävyyttä ohjauksen ja päätöksenteon tukena.

Tarkastuksessa pyrittiin myös muodostamaan kokonaiskuva IT-palvelukeskusten organisointi- ja rahoitusmalleista sekä kirjanpidon- ja kustannuslaskennan järjestelyistä. Tarkastuksessa verrattiin palvelukeskusten raportointia toiminnastaan sekä ministeriön raportointia ohjauksessaan olevan palvelukeskuksen toiminnasta sekä tilinpäätöskannanottojen antamista.

Valtion IT-palvelukeskusten IT-kehittämishankkeiden tilaa ja riskienhallintaa tarkasteltiin siten, että käytiin läpi palvelukeskusten euromääräl-

tään suurimpia kehittämishankkeita tarkastelemalla hankkeiden kestoja, asetettujen tavoitteiden toteutumista, kustannusarvioiden pitävyyttä, kustannus-hyötyanalyysien ja riskianalyysien laatimista sekä yhteistyötä tilaajatahojen kanssa sekä hanketoteutuksiin liittyviä ongelmia. Tarkastelua varten pyydettiin kultakin palvelukeskukselta keväällä 2012 tiedot vuosilta 2007–2011 toteutetuista keskeisistä IT-kehittämishankkeista, joiden kustannusarviot ylittivät miljoonan euron rajan. Palvelukeskukset antoivat kyselyn yhteydessä tietoja myös mainittua raja-arvoa pienemmistä toteuttamistaan hankkeista ja sellaisista hankkeista, joiden toteutus noilta vuosilta on edelleen käynnissä. Saatuja tietoja täydennettiin syksyllä 2012. Lähempään tarkasteluun valittiin kolme hanketta kustakin palvelukeskuksesta. Siten tarkastelun kohteena oli yhteensä kaksitoista (12) hanketta. Koska kaikissa palvelukeskuksissa ei ollut meneillään kolmea kustannusarvioltaan yli miljoonan euron hanketta, jouduttiin mukaan ottamaan myös yksi tämän raja-arvon alittava hanke Aluehallinnon tietohallintopalveluyksikössä (SPA-hanke, 0,8 milj. euroa).

Tarkastuksen kuluessa haastateltiin Aluehallinnon tietohallintopalveluyksikön, Hallinnon tietotekniikkakeskuksen, Oikeushallinnon tietotekniikkakeskuksen ja Valtion IT-palvelukeskuksen johtoa, IT-kehittämissankkeiden toteuttajia sekä oikeusministeriön, sisäasiainministeriön, työ- ja elinkeinoministeriön sekä valtiovarainministeriön edustajia.

# 3 Tarkastushavainnot

## 3.1 Perustamislinjausten toteutuminen

### 3.1.1 Kokoavat havainnot

Tarkastuksessa havaittiin, että tarkastettujen IT-palvelukeskusten perustamisen taustalla on ollut tarve keskittää sellaisia perustietotekniikkaan liittyviä palveluja, joissa voitaisiin hyödyntää yhdenmukaisten toimintatapojen kautta keskittämisestä saatavia mittakaavaetuja sekä vapauttaa henkilöstöä ydintoiminnan tietojärjestelmien ylläpitoon ja kehittämiseen.

Aluehallinnon tietohallintopalveluyksikön (AHTi), Hallinnon tietotekniikkakeskuksen (Haltik) ja Oikeushallinnon tietotekniikkakeskuksen (OTTK) perustamislinjauksissa on ollut lähtökohtana se, että palvelukeskus perustetaan olemassa olevien rakenteiden päälle senhetkiset toimipaiikat säilyttäen. AHTi, Haltik ja OTTK on perustettu tuottamaan palveluja nimetyille hallinnonaloille ja näiden virastoille.

Myös Valtion IT-palvelukeskus (VIP) perustettiin osaltaan olemassa olevien rakenteiden varaan, kun valtioneuvoston tietohallintoyksikkö (VNTHY) siirtyi osaksi perustettavaa palvelukeskusta. Valtion IT-palvelukeskuksen tehtäväksi tuli tuottaa ministeriöiden yhteiset tieto- ja viestintätietotekniikkapalvelut. Valtion IT-palvelukeskuksen perustamisen taustalla oli myös se, että sille siirtyisi ajan kuluessa hallinnonalakohtaisten IT-palvelukeskusten perustietotekniikkaan liittyvien tehtävien tuottaminen, jolloin hallinnonalakohtaiset IT-palvelukeskukset voisivat keskittyä ydintoiminnan tietojärjestelmien kehittämiseen ja ylläpitoon.

Tarkastuksessa havaittiin, että valtion IT-strategialuonnokseen valittujen hankkeiden priorisointia tukemaan ei esitetty perusteita hankkeiden toteuttamiseen liittyvistä kustannuksista ja hyödyistä. Tällöin jää epäselväksi millä perusteilla hankkeiden sisäinen tärkeysjärjestys on arvioitu.

Tarkastuksessa havaittiin, että Valtion IT-strategian mukaiset perustietotekniikkaan liittyvät hankkeet eivät ole edenneet suunnitelmien mukaisesti. Valtion IT-strategian mukaisia yhteisiä IT-palveluja ei ole saatu toteutettua suunnitelmien mukaan. Hallinnossa ei ole myöskään otettu kattavasti käyttöön valmiiksi saatuja yhteisiä IT-palveluita.

Tarkastuksessa havaittiin, että uusien, valtion yhteisten IT-palveluiden osalta ei Kiekua lukuun ottamatta ole tehty valtiorhallinnon taseisia linjauksia palvelujen käyttöönotosta, mikä on toisaalta johtanut siihen, ettei Valtion IT-palvelukeskuksen tarjoamia palveluja ole otettu kattavasti



käyttöön valtionhallinnossa. Yhteisten palvelujen käytöstä on säädetty 1.9.2011 voimaan tulleessa tietohallintolaissa (11 §).

Tarkastuksessa havaittiin, että Valtion IT-strategian kehittämishankkeiden kustannus-hyötyanalyysien tekeminen oli puutteellista. Useimmissa esitutkimuksissa esitettiin vain karkeita arvioita hankkeen kustannuksista. Useimpien hankkeiden esitutkimusraporteissa ei ole esitetty minkäänlaisia toimintaa kuvaavia volyymilukuja ja tuottavuuden kehittymiseen ja hankkeen tuleviin hyötyihin liittyviä analyysejä.

Valtion IT-palvelukeskuksen (VIP), Aluehallinnon tietohallintopalveluyksikön ja Hallinnon tietotekniikkakeskuksen perustamisissa on selvitetty tehtäviin liittyviä henkilötyövuosi- ja euromääriä. Hallinnon tietotekniikkakeskus on arvioinut myös mahdollisia tulevia taloudellisia säästöjä. Tarkastuksessa tehtyjen haastattelujen perusteella säästöjen toteutumista ei ole seurattu. Osaltaan tähän on vaikuttanut se, että muutoksia tehdään koko ajan eikä aiempia organisaatiomuutoksia ehditä vakiinnuttaa. Oikeushallinnon tietotekniikkakeskus edeltäjineen on muodostettu ajan kuluessa eikä tarkempia laskelmia perustamisesta ole tehty.

Kaikilla tarkastetuilla IT-palvelukeskuksilla on henkilöstöä Helsingissä (liite 5). Kolmella IT-palvelukeskuksella (AHTi, Haltik ja OTTK) on henkilöstöä Hämeenlinnassa, Kouvolassa, Kuopiossa, Turussa ja Vaasassa. Lappeenrannassa henkilöstöä on Valtion IT-palvelukeskuksella (VIP), Hallinnon tietotekniikkakeskuksella ja Oikeushallinnon tietotekniikkakeskuksella. ICT-toimintojen edelleen järjestelyissä (esim. alueellisen lähituen saatavuuden varmistaminen) voidaan hyödyntää sitä, että eri IT-palvelukeskuksilla on henkilöstöä samoilla paikkakunnilla.

Palvelukeskustoiminnan yhtenä peruslähtökohtana on hyödyntää toimintaan liittyviä mittakaavaetuja ja tuottaa tasalaatuisempia palveluja. Mittakaavaetuja voi syntyä, kun kiinteitä kustannuksia jaetaan suuremmalle tuotantomäärälle (tuotannon keskittäminen), työt jaetaan, prosesseja integroidaan ja työntekijät voivat erikoistua erilaisiin tehtäviin (työkuormaa voidaan jakaa, tehtävien hoitamisesta tulee nopeampaa ja virheettömämpää). Mittakaavaetujen hyödyntämiseksi toimintatavat on yhdenmukaistettava ja kuvattava. ICT-palvelutuotannon mallintamiseen ja toimintojen yhdenmukaistamisen välineiksi on kehitetty erilaisia prosessimalleja. Palvelukeskustoiminnan etuina pidetään myös sitä, että aiemmin eri yksiköihin hajautunutta asiantuntijuutta voidaan hyödyntää ja syventää paremmin keskittämisen kautta. Palvelukeskustoiminta tarjoaa työntekijöille parempia mahdollisuuksia tiedonvaihtoon, erilaisiin työnkuviin ja ammatilliseen erikoistumiseen.

Tarkastuksessa havaittiin, että eri IT-palvelukeskuksissa on tehty prosessikuvauksia mutta prosessikuvauksien tekemistä ei ole mitenkään oh-

jeistettu, jolloin eri IT-palvelukeskukset ovat tehneet kuvaukset omista lähtökohdistaan.

IT-palvelukeskusten toimiminen eri hallinnonaloilla osaltaan selittää erilaisten käytäntöjen muodostamista. IT-palvelukeskusten erilaisia toimintatapoja tulisi kuitenkin yhdenmukaistaa, jos toimintoja halutaan koota suurempiin kokonaisuuksiin ja edesauttaa yhdenmukaisista toimintatavoista syntyvien mittakaavaetujen muodostumista.

Hallinnon tietotekniikkakeskuksessa prosessikuvauksia tehtiin palvelukeskuksen suunnitteluvaiheessa. Näitä ei ole kuitenkaan saatu jalkautettua toimintaan niin kuin alun perin suunniteltiin.

### 3.1.2 Valtion IT-toiminnan kehittäminen (ValtIT)

Valtiovarainministeriö asetti 23.11.2004 hankkeen valtionhallinnon IT-toimintojen uudistamisen toteuttamiseksi (ValtIT)<sup>33</sup>. Hankkeen tehtävänä oli perustaa IT-johtamisyksikkö, valmistella tarpeelliset säädökset ja huolehtia yksikön toiminnan käynnistämisestä. Hankkeelle asetettiin toimeenpanoryhmä, jonka tehtävänä oli huolehtia johtamisesta ja osahankkeiden yhteen sovittamisesta. Osahankkeita oli neljä:

1. *Talouden ja voimavarojen osahankkeen* tehtävänä oli arvioida ja suunnitella tulo- ja menoarviomenettelyyn sekä muuhun talouden ohjaukseen tarvittavat muutokset valtiovarainministeriön kehittämisosastolle.
2. *Säädösosahankkeessa* oli valmistettava tarvittavat säädösmuutokset.
3. *Yhteiset IT-palvelut osahankkeessa* oli tarkoitus määritellä ja täsmentää yhteisiä palveluja sekä priorisoida, missä järjestyksessä palveluja lähdetään toteuttamaan.
4. *Tiedottamisryhmän* tehtävänä oli valmistella tiedottamissuunnitelma.

*Talouden ja voimavarojen osahankkeen* muistio<sup>34</sup> valmistui 15.2.2006. Tämän työn pohjalta IT-hankelomake sisällytettiin vuoden 2007 budjet-tiohjeisiin<sup>35</sup>.

*Säädösosahankkeen* työryhmä luovutti 3.4.2006 valtiovarainministeriölle alustavan luonnoksen hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi tietohallinnon yhtenäistämisestä<sup>36</sup>. Työryhmä ehdotti samalla, että hallituksen

---

<sup>33</sup> *Hare VM101:00/2004.*

<sup>34</sup> *Talouden ja voimavarojen osahankkeen muistio 15.2.2006.*

<sup>35</sup> *Valtion IT-johtoryhmän kokouspöytäkirja 7.3.2006.*

<sup>36</sup> *Valtiovarainministeriö 2006b.*

esityksen jatkovalmistelu tapahtuisi yhteistyössä eri alojen ja hallinnonalojen asiantuntijoiden kanssa. Laki julkisen hallinnon tietohallinnon ohjauksesta (634/2011) tuli voimaan 1.9.2011 (myöhemmin myös tietohallintolaki).

*Yhteiset IT-palvelut osahankkeessa* valmistui 9.6.2005 ”Valtion yhteiset IT-palvelut” -muistio<sup>37</sup>, jossa on käsitelty nykytilan analyysi, esimerkkejä yhteisistä palveluista ja esitetty hahmotelma yhteisten IT-palveluiden tuottamisen tavoitetilasta. Yhteiset IT-palvelut muistiossa raportoitiin tietohallintojohdolle osoitetun kyselyn ja sitä täydentävän haastattelututkimuksen tulokset. Työtä tukemassa oli BearingPoint Finland Oy (myöhemmin myös BearingPoint). BearingPointille oli annettu toimeksianto toteuttaa valtion tietohallinnon nykytilanteen arviointi valtion yhteisten IT-palveluiden verkoston tehtäväalueesta. Selvitys keskittyi IT-toiminnan johtamismalliin ja tarjottuihin IT-palveluihin. Työn tarkoituksena oli saada kuva valtion IT-toimintojen johtamisen nykytilasta sekä saada kattava tietoaaineisto IT-palveluista tavoitetilan määrittämisen tueksi. Kysely lähetettiin 134:lle organisaation tietohallinnosta vastaavalle henkilölle, ja kyselyn vastausprosentti oli melkein 80 prosenttia. Tulokset osoittivat, että yhteisille palveluille olisi kysyntää etenkin perustietotekniikassa ja tukitoimintojen tietotekniikassa. Tulosten perusteella näkemys valtiotasoisesti yhteisesti tuotettuihin IT-palveluihin oli positiivinen erityisesti tukitoimintojen, asiantuntijapalveluiden ja perustietotekniikan osalta.

Yhteiset IT-palvelut muistiota käsiteltiin valtion IT-johtoryhmän kokouksessa 17.5.2005. Kokonaisuuden hahmottamiseksi palveluja oli jaoteltu, ja niitä oli käyty läpi muutamilla esimerkeillä (ks. liite 6). Pöytäkirjan mukaan luettelo mahdollisista yhteisistä IT-palveluista pidettiin kattavana, joskin mukaan toivottiin otettavan myös joitakin kokonaan uusia IT-palveluja. Lisäksi todettiin, että pitäisi löytää muutama kärkihanke, joiden kanssa edetään, jottei panostus leviäisi liian laajalle. Hankkeella todettiin olevan kiire, sillä useimmilla kehittämisalueilla oli jo hallinnossa hankkeita meneillään.

Yhteisten IT-palvelujen osahankkeen muistossa todetaan, että perustietotekniikassa valtionhallinnon tulisi ValtIT-hankkeen tavoitteiden mukaisesti pyrkiä hyödyntämään yhteistä palvelutuotantoa. Nyt samoja peruspalveluita tuotetaan useassa pienessä yksikössä. Lisäksi mainitaan, että keskittämällä infrastruktuuripalveluita yhteisiin palvelukeskuksiin pystytään tarjoamaan useammalle organisaatiolle parempi käyttö- ja tukipalvelu kustannustehokkaammin. ValtIT-hankkeen kannalta todettiin, että näiden palvelujen tarjoaminen yhteisenä palveluna on vahvasti suositeltavaa.

---

<sup>37</sup>*Yhteiset IT-palvelut osahankkeen muistio 9.6.2005.*

Muistiossa todetaan, että mikäli päädyttäisiin toteuttamaan laajasti IT-palveluita perustietotekniikan, tukitoimintojen tietotekniikan sekä asiantuntijapalveluiden alueilla, muutos palvelutuotannossa koskisi noin 2 000:ta IT-henkilöä ja välillisesti koko valtion henkilöstöä.

#### *Valtion IT-johtoryhmän ja valtion IT-koordinaatioryhmän toiminta*

Valtioneuvoston kanslia asetti 22.11.2004 valtion IT-johtoryhmän.<sup>38</sup> Hankkeen asettamispäätöksen mukaan johtoryhmän keskeisenä tehtävänä on valtion IT-toiminnan uudistuksen käynnistysvaiheessa muun muassa valmistella IT-johtajan valintaa ja IT-johtamisyksikön organisaatiota ja johtaa uudistusprosessin etenemistä muutenkin.

Valtiovarainministeriö asetti 23.5.2005 valtion IT-toiminnan koordinaatioryhmän. Valtionhallinnon IT-toimintojen koordinaatioryhmän tehtävänä oli sovittaa yhteen tietohallintoasioita. Koordinaatioryhmän tehtävänä oli valmistella yhdessä valtionhallinnon IT-toimintojen johtamisyksikön kanssa valtion IT-johtoryhmälle esityksiä valtionhallinnon yhteisiksi IT-palveluiksi ja IT-arkkitehtuuriksi. Koordinaatioryhmän jäsenten tuli vastata siitä, että kehittämissuunnitelmat ja IT-johtoryhmän tekemät päätökset ovat heidän edustamansa hallinnonalan virastojen ja laitosten tiedossa ja edistävät niiden toteutumista omilla hallinnonaloillaan. Samoin koordinaatioryhmän jäsenten tehtävänä on vastata hallinnonalojensa kehitystarpeiden ja keskeisten hankkeiden tiedottamisesta valtion IT-toiminnan johtamisyksikölle.<sup>39</sup>

Valtion IT-johtoryhmän pöytäkirjojen perusteella IT-johtoryhmän kokouksissa keskeisessä osassa on ollut hankkeiden tilanteiden läpikäynti. Kokouspöytäkirjojen mukaan valtion IT-johtamisyksikköön ei saatu henkilöresursseja niin kuin oli suunniteltu. Yhteisten IT-palvelujen raportin lausuntoyhteenvedon luonnoksessa henkilöstön asema oli noussut vahvasti esille. Pöytäkirjan mukaan tätä ei ollut muistiossa käsitelty. Pöytäkirjassa kuitenkin todetaan, että IT-peruspalveluita on tuottamassa hallinnossa noin 2 000 henkilöä ja muutokset tulevat vaikuttamaan heidän tehtäviinsä. Kokouspöytäkirjoista saadun käsityksen mukaan yhteisten palvelujen määrittely koettiin hankalana. Yhteiset IT-palvelut -osahankkeen työ sulautettiin valtion IT-strategiaan ja sen toimintasuunnitelmaan. Valtion IT-johtoryhmän pöytäkirjojen mukaan henkilöresurssien puute on haitannut erityisesti perustietotekniikkaan liittyvän kehittämisohjelman toteuttamista.

---

<sup>38</sup> *Hare VNK005:01/2004.*

<sup>39</sup> *Hare VM034:00/2005. Asettamispäätös 23.5.2005.*

Valtion IT-johtoryhmän kokouspöytäkirjojen mukaan valtion IT-palvelut -yksikön perustamista siirrettiin useamman kerran myöhemmäksi, koska suunnittelu oli kesken. Valtion IT-johtoryhmässä käsiteltiin myös hallinnossa menossa olevia päällekkäisiä hankkeita, mutta näiden suhteen ei tehty mitään linjauksia.

Valtion IT-johtoryhmän 1.2.2008 pidetyn kokouksen pöytäkirjan liitteenä oli muistio ”uusien tuottavuustoimenpiteiden valmistelu valtion tietohallinnossa 16.1.2008”. Kokouspöytäkirjan mukaan asiaa oli tarkoitus käsitellä seuraavassa kokouksessa. Muistion mukaan valtiovarainministeriö oli edellyttänyt uusien tuottavuustoimenpiteiden suunnittelua ohjeessaan ”uusien tuottavuustoimenpiteiden valmistelu 18.12.2007”. Tietohallintoon liittyen oli edellytetty, että valtiovarainministeriö kokoaa mittaluokaltaan 500–1 000 henkilötyövuoden vaikutuksiin johtavat tuottavuustoimenpiteet tietohallinnon kehittämistä.

Muistiossa on todettu, että valtionhallinnossa on päätoimista tietohallintohenkilöstöä 4 285 henkilötyövuotta, ja tästä työpanos perustietotekniikkaan on yhteensä 1 306 henkilötyövuotta. Tietojen perusteella oli alustavasti analysoitu hallinnonalojen keskimääräistä työpanosta yhtä työasema kohti. Mikäli valtionhallinnon perustietotekniikkaan liittyvää IT-työtä keskitetään ja tehostetaan siten, että koko valtionhallinto toimisi yhtä tehokkaasti kuin tehokkaimmat hallinnonalat, voitaisiin analyysin mukaan päästä lähes 300–500 henkilötyövuoden vähennykseen koko valtionhallinnossa. Yhteenvedona muistiossa todettiin, että noin 500 henkilötyövuoden vähennys valtion tietohallinnossa vuosina 2011–2015 asetetaan toiminnan ja suunnitelmien tavoitteeksi. Tavoitteena olisi noin 12 prosentin vähennys nykyisestä IT-henkilöstön määrästä.

Valtion IT-johtoryhmän 13.10.2008 kokouspöytäkirjan liitteenä oli muistio ”Uudet tuottavuustoimenpiteet valtion tietohallinnossa 14.10.2008”. Muistiossa todettiin, että valtionhallinnon tuottavuusohjelma on asettanut valtion IT-toiminnoille tavoitteen vähentää 365 henkilötyövuotta valtion tietohallintotehtävistä vuoteen 2015 mennessä. Peruseriaatteena vähennystoimissa on, että hallinnonalat vastaavat itse tuottavuusohjelman mukaisista henkilöstöjärjestelyistä. Valtion IT-toiminnan johtamisyksikön ja Valtion IT-palvelukeskuksen (VIP) on tarkoitus tukea tavoitteiden saavuttamista tarjoamalla sellaisia IT-ratkaisuja, joita hyödyntäen virastot voivat toteuttaa tehtävänsä henkilöstövähennyksistä huolimatta.

Muistiossa viitataan IT-strategiaan, jossa linjataan, että ”IT-toiminnan voimavarat tullaan virastoissa kohdistamaan ydintoiminnan tietojärjestelmien kehittämiseen ja että perustietotekniikkapalveluiden määrittäminen, hankinta, ohjaus ja laadunvalvonta tuotetaan hallinnon sisällä keskitetysti ja hankitaan pääsääntöisesti kaupallisilta markkinoilta. Hallinnolle järjes-

tetään keskitetty help desk -toiminto ja tarvittava hajautettu lähituki on keskitetysti johdettu.” Muistion mukaan valtiovarainministeriön henkilöstöosaston alustavien selvitysten ja tilastojen mukaan valtionhallinnon tietohallinto- ja IT-henkilöstöä on eläköitymässä 14 prosenttia eli noin 560 henkilöä vuoden 2015 loppuun mennessä nykyisestä noin 4 000 henkilöstä (ml. yliopistot). IT-henkilöstön vähennyksistä tarkempi suunnitelma todetaan tehtävän hallinnonalojen kanssa yhteistyössä maaliskuun 2009 loppuun mennessä. Muistion mukaan hallinnonalakohtaisesti tulee tehdä päätökset oman toiminnan painopistealueista ja suunnitelmat, joilla henkilötyövuosivähennykset saadaan aikaan. Näistä hallinnonalakohtaisista suunnitelmista tehdään valtionhallinnon yhteenveto ja jatkosuunnitelmat. Muistiossa todetaan, että tämän pohjalta käynnistetään hallinnonaloja tukevat toimenpiteet viimeistään kevätkaudella 2009. Näitä toimenpiteitä ovat muun muassa seuraavat:

- valtion yhteisen perustietotekniikkatarjonnan käynnistäminen vuoteen 2012 mennessä
- koulutusohjelman luominen IT-henkilöstön osaamisen uudelleensuuntaamiseksi
- henkilöstön organisatorista liikkuvuutta koskevien periaatteiden muodostaminen.

Muistiossa todetaan lisäksi, että tavoitteena oleva 364 IT-henkilön vähennys (ml. ALKU-hanke) tulee valtion tietohallinnossa panna toimeen hallinnonalojen suunnitelmien mukaisesti vuoden 2015 loppuun mennessä.

Valtioneuvoston kehyspäätöksessä 13.3.2008<sup>40</sup> tietohallintoon kohdistuvina vuoden 2015 loppuun mennessä toteutettavina tuottavuustoimenpiteinä on esitetty kokonaisvähennyksenä 364 henkilötyövuotta.

Valtiontalouden tarkastusvirasto on tarkastanut tuottavuusohjelman toimeenpanoa ja vaikutuksia oikeusministeriön hallinnonalalla<sup>41</sup>. Tarkastuksessa todettiin, että ”Valtion IT-palvelukeskus ei ole vielä kyennyt toimitamaan kaikkia niitä yhteisiä tietopalveluita, esimerkiksi valtionhallinnon yhteistä asiointitiliä, joiden tuottamisesta se on vastuussa koko valtionhallinnolle ja joita oikeusministeriön hallinnonalalla olisi hyödynnetty tuottavuushankkeissa.”<sup>42</sup> Tarkastuskertomuksessa todetaan myös, että ”Oikeushallinnon tietotekniikkakeskukseen on kohdistettu niin sanotun uuden tuottavuusohjelman henkilötyövuosivähennyksiä 13 vuosina 2012–2015. Perusteena tälle on ollut se, että hallinnonalalla ei enää tarvita samaa hen-

---

<sup>40</sup> *Valtioneuvoston päätös valtionalouden kehyksistä 13.3.2008, s. 26, liite 3.*

<sup>41</sup> *VTV 2011. Tuloksellisuustarkastuskertomus 232/2011.*

<sup>42</sup> *VTV 2011, s.115.*

kilötyövuosimäärää, kun Valtion IT-palvelukeskus tuottaa perustietotekniikan palveluja. Nämä palvelut eivät kuitenkaan ole toistaiseksi toteutuneet, ja hallinnonalalla on jouduttu huolehtimaan vielä sellaisestakin palvelutuotannosta ja kehittämistyöstä, joka kuuluu Valtion IT-palvelukeskukselle. Tämä työ on ollut pois substanssijärjestelmien kehittämisestä ja toteutuksesta.”<sup>43</sup>

Tarkastusvirasto on esittänyt tarkastuskertomuksen kannanotoissa, että ”Tietojärjestelmien kehittämisessä ja käyttöönotossa on oikeusministeriön hallinnonalalla ollut yleisesti tunnettuja vaikeuksia. Myös tuottavuusohjelmalle ja tuottavuushankkeille tarpeellisten asianhallinta- ja muiden tietojärjestelmien käyttöönotossa on ollut viivästyksiä ja suunnittelun heikkouksia. Oikeusministeriön hallinnonalalla tähän käytettävissä olevat voimavarat ovat rajalliset ja niihin kohdistuu myös tuottavuusohjelman henkilötyövuosivähennystarpeita. Tietotekniikka ja toimivat tietojärjestelmät ovat osa tuottavuushankkeita ja muutoinkin merkittävä tekijä toiminnassa. Hallinnonalalla käytössä olevat asianhallinta- ja muut tietojärjestelmät ovat osin vanhentuneita ja edellyttävät uusimista. Huolimatta tietohallinnon toimivuuden parantamiseksi aloitetusta kehittämis- ja uudistustyöstä tarkastusvirasto pitää oikeusministeriön tietohallinnon voimavaroja ja toimintaedellytyksiä haasteellisina myös siitä syystä, että Valtion IT-palvelukeskuksen toiminta ei ole vielä saavuttanut sille tarkoitettua laajuutta.”<sup>44</sup>

### *Valtion IT-strategian kehittämisohjelmat*

Valtion IT-johtoryhmän 12.1.2006 pidetyssä kokouksessa esiteltiin edellisessä kokouksessa lausunnonlehteenä lähetettäväksi hyväksytyn valtionhallinnon IT-strategian liitteenä olevia hankekuvauksia ja kärkihankkeita. Kehittämisohjelmat olivat seuraavat: 1) asiakaslähtöiset sähköiset palvelut, 2) yhteentoimivuus, 3) yhteiset tietojärjestelmät, 4) yhtenäiset perustietotekniikkapalvelut ja 5) tietoturvallisuus. Pöytäkirjan mukaan todettiin olevan harmillista, että hankkeiden tuottavuusvaikutuksia ei ole mukana hankekuvauksissa. Samoin todettiin, että toiminnan jatkuvuuden varmistamisen näkökulmaa tulee korostaa ja pitää mielessä kaikissa hankkeissa. Päätettiin, että lausuntopyyntöön alkuun laitetaan lyhyt kappale, jossa kytketään

---

<sup>43</sup> VTV 2011, s.115–116.

<sup>44</sup> VTV 2011, s.170–171.

IT-strategia tuottavuustyöhön. Lausunnoille lähetetyssä IT-strategian<sup>45</sup> kehittämissuunnitelmissa on esitetty kaksitoista kärkihanketta, jotka olivat

1. kansalaisten ja yritysten tunnistaminen
2. sähköisten palvelujen yhteinen alusta
3. yhteiset arkkitehtuurit
4. yhteen toimivat rajapinnat perustietovarantoihin
5. talous- ja henkilöstöhallinnon tietojärjestelmät
6. dokumentinhallinta ja arkisto
7. yhteinen, turvallinen tietoliikenneverkko
8. yhteinen, turvallinen sähköposti ja kalenteri
9. virkamiesten tunnistaminen ja käyttöoikeuksien hallinta
10. tietoturvasuojien vaatimusmäärittely
11. normaaliolojen häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin varautuminen
12. hankesalkun hallinta.

Kärkihankkeet on esitetty strategialuonnoksessa janaaavioina: esitutkimus, toteutus ja käyttöönotto. Samalla hankkeet on myös priorisoitu ajallisesti (janaaaviona ja numeroilla).

Tarkastuksessa havaittiin, ettei priorisointia tukemaan ole kuitenkaan esitetty perusteita hankkeiden toteuttamiseen liittyvistä kustannuksista ja hyödyistä. Tällöin jää epäselväksi, millä perusteilla hankkeiden sisäinen tärkeysjärjestys on arvioitu.

Lausunnon lähetetyssä strategialuonnoksessa todetaan (s. 4), että ”kaikki hankekuvauksissa esitellyt hankkeet ovat isoja kokonaisuuksia. Strategian toimeenpanotyö jatkuu tekemällä kärkihankkeille karkeat kustannus-hyötyanalyysit sekä aikataulut. Jokaisen hankkeen ensimmäisenä vaiheena tehdään esitutkimus, joissa vertaillaan erilaisia toteuttamismalleja, täsmennetään kustannus-hyötyarvioita sekä aikatauluja. Hankkeiden toteuttamispäätökset tehdään esitutkimusten tulosten pohjalta.”

Valtioneuvosto teki 15.6.2006 periaatepäätöksen<sup>46</sup> valtionhallinnon IT-toiminnan kehittämisestä (valtion IT-strategia). Periaatepäätös korvasi valtioneuvoston 2.3.2000 antaman periaatepäätöksen valtionhallinnon tietohallinnon kehittämisestä<sup>47</sup>. Periaatepäätös sisältää valtionhallinnon IT-toiminnan pitkän tähtäimen tavoitetilan, strategiset linjaukset IT-

---

<sup>45</sup> *Hare VM101:00/2005. Luonnos valtionhallinnon IT-strategiaksi liitteineen 13.1.2006.*

<sup>46</sup> *Valtiovarainministeriö 2006a.*

<sup>47</sup> *Valtioneuvoston periaatepäätös valtionhallinnon tietohallinnon kehittämisestä. VM0087:00/02/02/1999.*



toiminnan kehittämisestä ja yhteisen IT-toiminnan ohjausmallin ja kehittämisohjelmat. Valtion IT-strategian tavoitteena ovat

1. tyytyväiset asiakkaat, joustavat palvelut (asiakasnäkökulma)
2. tehokas, turvallinen ja verkottunut hallinto (hallinnon sisäinen tehokkuus).

Strategian toteuttamiseksi esitettiin käynnistettäväksi viisi vuosille 2006–2011 ajoittuvaa kehittämisohjelmaa: asiakaslähtöiset sähköiset palvelut, yhteentoimivuus, yhteiset tietojärjestelmät, yhtenäinen perustietotekniikka ja tietoturvallisuus.

Kehittämisohjelmiin oli määritelty hankkeita. Kussakin hankkeessa oli tarkoitus edetä niin, että aluksi tehdään esitutkimus, jossa selvitetään osaluheen nykytilanne, kokonaisratkaisut, mahdolliset etenemismallit, aikataulut sekä tehdään riski- ja kustannushyötyanalyysit. Lopulliset päätökset hankkeiden toteuttamisesta ja toteuttamistavoista todetaan tehtävän esitutkimusten jälkeen.<sup>48</sup> Periaatepäätöksessä (s. 21) todetaan, että kehittämisohjelmia tuetaan parantamalla IT-toiminnan toimintaedellytyksiä, muun muassa valtion IT-palveluyksikön toiminnan käynnistämällä.

Tarkastuksessa havaittiin, että hankkeiden kustannus-hyötyanalyysien tekeminen oli puutteellista.<sup>49</sup> Useimmissa esitutkimuksissa esitettiin vain karkeita arvioita hankkeen kustannuksista. Useimpien hankkeiden esitutkimusraporteissa ei ole esitetty minkäänlaisia toimintaa kuvaavia volyymlukuja ja tuottavuuden kehittymiseen ja hankkeen tuleviin hyötyihin liittyviä arvoja ja analyysejä.

Valtion IT-strategian periaatepäätöstä koskevan muistion liitteessä on esitetty hyvin alustaviksi todetut arviot kehittämisohjelmien kustannuksista, jotka olivat noin 97 miljoonaa euroa.<sup>50</sup>

### *Valtion yhteiset IT-palvelut*

Tarkastuksessa havaittiin, että uusien, valtion yhteisten IT-palveluiden osalta Kiekua lukuun ottamatta ei ole tehty valtiohallinnon taseisia linjauksia palvelujen käyttöönotosta, mikä on toisaalta mahdollistanut sen, ettei Valtion IT-palvelukeskuksen tarjoamia palveluja ole otettu kattavasti käyttöön valtionhallinnossa.

---

<sup>48</sup> Valtiovarainministeriö 2006a, s. 20.

<sup>49</sup> OECD:n Suomen julkisen hallinnon maa-arvioinnissa on myös kiinnitetty yleisemmin huomiota siihen, että päätösten valmisteluprosesseissa ei ole vakiovaati-  
musta kustannus-hyötyanalyysien laatimiselle (OECD 2010, 24).

<sup>50</sup> Valtiovarainministeriö 2006c.

Tietohallintolaissa (634/2011) on säädetty julkisen hallinnon tietojärjestelmien yhteentoimivuudesta (7 §), tallennettujen tietojen hyödyntämisestä (10 §) ja yhteisten palvelujen käytöstä (11 §).

Tietohallintolain 11 §:n mukaan lain 2 §:n 2 momentin 1–3 kohdassa tarkoitetun viranomaisen on käytettävä tarvitsemiaan sähköisen asioinnin toteuttamisen edellytyksenä olevia sekä asiointipalveluihin liittymistä tukevia yhteisiä tietoteknisiä ratkaisuja. Valtioneuvoston asetuksella voidaan säätää sähköisen asioinnin toteuttamisen edellytyksenä olevista sekä asiointipalveluihin liittymistä tukevista yhteisistä tietoteknisistä ratkaisuisista ja ratkaisujen käytön laajuudesta. Ennen valtioneuvoston asetuksen antamista asiassa on kuultava julkisen hallinnon tietohallinnon neuvottelukuntaa. Tietohallintolain 2 §:n 2 momentin 1 ja 2 kohdassa tarkoitetun viranomaisen on käytettävä tarvitsemiaan yhteisiä perustietotekniikka- ja tietojärjestelmäpalveluja. Valtioneuvoston asetuksella voidaan säätää yhteisesti käytettävistä perustietotekniikka- ja tietojärjestelmäpalveluista ja palvelujen käytön laajuudesta.<sup>51</sup>

Tarkastuksessa havaittiin, että tietohallintolain nojalla ei ole annettu asetuksia.

Valtion IT-strategian ”*tyytyväiset asiakkaat, joustavat palvelut*” -tavoitteen kehittämisohjelmat, näiden konkreettiset hankkeet ja tilanne esitetään taulukossa 2. Vastaavasti taulukossa 3 esitetään ”*tehokas, turvallinen ja verkottunut hallinto*” -tavoitteen kehittämisohjelmat ja näiden konkreettiset hankkeet ja tilanne. Hankkeiden tilannekuvaukset on otettu Valtion IT-palvelukeskuksen (VIP) vuosiraportista vuodelta 2011 ja osin täydennetty muista lähteistä saatavilla tiedoilla. Lisätietoja hankkeiden taustoista esitetään liitteessä 7.

Valtiokonttorin vuosiraportin 2011 mukaan VIA-ratkaisua käytti yhteensä viisi asiakasta. Tavoitteena ollut 60 käyttäjäasiakasta ei toteutunut Kiekun ja Tapion käyttöönottoprojektien viivästymisten vuoksi.

---

<sup>51</sup> Laki julkisen hallinnon tietohallinnon ohjauksesta (634/201), 11 §.

**TAULUKKO 2. Valtion IT-strategian kehittämisohjelmat (tyytyväiset asiakkaat, joustavat palvelut).**

Kehittämisohjelmat	Konkreettiset hankkeet	Tilanne
Asiakaslähtöiset sähköiset palvelut	Asiointitili	Vuoden 2011 lopussa tarjolla kolme palvelua.  Palvelun käyttöön ottaneita kansalaisia 10 000.
	Sähköisen asioinnin alusta	VM keskeytti hankintaprojektin 13.1.2012.
Yhteentoimivuus	Valtiotason arkkitehtuuri (VALTASA)	Hankkeen loppuraportin (21.12.2010) mukaan hankkeen tuottamat lopputulokset eivät ole arkkitehtuurin virallinen versio.  Oli tarve tehdä luonnosversiot julkisen hallinnon kokonaisarkkitehtuurista ja valtionhallinnon kokonaisarkkitehtuurista.  Julkisen hallinnon kokonaisarkkitehtuurin versio 1.0 ja valtionhallinnon yhteinen kokonaisarkkitehtuuri 1.0 on julkaistu Yhteentoimivuuportaaliissa.
	Yhteentoimivuuportaali	Toimii osoitteessa <a href="http://www.yhteentoimivuu.fi">www.yhteentoimivuu.fi</a>
	Integraatoratkaisu (VIA)	Asiakkaita viisi kappaletta.
	Perustietovarantojen käytön kehittäminen (PERA)	Julkishallinnon perustietovarantojen rajapinnat (PERA) -työryhmän loppuraportti valmistui 4.1.2012.  VM:n kirje hallinnolle, jossa viitataan 1.9.2011 voimaan tulleeseen tietohallintolakiin, joka velvoittaa julkisen hallinnon organisaatioita kehittämään tietojärjestelmien yhteentoimivuutta julkisen hallinnon kokonaisarkkitehtuurin linjausten mukaisesti.

*”Tehokas, turvallinen ja verkottunut hallinto”*

Valtion IT-palvelukeskuksen vuosiraportissa 2011 on todettu (tavoitteena), että toteutetaan virastojen ja laitosten jäljempänä lueteltujen palveluiden hallinnonalakohtaisissa käyttöönottosuunnitelmissa vuodelle 2011 kuuluvat osat: Valda, Virtu, VY-verkko, Valtion yhteinen viestintäratkaisu (VyVi) ja valtion yhteinen työasemaratkaisu.

Valtion IT-palvelukeskuksen vuoden 2011 vuosiraportin mukaan käyttöönottosuunnitelmat eivät ole virastotasoisia, joten tarkkoja lukumäärätavoitteita ei ole löydettävissä, mutta Valdan ja Virtun hallinnonaloittaiset käyttöönotot ovat lähteneet liikkeelle suunnitelman mukaisessa järjestyksessä. VY-verkon osalta todetaan, että virastojen tavoitteet ovat osin muuttuneet vuoden aikana, ja se on johtanut joidenkin käyttöönottojen siirtymiseen. Virastojen tarpeiden mukaiset käyttöönotot ja yhteydet on saatu toteutettua kohtuullisen hyvin. Vuosiraportin mukaan 28 viraston liittyminen on saatu päätökseen ja noin kymmenen viraston liittymisprojekti on päättymässä.

Valtionkonttorin vuoden 2011 vuosiraportin mukaan Virtua ollaan liittävässä uusiin palveluihin, muun muassa Tilhaan, Rondo 8 -palveluun ja Kiekuun. Valtion IT-palvelukeskuksen internetsivujen mukaan<sup>52</sup> virastot voivat liittyä Virtu-luottamusverkostoon Rondon ja M2:n osalta. Virtupalvelun operaattorina on CSC–Tieteen tietotekniikan keskus Oy.

Valda- ja VY-verkkohankkeita on tarkasteltu myös palvelukeskusten IT-kehittämishankkeita koskevassa luvussa 3.4.

---

<sup>52</sup> <http://www.valtiokonttori.fi/Public/default.aspx?nodeid=21727>.

**TAULUKKO 3. Valtion IT-strategian kehittämisohjelmat (tehokas, turvallinen ja verkot-  
tunut hallinto).**

Kehittämisohjelmat	Konkreettiset hankkeet	Tilanne
Yhteiset tietojärjestelmät	Kieku-tietojärjestelmä	Käyttöönnotot jatkuvat lokakuuhun 2016 saakka.
	VALDA (asian- ja aiheidenhallinnan tietojärjestelmä)	VM lopetti VALDA-palvelun kehittämisen 8.3.2012.
	Virtu (virkamiehen tunnistuksen luottamusverkko)	Tuotannossa neljälle asiakkaalle (noin 17 000 käyttäjää). Tuotannossa kolme järjestelmää (M2, Rondo 7 ja OKM:n eDuuni).
Yhtenäiset perustietotekniikkapalvelut	Yhteinen, turvallinen tietoliikennetarkaisu (VY-verkko)	Vuoden 2011 loppuun mennessä liittymisprojekti oli saatu valmiiksi 28 virastossa ja näillä virastoilla oli 24 895 käyttäjää.
	Valtion yhteinen viestintätarkaisu (VyVi)	Viestintätarkaisun käyttöönnotot käynnistyivät kesäkuussa 2011 Varastokirjaston ja Valtiokonttorin käyttöönottoprojektilla.
	Valtion yhteinen työasematarkaisu ja käyttäjätuki	Valtiovarainministeriö esitti 7.12.2011 työasemahankkeen ohjausryhmän kokouksessa, että työasemapalvelut rakennetaan ensimmäisenä vaiheena osana valtion toimialariippumattomien ICT-palvelujen kokoamista yhteen palvelukeskukseen.
Tietoturvallisuus	Valtionhallinnon tietoturvallisuuden johtoryhmä (VAHTI)	Tietoturvallisuuden kehittämissuunnitelmassa on käynnistetty kaksi tietoturvallisuusasetuksen täytäntöönpanon yhteishanketta, joihin osallistuu 45 organisaatiota haavoittuvuuskannauspalveluun liittyen ja 50 organisaatiota tietoturvatasoon liittyen. Ns. työkalupakissa on julkaistu kaksi uutta verkko-koulutusmoduulia. Tietoturvapalvelut ovat olleet mukana neljässä VAHTI-ohjehankkeessa.

### 3.1.3 Valtion IT-palvelukeskus (VIP)

#### *Valtion IT-palvelut-yksikön tavoitetila ja toimeenpanosuunnitelma*

Valtion IT-strategiassa (15.6.2006) linjattiin, että valittujen kehittämisohjelmien yleisten toimintaedellytysten tukemiseksi tullaan käynnistämään valtion IT-palveluyksikkö. Valtiovarainministeriö asetti 25.8.2006 hankkeen<sup>53</sup> valtion yhteisten IT-palveluiden toiminnan suunnittelemiseksi. Hankkeen toimikausi oli 1.9.–31.12.2006. Hankkeen tausta-aineistoina olivat valtioneuvoston periaatepäätös IT-toiminnan kehittämisestä 15.6.2006 (Valtion IT-strategia) ja "Valtionhallinnon yhteiset IT-palvelut" työryhmän raportti 9.6.2005<sup>54</sup>. Hankkeen tehtävänä oli suunnitella valtion IT-palvelut-yksikön tavoitetila ja siihen liittyvä toimeenpanosuunnitelma. Hankkeen yhtenä tehtävänä oli suunnitella yksikön tarjoamat palvelut, niiden laatumittarit ja alustavasti kartoittaa niihin liittyvät prosessit. Hankkeessa valmistui 16.3.2007 "Valtion IT-palvelukeskuksen perustaminen, Tavoitetila ja alustava toimeenpanosuunnitelma" -loppuraportti<sup>55</sup>.

Kyseisen loppuraportin mukaan Valtion IT-palvelukeskus toteuttaa osaltaan valtion IT-strategiaa valtion IT-toiminnan johtamisyksikön ohjauksessa. Valtion IT-palvelukeskuksen todetaan vastaavan valtion IT-strategian mukaisten yhteisten tai yhtenäistettyjen IT-palvelujen tuotannon järjestämisestä. Palvelukeskus osallistuu palvelujen esitutkimuksiin ja ottaa vastuun hankkeiden toteuttamisesta ja palvelutuotannosta siten, kuin kehittämis-, palvelu- ja tulossopimuksessa on sovittu. Valtion IT-palvelukeskuksen palveluita oli tarkoitus kehittää ja laajentaa suunnitelmallisesti IT-strategian kärkihankkeiden etenemisen ja niiden tulosten perusteella.

Loppuraportissa todetaan Valtion IT-palvelukeskuksen palvelutarjonnan kehittämisen tapahtuvan aluksi kärkihankkeiden puitteissa. Palveluiden tuottamisessa todetaan noudatettavan yhtenäistä, vaiheittaista kehitysprosessia, jonka aikana arvioidaan eri vaiheissa useaan kertaan palvelun kehityskelpoisuus, asiakastarve ja tuotteistamisen hyödyllisyys, minkä perusteella tehdään päätökset seuraavaan vaiheeseen siirtymisestä tai hankkeen mahdollisesta keskeyttämisestä. Loppuraportin mukaan IT-palvelukeskuksen toiminnan lähtökohtana on valtiokonsernin etu (toimin-

---

<sup>53</sup> Hare VM086:00/2006. *Valtion IT-palvelut – Toiminnan suunnittelu.*

<sup>54</sup> Muistiota käsiteltiin kertomuksen luvussa 3.1.2.

<sup>55</sup> Hare VM086:00/2006. *Valtion IT-palvelukeskus loppuraportti 16.3.2007.*

nan tehostaminen, palveluiden tuottamisen taloudellisuus), asiakaskysyntä, asiakasohjaus sekä maksavat asiakkaat.

Loppuraportissa on hahmoteltu Valtion IT-palvelukeskuksen palvelukarttaa. Ensimmäisessä vaiheessa sen vastuulle suunniteltiin siirtää muiden valtionhallinnon yksiköiden alla olevia valtionhallinnon yhteisiä IT-palveluja. Tämän rinnalla todetaan tuotteistettavan kärkihankkeisiin liittyviä palveluja, joiden kehittäminen muodostaa alkuvaiheessa merkittävän osan IT-palvelukeskuksen tehtävistä. Toisaalta raportissa todetaan, että koska kärkihankkeet ovat kuitenkin vielä esitutkimusvaiheessa ja koska palvelusisällöt muodostuvat kärkihankkeiden tuloksina, ei tässä vaiheessa ole mahdollisuuksia lähteä tekemään yksityiskohtaisia, pitäviä kuvauksia yksittäisistä palveluista. Tulevien palveluiden sisällön todetaan tarkentuvan esitutkimusten valmistumisen jälkeen.<sup>56</sup>

Loppuraportissa todetaan, että valtion IT-strategian yhtenä tavoitteena on hallinnonalojen IT-palvelukeskusten keskittyminen omiin substanssialueisiin. Valtion IT-palvelukeskuksen palveluvalikoiman myötä hallinnonalojen virastot ja myös IT-palveluyksiköt ryhtyvät käyttämään sen tarjoamia yhteisiä palveluja, kuten IT-perustietotekniikkapalveluja. Hallinnonalojen omien ydintoimintojen IT-palveluiden tuotantoa todetaan jatkettavan normaalisti ja hallinnonalojen IT-palveluyksiköiden keskittyvän yhä voimakkaammin ydintoiminnan IT-järjestelmien ylläpitoon ja kehittämiseen. Eri IT-palvelukeskusten ja -yksiköiden palvelujen yhtenäistämisen todetaan olevan edellytyksenä tulevien vuosien yhteisille työasemapalveluille, tukipalveluille ja käyttöpalveluille.<sup>57</sup>

Toisaalta loppuraportissa todetaan, että valtion IT-palveluyksikön toiminnan käynnistymisvaiheessa sen tuottamat yhteiset IT-palvelut ovat yksittäisiä palveluita ja niiden osuus yksikön koko toiminnasta on vähäinen. Valtion IT-johtamisyksiköstä siirtyvien nykyisten kärkihankkeiden arvioidaan tuovan tarjolle uusia palveluja vaiheittain aikavälillä 2008–2010. Hallinnonalojen nykyiset IT-palvelukeskukset tulevat kehittämään lähivuodet omaa perustietotekniikkapalveluiden tuotantotoimintaansa varsinaisen perustoimintansa ohella. Palvelukeskusyhteistyötä aktivoimalla Valtion IT-palvelukeskuksen todetaan tulevan edistämään ja tukemaan perustietotekniikan tuotannon yhtenäistämistä.<sup>58</sup>

---

<sup>56</sup> *Valtion IT-palvelukeskus loppuraportti 16.3.2007, s. 19–20.*

<sup>57</sup> *Valtion IT-palvelukeskus loppuraportti 16.3.2007.*

<sup>58</sup> *Valtion IT-palvelukeskus loppuraportti 16.3.2007, s. 26.*

Edellä kuvatun työn pohjalta valtiovarainministeriö asetti 31.10.2007 hankkeen<sup>59</sup> valtion IT-palvelukeskuksen toiminnan suunnittelemiseksi ja toimeenpanemiseksi siten, että valtion IT-palvelukeskus sijoitetaan Valtiokonttorin yhteyteen maksullista palvelutoimintaa harjoittavaksi erilliseksi nettobudjetoiduksi palveluyksiköksi (Valtion IT-palvelukeskus) ja valtioneuvoston tietohallintoyksikkö (VNTHY) siirtyy osaksi perustettavaa Valtion IT-palvelukeskusta. Hankkeen toimikausi oli 15.10.2007–31.1.2009.

Hankkeen asettamispäätöksessä<sup>60</sup> todetaan, että valtioneuvoston tietohallintoyksikön osalta kiinnitetään erityistä huomiota siihen, että valtioneuvoston ja ministeriöiden valtioneuvoston tietohallintoyksiköltä saamat IT-palvelut eivät tämän muutoksen vuoksi heikkene. Tämän varmistamiseksi valtioneuvoston tietohallintoyksikkö organisoidaan valtion IT-palvelukeskukseen erilliseksi yksiköksi. Valtion IT-palvelukeskus (VIP) vastaa valtion IT-strategian mukaisten yhteisten tai yhtenäistettyjen IT-palveluiden tuotannon järjestämisestä. Hankkeen asettamispäätöksen mukaan tavoitteena on rakentaa valtion IT-palvelukeskuksesta pieni ja ketterä valtion sisäinen (in-house) palveluyksikkö, jonka tehtävänä on valtion yhteisten IT-palveluiden kehittäminen, hankkiminen ja järjestäminen. Valtion IT-palvelukeskuksen todetaan toimivan vastuullaan olevissa hankinnoissa yhteistyössä Hansel Oy:n kanssa.

Hankkeessa tehtiin kevään 2008 aikana Valtion IT-palvelukeskuksen (VIP) liiketoimintasuunnitelma, asiakkuussuunnitelma, palvelutarjontasuunnitelma ja palvelutoiminnan suunnitelma sekä resursointisuunnitelma. Valtion IT-palvelukeskuksen perustamishankkeessa tehdyt suunnitelmat lähetettiin lausunnonle hallintoon heinäkuussa 2008. Valtion IT-palvelukeskuksen sijoittamisselvitykset lähtivät lausunnonle 17.6.2008.

Valtion IT-palvelukeskuksen (VIP) lausunnoille lähetetyssä palvelutarjontasuunnitelmassa todetaan, että Valtion IT-palvelukeskuksen toiminnan alkaessa palvelukeskus tuottaa perustietotekniikkapalveluita ainoastaan valtioneuvoston kanslialle, valtiovarainministeriölle ja ministeriöille. Palvelutarjontasuunnitelman mukaan valtion IT-toiminnan johtamisyksikön johdolla linjataan vuosien 2008–2009 aikana periaatteet perustietotekniikkapalvelujen järjestämisestä muulle asiakaskunnalle.

Lausuntoyhteenvedon mukaan suurin osa lausunnonantajista näki valtion yhteisille perustietotekniikan palveluille olevan kysyntää nopealla ai-

---

<sup>59</sup> *Hare VM101:00/2007. Valtion IT-palvelukeskushanke.*

<sup>60</sup> *Hare VM101:00/2007. Asettamispäätös.*



kävälillä. Nämä perustietotekniikan palvelut eivät kuitenkaan sisältyneet suunnitelmiin muutoin kuin alustavina viittauksina mahdolliseen tarjontaan. Tähän liittyvät linjaukset todettiin valmisteltavan valtiovarainministeriössä keväeseen 2009 mennessä.

Valtion IT-palvelukeskuksen (VIP) liiketoimintasuunnitelmassa todettiin, että IT-palvelukeskuksen tehtävien edellyttämät henkilöresurssit kootaan ensisijaisesti siirroilla eri hallinnonaloilta. Valtioneuvoston IT-palveluita tuottavan henkilöstön eli valtioneuvoston tietohallintoyksikön (VNTHY) oli tarkoitus siirtyä Valtion IT-palvelukeskukseen (VIP) sen toiminnan alkaessa. Perustettavaan palvelukeskukseen suunniteltiin rekrytoitavan valtion sisältä noin 25 henkilötyövuotta ja 5–10 henkilötyövuotta avoimilta markkinoilta. Suunnitelmassa esitettiin Valtion IT-palvelukeskuksen henkilöstömäärän kehitys vuosina 2008–2012 (taulukko 4).

**TAULUKKO 4. Valtion IT-palvelukeskuksen (VIP) henkilöstömäärän (htv) kehitys 2008–2012. (Liiketoimintasuunnitelma.)**

Vuosi	2008	2009	2010	2011	2012
ValtiIT-kärkihankkeista syntyvä toiminta	8	33	36	36	36
VNTHY	38	40	40	40	40
Yhteensä	46	73	76	76	76

Liiketoimintasuunnitelman mukaan vuosien 2008–2009 aikana tehdään päätöksiä valtionhallinnon perustietotekniikan linjauksista ja valtion IT-palvelukeskuksen roolista perustietotekniikan järjestämisessä. Näiden päätösten perusteella Valtion IT-palvelukeskuksen (VIP) henkilöstömäärän arvioitiin asettuvan 200–400 henkilöön ja suunnitelmissa oli toimia useammalla kuin kahdella paikkakunnalla vuoteen 2015 mennessä. Liiketoimintasuunnitelmassa todetaan myös, että Valtion IT-palvelukeskuksen (VIP) henkilöstömäärään vaikuttavia linjauksia ovat muun muassa se, paljonko keskitetään perustietotekniikkapalveluiden tuotantoa, ja se, kuinka paljon ostopalveluita käytetään perustietotekniikan tuottamiseen.

## *Valtion IT-palvelukeskuksen toimintojen sijaintiselvitys*

Vuonna 2008 Valtion IT-palvelukeskuksen toimintojen sijaintiselvityksessä<sup>61</sup> on kuvattu palvelukeskuksen perustamiseen liittyvän toiminnan sijaintiselvityksen valmisteluprosessi, sijaintiselvityksen tulokset sekä valtiovarainministeriön esitys Valtion IT-palvelukeskuksen toiseksi sijaintipaikkakunnaksi Helsingin lisäksi. Valtiovarainministeriön lähtökohtana selvitystä tehtäessä oli, että Valtion IT-palvelukeskuksen toimintaa sijoitetaan Helsingin lisäksi Itä- tai Pohjois-Suomen alueelle. Muistion mukaan Valtion IT-palvelukeskus oli tarkoitus perustaa 2.1.2009 alkaen ja se toimi Valtiokonttorin yhteydessä.

Valtiovarainministeriö esitti sijaintiselvityksen ja lausuntokierroksen tulosten pohjalta, että Valtion IT-palvelukeskuksen toiminta sijoitetaan Helsingin lisäksi Lappeenrantaan. Valtion IT-palvelukeskuksen toiminnan perustaa ja lähtökohtia esiteltiin alueellistamisen koordinaatioryhmälle joulukuussa 2007. Tämän jälkeen laadittiin kartoitus siitä, mitä sijaintipaikkakuntavaihtoehtoja sisällytetään tarkempaan toiminnan sijaintiselvitykseen. Kartoituksen tulokset on esitetty valtiovarainministeriön 8.3.2008 laatimassa muistiossa, joka on käsitelty alueellistamisen koordinaatioryhmässä 10.3.2008. Kartoituksen tuloksena mahdollisiksi ja arvioitaviksi sijaintivaihtoehtoiksi määritettiin seuraavat paikkakunnat: Joensuu, Kajana, Kuopio, Lappeenranta ja Oulu.

Perustelumuistion<sup>62</sup> mukaan valtiovarainministeriön tarkoituksena oli, että kaikki Valtion IT-palvelukeskuksen tehtävät organisaatioyksiköstä ja tehtävästä riippumatta voivat sijaita kummallakin toimintapaikkakunnalla; tärkeimpänä tekijänä yksittäisen tehtävän sijoittamisessa pidettiin henkilöresurssin saatavuutta. Tämän lisäksi sijoittamisessa huomioitiin tehtävän mahdollinen paikkariippuvuus ja toiminnan johdettavuus.

Perustelumuistiossa todetaan, että valtioneuvoston IT-palveluihin sekä muihin valtiovarainministeriöstä Valtion IT-palvelukeskukseen siirtyviin tehtäviin sovelletaan periaatetta, että ne sijaitsevat Helsingissä. Kun näihin liittyviin tehtäviin tapahtuu luonnollista poistumaa, arvioidaan tehtävän sijoittamispaikka tilannekohtaisesti. Uusien tehtävien sijoittamisessa ratkaisevaa on resurssien saatavuus rekrytoitaessa valtionhallinnon ulkopuolelta ja valtion sisäisissä rekrytoinneissa henkilön halukkuus siirtyä toiselle paikkakunnalle tai siirtyä työssäkäyntialueella Valtion IT-palvelukeskuksen palvelukseen. Periaatteena on, että valtion sisäisen rek-

---

<sup>61</sup> Valtiovarainministeriö 2008b. *Valtion IT-palvelukeskuksen toimintojen sijaintiselvitys. Perustelumuistio. 20.8.2008.*

<sup>62</sup> Valtiovarainministeriö 2008b.

rytoinnin kautta Valtion IT-palvelukeskukseen siirtyvä henkilöstö voi haakeutua kumpaankin sijaintipaikkaan. Rekrytointitoimenpiteet valtionhallinnon ulkopuolelta suunnataan ensisijaisesti alueelliseen toimipisteeseen. Alueellisen toimipisteen henkilömäärän arvioitiin kasvavan vuoteen 2012 mennessä noin 20 henkilöön, ja hyvässä resurssien saatavuustilanteessa toiminta voi kasvaa nopeamminkin ja tavoitekokoja suuremmaksi. Valtiovarainministeriön tarkoituksena oli antaa Valtion IT-palvelukeskuksen toimivalle johdolle riittävä liikkumavapaus resurssien sijoittamisessa mutta varmistaa kuitenkin se, että henkilövolyymi kasvaa alueellisella sijaintipaikkakunnalla nopeasti toimintakykyiseksi ja vähintään edellä esitettyyn kokoluokkaan.<sup>63</sup>

Valtion IT-palvelukeskus perustettiin vuoden 2009 alusta Valtiokonttorin yhteyteen. Valtion IT-palvelukeskuksen toiminta on keskittynyt Helsinkiin ja Lappeenrantaan (liite 5). Vuoden 2011 lopussa Helsingin toimipaikassa henkilötyövuosien määrässä laskettuna oli 73 työntekijää ja Lappeenrannassa 22.

### 3.1.4 Aluehallinnon tietohallintopalveluyksikkö (AHTi)

#### *TE-keskusten tietohallinnon kehittämispalvelut -yksikkö*

Työ- ja elinkeinokeskusten (myöhemmin TE-keskus) tietohallinnon kehittämispalvelut -yksikkö (THKP) perustettiin syksyllä 2003 siirtämällä kauppa- ja teollisuusministeriöstä Mikkeliin TE-keskusten yhteiset tietohallintotehtävät henkilöstöineen sekä tietohallinnon kehittämisen koordinointi. Yksikkö oli itsenäinen TE-keskusyksikkö, jonka tehtävänä oli vastata TE-keskusten toiminnan ja palvelujen kehittämisestä tietotekniikkaa ja tietoverkkoja hyödyntäen. Yksikkö toimi valtakunnallisesti hajautevasti palvelemalla yli kymmentä henkilöä (kehitysyksikkönä) sekä koordinoimalla noin neljääkymmentä, viiteentoista eri TE-keskukseen sijoitettua tietohallintotehtäviä hoitavan henkilön toimintaa. Yksikkö palveli TE-keskusten lisäksi työvoimatoimistoja, muita TE-keskusministeriöitä sekä jonkin verran myös muita virastoja ja hallinnonaloja. Yhteistyön alueilla todettiin olevan laajenemassa.<sup>64</sup>

---

<sup>63</sup> Valtiovarainministeriö 2008b.

<sup>64</sup> Valtioneuvoston kanslia 2004b, s. 182.

## *Aluehallinnon tietojärjestelmätyöryhmä*

Aluehallinnon uudistamishankkeen<sup>65</sup> ohjausryhmä asetti 22.5.2008 aluehallinnon tietojärjestelmäryhmän<sup>66</sup> valmistelemaan ehdotukset uusien aluehallintoviranomaisten IT-palveluiden toteuttamisesta. Tavoitteena oli tehdä suunnitelma tarvittavista toimenpiteistä ja esitys toteutushankkeen organisoinnista, resursseista ja rahoituksesta, jotta uusilla valtion aluehallintoviranomaisilla olisi vuoden 2010 alussa käytössään tarvitsemansa tietohallintopalvelut. Työryhmän tehtävänä oli tehdä ehdotukset uusien aluehallintoviranomaisten IT-palveluiden toteuttamismallista.

Aluehallinnon uudistamishankkeen väliraportissa vuonna 2008 linjattiin uusien organisaatioiden tietohallinnon tavoitteita. Väliraportissa todettiin, että muodostettaessa uusia aluehallintovirastoja yhdistetään nykyisten toimijoiden tietohallinnot. Ensi vaiheessa ehdotettiin tehtäväksi vain välttämättömimmät ratkaisut, kuten sähköpostien yhdistäminen ja yhteisten verkkosivujen avaaminen. Jatkovalmistelussa todetaan olevan syytä selvittää, mitä kaikkia tietojärjestelmiä on käytössä, ja arvioida niiden tilanne. Uudistuksen todetaan tarjoavan myös mahdollisuuden yhtenäistää infrastruktuuria. Esimerkiksi on nostettu tietoliikenne, sillä siinä on useita päällekkäisiä maan kattavia tietoliikenneverkkoja. Väliraportin mukaan useimmilla yhtenäistettävillä alueilla on valtioneuvoston periaatepäätöksen mukaiset kärkihankkeet. Niiden tuloksia on raportin mukaan syytä hyödyntää uudistuksessa. Raportissa todetaan lisäksi, että uusien virastojen tietohallinto voidaan keskittää vuoden 2009 alusta perustettavaan Valtion IT-palvelukeskukseen.<sup>67</sup>

## *Uuden aluehallinnon tietojärjestelmätyöryhmän raportti*

Uuden aluehallinnon tietojärjestelmätyöryhmän raportti valmistui 31.10.2008. Raportissa on kuvattu nykytilaa ja tavoitetilaa sekä esitetty siirtymäsuunnitelma. Lähtötilanteen mukaan aluehallintovirastoissa työskenteli vajaat 6 200 koko- ja osa-aikaista henkilöä, joista 177 oli päätoimisia tietohallintohenkilöitä. Luvussa olivat mukana työ- ja elinkeinotoimistojen 22 IT-henkilöä, jotka sijoittuvat perustettavaan Alue ICT-yksikköön. Perustietotekniikan työpanos oli 85 henkilötyövuotta, josta päätoimisten tietohallintohenkilöiden työpanos oli arviolta 70–75 henkilötyövuotta. Nämä olivat pääosin lääninhallituksissa, TE-keskuksissa, Ym-

---

<sup>65</sup> *Hare VM016:00/2008. Aluehallinnon uudistamishanke.*

<sup>66</sup> *Hare VM016:12/2008. Uuden aluehallinnon tietojärjestelmätyöryhmä.*

<sup>67</sup> *Valtiovarainministeriö 2008c, s. 126.*

päristölupavirastoissa ja tiepiireissä työskenteleviä IT-henkilöitä. Raportin mukaan Ympäristölupavirastoissa ja tiepiireissä kaikki tietohallintotehtävät hoidettiin muun työn ohella.<sup>68</sup>

Raportissa ehdotettiin, että sekä Alluilla että Elluilla<sup>69</sup> tulisi olemaan yksi tietohallinto, joka olisi suhteellisen pieni ja keskittyisi tietohallintopalvelujen tilaamiseen ja niiden sovittamiseen virastojen tarpeisiin. Raportissa todettiin, että valtiolle on rakentumassa Valtion IT-palvelukeskus (VIP), joka aloittaa toimintansa vuoden 2009 alusta ja joka vastaa valtion IT-strategian mukaisten yhteisten tai yhtenäistettyjen IT-palvelujen tuotannon järjestämisestä. Tämän linjauksen mukaisesti todettiin, että perustietotekniikkapalvelut on tarkoituksenmukaisinta tilata soveltuvin osin Valtion IT-palvelukeskukselta siirtymäsuunnitelman mukaisesti. Raportin mukaan (s. 46) TE-keskuksille sekä työ- ja elinkeinotoimistoille oltiin perustamassa yhteistä AlueICT-yksikköä. Yksikköön kuuluvat henkilöt (noin 80) toimivat TE-keskuksissa ja työ- ja elinkeinotoimistoissa ympäri maata. Raportin mukaan aluehallinnon tietohallintopalvelut -yksikkö olisi luontevaa perustaa tämän pohjalta. Tietohallintopalvelut-yksikön ehdotetaan toimivan joko Ellun tai Allun yhteydessä, ja henkilöstö voisi toimia hajautetusti eri puolilla maata. Tietohallintotehtävissä työskenteli Allu- ja Ellu-virastoihin kuuluvasta henkilökunnasta yhteensä 177 henkilöä. Perustietotekniikkapalvelujen tuotannon työpanoksen todetaan olevan 85 henkilötyövuotta. Allujen ja Ellujen tietohallintoyksikön koko arvioidaan olevan molemmissa 10–15 henkilöä. Muu henkilöstö (140–150) sijoittuisi aluehallinnon tietohallintopalvelut -yksikköön, joka palvelisi noin 10 000:ta työntekijää Elluissa, Alluissa ja TE-toimistoissa.<sup>70</sup>

Tietojärjestelmätyöryhmän raportissa eroteltiin *tietohallinto* ja *IT-palvelut*. IT-palvelut jaettiin edelleen alaryhmään: *ydintoimintaa tukevat tietojärjestelmät ja perustietotekniikkapalvelut* (s. 27). Perustietotekniikkapalveluista todetaan, että niitä tuotetaan aluksi yhteisessä aluehallinnon tietohallintopalvelut-yksikössä mutta niitä keskitetään vaiheittain Valtion IT-palvelukeskukseen (VIP) sitä mukaa, kun Valtion IT-palvelukeskus kykenee palveluita tarjoamaan ja tuottamaan. Perustietotekniikan osa-alueiksi raportissa on hahmoteltu seuraavat:

- palvelinten käyttöpalvelut, kapasiteettipalvelut, lähiverkkopalvelut, tietoliikennepalvelut, puhepalvelut, yleissovellukset ja alustat, työ-

---

<sup>68</sup> Valtiovarainministeriö 2008d, s. 6–7.

<sup>69</sup> Raportin valmistumishetkellä aluehallinnon uudistushankkeessa uusien viranomaisten työnimet olivat Allu (myöhemmin AVI) ja Ellu (myöhemmin ELY-keskus).

<sup>70</sup> Valtiovarainministeriö 2008d, s. 33.

asemapaalvelut, työryhmäpalvelut, lisenssihallinta, käyttäjätukipalvelut, IT-koulutuspalvelut ja tunnus- ja käyttöoikeuspalvelut.<sup>71</sup>

Aluehallinnon tietojärjestelmätyöryhmä teki esitykset muun muassa IT-toiminnan organisoinnista ja käynnistettävistä projekteista, joista yksi oli aluehallinnon tietohallintopalvelut -yksikön perustamisprojekti. Projekti asetettiin ajalle 17.1.2009–29.1.2010.<sup>72</sup> Projektin tavoitteena oli käynnistää elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten ja aluehallintovirastojen yhteisen Aluehallinnon tietohallintopalveluyksikön toiminta vuoden 2010 alusta tietojärjestelmätyöryhmän loppuraportin linjausten mukaisesti.

AlueICT-palveluyksikkö perustettiin Etelä-Savon TE-keskuksen yhteyteen 1.1.2009 lukien. Sen tehtävänä oli tuottaa keskitetysti tietohallinnon tuki- ja kehittämispalveluita TE-keskuksille ja TE-toimistoille. Edellä mainituissa virastoissa IT-tehtävissä työskentelevä henkilöstö siirtyi yksikön palvelukseen vuoden 2009 aikana. Yksikön henkilöstö työskenteli entisissä toimipaikoissaan TE-keskusten ja TE-toimistojen yhteydessä eri puolella maata. Samalla Etelä-Savon TE-keskuksessa vuodesta 2003 alkaen toimineen TE-keskusten tietohallinnon kehittämispalvelut -yksikön toiminta lakkasi ja myös sen tehtävät ja henkilöstö siirtyivät perustettuun yksikköön. Palveluyksikön henkilöstömäärä oli toimintavuoden 2009 lopussa 85 henkilöä. Vuosi 2009 oli Alue ICT-yksikön ensimmäinen ja viimeinen toimintavuosi, ja sen perustaminen oli välivaihe kohti ALKU-hankkeessa määriteltyä Aluehallinnon tietohallintopalveluyksikön perustamista.<sup>73</sup>

#### *Aluehallintovirastot, ELY-keskukset ja tietohallintopalveluyksikkö*

Aluehallintovirastot (myöhemmin myös AVI) aloittivat toimintansa 1.1.2010. Niiden toimintaa säätelevät aluehallintovirastoista annettu laki (896/2009) ja asetus (906/2009). Aluehallintovirastoja on Manner-Suomessa kuusi. Aluehallintovirastot hoitavat aiempien lääninhallitusten, ympäristölupavirastojen, alueellisten ympäristökeskusten ja työsuojelupiirien lupa-, valvonta- ja oikeustehtäviä. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset (jäljempänä myös ELY-keskukset) perustettiin 1.1.2010. Niiden toimintaa säätelevät elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista annettu laki (897/2009) ja asetus (910/2009). Keskuksiin on koottu entisten TE-keskusten, alueellisten ympäristökeskusten, tiepiirien sekä lääninhallitus-

---

<sup>71</sup> Valtiovarainministeriö 2008d, s.37–39.

<sup>72</sup> Hare VM016:12/2008.

<sup>73</sup> Etelä-Savon TE-keskuksen toimintakertomus vuodelta 2009, s. 3 ja 22.

ten liikenne- ja sivistysosastojen tehtäviä ja palveluita. ELY-keskuksia on viisitoista. ELY-keskusten alaisina toimii paikallishallinnon viranomaisina työ- ja elinkeinotoimistoja<sup>74</sup>.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista annetun asetuksen (1539/2011) 28 §:n mukaan Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksilla, työ- ja elinkeinotoimistoilla, aluehallintovirastoilla sekä maistraateilla on yhteinen tietohallintopalveluyksikkö Etelä-Savon elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksessa.

Vuoden 2011 lopussa Aluehallinnon tietohallintopalveluyksiköllä oli toimintaa 22:lla eri paikkakunnalla. Eniten henkilöitä on Helsingissä, Vaasassa ja Tampereella (liite 5). Noin 10 henkilön ryhmiä on Mikkelissä, Oulussa, Turussa, Jyväskylässä ja Kuopiossa. Palvelukeskuksen palveluksessa on yksittäisiä henkilöitä viidellä eri paikkakunnalla.

Aluehallinnon tietohallintopalveluyksikön toiminnallisen tulossuunnitelman (vuosi 2012) mukaan toimintaa on kehitetty ISO 20 000- ja ITIL-standardien ja -prosessien mukaisesti. Aluehallinnon tietohallintopalveluyksiköllä on yksi asiakaspalvelupiste (service desk), joka on käyttäjäasiakkaiden ensikontakti kaikissa IT-ongelmissa ja palvelupyynnöissä<sup>75</sup>.

### 3.1.5 Hallinnon tietotekniikkakeskus (Haltik)

#### *Poliisin tietohallintokeskus*

Poliisin tietohallintokeskus (PTHK) perustettiin sisäasiainministeriön 9.12.1999 tekemällä päätöksellä 1.1.2000 lukien. Sen tehtävänä oli tuottaa poliisin tarvitsemat tietotekniset palvelut sekä vastata sille säädetyistä tehtävistä tai määräytyistä poliisin tietojärjestelmiä ja rekistereitä koskevista tehtävistä. Päätöksen mukaan Poliisin tietohallintokeskus toimisi keskusrikospoliisin tulosityksikkönä enintään kahden vuoden siirtymäajan.<sup>76</sup>

Atk-tukipalvelujen osalta koko sisäasiainministeriön hallinnonalan sisäisen tukipalvelun luomista ehdotettiin sisäasiainministeriön hallinnonalan tietohallinnonalan tietohallintostrategiassa vuonna 2001. Strategiassa ehdotettiin, että Poliisin tietohallintokeskuksesta kehitettäisiin lähivuosina myös hallinnonalan muille organisaatioille atk-tukipalveluita tuottava yksikkö.<sup>77</sup>

---

<sup>74</sup> Laki elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista (897/2009), 13 §.

<sup>75</sup> Valtiovarainministeriö 2011b, 25–26.

<sup>76</sup> HE 19/2002 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi poliisin hallinnosta annetun lain ja poliisin henkilörekistereistä annetun lain 5 §:n muuttamisesta.

<sup>77</sup> Sisäasiainministeriö 2001, s. 15.

Sisäasiainministeriön hallinnonalan tuottavuusohjelmassa<sup>78</sup> tietohallintokeskuksen osalta on todettu, että tarkoituksena on perustaa hallinnonalan tietohallintokeskus (ml. rajavartiolaitos) nykyisen poliisin tietohallintokeskuksen pohjalta. Poliisin tietohallintokeskuksen henkilöstömäärän todetaan olevan aluetoimipisteet ja määräaikaisten työntekijät mukaan lukien noin 160 henkilöä. Kun PTHK:n lyhyellä aikavälillä tarvitsemat henkilöstöresurssit saadaan kuntoon, hallinnonalan tietohallintoväkeä arvioidaan pystyttävän vähentämään noin 25 henkilöä vuoteen 2011 mennessä.

### *Hallinnonalan yhteisen tietohallinnon palvelukeskuksen selvitys*

Sisäasiainministeriö asetti 22.11.2005 työryhmän, jonka tehtävänä oli 28.4.2006 mennessä laatia selvitys ja esitykset siitä, kuinka nykyisen Poliisin tietohallintokeskuksen pohjalta voidaan perustaa sisäasiainministeriön hallinnonalan yhteinen tietohallintokeskus. Työryhmän valmistuneessa selvityksessä<sup>79</sup> esitettiin IT-toimintojen rakenteen tavoitetilamalli, jossa erotettiin tilaaja-tuottajamallin mukaisesti johtamista ja päätöksentekoa tukevat palvelut niistä peruspalveluista, jotka olisi mahdollista tuottaa ja hankkia keskitetysti. IT-toiminnoista keskitettäväksi ehdotettiin ns. yhteiset palvelut, joissa on saavutettavissa keskittämällä suuri volyyymi. Näiden todettiin olevan myös sellaisia palveluja, joita voidaan toimittaa samansäältäisinä kaikille asiakkaille ja joiden tuottamiseen liittyvä osaaminen kannattaa keskittää ja pitää yllä vain yhdessä paikassa. Palvelukeskuksen lähtökohtana oli tuottaa perustietotekniikkapalveluja.

Selvitysraportin mukaan *perustietotekniikkapalveluja* ovat työasemata-son elinkaari- ja palvelut, jotka kattavat hankinnan, toimituksen, asennuksen, ylläpidon, käyttäjähallinnan ja -tuen, uudelleenasetukset ja poistot sekä laitteiden tietoturvallisuuden ja virustorjunnan. Tämän lisäksi on tarkoitus tarjota tietoliikennepalvelut, hallinnonalan yhteiskäyttöisten järjestelmien ylläpitopalvelut sekä käyttöpalveluja. Palveluiden tuottamisessa todetaan otettavan huomioon ValtIT:n linjaukset<sup>80</sup> ja ValtIT:n puitteissa tuotettavat palvelut tulevaisuudessa. Esimerkiksi tietoliikennesopimusten todetaan voivan tulevaisuudessa siirtyä ValtIT:n piiriin.

---

<sup>78</sup> *Sisäasiainministeriön tuottavuusohjelma 12.10.2005, 10–11.*

<sup>79</sup> *Selvitysraportti "Poliisin tietohallintokeskuksesta hallinnonalan yhteinen tietohallinnon palvelukeskus", 28.4.2006.*

<sup>80</sup> *Valtionhallinnon IT-toimintojen uudistamishanketta (ValtIT) käsiteltiin luvussa 3.1.2.*



Selvitysraportin mukaan vuonna 2005 sisäasiainministeriön hallinnonalalla tietohallintotehtäviin käytettiin 406 henkilötyövuotta, josta 203 henkilötyövuotta käytettiin tietotekniisiin peruspalveluihin, 70 henkilötyövuotta ydintoiminnan tietojärjestelmiin ja 39 henkilötyövuotta yhteisiin alustoihin. Asiantuntijapalveluihin käytettiin 50 henkilötyövuotta.

Keskittettäville palveluille on selvityksessä esitetty kolme eri organisointivaihtoehtoa: palvelutuotanto voidaan organisoida virtuaalisesti, yhteistyö palveluissa perustuu sopimuksiin tai palvelukeskus tuottaa määritellyt IT-palvelut. Lopullisen mallin todetaan voivan olla myös mallien yhdistelmä.

Selvityksessä todettiin, että tehokkain organisointimalli keskittettäville palveluille on palvelukeskusmalli. Selvityksen mukaan tietohallinnossa keskittämällä on saavutettu hyötyjä tietohallinnon perusprosessien tuotannossa ja tiettyjen, kuten tietoturvaan liittyvien, tehtävien osaamista keskittämällä. Palvelukeskusmallin on todettu tuovan IT-toiminnassa merkittäviä hyötyjä laadun parantamisessa, henkilöstön tyytyväisyydessä ja resurssien uudelleen kohdentamisessa. Työryhmä ehdotti, että palvelukeskukseen kootaan hallinnonalan yhteiset peruspalvelut, joille on luonteenomaista suuri volyymi, tehokkuuden tärkeys, suorituksen toistuvuus, suorituksen helppo mittaus, pysyvät asiakasvaatimukset sekä palveluspesifiset osaamisvaatimukset.<sup>81</sup>

Palvelukeskuksen toteutukselle ehdotettiin kahta vaihtoehtoista toteutus-tapaa:

- Vaihtoehdossa A lähtökohtana on nykyinen Poliisin tietohallintokeskus (PTHK), jonka palvelutarjontaa ja toimintamallia laajennetaan ja täsmennetään vastaamaan asetettuja tehtäviä. Käytännössä palvelukeskuksen tehtäväksi annetaan tuottaa tietotekniikan peruspalveluita hallinnonalan virastoille ja tehtävien vaatimat resurssit osoitetaan palvelukeskukselle joko palvelusopimusten kautta tulorahoituksena tai siirtymävaiheessa henkilöstö- ja määräraharesursseina.
- Vaihtoehdossa B perustettaisiin uusi toimija, johon siirretään perustietotekniikkapalvelut PTHK:sta, lääninhallituksista ja muista hallinnonalan virastoista siinä laajuudessa, kuin sen katsotaan erillisessä toteutusprojektissa tarkoituksenmukaiseksi. Selvityksen tekohelellä peruspalvelutehtäviä teki yli 60 prosenttia tietohallintohenkilöstöstä.

Työryhmä näki vaihtoehdon A realistisempänä toteuttaa, vaikkakin todetaan, että vaihtoehdossa B uuden viraston organisaatio- ja ohjausmalli olisi selkeämpi ja ehkä helpompi toteuttaa.

---

<sup>81</sup> *Selvitysraportti "Poliisin tietohallintokeskuksesta hallinnonalan yhteinen tietohallinnon palvelukeskus", 28.4.2006, s. 28.*

Selvityksessä ehdotettiin, että palvelukeskus vastaa perustietotekniikan palveluista ja että palvelutuotanto voi tapahtua palvelukeskuksen omana työnä tai palvelukeskus voi toimia palveluintegraattorina, joka hankkii ja kanavoi markkinaehtoisia palveluita. Asiakkaan palvelutarpeista lähtien palvelukeskus voi tuottaa palveluita joko keskitetysti tai hajautetusti. Aloitusvaiheessa enemmistö peruspalveluhenkilöstöstä toimisi asiakkaiden toimipaikkojen sijaintipaikkakunnilla. Järjestelmien ja käyttöympäristön vakioinnilla ja muulla standardointityöllä voidaan pidemmällä aikavälillä todennäköisesti selviytyä vähemmällä paikan päällä annettavalla tukipalvelulla, ja eri asiakkaiden tuen voivat hoitaa aikaisemmin eri organisaatioon kuuluneet virkamiehet. Tavoitetilassa myös turvaklusterin palveluiden ehdotettiin kuuluvan palvelukeskuksen palveluvalikoimaan.<sup>82</sup>

### *SMTTK-hanke*

Sisäasiainministeriö asetti 1.10.2006 hankkeen sisäasiainministeriön hallinnonalan yhteisen tietotekniikkakeskuksen perustamiseksi<sup>83</sup>. Hankkeen perustamisasiakirjassa on tuotu esille seuraavat:

- Kohta 7: ”Toiminnan kehittäminen ja palvelujen tehokas ylläpito edellyttää jatkossa vakioitujen toiminta- ja tuotantomallien käyttöönottoa. Tässä voidaan käyttää pohjana niin kutsuttua ITIL-mallia, jonka perusosien mukaisesti määritellään tapahtumien, ongelmien, muutosten, kokoonpanon ja palvelutason hallinta. Aluksi tulee toteuttaa hallinnonalan yhteinen, vakioitu työasemaympäristö ja sen tukipalvelut.”
- Kohta 8: ”Keskeistä on määritellä se, mitkä palvelut tuotetaan keskuksen toimesta, mitkä hankitaan ulkoistettuina palveluina ja miltä osin käytetään valtionhallinnon yhteisiä IT-palveluita. Kuvauksen tulee kattaa vähintään ne palvelut, jotka keskuksen on tarkoitus tuottaa työasematukipalveluiden lisäksi hallinnonalalle. Näiden palveluiden palvelu-, kehitys- ja ylläpitoprosessit on myös kuvattava. Palvelut on oltava kuvattuna vuoden 2007 loppuun mennessä.”
- Kohta 9: ”ITIL-mallin mukaiseen tapahtuman hallintaan liittyvän hallinnonalan yhteisen Service Deskin (SD) perustaminen siten, että se kykenee palvelemaan koko hallinnonala keskitetysti. Ensimmäisessä vaiheessa SD:n tulee tarjota ainakin työasemien tuki- ja ongelmanratkaisupalvelut.”

---

<sup>82</sup> *Selvitysraportti ”Poliisin tietohallintokeskuksesta hallinnonalan yhteinen tietohallinnon palvelukeskus”, 28.4.2006.*

<sup>83</sup> *Hare SM071:00/2006.*

Hankkeen loppuraportin mukaan<sup>84</sup> toteuttamiseksi asetettiin viisi projektia:

1. hallintoprojekti (vaihe 1: projektisuunnitelma, vaihe 2: suunnittelu, valmistelu ja toimeenpano, vaihe 3: valmistella ja tehdä esitykset tulossuunnitelmasta, vaihe 4: valmistella lakimuutokset, vaihe 5: valmistella palvelusopimusmallit, vaihe 6: valmistella talousarvio 2008)
2. toiminnallinen projekti (vaihe 7: toiminta- ja tuotantomallien käyttöönotto, vaihe 8: palveluiden määrittely ja kuvaaminen, vaihe 9: ITIL-mallin mukaisen tapahtuman hallintaan liittyvän hallinnonalan yhteisen Service Deskin perustaminen)
3. tietoturva projekti, (vaihe 10: määrittelee tietotekniikkakeskuksen palvelutuotannon tietoturvallisuuden reunaehdot)
4. laaturyhmä (vaihe 11: varmistaa hankkeen ja projektien sisäinen laatu työ)
5. hankkeen projektien päättäminen (vaihe 12: siirtää hallitusti tehtävät ja tuotokset hankkeelta aloittavalle keskukselle).

Alaprojektien tuotokset, keskeisimmät ongelmat, vastuunjako, siirtosuunnitelma ja huomioitavat asiat siirtymäkaudella on raportoitu hankkeen loppuraportissa.<sup>85</sup> Loppuraportissa (s. 4) on todettu, että "Hankkeen keskeisenä tavoitteena oli uudistaa ja yhtenäistää nykyisiä tietohallintoprosesseja sekä luoda hallinnonalan käyttöön uusia keskitetysti tuotettuja palveluita. Toimintatapojen yhtenäistäminen mahdollistaa myös palvelutason paranemisen. Toimenpiteiden avulla arvioidaan saavutettavan kokonaiskustannuksiltaan 15–20 prosentin säästö vuoteen 2011 mennessä tietoteknisten peruspalveluiden osalta vuoden 2006 tilanteeseen verrattuna."

Tarkastuksessa havaittiin, ettei säästöjen toteutumisesta ole esittänyt tietoja. Tarkastuksessa Hallinnon tietotekniikkakeskuksessa tehtyjen haastattelujen mukaan kustannussäästöjä on vaikea arvioida, kun toimintaympäristö muuttuu koko ajan. Toisaalta tietoturva vaatimukset aiheuttavat lisävaatimuksia ja lisätöitä, jolloin kustannusten vertailu ennen ja jälkeen on mahdotonta, koska palvelun sisältö on muuttunut. Hallinnon tietotekniikkakeskuksen mukaan se on muun muassa pystynyt pienentämään lisenssi- ja hallintakustannuksia ja tietoliikennekustannuksia keskittämisen kautta. Näiden lisäksi on onnistuttu vähentämään paikkakuntien määrää (45:stä 30:een) ja onnistuttu lisäämään IT-osaamista. Haastattelussa tuli esiin se, että hallinnon jatkuvat muutoshankkeet eivät mahdollista toiminnan vakiinnuttamista ja toiminnan kehittymisen seuraamista ajassa. Esimerkiksi

---

<sup>84</sup> *Sisäasiainministeriö 2008.*

<sup>85</sup> *Sisäasiainministeriö 2008.*

juuri kun Poliisin tietohallintoyksikkö oli saatu toimivaksi, laajennettiin toimintaa perustamalla Hallinnon tietotekniikkakeskus. Nyt kun Hallinnon tietotekniikkakeskuksen toiminta alkaisi vakiintua, on aloitettu toimintoihin huomattavasti vaikuttava Tori-hanke. Hallinnon tietotekniikkakeskuksen toiminta poikkeaa siinä suhteessa muista tarkastetuista IT-palvelukeskuksista, että se on ainoa 24/7-periaatteella toimiva palvelukeskus.

SMTTK-hankkeessa laadittiin aloittavan viraston toimintaan liittyvät palvelusopimusmallit, perustietotekniikkaan liittyvät palvelukuvaukset, ITIL-prosessikehikon mukaiset palvelutuotannon prosessimallit sekä palvelutuotantoon liittyvät tietoturvan reunaehdot.

Tietoteknisten peruspalveluiden hankkeen alaprojekti 8 määritteli ensimmäisessä vaiheessa tuotettavat palvelut ja valmisteli niistä palvelukuvaukset: tietojärjestelmien käyttöpalvelulle, ohjelmistolisenssien hankinta- ja hallintapalvelulle, käyttöoikeus- ja tunnushuoltopalvelulle, EAI-integraatioalustapalvelulle, videoneuvottelupalvelulle ja Service Desk-palvelulle.

Alaprojekti 7 määritteli ja dokumentoi IT-palveluiden prosessit ITIL-mallin mukaisesti. Määrittelyn kohdealueena olivat seuraavat ITIL-prosessit:

- tapahtuman hallinta (incident management)
- ongelmanhallinta (problem management)
- konfiguraationhallinta (configuration management)
- muutoksenhallinta (change management)
- jakelunhallinta (release management).

Toisessa vaiheessa kohdealueena oli palvelutason hallinta (service management). Näiden prosessien todetaan yhdessä muodostavan ITIL-viitekehityksessä Palvelun tuki-kokonaisuuden (service support). Loppuraportissa on todettu, että ITIL-prosessien jalkautuksen kokonaisuudessaan suurin muutos nykytilaan on systemaattinen dokumentointi ja tietojen jakaminen organisaation sisällä sekä yhdenmuotoisten toimintatapojen ja väylien kiinnittäminen.

Hallinnon tietotekniikkakeskuksen vuoden 2011 toimintakertomuksessa on raportoitu ITIL-prosessien käyttöönotosta. Palvelukeskuksen kolme prosessia - tapahtuman-, ongelman- ja palvelutasonhallinnan prosessit - on arvioinut ulkopuolinen arvioija joulukuussa 2011. Arvioijan mukaan ”tapahtumanhallinnan prosessin osalta ollaan Haltikissa selvästi prosessin kypsyystasoa mitattaessa nousemassa tasolle 2-2+.” Toimintakertomuksen mukaan ongelmanhallinnan- ja palvelutasonhallinnon kypsyystasoa ei arvioitu, sillä prosessit olivat vasta käyttöönottovaiheessa. Toimintakerto-

muksen mukaan tapahtumanhallintaprosessi on alun perin otettu käyttöön vuonna 2004.

Tarkastuksessa Hallinnon tietotekniikkakeskuksessa tehtyjen haastattelujen mukaan palvelukeskuksen tehtävien miettiminen, palvelukuvausten tekeminen ja sopivien tehtävien löytäminen eri henkilöille ovat vieneet aikaa prosessityöltä, mittariston laatimiselta ja tuotteistamiselta.

#### *Poliisin tietohallintokeskuksen perustaminen*

Poliisin tietohallintokeskus muodostettiin sisäasiainministeriön poliisi-osaston yksikkönä toimineesta tekniikan yksiköstä ja keskusrikospoliisin tulosityksikkönä toimineesta tietojärjestelmäpalvelu-yksiköstä. Tietohallintokeskus aloitti toimintansa vuoden 2000 alussa toimien ensin keskusrikospoliisin tulosityksikkönä. Syyskuun 2002 alusta Poliisin tietohallintokeskuksesta muodostettiin poliisihallinnossa sisäasiainministeriön alaisuudessa toimiva virasto, johon siirtyivät keskusrikospoliisin tulosityksikkönä toimivan poliisin tietohallintokeskuksen sekä poliisin lääninjohdon alaisuudessa toimivien tietotekniikkakeskusten henkilöstö ja tehtävät.<sup>86</sup> Tietotekniikkakeskukset jatkoivat toimintaansa uuden viraston alueellisina yksikköinä nykyisillä paikkakunnilla<sup>87</sup>. Sisäasiainministeriö päätti 16.10.2001<sup>88</sup>, että Poliisin tietohallintokeskus sijoitetaan Rovaniemelle.

#### *Hallinnon tietotekniikkakeskuksen perustaminen*

Sisäasiainhallintoon perustettiin Poliisin tietohallintokeskuksen pohjalta sen tehtäväaluetta laajentaen Hallinnon tietotekniikkakeskus (Haltik) 1.3.2008 lukien. Hallinnon tietotekniikkakeskuksen perustamista koskevan hallituksen esityksen mukaan poliisin tietohallintokeskuksella oli 16 alueellista toimipaikkaa ja myös perustettavalla palvelukeskuksella tulisi olemaan nykyisen organisaation mukaisesti useita sivutoimipisteitä. Keskuksen tuottaman atk- ja lähitukipalvelun henkilöstön sijoittumisessa otettaisiin huomioon tietotekniikkakeskuksen toimintapa ja tuettavien virastojen toimintakyky ja palvelutaso. Hallituksen esityksessä todetaan, että

---

<sup>86</sup> HE 4/2007 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi poliisin hallinnosta annetun lain ja poliisikoulutuksesta annetun lain 1 §:n muuttamisesta, s. 1.

<sup>87</sup> HE 19/2002 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi poliisin hallinnosta annetun lain ja poliisin henkilörekistereistä annetun lain 5 §:n muuttamisesta.

<sup>88</sup> SM-2001,-1917/Tu-42.

toiminta perustuisi monelta osin yhteisiin sähköisiin palveluihin sekä verkostoituneeseen työskentelytapaan.<sup>89</sup>

Hallituksen esityksen (HE 4/2007 vp) mukaan perustettavaan tietotekniikkakeskukseen siirrettäisiin viraston perustamisen yhteydessä kaikki Poliisin tietohallintokeskuksen 175 virkaa. Näiden lisäksi tietotekniikkakeskukseen siirrettäisiin lisäksi muualta sisäasiainministeriön hallinnonalalta tehtävien hoitamista varten noin 85 virkaa.<sup>90</sup> Siirrot kohdistuisivat lähinnä perustietotekniikan tehtäviä hoitavaan henkilöstöön sisäasiainministeriön hallinnonalalla. Näitä tehtäviä olisivat esimerkiksi työasemien ja niiden sovellusten asennukset, työasemien ja oheislaitteiden huollot, lähituki, toimialueen tai -alueiden ohjaus sekä tulostus- ja resurssipalvelimien asennukset, ylläpito ja huolto. Samoin keskus tuottaisi keskitetysti sähköpostipalveluita sekä www-pohjaisten palvelujen ylläpito-, hallinta- ja valvontapalveluita. Sisäasiainhallinnon alan perustietotekniikan tuottamisen uudelleen organisoimisen ja keskittämisen todetaan olevan esityksen keskeisimpiä toiminnallisia tavoitteita.<sup>91</sup>

Vuoden 2011 lopussa Hallinnon tietotekniikkakeskuksella oli toimintaa 32 paikkakunnalla. Eniten henkilöstöä on päätoimipaikassa Rovaniemellä sekä Helsingissä, Kajaanissa ja Vantaalla (liite 5). Noin kymmenen henkilön ryhmiä on Tampereella, Turussa ja Kuopiossa. Palvelukeskuksen palveluksessa on yksittäisiä henkilöitä 13:lla eri paikkakunnalla.

### 3.1.6 Oikeushallinnon tietotekniikkakeskus (OTTK)

#### *Tietohallinnon jakaminen tietohallintoyksikköön ja tietotekniikkakeskukseen*

Yleisten hallinnon kehittämistavoitteiden mukaisesti vuonna 1996 oikeusministeriön oikeushallinto-osaston yksityisiä henkilöitä ja yhteisöjä koskevat täytäntöönpano-, rekisteripito- ja tietojenluovutustehtävät siirrettiin oikeusministeriön alaiseksi perustettavalle Oikeusrekisterikeskukselle. Tuolloin oikeusministeriön oikeushallinto-osastoon kuuluvat, pääosin

---

<sup>89</sup> HE 4/2007 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi poliisin hallinnosta annetun lain ja poliisikoulutuksesta annetun lain 1 §:n muuttamisesta, s. 1,5–6.

<sup>90</sup> Tarkastusviraston vuonna 2008 tekemässä tarkastuksessa (VTV 2008) selvitetiin Poliisin tietohallintokeskuksen päätoimipaikan siirron toiminnalliset, taloudelliset ja henkilöstövaikutukset sekä alueelliset vaikutukset Rovaniemen seudulle.

<sup>91</sup> HE 4/2007 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi poliisin hallinnosta annetun lain ja poliisikoulutuksesta annetun lain 1 §:n muuttamisesta, s. 6.

Hämeenlinnassa sijaitsevat, tietojenkäsittelypalveluita tuottavat toiminnot oli vuonna 1994 jaettu kolmeen yksikköön. *Tietotekniikkatoimisto* tuotti tietojärjestelmien suunnittelu-, kehitys- ja tukipalveluita tuomioistuimille ja oikeushallinnon viranomaisille. *Oikeusrekisterikeskuksen* tehtävänä oli tietojärjestelmien käyttöönoton myötä keskitetty perintä-, rekisterien ylläpito- ja tietopalvelutehtäviä. Erillinen *hallintoyksikkö* tuotti hallintopalveluja edellä mainituille yksiköille.<sup>92</sup>

Oikeusministeriö asetti 20.12.2000 työryhmän tekemään ehdotukset oikeusministeriön ja hallinnonalan yhteisten tietohallinto- ja tietotekniikkapalvelujen kehittämisen organisoimisesta. Työryhmän tuli eritellä ministeriön ja hallinnonalan yhteisen tietohallinnon tehtävät ja resurssitarpeet, määrittellä yhteisen tietohallinnon suhde osastojen tietohallintoon, määrittellä alustavasti hallinnonalan yhteisen tietotekniikan palvelukeskuksen tehtävät ja laatia toimeksianto palvelukeskuksen organisointia pohtivalle seuraavalle työryhmälle. Työryhmän työn jatkamiseksi oikeusministeriö asetti 21.6.2001 uuden työryhmän tekemään ehdotukset oikeusministeriön hallinnonalan yhteisten tietohallinnon ja tietotekniikan palvelujen uudelleenorganisoinniseksi. Tämän työryhmän ehdotuksen (13.12.2001) mukaisesti oikeusministeriön eri osastoilla ja yksiköissä sijainnut tietohallinto keskitettiin ministeriön sisälle osastojen ulkopuoliseksi vastuualueeksi suoraan kansliapäällikön alaisuuteen. Tietohallinnon vastuualue jaettiin *tietohallintoyksikköön* ja *tietotekniikkakeskukseen*. Tietohallintoyksikön vastuulla on tietohallinnon linjaukset ja strategiset asiat. Tietotekniikkakeskus vastaa puolestaan operatiivisista tehtävistä. Tietohallintoyksikkö perustettiin 1.6.2002, ja tietotekniikkakeskus, joka toimii tietohallinnon palvelukeskuksena, aloitti 1.1.2003. Tietotekniikkakeskus sijaitsee pääosin Hämeenlinnassa; oikeusministeriöllä on ollut siellä jo vuodesta 1974 lukien vastaavia tehtäviä oikeushallinto-osastolle tuottanut yksikkö.<sup>93</sup>

Oikeusministeriön tulostehokkuudessa olevana virastona Oikeushallinnon tietotekniikkakeskus on toiminut 1.1.2006 lähtien.

### *Oikeushallinnon tietotekniikkakeskuksen ja oikeusrekisterikeskuksen tehtävienjako*

Oikeusrekisterikeskuksen (ORK) vuoden 2011 toimintasuunnitelmassa on todettu, että nykyisen Oikeushallinnon tietotekniikkakeskuksen ja Oikeusrekisterikeskuksen tehtävät jaettiin vuonna 1993. Oikeusrekisterikeskus

---

<sup>92</sup> HE 109/1995 vp. *Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi oikeusrekisterikeskuksesta.*

<sup>93</sup> *Valtioneuvoston kanslia 2004b, 180–181.*

perustettiin ylläpitämään ja käyttämään tuolloin olemassa olleita keskeisiä oikeushallinnon tietojärjestelmiä ja rekistereitä. Oikeushallinnon tietotekniikkakeskuksen (tai sen edeltäjäviraston) tehtäväksi piti tulla tietojärjestelmien kehittämis- ja ylläpitotehtävät. Oikeusrekisterikeskuksen vuoden 2011 toimintasuunnitelmassa todetaan, että edellä kuvattu työnjako toteutui ainoastaan osittain. Tuomiolauselmajärjestelmä, sakkojen täytäntöönpanotehtävät sekä yksityisoikeudellisten rekistereiden rekisterinpitotehtävät siirtyivät Oikeusrekisterikeskuksen vastuulle. Tuolloin olemassa olleista järjestelmistä muun muassa kiinteistötietojärjestelmä jäi Oikeushallinnon tietotekniikkakeskuksen ylläpidettäväksi. Toimintasuunnitelman mukaan sittemmin käyttöön otetuista keskeisistä valtakunnallisista tietojärjestelmistä ja rekistereistä (Tuomas, Sakari, Kyösti, raportointi- ja tilastointisovellus sekä lukuisat asianhallintajärjestelmät) mikään ei ole valmistuttuaan siirtynyt pois Oikeushallinnon tietotekniikkakeskuksen vastuulta. Oikeusrekisterikeskus toteaa toimintasuunnitelmassaan, että oikeustietojärjestelmälain voimaantulon yhteydessä on syytä palata vuonna 1993 aloitettuun tehtävienjakoon Oikeushallinnon tietotekniikkakeskuksen ja Oikeusrekisterikeskuksen kesken niin, että rekisterinpitoon liittyvät käyttötehtävät siirtyvät rekisterinpitäjän eli Oikeusrekisterikeskuksen tehtäväksi.

Oikeusrekisterikeskuksen tulostavoiteasiakirjassa 2011 (9.12.2010) on todettu, että alkuvuonna 2010 virastossa valmistauduttiin oikeushallinnon valtakunnallisen tietojärjestelmän rekisterinpitäjän tehtävien vastaanottamiseen. Laki oikeushallinnon valtakunnallisesta tietojärjestelmästä (372/2010) tuli voimaan 1.12.2010. Tulostavoiteasiakirjassa on todettu, että lain toimeenpanoa valmistelleessa työryhmässä yhteisesti laaditusta toimeenpanosuunnitelmasta huolimatta Oikeushallinnon tietotekniikkakeskuksen kanssa käydyissä neuvotteluissa ei kuitenkaan ole päästy yhteisymmärrykseen siitä, kuinka rekisteripitotehtävät ja niiden hoitamiseksi tarpeellinen osaaminen siirretään Oikeushallinnon tietotekniikkakeskuksesta Oikeusrekisterikeskukselle viisi vuotta jatkuvan siirtymäkauden aikana.

### *Oikeushallinnon tietohallintopalveluiden uudelleenorganisointi*

Oikeusministeriön 8.3.2012 julkaiseman tiedotteen mukaan oikeusministeriön hallinnonalan tieto- ja viestintätekniisten (ICT) palvelujen uudelleenorganisointia ryhdytään valmistelemaan. Tarkoitus on, että vuoden 2013 alusta lähtien Oikeushallinnon tietotekniikkakeskus tuottaa edelleen hallinnonalan perustietotekniikkapalvelut, mutta tietojärjestelmien kehittäminen ja tuotanto siirretään Oikeusrekisterikeskuksen tehtäväksi. Tarkoituk-



senä on varmistaa hallinnonalan perustietotekniikan laatu tilanteessa, jossa valtionhallinnossa valmistaudutaan kokoamaan ICT-palvelukeskusten toimialariippumattomat tehtävät yhteen.

Oikeusministeriö asetti 14.3.2012 työryhmän, jonka tehtävänä oli laatia ministeriössä valmistellun muistion pohjalta täsmennetty ehdotus oikeusministeriön hallinnonalan tietohallinnon palvelutuotannon uudelleenorganisoinnista myöhempää päätöksentekoa varten. Ehdotus<sup>94</sup> valmistui 20.4.2012. Muutoksen tavoitteena on tuoda tietojenkäsittelyn kehittäminen lähemmäksi ydintoiminnan kehittämistä sekä valmistautua valtion toimialariippumattomien ICT-palveluiden keskittämiseen. Ehdotuksen mukaan tavoitteena on, että palvelutuotanto olisi 1.1.2013 lähtien organisoituna kahteen erilliseen virastoon:

1. Oikeushallinnon tietotekniikkakeskukseen (OTTK), joka huolehtii kustannustehokkaasti hallinnonalan perustietotekniikasta tilaajasektoreille tuotteistettuna palveluna.
2. Oikeusrekisterikeskukseen (ORK), joka huolehtii toiminnallisesti vaikuttavasti oikeusministeriön hallinnonalan tiedonhallinnasta, tietovarannoista, oikeushallinnon rekisterinpidosta, varallisuusrangaistusten täytäntöönpanosta sekä hallinnonalan ydintoimintaa liittyvien tietojärjestelmien kehittämisestä ja tuotannosta yhteistyössä tilaajasektoreiden kanssa.

Hallituksen esitys (HE 122/2012 vp) eduskunnalle laiksi Oikeusrekisterikeskuksesta annettiin 27.9.2012. Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki Oikeusrekisterikeskuksesta, jolla kumottaisiin voimassa oleva samanniminen säädös. Lailla on tarkoitus toteuttaa oikeushallinnon tietohallintopalveluiden uudelleenorganisointi eli Oikeusrekisterikeskuksen ja Oikeushallinnon tietotekniikkakeskuksen osittainen yhdistyminen. Organisaatiouudistuksen seurauksena Oikeusrekisterikeskus huolehtisi nykyisten tehtäviensä eli varallisuusrangaistusten täytäntöönpanon sekä oikeushallinnon rekisterinpidon lisäksi oikeusministeriön hallinnonalan tietojärjestelmäpalveluiden tuottamisesta ja kehittämisestä. Oikeushallinnon tietotekniikkakeskuksen tehtäväksi jäisi huolehtia oikeusministeriön hallinnonalan perustietotekniikkapalveluiden tuottamisesta.<sup>95</sup> Laki Oikeusrekisterikeskuksesta (625/2012) tuli voimaan 1.4.2013. Samaan aikaan tuli voimaan Oikeushallinnon tietotekniikkakeskuksesta annetun asetuksen

---

<sup>94</sup> Oikeusministeriö 2012.

<sup>95</sup> HE 122/2012 vp.

(1035/2005) 2 §:n muutos.<sup>96</sup> Sen mukaan ”Oikeushallinnon tietotekniikkakeskuksen tehtävänä on huolehtia ministeriön ja sen hallinnonalan virastojen sekä tarvittaessa myös muiden valtion virastojen perustietotekniikan hankinnasta, ylläpidosta ja kehittämisestä siten kuin palvelusopimuksissa sovitaan. Oikeushallinnon tietotekniikkakeskus tuottaa tarvittavat palvelut itse tai hankkii ne muilta palveluntuottajilta.”

Oikeushallinnon tietotekniikkakeskus sijaitsee pääosin Hämeenlinnassa, jossa oikeusministeriöllä on ollut jo vuodesta 1974 lukien vastaavia tehtäviä oikeushallinto-osastolle tuottanut yksikkö.<sup>97</sup> Vuoden 2011 lopussa Oikeushallinnon tietohallintokeskuksen kokonaishenkilötyövuosien määrä oli 127. Hämeenlinnassa oli henkilötyövuosissa mitattuna 90 henkilöä ja Helsingissä 14 henkilöä (liite 5). Näiden lisäksi on useita paikkakuntia, joissa henkilöstövahvuus on 1–2 henkilötyövuotta.

## 3.2 Asiakkaat, palvelut ja ohjaus

### 3.2.1 Kokoavat havainnot

Tarkastuksessa havaittiin, että IT-palvelukeskusten asiakaskunta on muodostunut eri tavoin. Pääosin omalle hallinnonalalleen palveluja tuottaa Oikeushallinnon tietotekniikkakeskus. Myös Hallinnon tietotekniikkakeskus tuottaa pääosan palveluistaan yhden hallinnonalan virastoille (sisäasiainministeriön hallinnonala). Aluehallinnon tietohallintopalveluyksikkö tuottaa elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista annetussa valtioneuvoston asetuksessa mainittujen yksiköiden (AVIt, ELYt, maistraatit, TE-toimistot) lisäksi palveluja työ- ja elinkeinoministeriölle, Patentti- ja rekisterikeskukselle (PRH), Suomen ympäristökeskukselle (SYKE) ja Väestörekisterikeskukselle (VRK). Valtion IT-palvelukeskuksella on asiakkaita kaikilta hallinnonaloilta. Valtion IT-palvelukeskus tuottaa palveluja myös kansalaisille (esim. asiointitili).

Tarkastuksessa havaittiin, että tarkastettujen IT-palvelukeskusten palvelusopimukset ovat rakenteeltaan ja sisällöltään erilaisia. Käytettävät sopimusrakenteet sisältävät puitesopimuksia ja vaihtelevan määrän liitteitä. Palvelukeskusten yhteisiä sopimusrakenteita ja sopimusmalleja on käytössä jonkin verran.

---

<sup>96</sup> Valtioneuvoston asetus Oikeushallinnon tietotekniikkakeskuksesta annetun valtioneuvoston asetuksen 2 §:n muuttamisesta (200/2013).

<sup>97</sup> Valtioneuvoston kanslia 2004b, 180–181.

Tarkastuksessa havaittiin, että IT-palvelukeskukset käyttävät palveluistaan eri nimikkeitä ja palvelut on luokiteltu eri tavoilla. Palvelukeskukset ovat nimenneet palvelut omista tarpeistaan lähtien eikä palvelukeskusten palveluista käytettävän käsitteistön yhdenmukaistamiseksi ole tehty päätöksiä.

Tarkastuksessa havaittiin, että tulossopimukset ovat rakenteeltaan ja esittämistavaltaan erilaisia. Muun muassa tulossopimusten tuloksellisuus-käsitteistössä, mittareissa ja tavoiteasetannan kuvauksissa on merkittäviä eroavaisuuksia suhteutettuna siihen, että palvelukeskukset on perustettu tuottamaan suurelta osin samoja ICT-palveluja asiakkailleen. Osaltaan tähän erilaisuuteen ovat vaikuttaneet palvelukeskuskohtainen asiakaskunta ja ministeriöiden yksilölliset ohjausotteet. Syntynyt erilaisuus on omiaan vaikeuttamaan palvelukeskusten ohjauksessa tarvittavien yhtenäisten suunnittelu- ja seurantajärjestelmien rakentamista.

Tarkastuksessa havaittiin, ettei IT-palvelukeskuksille ole kehitetty yhtenäisiä tuloksellisuusmittareita Valtion IT-palvelukeskuksen (VIP) perustamisen yhteydessä, kuten oli suunniteltu. Tarkastuksen kohteena olleilla IT-palvelukeskuksilla ei ole yhtenäistä tuloksellisuusmittaristoa, jonka avulla niiden toimintaa, toiminnan tehokkuutta ja taloudellisuutta voitaisiin luotettavasti arvioida. Tuloksellisuusmittariston puuttumisen vuoksi eri IT-palvelukeskusten toimintaa ei voida suoraan vertailla keskenään juuri miltään osin.

Valtionhallinnossa on selvitetty tietojärjestelmien määrää vuonna 2007. Selvityksen perusteella valtionhallinnossa oli tuolloin noin 4 000 järjestelmää. Selvityksessä todettiin, että tiedot eivät olleet kattavia, mutta ne antavat kuitenkin jonkinlaisen käsityksen kokonaismäärästä. Tarkastuksessa ei havaittu, että selvityksen pohjalta olisi ryhdytty mihinkään toimenpiteisiin. Tarkastuksessa tuli esille, ettei tietojärjestelmän käsitettä välttämättä tulkita samalla tavoin eri virastoissa. Tällöin tietojärjestelmien kokonaismääriä kuvaavat luvut voivat sisältää käyttötarkoituksiltaan ja kustannuksiltaan hyvin erilaajuisia tietojärjestelmiä.

### 3.2.2 Asiakkaat ja asiakasohjaus

Tarkastuksessa havaittiin, että IT-palvelukeskusten asiakaskunta on muodostunut eri tavoin (taulukko 5). Pääosin omalle hallinnonalalleen palveluja tuottaa Oikeushallinnon tietotekniikkakeskus. Myös Hallinnon tietotekniikkakeskus tuottaa pääosan palveluistaan yhden hallinnonalan virastoille (sisäasiainministeriön hallinnonala). Aluehallinnon tietohallintopalveluyksikkö tuottaa elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista annetun valtioneuvoston asetuksessa mainittujen yksiköiden (aluehallintovirastot,

ELY-keskukset, maistraatit, TE-toimistot) lisäksi palveluja työ- ja elinkeinoministeriölle, Patentti- ja rekisterikeskukselle (PRH), Suomen ympäristökeskukselle (SYKE) ja Väestörekisterikeskukselle (VRK). Valtion IT-palvelukeskuksella on asiakkaita kaikilta hallinnonaloilta. Valtion IT-palvelukeskus tuottaa palveluja myös kansalaisille (esim. asiointitili).

Kaikilla palvelukeskuksilla on käytössään asiakaspalautetta mittaavia seurantajärjestelmiä. Palautejärjestelmät ovat kuitenkin palvelukeskuskoh-  
taisia ja osin äskettäin käyttöön otettuja, jolloin vertailuja kes-  
ken tai palvelukeskuskoh-  
taisen kehitystarkasteluna ei ole vielä tehtävissä. Palautejärjestelmiä kuitenkin kehitetään ja saatuja palautteita seurataan kohdekäynneillä syntyneen käsityksen mukaan huolellisesti. Palautteet ovat kehittyneet myönteiseen suuntaan.

**TAULUKKO 5. IT-palvelukeskusten asiakkaat ja hallinnonalat.**

Palvelukeskus	Hallinnonala	Asiakkaat 2011
VIP	Kaikille hallinnonaloille	
AHTi	TEM, (VM ja YM)	AVIt, ELYT, maistraatit, TE-toimistot. Lisäksi TEM, VRK, PRH, SYKE
Haltik	SM, (VM, OM)	AVIt, ELYt, Hätäkeskuslaitos, Joutsenon ja Oulun vastaanottokeskukset, Maahanmuut- tovirasto, OM, Palkeet, Pelastusopisto, poliisihallitus, Rajavartiolaitos, SM, SM:n pelastusosasto, Tullihallitus, UM, VM ja VRK
OTTK	OM	Tuomioistuinlaitos, ulosotto, oikeusapu ja yleinen edunvalvonta, KO, KHO, ORK, Rikosseuraamusala, Syyttävä, OM ja hallinnonalan yhteiset palvelut, OM/Vaalit, Palkeet

### 3.2.3 Tuotetut palvelut ja palvelusopimukset

Palvelukeskuksilla on asiakkaiden tai asiakasryhmien kanssa palvelusopimuksia noin kymmenestä yli sataan per palvelukeskus. Ulkopuolisten toimittajien kanssa palvelukeskuksilla on sopimuksia suunnilleen vastaava määrä: määrä vaihtelee muutamasta kymmenestä noin sataan kolmeenkymmeneen. Asiakassopimusten määrä vaihtelee sopimusrakenteen ja asiakas- ja palvelukohtaisuuden mukaan. Sopimustoiminnasta, uusien laadinnasta ja päivityksestä aiheutuu sekä palvelukeskukselle että asiakkaalle melkoisen suuri työpanos vuosittain.

Palvelukeskusten ilmoittamat palvelut esitetään liitteessä 8 erillisinä taulukkoina. Valtion IT-palvelukeskuksen (VIP) palvelut on jaettu kahteen suurempaan ryhmään: ministeriöille tuotetut palvelut ja muille tuotetut palvelut (vrt. liite 8, taulukot 9 ja 10.). Aluehallinnon tietohallintopalveluyksikkö on jakanut palvelunsa<sup>98</sup> kolmeen ryhmään: asiakaspalvelu, IT-palvelut ja asiantuntijapalvelut (liite 8, taulukko 11). Hallinnon tietotekniikkakeskuksessa palvelukokonaisuuksia on kaksi: pääpalvelut ja tuki-palvelut (liite 8, taulukko 12). Myös Oikeushallinnon tietotekniikkakeskuksella on kaksi palvelualueita: toimialakohtaiset palvelut ja vakiopalvelut (liite 8, taulukko 13). Koska palvelukeskukset käyttävät myös menojensa luokittelun pohjana omia palveluluokittelujaan, on palvelukeskusten tietoja ja toimintaa vaikea vertailla keskenään. Tämä puolestaan vaikeuttaa IT-palveluiden kokonaisuudesta muodostettavan tietopohjan muodostamista.

Tarkastuksessa havaittiin, etteivät tarkastettujen IT-palvelukeskusten palvelusopimukset olleet yhdenmukaisia. Toisaalta sopimusrakenteet ovat erilaisia (osalla puitesopimuksia) ja toisaalta sopimukset sisältävät vaihtelevan määrän liitteitä. Osin on kuitenkin käytössä myös palvelukeskusten yhteisiä sopimusrakenne- ja sopimusmalleja.

Tarkastuksessa havaittiin, että IT-palvelukeskukset käyttävät palveluistaan eri nimikkeitä ja palvelut on luokiteltu eri tavoilla. Palvelukeskukset ovat nimenneet palvelut omista tarpeistaan lähtien, eikä palvelukeskusten palveluista käytettävän käsitteistön yhdenmukaistamiseksi ole tehty päätöksiä.

Kokonaiskuvan muodostamiseksi tarkastuksessa tehtiin kysely, jossa IT-palvelukeskuksia pyydettiin ilmoittamaan henkilötöyvuosien jakautuminen tehtävälajeittain. Luokittelu oli sama kuin vuosittain tehtävässä Tietoja valtion tietohallinnosta -kyselyssä.

Kyselyvastausten perusteella IT-palvelukeskusten toiminta tehtävälajeittain poikkeaa jonkin verran palvelukeskusten välillä (koostetaulukko esitetään liitteessä 9). Valtion IT-palvelukeskuksen (VIP) toiminnassa perustietotekniikkapalvelujen kehittämiseen ja ylläpitoon (31,5 htv) ja ydintoiminnan tietojärjestelmien kehittämiseen ja ylläpitoon (18,8 htv) on sitoutunut noin 50 prosenttia henkilötöyvuosista. Selkeimmin perustietotekniikkapalveluihin on keskittynyt Aluehallinnon tietohallintopalveluyksikkö (64,7 % henkilötöyvuosien kokonaismäärästä). Oikeushallinnon tietotekniikkakeskuksessa toiminnassa suurimman osan muodostaa ydintoiminnan tietojärjestelmien kehittäminen ja ylläpito (43 %), mutta perustie-

---

<sup>98</sup> AHTin palvelukartta ja palvelusopimusmalli sopimuksineen on uudistettu vuoden 2012 alussa.

totekniikkapalvelujen kehittämiseen ja ylläpitoon on sitoutunut lähes yhtä paljon henkilötyövuosia (39,8 %). Hallinnon tietotekniikkakeskuksen toiminnassa keskeisessä osassa on perustietotekniikkapalvelujen kehittämisen ja ylläpidon (37,8 %) lisäksi ydintoiminnan tietojärjestelmien kehittäminen ja ylläpito (20 %) sekä tietoturvatyö ja varautuminen (18,8 %).

Aluehallinnon tietohallintopalveluyksikön kyselyvastauksen (kevät 2011) mukaan aluehallinnon uudistushankkeen (ALKU) aikana todettiin, että järjestelmät ja palvelut oli kuvattu eri virastoissa vaihtelevasti. Vuonna 2010 tavoitteena oli saada eri järjestelmät ja palvelut luetteloitua ja AHTin vastuulle. Palveluluettelon masterdata on nyt Excel-taulukossa ja asiakkaalle näkymä on pdf-muodossa. Palvelut olisi tarkoitus saada tietokantaan mahdollisimman nopeasti. Palveluluettelotaulukossa todetaan olevan 487 palvelua: 42 AHTin yhteispalvelua (esim. työasemien ja ohelaitteiden hankintakanava), 368 asiakaskohtaista järjestelmää (esim. ASKO tai Tuki 2000), 33 yhteistä järjestelmää (esim. ESS tai M2) ja 44 projektia (esim. Yritys-Suomi tai VAKAVA). Palveluluettelon mukaan ydintoimintojen järjestelmien ja sähköisten palvelujen määrä asiakkaittain on seuraava: ELY: 297 järjestelmää (= palvelua), AVI: 118 järjestelmää, maistraatit: 62 järjestelmää ja SYKE: 11 järjestelmää.

Tarkastuksessa Aluehallinnon tietohallintopalveluyksikössä tehdyissä haastatteluissa tuli esille, ettei tietojärjestelmä-käsitettä välttämättä tulkita samalla tavoin eri virastoissa. Tällöin tietojärjestelmien kokonaismääriä kuvaavat luvut voivat sisältää käyttötarkoituksiltaan ja kustannuksiltaan hyvin erilaisia järjestelmiä.

Valtion IT-johtoryhmän kokouksessa 21.5.2007 oli käsitelty valtionhallinnon tietojärjestelmien nykytilakartoitusta. Kartoituksen mukaan tietojärjestelmiä on kaiken kaikkiaan noin 4 000. Pöytäkirjan liitteenä on esitetty taulukko tietojärjestelmistä hallinnonaloittain. Tukijärjestelmistä todetaan puuttuvan 40 organisaation toimittamat tiedot, Puolustusvoimien tietojärjestelmiä on ilmoitettu varsin vähän ja yliopistoista on ilmoitettu ydintoiminnan tietojärjestelmiä noin 400, ja pöytäkirjan mukaan todellisen luvun arvioidaan olevan 800–1 000. Tarkastuksessa ei havaittu, että selvityksen pohjalta olisi ryhdytty mihinkään toimenpiteisiin tietojärjestelmien vähentämiseksi.

Asiakirja-aineiston perusteella IT-palvelukeskusten tuottamien palvelujen vastuista on ollut erilaisia suunnitelmia eri aikoina. Vuonna 2008 uuden aluehallinnon tietojärjestelmätyöryhmän raportissa<sup>99</sup> todettiin, että Al-

---

<sup>99</sup> *Valtiovarainministeriö 2008c.*

lu- ja Ellu-virastot<sup>100</sup> siirtyvät perustietotekniikkapalveluissa vaiheittain Valtion IT-palvelukeskuksen asiakkaaksi. Raportissa todettiin, että valtiolle on rakentumassa Valtion IT-palvelukeskus, joka aloittaa toimintansa vuoden 2009 alusta ja joka vastaa valtion IT-strategian mukaisten yhteisten tai yhtenäistettyjen IT-palvelujen tuotannon järjestämisestä. Tämän linjauksen mukaisesti todettiin, että perustietotekniikkapalvelut on tarkoituksenmukaisinta tilata soveltuvin osin Valtion IT-palvelukeskukselta siirtymäsuunnitelman mukaisesti.

Keväällä 2011 valmistuneessa arviointiraportissa<sup>101</sup> on arvioitu myös aluehallinnon uudistamishankkeen (ALKU) tietohallinnon tuottavuushyötyjä. Raportin mukaan henkilötyövuosisäästöt on suunniteltu tulevan nimenomaan perustietotekniikkapalveluiden keskittämisestä ja siirtämisestä Valtion IT-palvelukeskuksen (VIP) vastuulle sekä sen kyvystä ottaa vastuulleen perustietotekniikkatuotannon järjestäminen. Arviointiraportin mukaan vuoden 2011 alussa AHTi-tietohallintopalvelut tuottaa edelleen nämä perustietotekniikkapalvelut, joten tältä osin tuottavuushyötyä ei ole vielä merkittävästi saavutettu. Keskitetyn asiakaspalvelumallin käyttöönotto on jonkin verran antanut mahdollisuuksia siirtää henkilöstöä pois perustietotekniikkatehtävistä. Tähän sisältyy se, että virastojen lähituki siirtyy etätöksi, jonka järjestää Valtion IT-palvelukeskus. Arviointiraportin mukaan tällä hetkellä näyttää siltä, että tukipalveluhenkilöstön väheneminen AHTi-yksikössä voi toteutua vähitellen vuoteen 2015 mennessä sitä mukaa, kuin yhteinen ratkaisu perustietotekniikkapalveluihin ratkeaa Valtion IT-palvelukeskuksessa.

### 3.2.4 Tulossopimukset ja tulosohjaus

Kaikilla palvelukeskuksilla on vuosittaiset tulossopimukset. Tarkastuksessa havaittiin, että tulossopimukset ovat rakenteeltaan ja esittämistavaltaan erilaisia. Muun muassa tulossopimusten tuloksellisuuskäsitteistössä, mittareissa ja tavoiteasetannan kuvauksissa on merkittäviä eroavaisuuksia suhteutettuna siihen, että palvelukeskukset on perustettu tuottamaan suurelta osin samoja ICT-palveluja asiakkailleen. Osaltaan tähän erilaisuuteen ovat vaikuttaneet palvelukeskuskohtainen asiakaskunta ja ministeriöiden yksilölliset ohjausotteet. Syntynyt erilaisuus on omiaan vaikeuttamaan

---

<sup>100</sup> *Raportin valmistumishetkellä aluehallinnon uudistushankkeessa uusien viranomaisten työnimet olivat Allu (myöhemmin AVI) ja Ellu (myöhemmin ELY-keskus).*

<sup>101</sup> *Valtiovarainministeriö 2011c, 133–135.*

palvelukeskusten ohjauksessa tarvittavien yhtenäisten suunnittelu- ja seurantaajärjestelmien rakentamista.

Valtiovarainministeriö asetti 12.10.2007 työryhmän<sup>102</sup> kehittämään talous- ja henkilöstöhallinnon sekä tietotekniikkakeskusten talousarvioiden laadintaa ja taloushallintoa. Työryhmä totesi loppuraportissaan<sup>103</sup>, että oikeus- ja sisäasiainhallinnon tietotekniikkapalvelukeskusten senhetkiset palvelut, tulostittarit ja tavat laskea suoritteitaan ovat erilaiset. Palvelujen sisällön eroavaisuuksien vuoksi IT-palvelukeskusten tunnusluvut eivät olleet keskenään vertailukelpoisia. Työryhmä esitti, että IT-palvelukeskuksille kehitetään yhtenäiset tuloksellisuusmittarit valtiovarainministeriön hallinnonalalle perustettavan Valtion IT-palvelukeskuksen (VIP) suunnittelun yhteydessä.

Tarkastuksessa havaittiin, ettei yhtenäisiä tuloksellisuusmittareita ole kehitetty Valtion IT-palvelukeskuksen (VIP) perustamisen yhteydessä, kuten oli suunniteltu. Tarkastuksen kohteena olleilla IT-palvelukeskuksilla ei ole yhtenäistä tuloksellisuusmittaristoa, jonka avulla niiden toimintaa, toiminnan tehokkuutta ja taloudellisuutta voitaisiin luotettavasti arvioida. Tuloksellisuusmittariston puuttumisen vuoksi eri IT-palvelukeskusten toimintaa ei voida suoraan vertailla keskenään juuri mitään osin.

Hallinnon tietotekniikkakeskuksen toimintakertomuksessa (vuodelta 2011) todetaan, ettei sille ole esitetty hallinnonalan tulossuunnitelmassa 2011, viraston ja sisäasiainministeriön välisessä tulossopimuksessa tai vuoden 2011 talousarvioesityksessä kattavia toiminnallista tuloksellisuutta kuvaavia tavoitteita ja/tai tunnuslukuja toiminnallisesta tehokkuudesta, tuotoksista ja laadunhallinnasta ja henkisten voimavarojen hallinnasta. Hallinnon tietotekniikkakeskuksen toimintakertomuksen mukaan toiminnallisen tehokkuuden kuvaamiseen käytettävät taloudellisuus- ja tuottavuusmittarit on otettu käyttöön vuoden 2012 talousarvioesityksessä.<sup>104</sup>

#### *Valtion IT-toiminnan mittarit*

Vuonna 2003 valtiovarainministeriö teetti riippumattoman arvion valtionhallinnon tietohallinnon kehittämisestä 2.3.2000 annetun valtioneuvoston periaatepäätöksen toteutumisesta ja ohjausvaikutuksesta sekä tietohallinnon yleisestä ohjauksesta toimenpide-ehdotuksineen. Arviossa on todettu, että riittävää valtion- tai julkishallinnon kattavaa tietohallintostrategiaa,

---

<sup>102</sup> Hare VM091:02/2007.

<sup>103</sup> Hare VM091:0/2007. Loppuraportti. 26.2.2008.

<sup>104</sup> Hallinnon tietotekniikkakeskus Haltikin toimintakertomus vuodelta 2011, 6–7.



visiota eikä strategisia tavoitteita ole olemassa. Arviossa todettiin, että valtion tietohallinto tarvitsee yhteiset mittarit, joiden avulla vertailtavuutta voidaan tehdä. Mittaristo voitaisiin tehdä edelläkävijäyksiköiden perustyön pohjalta jotain markkinoilla yleisesti käytössä olevaa mallia soveltaen ja ottaen huomioon tulosohjauksesta tehty selvitys. Arvion mukaan ITIL- ja CobIT-malleja voisi hyödyntää tietohallinnon rakenteiden mallintamisessa sekä johtamismekanismien toteutuksessa (mittarit).<sup>105</sup>

Tuottavuusohjelman väliarvioinnissa vuonna 2008 on todettu, että valtioneuvoston periaatepäätös 15.6.2006 valtionhallinnon IT-toiminnan kehittämiseksi (Valtion IT-strategia) pitää sisällään mittariston ja raportoinnin, mutta väliarvioinnissa tehtyjen haastattelutietojen perusteella tiedonkeruussa on paljon kehitettävää ja mittariston laajuutta tulisi pienentää, ennen kuin seuranta on järkevää.<sup>106</sup>

Valtion IT-strategiassa on todettu, että periaatepäätöksen toteutumisesta raportoidaan valtiovarainministeriön tilinpäätöksessä ja valtion tilinpäätöskertomuksessa. Valtion IT-toiminnan uudistamisesta tämän periaatepäätöksen mukaisesti tehdään riippumaton arviointi kolmen vuoden kuluttua tämän päätöksen voimaan tulosta.

Valtion IT-johtoryhmän kokouksessa joulukuussa 2011 on esitetty tehtäväksi riippumatonta arviointia valtion IT-strategiasta.<sup>107</sup> Tarkastuksessa ei havaittu, että arviointia olisi tehty.

Valtion IT-strategian toteutumisesta raportointi valtiovarainministeriön tilinpäätöksessä ja valtion tilinpäätöskertomuksessa vuosina 2006–2011 on ollut muodoltaan enemmänkin strategian toteuttamisen kuvaamista. Valtion IT-strategiassa esitetyistä mittareista, näille mahdollisesti asetetuista tavoitearvoista ja toteutumisesta ei ole selkeästi erikseen raportoitu.

Valtion IT-johtoryhmän kokouksessa 21.1.2009 on käyty läpi tietohallinnon mittareita pohtivan Yhteisen IT-toiminnan vaikuttavuus julkishallinnossa -hanketta<sup>108</sup>. Pöytäkirjan mukaan mittareista todetaan, että ne on määritelty alun perin valtionhallinnon IT-strategiassa, jolloin myös sovitettiin, että niitä tarkennetaan myöhemmin. Uutena mitattavana asiana on sähköisen hallinnon tila Suomessa ja siinä olemassa olevat kansainväliset vertailut ja mittarit. Mittareiden teon todetaan olevan vaikeaa suurten mitattavien kokonaisuuksien vuoksi. Hankkeessa on tehty alustavia ehdotuksia sekä ValtIT:n että KuntaIT:n mittareiksi. Tarvittavaa tietoa todetaan kerättävän muun muassa seuraavassa tietohallintokyselyssä. Pöytäkirjan

---

<sup>105</sup> Valtiovarainministeriö 2003, 71.

<sup>106</sup> PWC 2008.

<sup>107</sup> Valtion IT-johtoryhmän pöytäkirja 20.12.2011.

<sup>108</sup> Hare VM098:00/2008.

mukaan keskustelussa todettiin, että koska alkuperäisissä linjauksissa ei ollut tarpeeksi määrällisiä tavoitteita, niitä joudutaan nyt tekemään jälkikäteen.

### 3.3 Organisaatiomuodot, rahoitus, kirjanpito ja raportointi

#### 3.3.1 Kokoavat havainnot

Palvelukeskusten tilintarkastukseen liittyvässä osiossa tarkasteltiin muun muassa palvelukeskusten organisointia, toiminnan rahoituksen muotoja ja ilmenemistä budjetoinnissa sekä kirjanpidon, maksuliikkeen ja kustannuslaskennan ja toiminnan raportoinnin järjestelyjä.

Tarkastuksessa havaittiin, että vaikka kaikki tarkastetut IT-palvelukeskukset on perustettu valtioneuvoston asetuksella, perustamisessa muodostettujen yksiköiden organisaatiomuodoissa on eroavuuksia. Hallinnon tietotekniikkakeskus ja Oikeushallinnon tietotekniikkakeskus on muodostettu virastoiksi. Aluehallinnon tietohallintopalveluyksikkö ja Valtion IT-palvelukeskus ovat viraston tai kirjanpitoyksikön sisällä olevia yksiköitä. Näistä syistä palvelukeskusten velvollisuudet ja käytännössä toteutetut järjestelyt budjetoinnin, maksuliikkeen, kirjanpidon ja laskenta-toimen järjestämisessä sekä raportoinnissa ovat muodostuneet erilaisiksi.

Tarkastuksessa havaittiin, että IT-palvelukeskusten rahoituksen ja kirjanpidon kirjausmenettelyt ovat epäyhtenäisiä. Aluehallinnon tietohallintopalveluyksikkö saa toimintansa rahoituksen pääosin ELY-keskusten toimintamenoihin budjetoiduista määrärahoista (työ- ja elinkeinoministeriö osoittaa määrärahan). Hallinnon tietotekniikkakeskus veloittaa asiakkailta asiakaspalvelusopimusten mukaiset talousarviomenot. Näiden lisäksi Hallinnon tietotekniikkakeskuksella on tällä hetkellä mittavia hankeprojekteja, joihin se saa varat näille hankkeille budjetoiduista määrärahoista. Oikeushallinnon tietotekniikkakeskuksella ei ole juurikaan sille osoitettuja toimintameno määrärahoja, vaan se käyttää kirjausoikeudella asiakasyksikkönsä toimintameno määrärahoja, jolloin kirjaukset ovat kyseessä olevan asiakkaan kirjanpidossa näkyviä tapahtumia. Valtion IT-palvelukeskuksen toimintaa rahoitetaan pääosin maksullisen toiminnan tulorahoituksella, joka laskutetaan, ja se näkyy siten Valtion IT-palvelukeskuksen kirjanpidossa ja maksuliikkeessä. Tarkastuksessa havaittiin, ettei valtion IT-palvelukeskuksista valtion talousarviossa esitettäviä tietovaatimuksia ole määritelty. Valtion talousarviossa 2012 esitetään eri laajuisina ja eri tarkkuudella tiedot Hallinnon tietotekniikkakeskukses-

ta, Oikeushallinnon tietotekniikkakeskuksesta ja Valtion IT-palvelukeskuksesta (VIP). Aluehallinnon tietohallintopalveluyksiköstä ei ole tietoja valtion talousarviossa, koska sen menot on budjetoitu ELY-keskusten toimintamenoihin.

Tarkastuksessa havaittiin, että palvelukeskusten toimintaa koskevien tilinpäätöskannanottojen esittäminen on epäyhtenäistä. Sisäasianministeriö on antanut tilinpäätöskannanottonsa Hallinnon tietotekniikkakeskuksesta ja oikeusministeriö on antanut tilinpäätöskannanottonsa Oikeushallinnon tietotekniikkakeskuksesta vuodelta 2011. Työ- ja elinkeinoministeriö ei ole antanut tilinpäätöskannanottoa Aluehallinnon tietohallintopalveluyksiköstä.

Tarkastuksessa havaittiin, että monilta osin IT-toiminnassa kokonaisuuden hahmottamisessa käytetyn tietoperustan sisältö ja rakenne pohjautuvat valtion vuosittaiseen tietohallintokyselyyn. Kyselyssä valtion virastot ja laitokset vastaavat esimerkiksi IT-toiminnan kustannuksien jakautumista sekä IT-henkilöstön, työasemien ja palvelinten määrää koskeviin kysymyksiin. Tarkastuksessa tehdyissä haastatteluissa kyseenalaistettiin jossain määrin näin saatujen tietojen luotettavuus. Tietojen keräämiseen liittyvänä ongelmana tarkastuksessa tuli ilmi, että virastot ja laitokset eivät saa kysytyjä tietoja suoraan järjestelmistään vaan tietoja joudutaan keräämään erikseen tietohallintokyselyä varten. Jo vuonna 2006 *Talouden ja voimavarojen osahankkeen* muistiossa<sup>109</sup> on todettu, että tiedot vuotuisista tietohallintomenoista perustuvat vuotuisen kyselyyn eikä investoinneista, kehittämisestä ja käyttömenoista ole saatavissa kattavaa tietoa budjettiprosessista eikä niitä ole riittävästi eritelty kirjanpidossa. Muistiossa todettiin, että nykyinen talousohjausjärjestelmä kustannuslaskennan puutteiden vuoksi ei tuota sellaisia taloudellisia tietoja, jolla IT-toiminnan kustannuksia voitaisiin arvioida ja verrata eri virastojen ja laitosten kesken. Tarkastuksessa ei havaittu, että kustannuslaskentaa ICT-toiminnan suunnittelun ja seurannan tueksi olisi kehitetty.

### 3.3.2 Organisaatiomuodot, rahoitus ja kirjanpito

Tarkastuksen osana suoritettussa palvelukeskusten tilintarkastukseen sisältyvien asiaryhmien vertailussa havaittiin monia eroavuuksia palvelukeskusten välillä. Kaikki tarkastuksen kohteena olevat IT-palvelukeskukset on perustettu valtioneuvoston asetuksella. Perustamisissa muodostettujen yksiköiden organisoinnissa on kuitenkin eroavuuksia. Kaksi palvelukes-

---

<sup>109</sup> *Talouden ja voimavarojen osahankkeen muistio 15.2.2006.*

kusta on muodostettu virastoiksi (Haltik ja OTTK). Aluehallinnon tietohallintopalveluyksikkö (AHTi) ja Valtion IT-palvelukeskus (VIP) ovat puolestaan viraston tai kirjanpitoyksikön sisällä olevia yksiköitä. Tästä syystä eri palvelukeskusten budjetoinnin, kirjanpidon sekä laskentatoimen järjestämis- ja raportointivelvoitteet ovat erilaisia ja ovat osaltaan epäyhtenäistäneet taloushallinnon järjestelyjä.

Tarkastuksessa havaittiin, että IT-palvelukeskusten toiminnan rahoituksessa käytettävät menettelyt ovat epäyhtenäisiä. Aluehallinnon tietohallintopalveluyksikkö saa toimintansa rahoituksen pääosin ELY-keskusten toimintamenoihin budjetoiduista määrärahoista (työ- ja elinkeinoministeriö osoittaa määrärahan). Hallinnon tietotekniikkakeskus veloittaa asiakailta asiakaspalvelusopimusten mukaiset talousarvioimenot. Näiden lisäksi Hallinnon tietotekniikkakeskuksella on tällä hetkellä mittavia hankeprojekteja, joihin se saa varat näille hankkeille budjetoiduista määrärahoista. Oikeushallinnon tietotekniikkakeskuksella ei ole juurikaan sille osoitettuja toimintameno määrärahoja, vaan se käyttää kirjausoikeudella asiakasyksikkönsä toimintameno määrärahoja, jolloin kirjaukset ovat kyseessä olevan asiakkaan kirjanpidossa näkyviä tapahtumia. Valtion IT-palvelukeskuksen toimintaa rahoitetaan pääosin maksullisen toiminnan tulorahoituksella, joka laskutetaan, ja se näkyy siten Valtion IT-palvelukeskuksen kirjanpidossa ja maksuliikkeessä. Palvelukeskusten perus- ja projektitoiminnan maksuliikkeessä ja kirjanpidossa on myös käytössä hankekohtaisesti järjestettyjä läpilaskutusmenettelyjä<sup>110</sup>.

Näistä kaikista erilaisista budjetointi- ja kirjanpitomenettelyistä seuraa, ettei IT-toimintaan varattujen ja käytettyjen varojen määrää voida seurata ja selvittää toimintayksiköiden suunnitelmatiedoista eikä myöskään suoraan toimintayksiköiden kirjanpitotiedoista.

Edellä mainitut epäyhtenäiset järjestelyt kirjanpidon ja maksuliikkeen hoidossa heikentävät IT-toiminnoista tuotettavan raportoinnin kattavuutta ja luotettavuutta toiminnan suunnittelussa ja seurannassa sekä osana valtiokonsernin kirjanpito- ja konserniraportointia.

Tarkastuksessa havaittiin, ettei valtion IT-palvelukeskuksista valtion talousarviossa esitettäviä tietovaatimuksia ole määritelty. Valtion talousarviossa 2012 esitetään erilaajuisina ja eri tarkkuudella tiedot Hallinnon tietotekniikkakeskuksesta, Oikeushallinnon tietotekniikkakeskuksesta ja Valtion IT-palvelukeskuksesta (VIP). Aluehallinnon tietohallintopalvelu-

---

<sup>110</sup> *Palvelukeskus on voinut sopia hankkeen tai määrärahan haltijan kanssa tapauskohtaisesti, hoidetaan esimerkiksi hankkeeseen liittyvien menojen maksatus määrärahan haltijan toimesta suoraan vai palvelukeskuksen kirjanpidon kautta.*

yksiköstä ei ole tietoja valtion talousarviossa, koska sen menot on budjetoitu ELY-keskusten toimintamenoihin. Kokonaiskuvan saamiseksi tarkastuksessa pyydettiin IT-palvelukeskuksilta tiedot niiden rahoitusraken-teista (taulukko 6). Aluehallinnon tietohallintopalveluyksikön mukaan sen budjettirahoitus sisältää toimintamäärärahat (ELY, TE-toimistot, Yritys-Suomi) sekä työllistämismäärärahan. Maksulliseen palvelutoimintaan on laskutettu myös tulot valtionhallinnolta (sisältää tehtyä työtä ja sen laskutusta) sekä muuta läpilaskutusta (muun muassa sähköpostit ja AVLen tietoliikenne). Hallinnon tietotekniikkakeskus siirtyi vuonna 2010 määrärahamomenttirahoituksesta palvelusopimusrahoitukseen. Palvelusopimusrahoituksessa on ilmoitettu myös projektitoiminnan tulot.

**TAULUKKO 6. Valtion IT-palvelukeskusten rahoitusrakenne vuonna 2011 (Palvelukeskusten ilmoittamat tiedot).**

Rahoituslaji/Tulomuoto (1 000 €)	VIP	AHTi	Haltik	OTTK	Yhteensä
Budjettirahoitus	11 969	14 258	1 278	0	27 505
Maksullinen palvelutoiminta	21 039	932	0	48 400	70 371
Yhteisrahoitteinen toiminta	6 842	211	0	0	7 053
Hankerahoitukset		1 605			1 605
Palvelusopimusrahoitus			70 435		70 435
<b>Yhteensä</b>	<b>39 850</b>	<b>17 006</b>	<b>71 713</b>	<b>48 400</b>	<b>176 969</b>

Kun tarkastellaan valtion IT-palvelukeskusten menoja menolajeittain, voidaan havaita, että palvelukeskusten menorakenteet poikkeavat toisistaan (taulukko 7). Aluehallinnon tietohallintopalveluyksikön menoista valtaosa (57 %) muodostuu palkoista ja palkkioista, kun puolestaan Oikeushallinnon tietotekniikkakeskuksessa näiden osuus jää 13 prosenttiin. Valtion IT-palvelukeskuksen (VIP), Oikeushallinnon tietotekniikkakeskuksen sekä myös Hallinnon tietotekniikkakeskuksen menorakenteessa korostuvat palveluiden ostot. Valtion IT-palvelukeskuksessa ne muodostavat 69 prosenttia ja Oikeushallinnon palvelukeskuksessa 68 prosenttia menoista. Erot kertovat siitä, että palvelukeskuksista AHTi ja Haltik tuottavat itse suurehkon osan tarjottavista palveluista, kun taas OTTK ja Valtion IT-palvelukeskus (VIP) toimivat edellä mainittuja suuremmassa määrin palvelujen hankkijoina ja välittäjinä.

**TAULUKKO 7. Menot menolajeittain (Palvelukeskusten ilmoittamat tiedot 1 000 euroa, vuosi 2011).**

Menolaji	VIP	AHTi	HALTIK	OTTK
Palkat ja palkkiot	6 600 (19 %)	7 676 (57 %)	22 942 (39 %)	6 423 (13 %)
Laittevuokrat ja leasingmaksut	8 (0 %)	97 (1 %)	904 (2 %)	1 793 (4 %)
Palveluiden ostot	23 974 (69 %)	4680 (35 %)	33 339 (56 %)	32 923 (68 %)
Laitteostot	26 (0 %)	183 (1 %)	367 (1 %)	8 (0 %)
Ohjelmistot/valmisohjelmistot	0 (0 %)	135 (1 %)	1 678 (3 %)	2 499 (5 %)
Muut menot	4 303 (12 %)	747 (6 %)	-	4 754 (10 %)
<b>Yhteensä</b>	<b>34 911 (100 %)</b>	<b>13 518 (100 %)</b>	<b>59 230 (100 %)</b>	<b>48 400 (100 %)</b>
Läpilaskutus, joka lasketaan toteutuneen mukaan		2 074,9		
Kaikki yhteensä		15 592,9		

### 3.3.3 Toiminnasta raportointi

Palvelukeskusten toiminnasta vuosittain annettavat raportit ja kertomukset ovat erilaisia, koska perustamisen yhteydessä tehdyt organisaatiomuotoa koskevat päätökset poikkeavat toisistaan. Aluehallinnon tietohallintopalveluyksikön toiminnasta on lyhyt kuvaus Etelä-Savon ELY-keskuksen toimintakertomuksessa 2011<sup>111</sup>. Hallinnon tietotekniikkakeskus antaa vuosittain Valtiokonttorin ohjeen mukaisen toimintakertomuksen, vaikka varsinaista velvoitetta ei ole. Oikeushallinnon tietotekniikkakeskus kuuluu oikeusministeriön kirjanpitoyksikköön, ja siitä on raportoitu oikeusministeriön toimintakertomuksessa omana lukunaan. Valtion IT-palvelukeskus (VIP) laatii Valtiokonttorin ohjeistuksen mukaisen vuosiraportin laskel-

<sup>111</sup> Vuoden 2012 tilanne muuttuu, koska yksittäiset ELY-keskukset eivät tee enää toimintakertomuksia.

mineen. Muilta osin Valtion IT-palvelukeskus sisältyy Valtiokonttorin virallisraportointiin.

Tarkastuksessa havaittiin, että palvelukeskusten toimintaa koskevan tilinpäätöskannanottojen esittäminen on epäyhtenäistä. Sisäasiainministeriö on antanut tilinpäätöskannanottonsa Hallinnon tietotekniikkakeskuksesta ja oikeusministeriö on antanut tilinpäätöskannanottonsa Oikeushallinnon tietotekniikkakeskuksesta vuodelta 2011. Työ- ja elinkeinoministeriö ei ole antanut tilinpäätöskannanottoa Aluehallinnon tietohallintopalveluyksiköstä.

Tarkastuksessa havaittiin, että monilta osin IT-toiminnassa kokonaisuuden hahmottamisessa käytetyn tietoperustan sisältö ja rakenne pohjautuvat valtion vuosittaiseen tietohallintokyselyyn. Kyselyssä valtion virastot ja laitokset vastaavat kysymyksiin esimerkiksi IT-toiminnan kustannuksien jakautumisesta sekä IT-henkilöstön, työasemien ja palvelinten määrästä.

Tarkastuksessa tehdyissä haastatteluissa kyseenalaistettiin jossain määrin näin saatujen tietojen luotettavuus. Tietojen keräämiseen liittyvänä ongelmana tarkastuksessa tuli ilmi, että virastot ja laitokset eivät saa kysytyjä tietoja suoraan järjestelmistään vaan tietoja joudutaan keräämään erikseen tietohallintokyselyä varten. Tämä luonnollisesti aiheuttaa lisätyötä virastoille ja laitoksille. Toisaalta kyselyn rakenne on myös pysynyt kauan samankaltaisena. Valtiovarainministeriön ICT-toiminnosta haastattelussa saadun tiedon mukaan kyselyn rakenteen muuttumattomuuden tarkoituksena on turvata tietojen vertailtavuus eri vuosien välillä.

Jo vuonna 2006 *Talouden ja voimavarojen osahankkeen* muistiossa on todettu, että tiedot vuotuisista tietohallintomenoista perustuvat vuotuiseseen kyselyyn eikä investoinneista, kehittämisestä ja käyttömenoista ole saatavissa kattavaa tietoa budjettiprosessista eikä niitä ole riittävästi eritelty kirjanpidossa. Muistiossa todettiin, että nykyinen talousohjausjärjestelmä kustannuslaskennan puutteiden vuoksi tuota sellaisia taloudellisia tietoja, joilla IT-toiminnan kustannuksia voitaisiin arvioida ja verrata eri virastojen ja laitosten kesken. Muistiossa ehdotettiin, että kustannuslaskennan ja kirjanpidon prosesseja ja järjestelmiä kehitettäessä otetaan huomioon lisääntyvä tietotarve IT-toiminnan käyttökustannuksista. Muistiossa ehdotetaan, että valtiovarainministeriö yhdessä Valtiokonttorin kanssa kehittää ja yhtenäistää käyttökustannusten laskentaa ja raportointia.<sup>112</sup>

Tarkastuksessa ei havaittu, että kustannuslaskentaa ICT-toiminnan suunnittelun ja seurannan tueksi olisi kehitetty.

---

<sup>112</sup> *Talouden ja voimavarojen osahankkeen muistio 15.2.2006.*

## 3.4 IT-kehittämishankkeet

### 3.4.1 Kokoavat havainnot

Tarkastuksessa läpikäytyjen hankkeiden ongelmina olivat kireät aikataulut, riittämätön ohjaus, kustannusarvioiden epätarkkuus ja riskianalyyysien puute tai niiden suppeus. Palvelukeskukset ovat toimineet tarkastelussa mukana olleissa IT-kehittämishankkeissa lähinnä hankkeiden toteuttajatahona. Hankehallinnointi ja ohjaus tulevat palvelukeskusten ulkopuolelta eli ministeriöistä tai niiden alaisista yksiköistä.

Tarkastuksessa havaittiin, että ohjaus on joissakin hankkeissa ollut riittämätöntä, ja hanketoteuttajan vastuulle ja päätettäväksi on jäänyt monia sellaisia keskeisiä asioita, joista hanketta ohjaavan tahon olisi tullut esittää viimekätiset ratkaisut ja kantaa vastuu päätöksistä. Hankehallinnointia ja ohjausta on eräissä hankkeissa sävyttänyt ohjaavien tahojen puutteellinen, asioihin kantaa ottamaton rooli, kun ohjattavat tahot ovat taas odottaneet ohjaavalta tasolta selkeitä kannanottoja esitettyihin ongelmiin ja tarvittavia päätöksiä hankkeen toteutuksen eteenpäin viemiseksi.

Moneen tarkasteltuun hanketoteutukseen liittyy sellaisia ongelmia, joista osa on tyypillisiä lähes kaikille tässä tarkastelluille IT-kehittämishankkeille mutta jotka aiempien tarkastusviraston IT-tarkastusten valossa voivat koskea yhtä hyvin myös muita kuin tässä tarkasteltuja hankkeita. Yhteenvetotiedot tarkastelluista hankkeista palvelukeskuksittain esitetään liitteessä 10.

### 3.4.2 Hankkeiden valinta

Tarkastuksessa pyrittiin samaan tilannekuva myös IT-palvelukeskusten asiakkailleen toteuttamista IT-kehittämishankkeista. Hankkeiden tilaa ja riskienhallintaa tarkasteltiin siten, että käytiin läpi palvelukeskusten euromäärältään suurimpia kehittämishankkeita tarkastelemalla niiden kestoa, asetettujen tavoitteiden toteutumista, kustannusarvioiden pitävyyttä, kustannushyötyanalyyysien ja riskianalyyysien laatimista ja yhteistyötä tilaajatahojen kanssa sekä hanketoteutuksiin liittyviä ongelmia. Tarkastelua varten kultakin palvelukeskukselta pyydettiin keväällä 2012 tiedot vuosina 2007–2011 toteutetuista keskeisistä IT-kehittämishankkeista, joiden kustannusarviot ylittivät miljoonan euron rajan. Palvelukeskukset antoivat kyselyn yhteydessä tietoja myös mainittua raja-arvoa pienemmistä toteuttamistaan hankkeista ja sellaisista hankkeista, joiden toteutus noilta vuosilta on edelleen käynnissä. Saatuja tietoja täydennettiin syksyllä 2012. IT-kehittämishankkeita koskevan tarkastelun otoksessa oli mukana yh-



teensä kaksitoista (12) IT-palvelukeskuksissa toteutettua tai vielä toteutusvaiheessa olevaa suurehkoa hanketta. Otokseen valitut hankkeet (3 hanketta/palvelukeskus) esitetään taulukossa 8. Koska yli miljoonan euron hankkeita ei ollut kaikissa palvelukeskuksissa toteutettu tai meneillään, on otokseen valittu kustannuksiltaan suurimmat kolme hanketta kustakin.

**TAULUKKO 8. IT-palvelukeskusten hankkeet ja rahoitusmäärät.**

Palvelukeskus	Hankkeen nimi	Milj. euroa
VIP	Valtion yhteisen sähköisen asian- ja asiakirjahallinnan palvelu (VALDA)	11,7
VIP	Valtion yhteinen tietoliikennetkaisu (VY-verkko)	3,1
VIP	Valtion yhteinen hallinnon integraatiopalvelu (VIA)	4,1
AHTi	Sähköisiä Palveluja ja Asianhallintaa tukevien järjestelmätarkaisujen kehittäminen valtion aluehallinnossa (SPA)	0,8
AHTi	Työnantajan palvelukokonaisuuden käynnistäminen	6,4
AHTi	Yrityksen perustajan palvelukokonaisuuden käynnistäminen	6,5
Haltik	Schengen Information System (Sis II Schengen)	Koko hanke 5,1 milj. euroa, Haltikin osuus 2,9 milj. euroa
Haltik	Turvallisuusverkko (TUVE)	Koko hanke 187 milj. euroa, Haltikin osuus 67,0 milj. euroa
Haltik	Viranomaistietojärjestelmä (VITJA)	Koko hanke 25 milj. euroa, Haltikin osuus 11,0 milj. euroa
OTTK	Aineistopankki (AIPA)	34,4
OTTK	Rikostuomioistuinsovellus (RITU)	4,4 milj. euroa
OTTK	Vaalivalmiuden kehittäminen (uVat)	9,1 milj. euroa

Valtion IT-palvelukeskuksen (VIP) euromääräisesti suurimpia ja keskeisiä IT-kehittämishankkeita ovat viime vuosina olleet VALDA-hanke, VY-verkko-hanke sekä VIA-hanke. Nämä hankkeet eivät ole varsinaisesti asiakkaiden palvelukeskukselta tilaamia kehittämishankkeita vaan valtion IT-strategian mukaisia kärkihankkeita, jotka ovat valtiovarainministeriön

rahoittamia ja tulevat Valtion IT-palvelukeskukselle määräyskirjalla toteutettaviksi. Tässä tarkastelussa ne ovat mukana hankkeiden merkittävyyden vuoksi ja ovat myös keskeisiä hankkeita Valtion IT-palvelukeskuksen hanketoiminnassa.

Aluehallinnon tietohallintopalveluyksikön (AHTi) euromääräisesti suurimpia IT-kehittämishankkeita ovat SPA-hanke, Työnantajan palvelukokonaisuuden toteutuksen käynnistäminen ja Yrityksen perustajan palvelukokonaisuuden toteutuksen käynnistäminen; näistä kaksi viimeksi mainittua sisältyvät SADe-ohjelman kuuteen sähköisen asioinnin palvelukokonaisuuteen. Muut päättyneet tai vielä käynnissä olevat AHTi-yksikön hankkeet ovat euromäärältään verraten pieniä hankkeita, joten SADe-ohjelmaan sisältyvät hankkeet edustavat tässä yhteydessä hyvin AHTi-yksikön hanketoteutuksia.

Hallinnon tietotekniikkakeskuksen (Haltik) suurimpia IT-kehittämishankkeita tarkastelussa edustavat SIS II Schengen -hanke (Haltikin osuus noin 3 milj. euroa), TUVE-hanke (187 milj. euroa, josta Haltikin osuus on noin 67 milj. euroa) ja VITJA-hanke (25 milj. euroa, josta Haltikin osuus on noin 11 milj. euroa). Oikeushallinnon tietotekniikkakeskuksen (OTTK) hankkeita edustavat tarkastelussa Vaalivalmiuden kehittäminen, RITU-hanke sekä AIPA-hanke.

Tarkastellut hankkeet ovat saatujen selvitysten perusteella keskeisiä toiminnan kehittämistä tukevia IT-hankkeita ja ne ovat tyypillisesti tilaajien eli ministeriöiden (valtiovarainministeriö, sisäasiainministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö) ja niiden yhteistyötahojen tai ministeriöiden yksiköiden palvelukeskuksilta tilaamia kehittämishankkeita, joissa palvelukeskukset ovat toimineet lähinnä näiden hankkeiden toteuttajana.

### 3.4.3 Hankehallinnointi

Kaikki tarkastelussa mukana olevat hankkeet ovat toteutuskustannuksiltaan melko suuria ja pitkäkestoisia. Tarkasteltujen hankkeiden ongelmat liittyvät tyypillisesti hankkeiden toteutusaikataulujen pettämiseen, ohjauksen riittämättömyyteen, kustannusarvioiden epätarkkuuteen sekä riskianalyyysien puutteeseen tai niiden suppeuteen. Hankkeen toteutukseen varatut resurssit ovat voineet olla verraten niukat hankkeen tavoitteisiin nähden. Resurssija on voitu myös vähentää kesken hankkeen toteutuksen, mikä luonnollisesti on vaikuttanut hankkeen ohjaukseen ja tavoitteiden toteutumiseen. Suuriakin hankkeita on käynnistetty siten, että rahoitusta hankkeelle on ollut tiedossa vain alkuvuosisi, ja rahoituksen epävarmuus on siten vaivannut hankkeen toteutusta koko sen toteutuksen ajan. Tarkastelluissa hankkeissa IT-palvelukeskukset ovat toimineet lähinnä hankkeiden

toteuttajana. Hankehallinnointi ja ohjaus ovat tulleet palvelukeskusten ulkopuolelta eli ministeriöistä tai niiden alaisista yksiköistä.

Tarkastuksessa havaittiin, että ohjaus on joissakin hankkeissa ollut riittämätöntä esimerkiksi teknisten kysymysten osalta (mm. TUVE/TVP-hanke ja VITJA). Hanketoteuttajan vastuulle ja päätettäväksi on jäänyt monia keskeisiä tähän liittyviä asioita, joista hanketta ohjaavan tahon olisi tullut esittää viimekätiset ratkaisut ja kantaa vastuu päätöksestä.

#### 3.4.4 Hankkeiden arviointimenettelyt

Tarkastelluissa hankkeissa riskianalyysit on pääosin tehty, mutta niiden taso vaihtelee yleisestä riskien kuvauksesta hyvinkin pikkutarkkaan kuvaukseen. Osaltaan tähän vaikuttaa se, ettei valtionhallinnossa ole ollut yhtenäistä arviointimenetelmää tietojärjestelmähankeille.

Vasta syksyllä 2011 voimaan tullut laki julkisen hallinnon tietohallinnon ohjauksesta (634/2011) edellyttää, että merkittävistä tietojärjestelmähankeista on ennen hankintaa pyydettävä valtiovarainministeriön lausunto, ja sen perusedellytyksenä on, että hankkeesta on tehty ministeriössä laaditun arviointikehikon mukainen hankearviointi. Tämän valtionhallinnon yhteisen arviointimenetelmän tavoitteena on varmistaa, että toteutettavilla hankkeilla on suuremmat onnistumisen edellytykset ja että tietojärjestelmäinvestoinneilla saavutetaan tavoiteltava vaikuttavuus, tuottavuus ja yhteentoimivuus.

Tarkastelluista hankkeista vain yhdelle (AIPA-hanke) on tehty kyseinen arviointimenettelyn mukainen arviointi ja senkin voidaan katsoa tehdyn etuajassa siihen nähden, millainen valmius hankearvioinnin tekemiseen on valtiovarainministeriöllä lausunnon antamishetkellä ollut, koska hankkeen suunnitteluvaihe ei konsulttiarvion mukaan ollut silloin vielä riittävä.

Tietohallintolain myöhäisen voimaantulon vuoksi meneillään on siten vielä pitkään sellaisia mittavia hankkeita, joille tällaista hankearviointia ei ole hanketta käynnistettäessä lainkaan tehty.

Monet ja erityisesti kustannuksiltaan suurehkot hankkeet ovat jo luonnostaan myös aikataulullisesti pitkäkestoisia, ja olosuhteet saattavat hankkeen toteutuksen aikana muuttua merkittävästikin. Pitkäkestoisissa projekteissa henkilöstön vaihtuvuus on hyvin todennäköistä, jolloin asiaan varautumattomuus voi hyydyttää hanketoteutuksen jonkin osakokonaisuuden toteuttamisen pitkäksikin aikaa. Esimerkiksi TUVE-kokonaishankkeessa keskeisten henkilöiden vaihtuvuus on aiheuttanut viivästyksiä myös hankkeen rinnakkaisprojektien aikatauluihin.

Erityisesti hallinnonalojen yhteishankkeissa ja sellaisissa hankkeissa, joissa hankkeen toteuttaminen vaikuttaa merkittävästi toisen hankkeen to-

teutukseen ja aikatauluihin, aikataulumuutokset yhdessä projektissa (keskeisenä esimerkkinä TUVE/TVP-hanke, myös VITJA-hanke, AIPA-hanke) merkitsevät usein aikataulu- ja kustannusmuutoksia myös muissa osaprojekteissa. Tämä puolestaan voi johtaa hankkeessa kertautuviin ja siten merkittäviin aikataulumuutoksiin ja näistä johtuviin kustannuksiin. Muutamissa hankkeissa (esim. TUVE/TVP-hanke) poikkihallinnollinen ja konserniohjaus on ollut selkeästi riittämätöntä. Kuitenkin poikkihallinnollisen ja konserniohjauksen vankka ote on välttämätön tavoitteiden saavuttamisen sekä aikatauluissa ja kustannusarviossa pysymisen kannalta.

### 3.4.5 Hankkeiden aikataulut ja toteutuminen

Erityistä epävarmuutta ja muospaineita näyttää liittyvän sekä hankkeiden budjetointiin että hanketoteutusten suunniteltuihin aikatauluihin varsinaisen hanketoteutuksen aikana. Yksi tarkastelluista hankkeista oli toteutunut suunnitelman mukaan – tosin sekin vielä jatkuu (VIA) ja yksi hankkeista oli keskeytetty (VALDA). Osa hankkeista on useita vuosia aikataulustaan myöhässä (SIS Schengen II -hanke, Vaalivalmiuden kehittäminen -hanke, RITU-hanke, SPA-hanke, TUVE/TVP-hanke, VY-verkko). Neljä tarkastelluista hankkeista oli vasta alussa tai alkuvaiheessa. Siten arviot viimeksi mainittujen neljän hankkeen osalta tavoitteiden toteutumisesta ja aikataulussa pysymisestä ovat osin ennenaikaisia.

Tarkastuksessa havaittiin, ettei hankkeiden ohjaus kustannuksiltaan mitavissakaan hankkeissa (esim. RITU<sup>113</sup> ja TUVE/TVP) näytä olevan riittävällä tasolla eikä hankkeiden tai niiden osien yksittäisiä vastuutahoja ole riittävän selkeästi kirjattu hankesuunnitelmiin, vaikka niin olisi ollut hyvä tehdä vastuiden selkeyttämiseksi. Erityinen ongelma tämä näyttää olevan useamman ministeriön ohjaamissa ja hallinnoimissa hankkeissa. Ohjausryhmien rooli näyttää joissakin hankkeissa olleen lähinnä keskustelevan kuin päätöksiä tekevän ohjaajan rooli. Myös hankkeita toteuttavien IT-palvelukeskusten hallinnon tulisi ottaa toiminnassaan enemmän huomioon palvelukeskuksessa tehtävät kehittämishankkeet, koska kehittämishankkeet ovat monissa palvelukeskuksissa hyvinkin merkittävässä roolissa koko palvelukeskuksen toimintaan nähden ja hankkeita toteuttavien näkemyksen mukaan ne tarvitsisivat enemmän tukea hankkeita toteuttaessaan. Tämän voisi toteuttaa siten, että myös virastojen johdolla olisi konkreettista tuntumaa hankkeiden sisältöön. Silloin ne myös voisivat ongelmati-

---

<sup>113</sup> Tosin RITU-hanke ei enää kuulu riskihankkeisiin, koska hanke on organisoitu uudelleen syksyllä 2011 muuttamalla hankkeen ohjauskäytäntöjä ja rakenteita.

lanteissa ottaa kantaa erilaisiin nopeasti syntyviin ongelmatilanteisiin ja toteuttamisvaihtoehtoihin.

## 4 Tarkastusviraston kannanotot

Tarkastuksen pääkohteena oli Valtion IT-palvelukeskus (VIP) ja sen toiminta. Tarkastuksessa selvitettiin, miten kyseisen palvelukeskuksen perustamiseen liittyvät selvitykset tehtiin ja kuinka palvelukeskuksen perustamisessa ja toiminnan ohjauksessa on kokonaisuudessaan onnistuttu. Valtion IT-palvelukeskuksen (VIP) lisäksi tarkastuksessa selvitettiin myös Aluehallinnon tietohallintopalveluyksikön (AHTi), Hallinnon tietotekniikkakeskuksen (Haltik) ja Oikeushallinnon tietotekniikkakeskuksen (OTTK) perustamista, toimintaa ja ohjausta.

Tarkastuksen tavoitteena oli selvittää, onko valtion IT-palvelukeskukset organisoitu siten, että ne toimivat tuloksellisesti.

Aluehallinnon tietohallintopalveluyksikkö, Hallinnon tietotekniikkakeskus ja Oikeushallinnon tietotekniikkakeskus perustettiin entisten rakenteiden päälle tuottamaan ja kehittämään sen hetkisiä palveluja nimetyille asiakaskunnalle. Myös Valtion IT-palvelukeskuksen (VIP) perustamisessa lähtökohtana oli siirtää olemassa olevia tehtäviä ja henkilöitä, kun valtion tietohallintoyksikkö (VNTHY) siirrettiin osaksi perustettavaa palvelukeskusta. IT-palvelukeskukset on saatu perustettua, ja ne tuottavat niitä palveluita kuin niiden on tarkoitus tuottaa. Palvelukeskukset ovat tehneet prosessikuvauksia ja niillä on käytössään tulos- ja palvelusopimuksia.

Tarkastuksessa havaittiin, että Valtion IT-palvelukeskuksen (VIP) palveluissa on keskitytty enemmän uusien palveluiden kehittämiseen. Vähemmän huomiota on kiinnitetty jo olemassa olevien, eri IT-palvelukeskusten tuottamien palvelujen ja prosessien yhdenmukaistamiseen ja palvelujen keskittämiseen. Olemassa olevien IT-palvelujen nimikkeistön ja prosessien yhdenmukaistamiseksi ei ole tehty valtionhallinnon taseisia linjauksia. Valtion IT-palvelukeskuksille ei ole luotu yhtenäistä tuloksellisuusmittaristoa, käytettävän ICT-käsitteistön yhdenmukaistamiseksi ei ole tehty päätöksiä, hallinnonalakohtaisten palvelukeskusten toimintatapoja ja -prosesseja ei ole pyritty yhdenmukaistamaan eikä ole myöskään luotu välineitä palvelukeskusten toiminnan vertailuun. Siten IT-palvelukeskusten toiminnan, toiminnan tehokkuuden ja taloudellisuuden arvioinnille ei ole kehittynyt tietopohjaa, jonka perusteella voitaisiin luotettavasti arvioida ja vertailla IT-palvelukeskusten tuloksellisuutta.

Tarkastusvirasto katsoo, että mikäli valtionhallinnossa pyritään parantamaan IT-palvelujen tuottamisen kustannustehokkuutta palvelujen keskitämisen kautta, on tehtävä linjaukset yhdenmukaisen ICT-käsitteistön, toimintaprosessien, tuloksellisuusmittariston ja yhteisten palvelujen kattavasta käytöstä. Kun yhdenmukainen käsitteistö päätetään, sillä luodaan

pohja ICT-toimintojen laskentajärjestelmän kehittämiseksi ja siten luotettavammalle valtion ICT-toiminnan tehokkuuden ja taloudellisuuden arvioinnille.

Tarkastusvirasto perustaa kannanottonsa seuraaviin tarkastuksessa käsittelemisi asiakokonaisuuksiin: perustietotekniikan keskittäminen ja toimintatapojen yhdenmukaistaminen, valtionhallinnon yhteiset IT-palvelut ja näiden käyttöönotto, IT-palvelukeskusten ohjaus, IT-palvelukeskusten organisaatiomuodot, taloudenhoito ja raportointi sekä IT-palvelukeskusten IT-kehittämishankkeiden riskienhallinta.

### *Perustietotekniikan keskittäminen ja toimintatapojen yhdenmukaistaminen*

Tarkastuksen kohteena olevien IT-palvelukeskusten perustamisen taustalla on ollut tarve keskittää niitä perustietotekniikkaan liittyviä palveluja, joissa voitaisiin hyödyntää yhdenmukaisten toimintatapojen kautta keskittämisestä saatavia mittakaavaetuja sekä vapauttaa henkilöstöä ydintoiminnan tietojärjestelmien ylläpitoon ja kehittämiseen.

Aluehallinnon tietohallintopalveluyksikkö, Hallinnon tietotekniikkakeskus ja Oikeushallinnon tietotekniikkakeskus perustettiin entisten rakenteiden päälle tuottamaan ja kehittämään sen hetkisiä palveluja nimetyille asiakaskunnalle. Myös Valtion IT-palvelukeskuksen (VIP) perustamisessa lähtökohtana oli siirtää olemassa olevia tehtäviä ja henkilöitä, kun valtion tietohallintoyksikkö (VNTHY) siirrettiin osaksi perustettavaa palvelukeskusta. Palvelukeskukset on saatu perustettua, ja ne tuottavat niitä palveluita kuin niiden on tarkoitus tuottaa. Valtion IT-palvelukeskuksen perustaminen poikkeaa siinä suhteessa muista tässä tarkastetuista palvelukeskuksista, että sen tehtävänä on tuottaa ministeriöille tarjottavien palvelujen lisäksi valtionhallinnolle yhteiseksi kehitettyjä IT-palveluja.

Palvelukeskustoiminnan yhtenä peruslähtökohtana on hyödyntää toimintaan liittyviä mittakaavaetuja ja tuottaa tasalaatuisempia palveluja. Mittakaavaetuja voi syntyä, kun kiinteitä kustannuksia jaetaan suuremmalle tuotantomäärälle (tuotannon keskittäminen), työt jaetaan, prosesseja integroidaan ja työntekijät voivat erikoistua erilaisiin tehtäviin (työkuormaa voidaan jakaa, tehtävien hoitamisesta tulee nopeampaa ja virheettömämpää). Mittakaavaetujen tehokas hyödyntäminen edellyttää toimintatapojen yhdenmukaistamista. Yhdenmukaisten toimintatapojen muodostamiseksi toimintaprosessit on kuvattava ja toteutettava. ICT-palvelutuotannon mallintamiseen ja toimintojen yhdenmukaistamisen välineiksi on kehitetty erilaisia prosessimalleja. Palvelukeskustoiminnan etuina pidetään myös sitä, että aiemmin eri yksiköihin hajautunutta asian- tuntujuutta voidaan hyödyntää ja syventää paremmin keskittämisen kautta.

Palvelukeskustoiminta tarjoaa työntekijöille parempia mahdollisuuksia tiedonvaihtoon, erilaisiin työnkuviin ja ammatilliseen erikoistumiseen.

Tarkastuksessa havaittiin, että eri IT-palvelukeskuksissa on tehty prosessikuvauksia mutta prosessikuvauksien tekemistä ei ole millään tavoin ohjeistettu, jolloin eri IT-palvelukeskukset ovat tehneet kuvaukset omista lähtökohdistaan.

IT-palvelukeskusten toimiminen eri hallinnonaloilla on johtanut erilaisen käytäntöjen muodostumiseen. Myöhemmin, kun toimintoja on haluttu koota suurempiin kokonaisuuksiin ja edesauttaa yhdenmukaisista toimintatavoista syntyvien mittakaava- ja muiden palvelukeskustoimintaan liittyvien etujen muodostumista, on syntynyt tarve IT-palvelukeskusten erilaisten toimintatapojen ja prosessien yhdenmukaistamiseen.

Tarkastusvirasto katsoo, että silloin kun tarkoituksena on hyötyä palvelukeskustoimintaan liittyvistä volyyymieduista, on ICT-palvelutuotannon prosessien yhdenmukaistaminen välttämätöntä.

#### *Valtionhallinnon yhteiset IT-palvelut ja niiden käyttöönotto*

Valtion yhteisiä IT-palveluita hahmoteltiin ensin TIME-työryhmässä ja myöhemmin yhteiset IT-palvelut -osahankkeessa. Yhteiset IT-palvelut -osahankkeessa ei kuitenkaan määritelty, mitkä ovat valtion yhteisiä IT-palveluja. Yhteiset IT-palvelut -osahankkeen tulokset sulautettiin valtion IT-strategiatyöhön, jonka kehittämisohjelmissa oli esitetty kaksitoista kärkihanketta. Kärkihankkeet oli priorisoitu ajallisesti. Tarkastuksessa havaittiin, että valitut hankkeet olivat sekä hallinnon sisäiseen tehokkuuteen että kansalaisiin kohdistuvia ja laajuudeltaan hyvin erilaisia. Hankkeiden suuri määrä huomioon ottaen voidaan todeta, että kaikkia hankkeita ei ole realistista pitää saavutettavien hyötyjen kannalta yhtä tärkeinä. Tarkastuksessa havaittiin, ettei priorisointia tukemaan ole kuitenkaan esitetty perusteita hankkeiden toteuttamiseen liittyvistä kustannuksista ja hyödyistä. Tällöin jää epäselväksi se, millä perusteilla hankkeiden sisäinen tärkeysjärjestys on arvioitu.

Tarkastuksessa havaittiin, että tarkastelujakson (2004–2011) aikana laadittujen IT-hankesuunnitelmien laadinta- ja lähestymisnäkökulmat ovat vaihdelleet. Näkökulmina on ollut muun muassa organisaatio-, asiakas- ja teknologia- lähtöisiä kehittämismenetelmiä. Tämä on osaltaan vaikuttanut hankevalintojen ja -toteutusten epäyhtenäisyyteen ja siihen, etteivät hankkeiden ja tietojärjestelmien väliset liittymäpinnat ja yhteentoimivuuden varmistaminen ole olleet hanketoteutuksissa ja niiden hyötytarkasteluissa keskeisellä sijalla.



Tarkastusvirasto katsoo, että jo hankkeiden esitutkimuksissa olisi pitänyt tehdä kattavammat kustannus-hyötyanalyysit, jolloin niiden perusteella olisi voitu paremmin kohdistaa voimavaroja niihin hankkeisiin, joiden toteuttamisella olisi voitu parantaa toiminnan tehokkuutta ja tuottavuutta valtion tasolla. Jos eri ohjelmista olisi ollut käytettävissä perusteellisemat lähtötiedot, olisi valtion yhteisten IT-palveluiden kehittämisessä voitu keskittyä ensisijaisesti niihin hankkeisiin, joiden tuottaminen valtion yhteisinä IT-palveluina olisi ollut kaikkein hyödyllisintä.

Valtion IT-palvelukeskuksen perustamista koskevassa loppuraportissa on esitetty vain hahmotelma Valtion IT-palvelukeskuksen palveluiksi. Ensimmäisessä vaiheessa Valtion IT-palvelukeskukseen oli tarkoitus siirtää valtionhallinnon yksiköiden yhteydessä olevia valtionhallinnon yhteisiä palveluja. Raportissa ei näistä kuitenkaan ole tarkennettu sitä, mistä ja minkä laajuisista palveluista olisi kysymys. Raportin mukaan näiden rinnalla palvelukeskuksen palveluiksi oli tarkoitus tuottaa kärkihankkeiden palveluja. Kärkihankkeisiin liittyvistä palveluista ei kuitenkaan voitu esittää yksityiskohtaisempia kuvauksia ja tietoja, koska kärkihankkeet olivat tuolloin vielä esitutkimusvaiheessa.

Tarkastuksessa havaittiin myös, ettei uusia valtion yhteisiä IT-palveluita kehitettäessä tehty valtionhallinnon taseisia linjauksia palvelujen kattavasta käyttöönotosta. Tämä on toisaalta mahdollistanut päällekkäisten kehittämishankkeiden toteuttamisen ja toisaalta sen, ettei Valtion IT-palvelukeskuksen (VIP) tarjoamia palveluja ole otettu kattavasti käyttöön valtionhallinnossa.

Tarkastusvirasto katsoo, että mikäli JulkICT-toiminnon johtamana lähdetään kehittämään uusia valtion yhteisiä IT-palveluita, on palvelulle oltava riittävä kysyntä, jotta niiden tuottaminen keskitetysti olisi taloudellisesti kannattavaa. Yhteisen IT-palvelun kehittämisen aloittaminen vaatii sen, että palvelun toimivuus ja palveluun liittyvät tarpeet analysoidaan kattavasti hallinnossa, ennen kuin palvelua lähdetään kehittämään edelleen valtion yhteiseksi palveluksi. Yhteisen palvelun kehittäminen voi vaatia myös huomattavia taloudellisia ja henkilöstöresursseja. Tämä huomioon ottaen on tärkeää varmistaa, että palvelun laajempi käyttöönotto suunnitellaan ennalta ja palvelun valmistuttua palvelu otetaan käyttöön.

Nykyinen tietohallintolaki antaa mahdollisuudet ohjata yhteisten järjestelmien käyttöönottoa ja käyttöä tähän saakka toteutunutta määrätietoisemmin.

Palvelukeskustyypisten organisaatioiden muodostaminen ICT-tehtävien hoitoa varten eri hallinnonaloilla tai valtionhallinnon yhteisiin tarpeisiin on vaihdellut tapauskohtaisesti, ja eri aikoina tehdyt perustamisratkaisut ovat poikenneet toisistaan. Tämä on johtanut moniin palvelukeskuskohtaisiin erityisratkaisuihin ja -piirteisiin näiden toiminnassa. Tulossopimukset ovat rakenteeltaan ja esittämistavaltaan erilaisia. Sopimuksissa käsitellään kyllä samoja asioita: toimintaympäristöä, tulostavoitteita, mittareita, resursseja, rahoitusta ja voimavaroja, mutta palvelukeskuksille yhteisiä mittareita ja yhteismitallisia tavoitteita on löydettävissä hyvin vähän huolimatta yhteisestä toimialasta. Osa tästä johtunee asiakaskunta-kohtaisesti rakennetuista ja sovituista, suunnittelua ja seurantaa erilaistavista piirteistä. Palvelukeskusten ministeriöohjauskin on tarkastuksessa syntyneen käsityksen mukaan tapauskohtaisesti ohjautuvaa, mikä on saattanut pikemminkin lisätä kuin vähentää palvelukeskusten ohjauksen erilaisuutta.

Tarkastuksessa havaittiin, etteivät palvelukeskusten palvelusopimukset ole yhdenmukaisia. Tarkastuksessa havaittiin myös, että palvelukeskuksissa palveluista käytetään eri nimikkeitä ja palvelut on luokiteltu eri tavoilla. Suuri määrä erilaisia palvelusopimuksia tuottaa sekä palvelukeskuksille että asiakkaille runsaasti näiden laadintaan ja ylläpitoon liittyvää työtä. Tarkastuksessa havaittiin myös, ettei IT-palvelukeskuksille ole luotu yhtenäistä tuloksellisuusmittaristoa Valtion IT-palvelukeskuksen (VIP) perustamisen yhteydessä, kuten oli suunnittelu. Käytettävän käsitteistön yhdenmukaistamiseksi ei ole tehty päätöksiä, hallinnonalakohtaisten palvelukeskusten toimintaa ei ole pyritty yhdenmukaistamaan eikä ole myöskään luotu välineitä niiden toiminnan vertailuun. Siten IT-palvelukeskusten toiminnan, toiminnan tehokkuuden ja taloudellisuuden arvioinnille ei ole kehittynyt luotettavaa ja vertailukelpoista tietopohjaa.

Tarkastusvirasto katsoo, että yhdenmukaisemman käsitteistön käyttöönotolla voitaisiin luoda paremmat edellytykset muodostaa yhtenäisempää tietopohjaa ICT-palveluista, niiden määrästä ja kustannuksista. Yhtenäisempi tietopohja mahdollistaisi paremmat edellytykset ICT-palvelujen kokonaisuuden hallinnalle ja ohjaukselle. ICT-palvelujen yhdenmukaisemmalla käsitteistöllä yhdessä yhdenmukaisten taloudenhoidon menettelyjen kanssa saataisiin myös luotettavampi perusta kustannuslaskennan kehittämiseksi.

Tarkastuksessa havaittiin, että valtionhallinnossa on selvitetty tietojärjestelmien määrää vuonna 2007. Selvityksen perusteella valtionhallinnossa oli tuolloin noin 4 000 järjestelmää. Selvityksessä todettiin, että tiedot eivät olleet kattavia mutta ne antavat kuitenkin jonkinlaisen käsityksen kokonaismäärästä. Tarkastuksessa ei havaittu, että selvityksen pohjalta oli-

si ryhdytty mihinkään toimenpiteisiin. Tarkastuksessa tuli esille, ettei tietojärjestelmän käsitettä välttämättä tulkita samalla tavoin eri virastoissa. Tällöin tietojärjestelmien kokonaismääriä kuvaavat luvut voivat sisältää käyttötarkoituksiltaan ja kustannuksiltaan hyvin erilaajuisia tietojärjestelmiä.

Valtionhallinnon nykyisten tietojärjestelmien kehittämisen ja ylläpidon on todettu useaan otteeseen vaativan yhä enemmän resursseja, mikä taas on pois uusien tietojärjestelmien investoinneista ja ydintietojärjestelmien kehittämisestä. Esimerkiksi Aluehallinnon tietohallintopalveluyksikköä perustettaessa huomattiin, että palvelukeskuksen asiakkailta on lukuisia päällekkäisiä ja samaa käyttötarkoitusta palvelevia tietojärjestelmiä.

Palvelukeskuksen toiminnan tehokkuuden peruslähtökohtiin kuuluu se, ettei palvelukeskus joudu ylläpitämään suurta määrää eri tietojärjestelmiä.

Tarkastusvirasto katsoo, että tähän perustuen valtionhallinnossa on tehtävä selkeämpiä linjauksia siitä, mitä tietojärjestelmiä valtionhallinnossa käytetään. Linjausten tekeminen edellyttää, että valtionhallinnon tietojärjestelmien ylläpitokustannuksista ja käyttäjämääristä on olemassa yhtenäisin käsittein muodostettu tietopohja. Tietojärjestelmistä on myös linjattava selkeämmin toimialariippuvat ja toimialariippumattomat järjestelmät. Osaltaan tietojärjestelmäkenttää voivat yhdenmukaistaa IT-palvelukeskukset, mikäli palvelukeskusta perustettaessa päätetään, ettei kaikkia olemassa olevia tietojärjestelmiä ylläpidetä perustettavassa palvelukeskuksessa ja että päällekkäisistä, samaa käyttötarkoitusta palvelevista, tietojärjestelmistä luovutaan. Palvelukeskustoiminnassa on pyrittävä tietojärjestelmien yhdenmukaistamiseen, ja tämä myös vaatii päätöksiä siitä, mistä tietojärjestelmistä luovutaan. Tietojärjestelmien omistajien eli ministeriöiden, virastojen ja laitosten vastuulla on päättää tietojärjestelmistään ja tehdä linjauksia ylläpidettävien tietojärjestelmien määristä.

### *IT-palvelukeskusten organisaatiomuodot, taloudenhoito ja raportointi*

Palvelukeskusten taloudenhoito on rakentunut säännösten mukaiselle pohjalle, mutta alkaen jo organisaatiomuotopäätöksistä, tapauskohtaiset ratkaisut ovat johtaneet epäyhtenäisyyksiin taloudenhoidossa sekä toiminnan seurannan ja raportoinnin menettelyissä.

Tarkastuksessa havaittiin, että vaikka kaikki tarkastetut IT-palvelukeskukset on perustettu valtioneuvoston asetuksella, perustamisessa muodostettujen yksiköiden organisaatiomuodoissa on eroavuuksia. Hallinnon tietotekniikkakeskus ja Oikeushallinnon tietotekniikkakeskus on muodostettu virastoiksi. Aluehallinnon tietohallintopalveluyksikkö ja Valtion IT-palvelukeskus ovat puolestaan viraston tai kirjanpitoyksikön

sisällä olevia yksiköitä. Näistä syistä palvelukeskusten velvollisuudet ja käytännössä toteutetut järjestelyt budjetoinnin, maksuliikkeen, kirjanpidon ja laskentatoimen järjestämisessä sekä raportoinnissa ovat muodostuneet erilaisiksi.

Tarkastuksessa havaittiin myös, ettei Valtion IT-palvelukeskuksen (VIP) tai eri valtion IT-palvelukeskusten (Haltik, AHTi, OTTK) toiminnasta ole raportoitu valtion tilinpäätöskertomuksessa juuri lainkaan.

Tarkastuksessa havaittiin, että monilta osin valtion ICT-toiminnan ohjaamisessa käytettävä tietoperusta pohjautuu vuosittain virastoille ja laitoksille osoitetun kyselyn tuloksiin. Näin saatujen tietojen luotettavuus on kyseenalainen. Tietojen keräämiseen liittyvänä ongelmana tarkastuksessa tuli ilmi, että virastot ja laitokset eivät saa kysytyjä tietoja suoraan järjestelmistään vaan tietoja joudutaan keräämään erikseen tietohallintokyselyä varten. Jo vuonna 2006 *Talouden ja voimavarojen osahankkeen* muistiossa on todettu, että tiedot vuotuisista tietohallintomenoista perustuvat vuotuiseseen kyselyyn eikä investoinneista, kehittämisestä ja käyttömenoista ole saatavissa kattavaa tietoa budjettiprosessista eikä niitä ole riittävästi eritelty kirjanpidossa. Muistiossa todettiin, että nykyinen talousohjausjärjestelmä kustannuslaskennan puutteiden vuoksi ei tuota sellaisia taloudellisia tietoja, joilla IT-toiminnan kustannuksia voitaisiin arvioida ja verrata eri virastojen ja laitosten kesken. Tarkastuksessa ei havaittu, että kustannuslaskentaa ICT-toiminnan suunnittelun ja seurannan tueksi olisi kehitetty.

Tarkastusvirasto katsoo, että ICT-toiminnan tietopohjan luotettavuutta tulee parantaa yhdenmukaistamalla kirjanpitomenettelyjä sekä kehittämällä kustannuslaskentaa ja mittaristoa toiminnan seuraamisen ja hallinnan välineeksi. Ottaen huomioon valtion ICT-toimintojen taloudellisen merkityksen (noin 900 miljoonaa euroa) toimintojen taloudellisuus-, tehokkuus- ja vaikuttavuustiedoista tulee jatkossa raportoida osana valtion konserniohjausta ja yhteisiä palveluja valtion tilinpäätöskertomuksessa. Tilinpäätöskertomuksessa ja muussakin raportoinnissa esitettävät tiedot tulisi voida johtaa kattavasti palvelukeskusten kirjanpidon ja toiminnanohjausjärjestelmien tiedoista.

#### *IT-palvelukeskusten IT-kehittämishankkeiden riskienhallinta*

Tarkastuksessa läpikäytyjen hankkeiden ongelmat liittyvät tyypillisesti hankkeiden kireisiin aikatauluihin, ohjauksen riittämättömyyteen, kustannusarvioiden epätarkkuuteen sekä riskianalyyysien puutteeseen tai niiden suppeuteen. Palvelukeskukset ovat toimineet tarkastelussa mukana olleissa IT-kehittämishankkeissa lähinnä hankkeiden toteuttajatahona. Hanke-

hallinnointi ja ohjaus tulevat palvelukeskuksen ulkopuolelta eli ministeriöistä tai niiden alaisista yksiköistä.

Tarkastuksessa havaittiin, että hanketoteuttajan vastuulle ja päätettäväksi on jäänyt monia sellaisia keskeisiä asioita, joista hanketta ohjaavan tahon olisi tullut esittää viimekätiset ratkaisut ja kantaa vastuu päätöksistä. Hankehallinnointia ja -ohjausta on eräissä hankkeissa vaikeuttanut ohjaavien tahojen asioihin kantaa ottamaton rooli, kun ohjattavat tahot ovat taas odottaneet ohjaavalta tasolta selkeitä kannanottoja esitettyihin ongelmiin ja tarvittavia päätöksiä hankkeen toteutuksen eteenpäin viemiseksi.

Tarkastusvirasto katsoo, että vastaisuudessa on hankehallinnon tehostamiseksi huolehdittava siitä, että hankkeita toteuttavat tahot eivät jää ongelmineen yksin, ja hankkeiden aikataulutavoitteissa pysymistä varten ohjaavien tahojen päätökset on kirjattava selkeästi näkyviin ohjausryhmien pöytäkirjoihin ja muihin tarvittaviin dokumentteihin. Sopiva taho hankehallinnon koordinoijana, yhteistyötahona ja valvojana on JulkICT-toiminto. Hankkeiden ohjauksesta tulee huolehtia niin, että muutosten aiheuttamat ongelmat selvitetään nopealla aikataululla ohjausryhmässä ja päätökset projektin etenemisestä ja tehtävistä muutoksista informoidaan oikea-aikaisesti ja selkeässä muodossa hanketoteuttajalle. Ohjaavan tahon kannanotot ja päätökset eivät saa olla tulkinnanvaraisia siten, että hanketoteuttaja itse joutuu tekemään yksiselitteisesti ohjaavalle taholle kuuluvia ratkaisuja.

Tarkastusvirasto katsoo, että erityisesti pitkäkestoisten hankkeiden hankesuunnitelmiin ja hankearviointeihin olisi hyvä myös kirjata erillisiä tarkastuspisteitä ja ajankohtia, jolloin käydään läpi hankkeen tilannetta ja etenemistä. Tämä mahdollistaisi hankkeen suuntaamisen tarvittaessa uudella tavalla muuttuneisiin olosuhteisiin nähden, hankkeen mahdollisen keskeyttämisen tai muita mahdollisia toimenpiteitä hankkeen tavoitteiden saavuttamiseksi.

Taluspoliittisen ministerivaliokunnan 26.11.2012 tekemän linjauksen mukaan valtionhallinnon ICT-hankkeiden seuranta tehostetaan siten, että otetaan käyttöön yhteinen menettely ja tietojärjestelmä eli hankesalkku vuonna 2013. Valtiovarainministeriön tarkoituksena on luoda myös yhteinen malli hankkeita koskevien kustannus-hyötyanalyysien laatimiselle. Suunnitellut linjaukset tuovat tarkastusviraston näkemyksen mukaan lisää tehokkuutta ja yhdenmukaisia toimintatapoja hankehallintaan ja ovat näin ollen kannatettavia toimenpiteitä myös tässä tarkastuksessa tehdyn hanke-tarkastelun valossa.

## *Suosituksat jatkokehittämiselle*

Valtionhallinnossa ollaan kokoamassa toimialariippumattomia ICT-palveluita yhteen organisaatioon (TORI-hanke). Valmistelua tehdään hallitusohjelman ja talouspoliittisen ministerivaliokunnan linjausten mukaisesti. Talouspoliittinen ministerivaliokunta puolsi 13.2.2013 valtiovarainministeriön esitystä aloittaa tarvittavat valmistelut toimialariippumattomista ICT-tehtävistä vastaavan, valtiovarainministeriön ohjauksessa toimivan erityisviraston perustamiseksi. Valtion tietohallinnon kooksi on arvioitu noin 4 000 henkilötyövuotta. TORI-hankkeeseen kuuluvia tehtäviä on arvioitu tekevän valtionhallinnossa yli 1 000 henkilöä ja tehtävien kustannuksien on arvioitu olevan noin 350 miljoonaa euroa vuodessa.

Tarkastusviraston valtion IT-palvelukeskuksia koskevan tarkastuksen perusteella samansuuntaisia toimialariippumattomien ICT-tehtävien keskittämiseen liittyviä pyrkimyksiä oli jo vuonna 2004 TIME-työryhmän linjauksissa, vuonna 2006 laaditussa valtion IT-strategiassa ja myös vuonna 2009 perustetun Valtion IT-palvelukeskuksen (VIP) perustamisen taustalla. Tehdyn tarkastuksen perusteella tarkastusvirasto suosittaa TORI-hankkeen suunnittelussa ja toteuttamisessa sekä muussa valtionhallinnon ICT-palvelujen kehittämistyössä seuraavaa:

Suositus 1: Tulevalle palvelukeskukselle on muodostettava yhtenäinen johtamis-, suunnittelu- ja seurantajärjestelmä. Tämä tarkoittaa sitä, että palvelukeskukselle on luotava laskentajärjestelmä, joka pohjautuu yhtenäiseen kirjanpidon tilijärjestelmään ja yhtenäisiin kirjausmenettelyihin mukaan lukien tase-erät. Palvelukeskuksen toimintakertomus, muu vuosiraportointi ja niissä esitettävät tiedot on määriteltävä.

Suositus 2: TORI-hankkeen ulkopuolelle jääville toimialariippuville ICT-palveluille ja niitä toteuttaville yksiköille on luotava johtamis-, suunnittelu- ja seurantajärjestelmät. Valtionhallinnon ICT-toiminnan kokonaisuuden hallinta, johtaminen ja seuranta edellyttävät, että myös TORI-hankkeen ulkopuolelle jäävät ICT-tehtävät ja toiminnot otetaan huomioon.

Suositus 3: Valtionhallinnossa on sovittava yhteisesti käytettävistä ICT-palveluiden nimikkeistä ja käsitteistä. Yhdenmukainen nimikkeistö ja käsitteet auttavat toimintatapojen ja -prosessien yhdenmukaistamistyötä, mikä puolestaan edesauttaa yhtenäistämään ja yksinkertaistamaan palvelu-, palvelutuotanto- ja sopimusrakenteita.

Suositus 4: Mittakaavaetujen toteuttamiseksi on tehtävä päätökset siitä, mitä tietojärjestelmiä uudessa toimintatavassa käytetään ja mistä järjes-

telmistä luovutaan. ICT-palvelujen kokoamisessa on tavoitteena saada aikaan kustannussäästöjä ja parantaa palvelua. Tavoitteisiin pääsemiseksi nykyinen tietohallintolaki antaa mahdollisuudet ohjata yhteisten järjestelmien käyttöönottoa ja käyttöä tähän saakka toteutunutta määrätietoisemmalla tavalla.

Suositus 5: Hankesalkkupalvelu ja yhtenäinen kustannus-hyötyanalyysimalli on otettava käyttöön kattavasti valtionhallinnossa. Näillä toimenpiteillä voidaan edistää ICT-hankkeiden seurantaa, välttää päällekkäisten hankkeiden käynnistämistä, helpottaa hankearviointien tekemistä sekä edesauttaa hankkeiden aikataulussa pysymistä. Suunnittelu-menetelmien yhtenäistämistä koko julkisessa hallinnossa voidaan myös pitää suositeltavana. Hankesalkkupalvelun toteutuksessa on huomioitava JulkICT-toiminnon mutta myös hankkeiden eri ohjaus- ja toteutustasojen tiedonkäyttö- ja tiedonhyödyntämistarpeet. Myös kansalaisilla tulisi olla mahdollisuus saada tietoja julkisilla varoilla rahoitetuista hankkeista. Hankesalkkupalvelun osalta on syytä varmistaa, että sitä tullaan käyttämään kattavasti.

Suositus 6: ICT-toimintojen ja ICT-osaamisen keskittämisestä avautuvia uusia mahdollisuuksia on hyödynnettävä. ICT-toimintojen uudelleen järjestelyt luovat uusia mahdollisuuksia myös hankintojen järjestämiseen ja aiemmin eri yksiköissä toimivien henkilöiden osaamisen hyödyntämiseen. Yhtenäisempi tietopohja ICT-toiminnoista yhdessä keskitetyimmän ICT-osaamisen kanssa voi parantaa hankintaosaamista ja vahvistaa neuvottelu-asemaa hankintatilanteissa. Konsernimaisesti toimiva ja vahvemmin ohjattu ICT-toiminta tarjoaa myös nykyistä paremmat mahdollisuudet saavuttaa palvelukeskustoiminnalle, kansalaispalveluille ja hallinnon sähköisille toiminnoille asetettuja vaatimuksia ja tavoitteita.

Suosituksen 1–4 huomioon ottaminen ja valmistelu kuuluvat tarkastusviraston näkemyksen mukaan valtiovarainministeriön JulkICT-toiminnolle. Valtiokonttorille kuuluu IT-palvelukeskusten taloudenhoitoa varten tarvittavien määräysten ja ohjeiden antaminen talousarviolaissa ja -asetuksessa säädetyiltä osin. Suositusten 5 ja 6 huomioon ottaminen ja valmistelu kuuluvat JulkICT-toiminnolle.

# Lähteet

---

## 1. Lait, asetukset ja muut normit

Laki aluehallintovirastoista (896/2009).

Laki elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista (897/2009).

Laki julkisen hallinnon tietohallinnon ohjauksesta (634/2011).

Laki oikeushallinnon valtakunnallisesta tietojärjestelmästä (372/2010).

Laki Oikeusrekisterikeskuksesta (625/2012).

Valtiokonttorin määräys 11.1.2011. Maksullisen toiminnan kustannusvaatavuuslaskelman laatiminen. Dnro VK 529/03/2010.

Valtioneuvoston asetus aluehallintovirastoista (906/2009).

Valtioneuvoston asetus elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista (910/2009) kumottu asetuksella (1539/2011).

Valtioneuvoston asetus elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista (1539/2011).

Valtioneuvoston asetus Hallinnon tietotekniikkakeskuksesta (810/2007).

Valtioneuvoston asetus julkisen hallinnon yhteisistä sähköisistä asioinnin ja hallinnon tukipalveluista (393/2009).

Valtioneuvoston asetus oikeushallinnon tietotekniikkakeskuksesta (1035/2005).

Valtioneuvoston asetus Valtiokonttorista (1155/2002).

Valtioneuvoston asetus valtiovarainministeriöstä (610/2003).

Valtioneuvoston periaatepäätös valtionhallinnon tietohallinnon kehittämisestä. VM0087:00/02/02/1999.



Valtioneuvoston periaatepäätös valtion toimintojen sijoittamisen strategiasta 8.11.2001.

Valtiovarainministeriön määräys toiminta- ja taloussuunnittelusta sekä kehys- ja talousarvioehdotusten laadinnasta. Nro TM 1101. Helsinki 23.3.2011.

## 2. Muut asiakirjat

Asiointitilin vaatimusmäärittelydokumentaatio 25.8.2008.  
[http://www.vm.fi/vm/fi/04\\_julkaisut\\_ja\\_asiakirjat/03\\_muut\\_asiakirjat/20080519Asioin/name.jsp](http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/03_muut_asiakirjat/20080519Asioin/name.jsp).

Dokumentinhallinta ja arkistointi -hankkeen (Valda) esitutkimuksen loppuraportti 6.7.2007. Hallituksen strategia-asiakirja 2003. Hallituksen poikkihallinnolliset politiikkaohjelmat ja politiikat. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 14/2003.

HE 109/1995 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi oikeusrekisterikeskuksesta.

HE 19/2002 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi poliisin hallinnosta annetun lain ja poliisin henkilörekistereistä annetun lain 5 §:n muuttamisesta.

HE 4/2007 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi poliisin hallinnosta annetun lain ja poliisikoulutuksesta annetun lain 1 §:n muuttamisesta.

HE 122/2012 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Oikeusrekisterikeskuksesta.

Julkishallinnon sähköisen asioinnin rakenneosat – kehitettävät yhteiset alusta, palvelut ja ratkaisut. Esitutkimusraportti 30.5.2007.  
[http://www.vm.fi/vm/fi/04\\_julkaisut\\_ja\\_asiakirjat/03\\_muut\\_asiakirjat/20070531Saehkoei/02\\_VM\\_SA\\_Esitutkimusraportin\\_luonnos\\_v1\\_0.pdf](http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/03_muut_asiakirjat/20070531Saehkoei/02_VM_SA_Esitutkimusraportin_luonnos_v1_0.pdf).

Lausuntopyyntö virkamiehen tunnistaminen ja käyttöoikeuksien hallinta esitutkimuksen loppuraportista 2.7.2007.  
[http://www.vm.fi/vm/fi/04\\_julkaisut\\_ja\\_asiakirjat/03\\_muut\\_asiakirjat/20070625Virkam/01\\_Virtu\\_lausuntopyyntoe\\_02-07-2007.pdf](http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/03_muut_asiakirjat/20070625Virkam/01_Virtu_lausuntopyyntoe_02-07-2007.pdf).

OECD (2010): OECD Public Governance Reviews-Finland: Working together to sustain success.

Oikeusministeriö (2012): Teknologiasta vaikuttavaksi osaksi toimintaa. Tietohallinnon palvelutuotannon uudelleenorganisointi. Toiminta ja hallinto. Oikeusministeriön julkaisu 27/2012.

PWC (2008): Tuottavuusohjelman väliarviointi.

Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelma 22.6.2011.

Pääministeri Matti Vanhasen I hallituksen ohjelma 24.6.2003.

Sisäasiainministeriö (2001): Sisäasiainministeriön hallinnonalan tietohallintostrategia. Sisäasiainministeriön julkaisusarja 1/2001.

Sisäasiainministeriö (2008): Sisäasiainministeriön tietotekniikkakeskus-hanke. Loppuraportti. Sisäasiainministeriön julkaisuja 2/2008.

Talouden ja voimavarojen osahankkeen muistio 15.2.2006.  
[http://www.hare.vn.fi/upload/Asiakirjat/10066/153576\\_Loppuraportti\\_VM101012004.pdf](http://www.hare.vn.fi/upload/Asiakirjat/10066/153576_Loppuraportti_VM101012004.pdf).

Valda-järjestelmän toiminnallinen vaatimusmäärittely 17.6.2008.  
[http://www.vm.fi/vm/fi/04\\_julkaisut\\_ja\\_asiakirjat/03\\_muut\\_asiakirjat/20080506VALDAj/VALDA\\_jarjestelman\\_toim\\_vaatmaar\\_v0.8\\_20080505.pdf](http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/03_muut_asiakirjat/20080506VALDAj/VALDA_jarjestelman_toim_vaatmaar_v0.8_20080505.pdf).

Valtiokonttori (2005): Yhteenveto nykyisten talous- ja henkilöstöhallinnon tietojärjestelmien elinkaariarvioista. Hallinnon ohjaus. Kieku-ohjelma 25.5.2002.

Valtionhallinnon yhteisen tietojärjestelmähankkeiden arviointikehikon käyttö. Ohje 26.9.2012. VM/1649/00.00.00/2012.

Valtion yhteinen viestintäratkaisu -hankkeen esitutkimusvaiheen loppuraportti.  
[http://www.vm.fi/vm/fi/04\\_julkaisut\\_ja\\_asiakirjat/03\\_muut\\_asiakirjat/20091106Lausun/01\\_Valtion\\_yhteinen\\_viestintaeratkaisu\\_Esitutkimusvaiheen\\_loppuraportti.pdf](http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/03_muut_asiakirjat/20091106Lausun/01_Valtion_yhteinen_viestintaeratkaisu_Esitutkimusvaiheen_loppuraportti.pdf).

Valtioneuvoston kanslia (2004a): Valtion tietohallinnon ohjaus ja organisointi – valtion tietohallinnon menettelytapojen kehittämistä ja kokonaiskoordinaation parantamista varten asetetun työryhmän loppuraportti. Valtioneuvoston kanslian raportteja 6/2004.

Valtioneuvoston kanslia (2004b): Keskushallinnon tukitehtävien alueellistaminen – työryhmäraportit. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 15/2004.

Valtioneuvoston päätös valtiontalouden kehyksistä 13.3.2008. VM 26/214/2008.

Valtiovarainministeriö (2003): Valtion tietohallinnon kehittämisen arviointi. Tekijät Ari Vanninen ja Vilho Järvinen, Cap Gemini Ernst & Young Finland Oy. Tutkimukset ja selvitykset 5/2003.

Valtiovarainministeriö (2006a): Valtioneuvoston periaatepäätös valtionhallinnon IT-toiminnan kehittämisestä. Valtiovarainministeriön julkaisu 3a/2006.

Valtiovarainministeriö (2006b): Valtionhallinnon tietohallinnon yhtenäistämisen lainsäädännön keinoin. Valtiovarainministeriön työryhmämuistioita 8/2006.

Valtiovarainministeriö (2006c): Valtioneuvoston periaatepäätös valtionhallinnon IT-toiminnan kehittämisestä. Muistio 15.6.2006.

Valtiovarainministeriö (2007a): Kokonaisarkkitehtuurimallit. Valtionhallinnon kokonaisarkkitehtuurin tutkimusprojekti. FEAR-projekti. Valtiovarainministeriön tutkimukset ja selvitykset 3/2007.

Valtiovarainministeriö (2007b): Katsaus 15 maan kokonaisarkkitehtuuriin. Valtionhallinnon kokonaisarkkitehtuurin tutkimusprojekti. FEAR-projekti. Valtiovarainministeriön tutkimukset ja selvitykset 6a/2007.

Valtiovarainministeriö (2007c): Valtionhallinnon arkkitehtuurin suunnittelu -hankkeen loppuraportti.

Valtiovarainministeriö (2007d): Valtiotason arkkitehtuurit -hankkeen loppuraportti.

Valtiovarainministeriö (2008a): Tietoja valtion tietohallinnosta ja tietotekniikasta 2007. Valtiovarainministeriön julkaisuja 26/2008.

Valtiovarainministeriö (2008b): Valtion IT-palvelukeskuksen toimintojen sijaintiselvitys. Perustelumuistio. 20.8.2008. [http://www.vm.fi/vm/fi/04\\_julkaisut\\_ja\\_asiakirjat/03\\_muut\\_asiakirjat/20080822Koordi/liite\\_2a\\_VIP\\_sijainti.\\_perustelumuistio\\_20.8.2008.pdf](http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/03_muut_asiakirjat/20080822Koordi/liite_2a_VIP_sijainti._perustelumuistio_20.8.2008.pdf).

Valtiovarainministeriö (2008c): Aluehallinnon uudistamishanke. Väli­raportti. Valtiovarainministeriön julkaisuja 19/2008.

Valtiovarainministeriö (2008d): Aluehallinnon uudistamishanke. Uuden aluehallinnon tietojärjestelmätyöryhmän raportti.

Valtiovarainministeriö (2009): Tietoja valtion tietohallinnosta 2008. Valtiovarainministeriön julkaisuja 25a/2009.

Valtiovarainministeriö (2010a): Tietoja valtion tietohallinnosta 2009. Valtiovarainministeriön julkaisuja 41a/2010.

Valtiovarainministeriö (2010b): Valtionhallinnon yhteisen työasemat­kaisu­ ja käyttäjätuen esiselvitys.

Valtiovarainministeriö (2011a): Tietoja valtion tietohallinnosta 2010. Valtiovarainministeriön julkaisuja 32a/2011.

Valtiovarainministeriö (2011b): Valtion yhteisen työasemapalvelun toi­mintamalli; organisointi ja henkilöstön asema. Valtion yhteisen työasema­ratkaisun toteuttamisen organisointi ja henkilöstö­ratkaisua valmistelevan projektiryhmän väli­raportti. Valtiovarainministeriön julkaisuja 29/2011.

Valtiovarainministeriö (2011c): Hiljainen radikaali uudistus. Aluehallin­non uudistamishankkeen (ALKU) arviointi 2009–2010. Valtiovarainmi­nisteriön julkaisuja 11/2011.

Valtiovarainministeriö (2012a): Tietoja valtion tietohallinnosta 2011. Valtiovarainministeriön julkaisuja 31/2012.

Valtiovarainministeriö (2012b): Julkishallinnon tietoluovutusten periaat­teet ja käytännöt. Julkishallinnon tietovarantojen saatavuuden ja käytön edistäminen -työryhmän loppuraportti. Valtiovarainministeriön julkaisuja 2/2012.

Valtiovarainministeriö (2012c). Julkishallinnon perustietovarantojen rajapinnat (PERA) -työryhmän loppuraportti.

Valtiovarainministeriön päätös 8.3.2012.  
[http://www.vm.fi/vm/fi/04\\_julkaisut\\_ja\\_asiakirjat/03\\_muut\\_asiakirjat/20120308\\_VALDA\\_paatos.pdf](http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/03_muut_asiakirjat/20120308_VALDA_paatos.pdf).

Virkamiehen tunnistaminen ja käyttöoikeuksien hallinta – hankkeen esitutkimusraportti 19.6.2007.  
[http://www.vm.fi/vm/fi/04\\_julkaisut\\_ja\\_asiakirjat/03\\_muut\\_asiakirjat/20070625Virkam/02\\_virtu\\_loppuraportti\\_1\\_0.pdf](http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/03_muut_asiakirjat/20070625Virkam/02_virtu_loppuraportti_1_0.pdf).

VTV (2008): Poliisin tietohallintokeskuksen alueellistaminen. Valtiontalouden tarkastusviraston toiminnantarkastuskertomus 178/2008.

VTV (2009): Sisäasiainhallinnon palvelukeskus. Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomukset 187/2009.

VTV (2011): Tuottavuusohjelman toimeenpano ja vaikutukset oikeusministeriön hallinnonalalla. Tuloksellisuustarkastuskertomus 232/2011.

Yhteiset IT-palvelut osahankkeen muistio 9.6.2005.  
[http://www.hare.vn.fi/upload/Asiakirjat/10068/76930\\_Yhteiset\\_palvelut\\_1\\_ausuntopyynto\\_VM101\\_03\\_2004.pdf](http://www.hare.vn.fi/upload/Asiakirjat/10068/76930_Yhteiset_palvelut_1_ausuntopyynto_VM101_03_2004.pdf).

### 3. Haastattelut

Aluehallinnon tietohallintopalveluyksikkö 24.10.2012, Vaasa, 4 henkilöä.

Hallinnon tietotekniikkakeskus 4.10.2012, Rovaniemi, 10 henkilöä.

Oikeushallinnon tietotekniikkakeskus 25.10.2012, Hämeenlinna, 5 henkilöä.

Oikeusministeriö 26.10.2012, Helsinki, 3 henkilöä.

Sisäasiainministeriö 11.10.2012, Helsinki, 2 henkilöä.

Työ- ja elinkeinoministeriö 17.10.2012, Helsinki, 2 henkilöä.

Valtion IT-palvelukeskus 16.10.2012, Helsinki, 8 henkilöä.

Valtiovarainministeriö JulkICT-yksikkö 6.2.2012, Helsinki, 3 henkilöä.

Valtiovarainministeriö 15.10.2012, Helsinki, 2 henkilöä.

#### 4. Tarkastuskertomusluonnoksesta annetut lausunnot

Aluehallinnon tietohallintopalveluyksikkö AHTi, 26.4.2013, Dno ESA-ELY/329/00.03.00/2013.

Hallinnon tietotekniikkakeskus HALTIK, 23.4.2013, HAL/2013/343.

Oikeushallinnon tietotekniikkakeskus OTTK, 24.4.2013, Dnro 1/0/12.

Oikeusministeriö, 23.4.2013, OM 1/05/2013.

Sisäasiainministeriö, 30.4.2013, SMDno/2013/713.

Työ- ja elinkeinoministeriö, 25.4.2013, TEM/825/00.07.02.01/2013.

Valtiokonttori, Valtion IT-palvelukeskus (VIP), 26.4.2013, D:no VK/512/00.04/2013.

Valtiovarainministeriö, 3.5.2013, VM/774/00.05.00/2013.

# LIITTEET

---

Liite 1. Valtion tietohallintomenot menolajeittain 2007–2011, miljoonaa euroa<sup>114</sup>.

Menolaji	2007	2008	2009	2010	2011
Palkat ja palkkiot	207,1	222,1	241,2	206,0	196,9
Laiteostot	91,1	59,5	69,3	59,6	67,0
Laitevuokrat ja leasing-maksut	18,5	15,6	20,0	21,7	21,2
Valmisohjelmistot	54,1	66,2	68,4	66,0	63,6
Palvelujen ostot	357,4	413,4	477,8	523,9	518,5
Muut menot	33,4	25,7	34,5	14,5	25,1
Yhteensä	761,6	802,5	911,2	891,6	892,3

---

<sup>114</sup> Valtiovarainministeriö 2012a, s. 22.

Liite 2. Valtion tietohallintohenkilöstö tehtävittäin 2007–2011<sup>115</sup>  
(htv).

Tehtäväalue	2007	2008	2009	2010	2011
Perustietotekniikkapalvelujen kehittäminen ja ylläpito	1 739	1 782	1 657	984	1 052
Tukitoimintojen tietojärjestelmien kehittäminen ja ylläpito	434	465	648	440	311
Ydintoiminnan tietojärjestelmien kehittäminen ja ylläpito	1 580	1 770	1 730	1 463	1 612
Tietoturvatyö ja varautuminen	178	205	194	225	237
Tietohallinnon johtaminen ja strategiatyö	299	366	366	306	307
Muut tietohallintotehtävät	378	351	380	396	414
Ei tiedossa	156	110	223	0	142
<b>Yhteensä</b>	<b>4 761</b>	<b>5 049</b>	<b>5 204</b>	<b>3 814<sup>116</sup></b>	<b>4 078</b>

<sup>115</sup> Valtiovarainministeriö (2012a), (2011a), (2010a), (2009) ja (2008a). Raporttien liitetaulukoissa esitetyt vuosittaiset tiedot.

<sup>116</sup> Valtiovarainministeriö (2012a, s. 29): Vuoden 2011 tietoja valtion tietohallinnosta raportissa vuoden 2010 tietohallinnon kokonaistyöpanoksen ilmoitetaan olevan 3 996 htv.



### Liite 3. Esimerkkejä valtion IT-palveluista ja valtion yhteisistä IT-palveluista.

Palvelun luonne	Esimerkkejä IT-toiminnan palveluista
Ministeriöiden/virastojen ydintoimintaa mahdollistavat palvelut	Verohallitus: Verotusjärjestelmät UVI: turvapaikkajärjestelmät MKI: merenkulun koordinoitijärjestelmät
Ministeriöiden/virastojen ydintoimintoja tukevat sovelluspalvelut	Yhteiset rajapinnat esimerkiksi rekisterien hyödyntämiseksi Sähköisen asioinnin yhteiset palvelut Yhteisten tietovarantojen hallinta Asianhallinnan alusta
Tukipalvelut	Talous- ja henkilöstöhallinnon tietojärjestelmät Toiminnan ja talouden ohjauksen järjestelmät Koulutusjärjestelmät Hankintatoimen järjestelmät Diaari ja dokumenttien hallinnan järjestelmät Elektroniset arkistot Help Desk -toiminnot
IT-peruspalvelut	Käyttöpalvelut, työasemapalvelut, palvelimet ja varakeskukset Sähköposti- ja toimisto-ohjelmat Verkko- ja kommunikaatiopalvelut (data, ääni ja mobiili) Toimisto-ohjelmistot Hakemisto/osoitteisto
Asiantuntijapalvelut	Projektinhallintaosaaminen ja -menetelmät Tietoturvallisuuden ohjaamis- ja kehittämisosaaminen Järjestelmien käyttöönoton koordinointi Lisenssi- ja sopimushallintaosaaminen Avainteknologiaosaaminen (tietokannat, verkot) ja yhteiset ohjelmistokomponentit Hankinnat

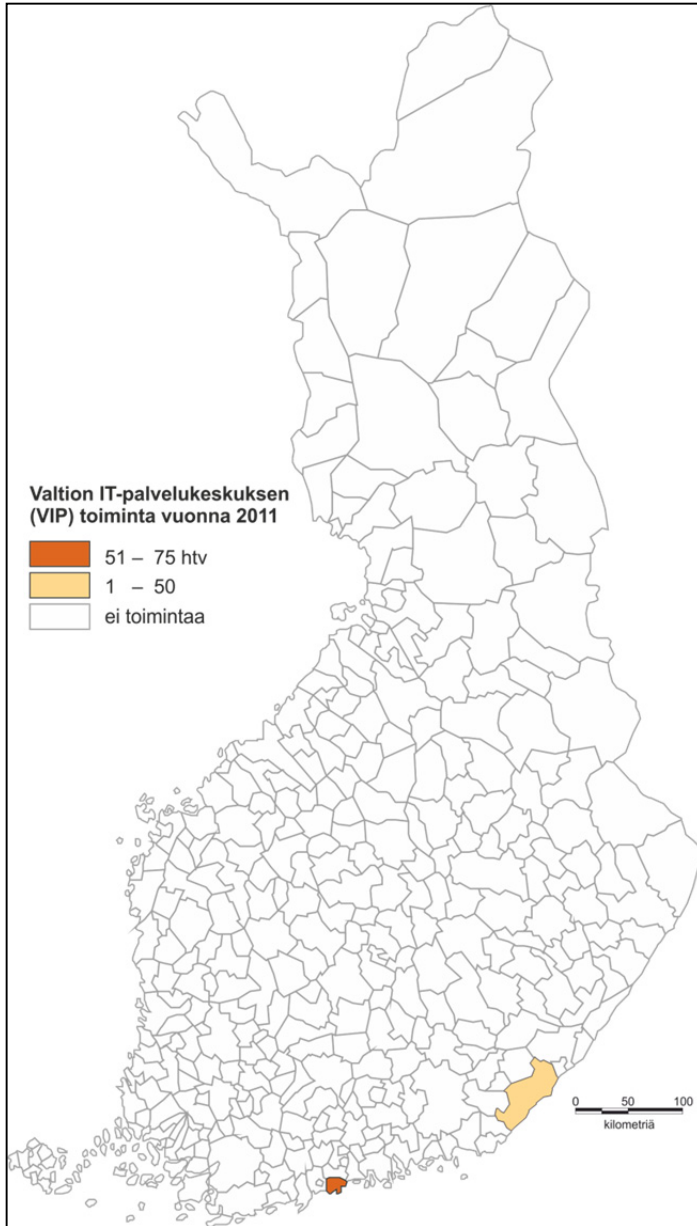
(Valtioneuvoston kanslia 2004a, 24).

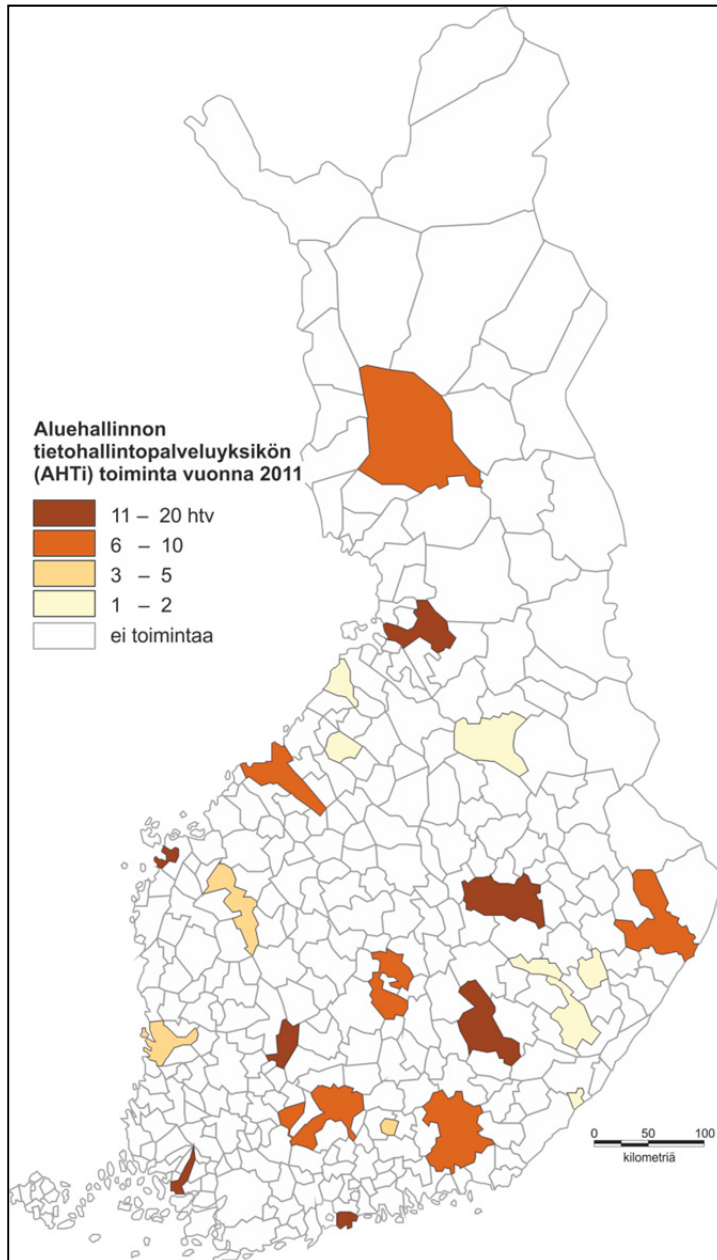
#### Liite 4. Tarkastuskysymysten kohteet, tarkastuskysymykset ja tarkastuskriteerit.

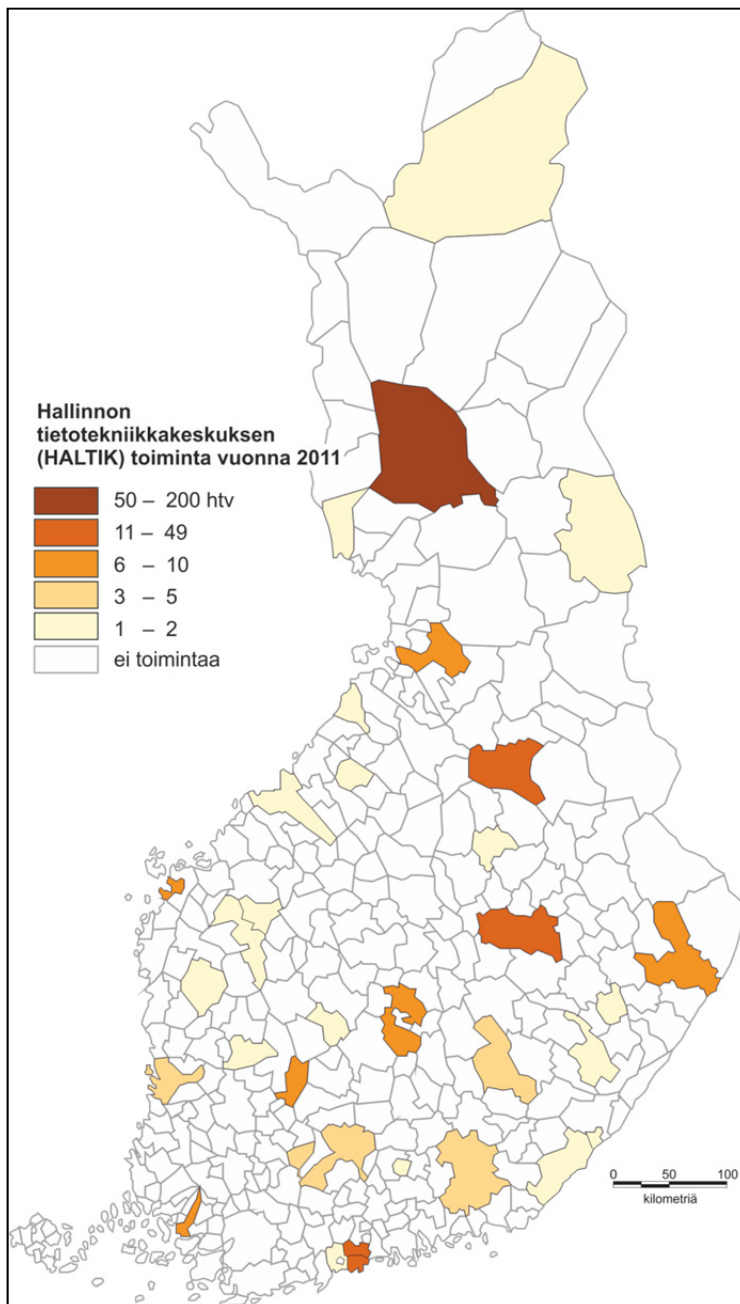
Kohde	Tarkastuskysymys	Kriteeri
Tarve ja tavoite	Onko valtion IT-palvelukeskusten perustamisessa onnistuttu niille asetettujen tavoitteiden mukaisesti?	Perustamisen tarve on selvitetty ja perusteltu. Organisointimuodon kokonaistaloudellisuus on selvitetty ja perusteltu. Toiminnalle asetetut tavoitteet on selvästi johdettu perustamistarpeesta. Tavoitteet ovat selkeitä, ja tavoitteiden saavuttamista on seurattu.
IT-palvelukeskusten suunnittelu, ohjaus ja organisointi	Onko valtion IT-palvelukeskusten ohjaus järjestetty tarkoituksenmukaisella tavalla?	Tulos- ja asiakasohjausmenettelyt ovat käytössä. Tulos- ja asiakasohjausmenettelyt tuottavat tietoa toiminnan suunnitteluun ja ohjaukseen. Tulos- ja asiakasohjausmenettelyt ovat yhdenmukaiset eri palvelukeskusten välillä.
Taloudenhoito	Onko valtion IT-palvelukeskusten taloudenhoito järjestetty tarkoituksenmukaisella tavalla?	Taloudenhoidon järjestelyjen asianmukaisuus säännösten ja ohjeiden sekä oikeiden ja riittävien tietojen tuottamisen kannalta suunnittelun, ohjauksen ja seurannan tarpeisiin.
IT-kehittämishankkeiden riskienhallinta	Onko valtion IT-kehittämishankkeiden riskienhallinta riittävällä tasolla?	Hanke on pysynyt aikataulussa, hanke on pysynyt budjetissa, hankkeesta on tehty kustannus-hyöty-analyysi, hankkeesta on tehty riskianalyysi, hanke on toteutunut suunnitelman mukaan.

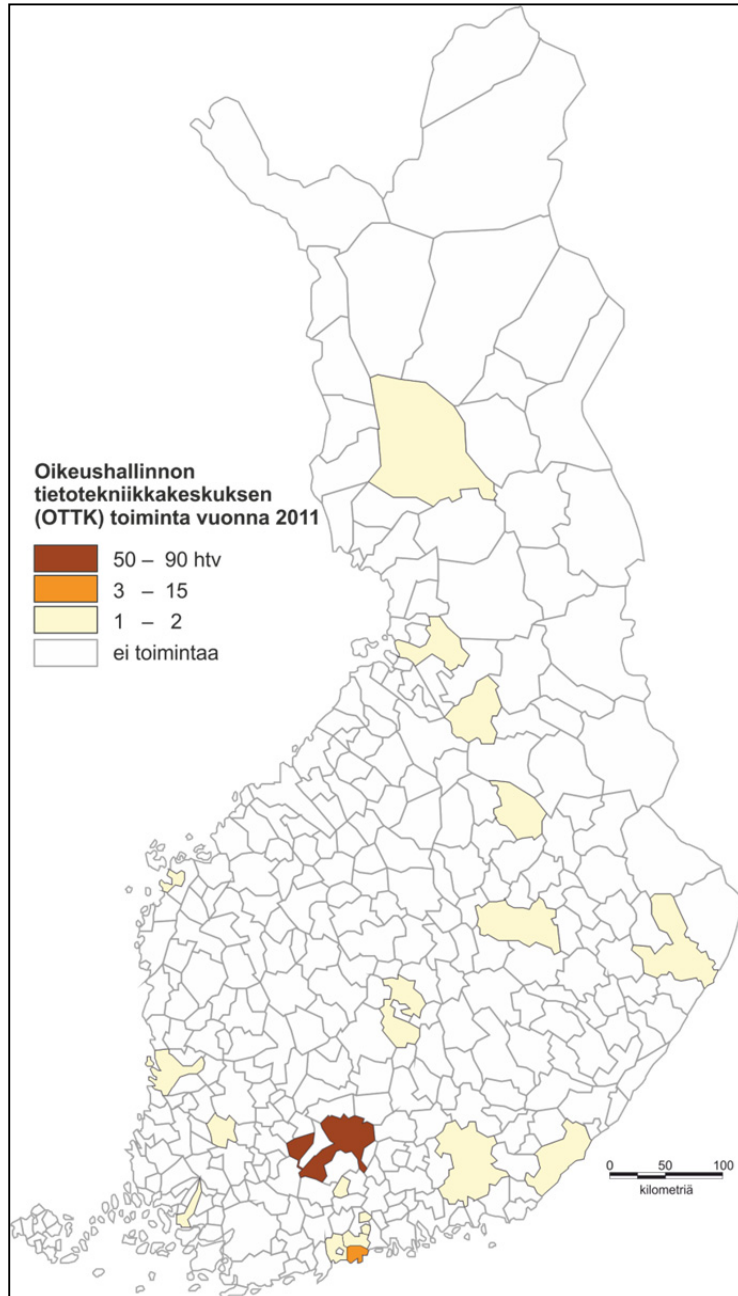
Liite 5. Palvelukeskusten sijainnit.

<b>VUOSI 2011, HENKILÖTYÖVUODET</b> <b>(Palvelukeskusten ilmoittamat tiedot)</b>				
Paikkakunta	Aluehallinnon tietohallinto-palveluyksikkö (AHTi)	Hallinnon tietotekniikka-keskus (HAL-TIK)	Oikeushallinnon tietotekniikka-keskus (OTTK)	Valtion IT-palvelukeskus (VIP)
Espoo		2	1	
Helsinki	20	40	14	73
Huittinen			1	
Hämeenlinna	7	3	90	
Iisalmi		1		
Ikaalinen		1		
Imatra	1	2		
Inari		1		
Joensuu	8	7	1	
Jyväskylä	9	7	1	
Järvenpää			1	
Kajaani	2	48		
Sonkajärvi (Kalliosuo)			1	
Kauhajoki		1		
Kerava			1	
Kokkola	7	1		
Kouvola	9	3	2	
Kuopio	11	12	2	
Kuusamo		1		
Lahti	4	1		
Lappeenranta		2	1	22
Lapua		1		
Mikkeli	11	5		
Mänttä-Vilppula		1		
Oulu	12	7	1	
Vaala (Pelsonsuo)			1	
Pori	4	5	1	
Raahe	1	1		
Riihimäki			1	
Rovaniemi	6	196	1	
Savonlinna	1	1		
Seinäjoki	5	2		
Tampere	15	10		
Tornio		1		
Turku	15	10	2	
Vaasa	19	8	2	
Vantaa		34	2	
Varkaus	1			
Ylivieska	1	1		
<b>Yhteensä</b>	<b>169</b>	<b>416</b>	<b>127</b>	<b>95</b>









## Liite 6. Valtion yhteiset IT-palvelut -osahankkeen hahmotelmaa IT-palveluista.

Osa-alue	Palvelu
Ydintoiminnan tietojärjestelmät ja sähköiset palvelut (ministeriöiden ja virastojen vastuulla)	Ydintoiminnan tietojärjestelmät, verkkopalvelut
Tietotekniset peruspalvelut	Perusinfrastruktuurin käyttöpalvelut, työasemat, puhelimet, oheislaitteet, palvelimet, tietoliikenne, käyttäjätuki, help desk, etäkäytön tuki, mobiilipalvelut, toimisto-ohjelmistot, viestintä (esim. sähköposti, työryhmäohjelmistot), tietoliikenne, puhelinjärjestelmä (VoIP), tekninen turvallisuus (aktiivinen virustorjunta), käyttäjätietojen hallinta
Yhteiset alustat	Sähköisen asiointin alustat, julkaisujärjestelmät (web), diaari, dokumenttien hallinta, elektroninen kirjasto, tunnistamisjärjestelmät, tietokantapalvelut
Tukitoiminnot	Taloushallinto ja omaisuudenhallinta, budjetointi ja suunnittelu, henkilöstötietojärjestelmät ja osaamisen hallinta, projektien hallinta ja tuntiseuranta, tietopalvelujärjestelmät (kirjasto, hakupalvelut, rekisteröinti, arkisto), kulunvalvonta ja tilan/kiinteistönhallinta, hankinnan järjestelmät ja oppimisympäristöt
Asiantuntijapalvelut	Hankinnat, sopimukset, lisenssien ja sopimusten hallinta, järjestelmähankkeiden hallinta, läpivienti ja koordinointi (määrittelystä käyttöönottoon), tietoturvallisuuden hallinta ja kehittäminen, teknologiaosaaminen, arkkitehtuurit

Lähde: Yhteiset IT-palvelut -osahankkeen muistio 9.6.2005.



## Liite 7. Valtion yhteiset IT-palvelut.

### *Sähköisen asioinnin alusta ja asiointitili*

Valtiovarainministeriö asetti 2.10.2006<sup>117</sup> Sähköisen asioinnin alustan määrittelyn johtoryhmän, seurantaryhmän ja projektiryhmän. Hankkeen asettamispäätöksen mukaan *Asiakaslähtöiset sähköiset palvelut -kehittämishjelmassa* luodaan hallinnon yhteiset sähköisen asioinnin toimintamallit sekä kehitetään suomi.fi:stä ja yritys-suomi.fi:stä vuorovai-  
kutteinen sähköisen asioinnin kokonaisuus, johon hallinnonalat voivat toteuttaa asiakaslähtöisiä palveluja hyödyntäen yhteisiä tukipalveluita ja tietovarantoja sekä sähköisen asioinnin komponentteja. Myös aiemmin toteutettuja sähköisiä palveluja oli tarkoitus voida liittää palvelukokonaisuuteen. Hankkeen asettamispäätöksen mukaan hankkeen tavoitteena oli määrittellä ja toteuttaa yksi tai useampi tapa nopeuttaa, yhdenmukaistaa ja automatisoida sähköisten asiointipalvelujen kehittämistä sekä samanaikaisesti vähentää palvelujen kehittämisen, käytön ja ylläpidon kustannuksia.

Hankkeen esitutkimusraportti ”Julkishallinnon sähköisen asioinnin rakenneosat – kehitettävät yhteiset alusta, palvelut ja ratkaisut” valmistui 30.5.2007.<sup>118</sup> Esitutkimusraportissa kuvatut tärkeimmät kehittämiskohteet olivat

- sähköisten palvelujen alusta
- asiointitili
- asiointiviestien välitys
- tavoitettavuustieto
- kansallisen perustietovarantojen rajapinnat.

Valtiovarainministeriö asetti 12.10.2007 sähköisen asioinnin asiointitilin ja tavoitettavuustiedon vaatimusmäärittely -projektin<sup>119</sup>. Projektin asettamispäätöksessä todetaan, että valtion IT-toiminnan johtoryhmä on tehnyt päätöksen hankkeen jatkamisesta siten, että seuraavana vaiheena työste-  
tään vaatimusmäärittelyt esitutkimusraportissa ehdotetuille kokonaisuuk-  
sille. Ensimmäisenä todetaan käynnistyvän asiointitilin ja tavoitettavuus-  
tiedon vaatimusmäärittely. Päätökset hankkeen toteutusvaiheista todetaan tehtävän vaatimusmäärittelyiden jälkeen, kun jatkovaiheiden kehittämis-

---

<sup>117</sup> Hare VM67/18/2006.

<sup>118</sup> Julkishallinnon sähköisen asioinnin rakenneosat – kehitettävät yhteiset alusta, palvelut ja ratkaisut. Esitutkimusraportti 30.5.2007.

<sup>119</sup> Hare VM101:03/2006.

suunnitelmat on tarkennettu. Asiointitilin vaatimusmäärittelyn asiakirjat lähtivät lausunnolle 20.5.2008.<sup>120</sup>

Valtiovarainministeriö asetti 16.2.2009 työryhmän selvittämään sähköisen asioinnin asiointitilin tarjonnan edellyttämiä lainsäädäntömuutoksia<sup>121</sup>. Valtioneuvoston asetuksen julkisen hallinnon yhteisistä sähköisistä asioinnin ja hallinnon tukipalveluista (393/2009) 1 §:n muutos (211/2011) tuli voimaan 16.3.2011. Asetusmuutos antoi Valtion IT-palvelukeskukselle (VIP) mahdollisuuden tarjota sähköisen asioinnin palvelualustaa koko julkiselle hallinnolle ja virkamiehen sähköisen tunnistamisen kokoamispalvelua.

### *Asiointitili*

Asiointitilin kautta tarjottavien palvelujen tarjoaja on Valtion IT-palvelukeskus (VIP). Asiointitili on kansalaisten ja viranomaisten sähköisen asioinnin vuorovaikutteinen viestintäkanava ja hallinnollisten asiakirjojen keskitetty sähköinen tiedoksiantopaikka.<sup>122</sup> Asiointitilillä on käytävissä tällä hetkellä seuraavat palvelut:

- Kirkkonummen kunta (asianhallintajärjestelmä)
- maistraatit (sukunimenmuutospäätöksen tiedoksianto)
- TE-toimistot (työvoimapoliittinen lausunto)
- Vantaan kaupunki (päivähoitopaikkapäätös)
- Verohallinto (palkka.fi).

Verohallinnon ja työeläkeyhtiöiden ylläpitämä Palkka.fi-palvelu liitettiin Kansalaisen asiointitiliin 8.2.2012. Ruskeasuon koulun Motiivi Extranet liitettiin Kansalaisen asiointitiliin 12.3.2012.<sup>123</sup>

### *Sähköisen asioinnin palvelualustan hankintaprojektin keskeyttäminen*

Sähköisen asioinnin palvelualustan hankintaprojekti keskeytettiin 13.1.2012 valtiovarainministeriön julkisen hallinnon tieto- ja viestintäteknisen toiminnon antamalla määräyksellä. Valtiovarainministeriö oli antanut julkisen hallinnon sähköisen asioinnin palvelualustan hankintaprojektin Valtiokonttorin tehtäväksi helmikuussa 2011. Valtiokonttorissa han-

---

<sup>120</sup> *Asiointitilin vaatimusmäärittelydokumentaatio 25.8.2008.*

<sup>121</sup> *Hare VM009:0/2009.*

<sup>122</sup> <https://asiointitili.suomi.fi/Home/Terms>

<sup>123</sup> [https://asiointitili.suomi.fi/FeedDocument/Details/asiointitilille\\_liitetyt\\_palvelut](https://asiointitili.suomi.fi/FeedDocument/Details/asiointitilille_liitetyt_palvelut). Viitattu 17.4.2012.

kintaprojektista vastasi Valtion IT-palvelukeskus (VIP). Asiaa koskevan tiedotteen mukaan ”sähköisen asioinnin alustaratkaisujen toteutusvaihtoehtoja laaditaan päivitetty arkkitehtuurikuvaus ja nykytietojen pohjalta tehdään sekä hyöty-kustannusanalyysi että arviointi- ja lausuntomenetely perustuen hankintaprojektissa tehtyyn työhön. Tulosten pohjalta tehdään päätös hankkeen mahdollisesta jatkamisesta. Valtiovarainministeriö jatkaa sähköistä asiointia edistävien palveluiden kehittämistä. Valtiokonttorin tekemää työtä palvelualustan kokonaisuuden ja yhteisen ratkaisun hahmottamiseksi tullaan käyttämään hyödyksi tulevissa hankkeissa.”<sup>124</sup>

### *Valtiotason arkkitehtuuri (VALTASA)*

Valtiovarainministeriö asetti 21.6.2006 Yhteentoimivuuden kehittämissuunnitelman<sup>125</sup> yhtenä viidestä kehittämissuunnitelmasta toimeenpanemaan valtioneuvoston periaatepäätöstä valtionhallinnon IT-toiminnan kehittämisestä. Ohjelman toimikausi oli 1.7.2006–31.12.2007. Yhteentoimivuuden kehittämissuunnitelman tehtävänä oli kehittää valtionhallinnon arkkitehtuuria sekä arkkitehtuuri-, hankehallinta- ja järjestelmäkehitysmenetelmiä. Valtioneuvoston hankerekisterin mukaan Yhteentoimivuuden kehittämissuunnitelma oli tarkoitus toteuttaa kolmena peräkkäisenä hankkeena: valtionhallinnon arkkitehtuurin suunnittelu vuosina 2006–2007, valtionhallinnon arkkitehtuuri -toimintamallin käyttöönotto ja levittäminen vuosina 2008–2009 ja valtionhallinnon arkkitehtuuri -toimintamallin vakiinnuttaminen vuosina 2010–2011.

Valtionhallinnon arkkitehtuurin suunnittelu -hanke<sup>126</sup> (13.11.2006–31.12.2007) oli ensimmäinen vaihe valtion IT-strategiaan kuuluvasta Yhteentoimivuuden kehittämissuunnitelmasta. Valtiovarainministeriö pyysi lausuntoa 29.6.2007 hankkeen tuottamasta raportista: ”Kokonaisarkkitehtuuri - yhtenäinen toimintamalli toiminnan ja tietojärjestelmien asiakaslähtöiseen suunnitteluun ja ratkaisujen elinkaaren hallintaan”. Valtiovarainministeriö tilasi Jyväskylän yliopistolta tutkimuksia tukemaan arkkitehtuurityötä. Esimerkiksi Kokonaisarkkitehtuurimallit<sup>127</sup> ja Katsaus 15 maan kokonaisarkkitehtuurityöhön<sup>128</sup> valmistuivat vuonna 2007 (Jyväskylän yliopisto, FEAR-projekti).

---

<sup>124</sup> Valtiokonttorin tiedote 31.1.2012.

<sup>125</sup> Hare VM064:00/2006.

<sup>126</sup> Hare VM064:01/2006.

<sup>127</sup> Valtiovarainministeriö 2007a.

<sup>128</sup> Valtiovarainministeriö 2007b.

Valtionhallinnon arkkitehtuurin suunnittelu -hankkeen loppuraportin<sup>129</sup> mukaan (valmistui 26.11.2007) hankkeessa oli viisi projektia: 1) nykytilan kartoitus, 2) arkkitehtuurimenetelmä, 3) toiminta- ja ohjausmalli, 4) integraatioarkkitehtuuri ja 5) perustietovarannot. Näiden lisäksi hankkeessa tehtiin myös kokonaisarkkitehtuurimallin käyttöönottosuunnitelma.

Valtiovarainministeriö asetti valtiotason arkkitehtuurit -hankkeen 26.5.2009 (VM125:05/2007). Hankkeen toimikausi oli 26.5.2009–31.12.2010. Valtiotason arkkitehtuurit -hankkeen loppuraportti valmistui 21.12.2010<sup>130</sup>. Sen mukaan VALTASA-hankkeen tuottamat lopputulokset eivät ole arkkitehtuurin virallinen versio. Raportin mukaan hankkeen työskentelyn aikana syntyi tietohallintolain valmistelun myötä tarve erillisille julkisen hallinnon kokonaisarkkitehtuurille ja valtionhallinnon kokonaisarkkitehtuurille. Loppuraportissa todetaan, että VALTASA-hankkeen tulokset eivät sellaisenaan ole selkeästi kumpaakaan noista vaan niiden yhdistelmä. Sen vuoksi VALTASA-hankkeen tulosten pohjalta ja niitä täydentäen muodostettiin valtiovarainministeriössä ensimmäiset luonnosversiot Julkisen hallinnon kokonaisarkkitehtuurista ja Valtionhallinnon kokonaisarkkitehtuurista. Loppuraportin mukaan lausuntokierroksen jälkeen muodostetaan ja julkaistaan ensimmäiset viralliset versiot edellä mainituista kokonaisarkkitehtuureista.

Julkisen hallinnon kokonaisarkkitehtuurin versio 1.0 on julkaistu Yhteentoimivuusportaalissa<sup>131</sup> huhtikuussa 2012. Julkisen hallinnon kokonaisarkkitehtuuria ei ole hyväksytty. Valtionhallinnon yhteinen kokonaisarkkitehtuuri on yksi osa julkisen hallinnon kokonaisarkkitehtuurin rakennetta, ja sen lausuntopalautteen pohjalta päivitetty versio 1.0 on myös julkaistu Yhteentoimivuusportaalissa.<sup>132</sup>

### *Yhteentoimivuusportaali*

Valtiovarainministeriö asetti 28.4.2008 Yhteentoimivuusportaalin toteutushankkeen (VM125:03/2007). Hankkeen toimikausi oli 1.5.2008–28.2.2009 (toimikautta jatkettiin 31.12.2009 saakka). Hankkeen asettamispäätöksessä hankkeen tavoitteeksi on ilmaistu: ”Yhteentoimivuusportaali on tietopalvelu julkisen sektorin organisaatioille. Se on tarkoitettu julkisen sektorin toiminnan ja tietojärjestelmien suunnittelutiedon ”elä-

---

<sup>129</sup> Valtiovarainministeriö 2007c.

<sup>130</sup> Valtiovarainministeriö 2007d.

<sup>131</sup> Yhteentoimivuusportaalista lisää seuraavassa kappaleessa.

<sup>132</sup> [http://www.vm.fi/vm/fi/16\\_ict\\_toiminta/01\\_yhteentoimivuus/index.jsp](http://www.vm.fi/vm/fi/16_ict_toiminta/01_yhteentoimivuus/index.jsp). Viitattu 4.1.2013.

väksi” varastoksi ja kaikkien valtionhallinnon virastojen ja laitosten toiminnan ja tietojärjestelmien sekä erityisesti sähköisen asioinnin ratkaisujen suunnittelua ja toteuttamista tukevaksi palveluksi.” Hankkeen tehtävänä oli suunnitella Yhteentoimivuusportaali, määritellä ja suunnitella toteutuksen vaiheet, toteuttaa portaalin ensimmäinen vaihe, suunnitella, järjestää ja vastuuttaa olemassa olevien kuvausten ja tietojen vienti portaaliin, suunnitella portaalin julkistus ja markkinointi ja toteuttaa julkistus- ja markkinointitoimenpiteet sekä suunnitella portaalin sisällön ylläpitoprosessien ja muiden portaaliin liittyvien prosessien roolit ja vastuut ja osallistaa Yhteentoimivuusportaaliin liittyvien palveluiden määrittelyyn ja toteuttamiseen Valtion IT-palvelukeskuksen (VIP) suunnittelun ja toteuttamisen yhteydessä. Portaalin ensimmäinen vaihe toteutetaan olemassa olevaan Microsoft Office Sharepoint Server 2007 (MOSS) -ympäristöön. Myöhemmässä vaiheessa portaaliin lisätään dokumentinhallinta- ja metatiedonhallintapalvelut (VALDA), joita käytetään portaalin sisällön tallentamiseen ja arkistointiin. Yhteentoimivuusportaaliin voi tutustua osoitteessa: <https://www.yhteentoimivuus.fi/>.

### *Integraatoratkaisu VIA*

Valtiovarainministeriö asetti 5.12.2007 valtionhallinnon integraatiotuotteen hankinta (VINHA) -hankkeen<sup>133</sup>. Hankkeen toimikausi oli 4.12.2007–31.8.2008. Asettamispäätöksen mukaan valtionhallinnon arkkitehtuurin suunnittelu -hankkeessa alkuvuonna 2007 oli yhtenä osana Integraatioarkkitehtuuri-projekti, jossa suunniteltiin valtionhallinnon integraatiotarpeet täyttävä periaateratkaisu. Jatkotyönä syyskuussa 2007 kartoitettiin ja harmonisoitiin valtiovarainministeriössä tehdyt integraatoratkaisun vaatimukset eräissä muissa valtionhallinnon organisaatioissa tehtyjen vaatimusten kanssa. Tämän työn perusteella päädyttiin siihen, että on perusteltua hankkia valtion yhteisten sähköisen asioinnin palvelujen (sähköisen asioinnin alusta, asiointitili) ja valtionhallinnon organisaatioiden organisaatiokohtaiset vaatimukset täyttävä ratkaisu yhteishankintana valtion yhteishankintayksikön, valtion IT-toiminnan johtamisyksikön ja valtion hankintayksiköiden yhteistyönä. Asettamispäätöksen mukaan keskusteluissa Hanselin kanssa on päädytty siihen, että hankitaan Hanselin puitesopimuskilpailutuksella vaatimukset täyttävä integraatiotuote/-tuotteet (tuotelisenssit) mahdollisine optioineen valtionhallinnon organisaatioiden käyttöön. Valtiovarainministeriö suunnittelee ja toteuttaa integraatiotuotteen käyttöönoton ja integraatiotuotteen käytön tueksi valtionhallinnon

---

<sup>133</sup> *Hare VM125:01/2007.*

organisaatioille tarjottavat palvelut suunnitteluvaiheessa olevaa Valtion IT-palvelukeskusta (VIP) varten.

Valtiovarainministeriö asetti 8.7.2008 Valtion IT-palvelukeskuksen (VIP) integraatoratkaisun käyttöönottohankkeen (VINHA 2).<sup>134</sup> Hankkeen toimikausi oli 8.7.2008–28.2.2009. Hankkeen tavoitteena oli saada integraatoratkaisu tuotantokäyttöön Valtion IT-palvelukeskukseen.

Hanke on jatkunut Valtion IT-palvelukeskuksessa (VIP) VIA-hankkeena, jota on tarkasteltu myös palvelukeskusten IT-kehittämishankkeita koskevassa luvussa 3.4.

### *Perustietovarantojen käytön kehittäminen (PERA)*

Valtiovarainministeriö asetti 11.2.2010 julkishallinnon tietovarantojen saatavuuden ja käytön edistäminen -työryhmän<sup>135</sup> ja julkishallinnon perustietovarantojen rajapinnat (PERA) -työryhmän<sup>136</sup>.

Julkishallinnon tietovarantojen saatavuuden ja käytön -hankkeen asettamispäätöksen mukaan työryhmän tavoitteena oli saada eri tietovarannot tarkoituksenmukaiseen hintarakenteeseen johtavilla hinnoitteluperiaatteilla ja lisenssiehdoilla tarjolle tietojen tarvitsijoille. Eräs selvitettävä mahdollisuus on tietojen osittainen tai täydellinen maksuttomuus. Tavoitteena on, että tietovarantojen tiedot ovat laajasti koko yhteiskunnan käytössä. Työryhmän loppuraportti valmistui 9.2.2012. Raportin mukaan julkisen hallinnon tietohallinnon ohjausta koskevan lain 10 §:ssä mainittujen tietovarantojen osalta valtiovarainministeriö on sisällyttänyt vuosia 2013–2016 koskevien valtiontalouden kehysten valmisteluun työryhmän ehdotuksen siitä, että tietojen vakio- ja luovuttamisessa siirrytään julkishallinnon sisällä maksuttomuuteen.<sup>137</sup>

Julkishallinnon perustietovarantojen rajapinnat (PERA) -työryhmän asettamispäätöksen mukaan työryhmän tavoitteena on luoda ratkaisu, jolla eri perustietovarannot saadaan yhteneväisellä tavalla tarjolle tietojen tarvitsijoille. Asettamispäätöksen mukaan yhtenäinen ratkaisu perustietovarantojen rajapinnoille parantaa hallinnon edellytyksiä toteuttaa sähköisiä asiointipalveluja sekä poistaa päällekkäisyyttä palvelujen kehittämisessä. Työryhmän tehtävänä oli yhtenäistää perustietovarantojen käyttöä luomalla yhteinen tekninen ratkaisumalli, jolla eri tietovarannot tarjotaan tarvitsijoiden käytettäväksi. Työ suoritetaan tehtyjen esitutkimusten pohjalta ja

---

<sup>134</sup> Hare VM125:04/2007.

<sup>135</sup> Hare VM 125:02/2007.

<sup>136</sup> Hare VM125:06/2007.

<sup>137</sup> Valtiovarainministeriö 2012b.

työssä tuli ottaa huomioon Euroopan unionin PSI-direktiivin (2003/98/EY) sekä INSPIRE-direktiivin (2007/2/EY) tavoitteet. Perustettavan työryhmän tehtävänä oli määrittellä arkkitehtuuriratkaisu perustietovarantojen rajapintapalveluiden toteuttamiselle sekä määrittellä perustietovarantojen sovellus-sovellus -käytön rajapintoja. Hankkeen asettamispäätöksessä perustietovarannot oli luokiteltu seuraavasti:

- *perusrekisterit*, jotka kohdistuvat yhteiskunnan perusyksiköihin (väestötietojärjestelmä (henkilötiedot ja rakennus- ja huoneistotiedot), kiinteistötietojärjestelmä (kiinteistörekisteri, lainhuuto- ja kiinnitysrekisteri), kaupparekisteri, yritys- ja yhteisötietojärjestelmän tiedot, yhdistysrekisteri sekä yritys- ja toimipaikkarekisteri)
- *perusrekisterien kaltaiset rekisterit*, jotka eivät kohdistu yhteiskunnan perusyksiköihin (ajoneuvoliikennerekisteri, jonka sisältämiä tietoja, muun muassa kulkuneuvoja, ei katsota yhteiskunnan perusyksiköiksi, kansallisen tie- ja katuverkon tietojärjestelmän (Digiroad) tiedot, joissa on koottuna tiedot koko Suomen tie- ja katuverkon sijainnista ja tärkeimmistä ominaisuuksista, sekä maastotietokanta, joka sisältää ympäristön kohtia kuvaavia sijainti-, ominaisuus- ja yhteystietoja)
- *muut, tiettyä käyttötarkoitusta tai käyttötarkoituksia palvelevat rekisterit* (arvonlisäverorekisteri, työnantajarekisteri, ennakoperintärekisteri, muut verotustietojen rekisterit, Kansaneläkelaitoksen etuustiedot)
- edellisiin kuulumattomat, paikkatietoja sisältävät rekisterit.

Julkishallinnon perustietovarantojen rajapinnat (PERA) -työryhmän loppuraportti valmistui 4.1.2012. Työryhmän työntulos oli luonteeltaan määrittelydokumentaatio. Loppuraportissa todetaan, että kysymys on arkkitehtuurimäärittelystä ja yhteinen ratkaisu on samalla yleistetty ratkaisu. Ratkaisussa ei siis mainita tai kuvata yksittäisiä tietovarantoja erikseen. Loppuraportin mukaan yhteisen rajapintaratkaisun määrittelyllä on pyritty osaltaan vastaamaan niihin toiveisiin, joita julkishallinnon tietovarantojen kehittämiseksi on esitetty. Erityisesti työssä on linjattu teknistä ratkaisumallia, jonka pohjalta rajapintojen kehittäminen ja integraatioiden toteuttaminen olisi jatkossa kustannustehokkaampaa ja yhteentoimivuutta paremmin edistävää.<sup>138</sup>

Valtiovarainministeriö lähetti tähän liittyen hallintoon kirjeen 17.1.2012 PERA-työryhmän työn valmistumisesta ja ohjeista. Kirjeessä todetaan, että tietovarantojen rajapintojen kehittäminen yhtenäisesti on osa julkisen hallinnon kokonaisarkkitehtuurin kehittämistä ja PERA-määrittelyt ovat osa julkisen hallinnon kokonaisarkkitehtuuria. Kirjeessä viitataan

---

<sup>138</sup> Valtiovarainministeriö 2012c.

1.9.2011 voimaan tulleeseen tietohallintolakiin, joka velvoittaa julkisen hallinnon organisaatioita kehittämään tietojärjestelmien yhteentoimivuutta julkisen hallinnon kokonaisarkkitehtuurin linjausten mukaisesti. PERA-määrittelyn sisältämät ratkaisumallit on tarkoitettu liitettäväksi osaksi organisaation arkkitehtuurilinjauksia ja noudatettavaksi tietojärjestelmien kehittämistyössä. Kirjeessä todetaan, että uudet järjestelmät toteutetaan PERA-määrittelyn mukaisesti. Olemassa olevien arkkitehtuurien ja järjestelmäratkaisuiden muuttaminen tapahtuu vaiheittain: PERA-määrittelyn mukainen yhteinen ratkaisumalli otetaan käyttöön järjestelmien luonnollisen uudistamisrytmin mukaisesti järjestelmien elinkaaren sopivassa vaiheessa.<sup>139</sup> Yhteentoimivuuden kehittämissohjelman ohjausryhmä on laatinut 7.10.2010 myös loppuyhteenvetoraportin<sup>140</sup>, jossa on käyty läpi hankkeiden tilannetta.

### *Kieku-tietojärjestelmä*

Vuonna 2005 Valtiokonttorin tekemän selvityksen<sup>141</sup> mukaan virastoilla oli käytössään useita erilaisia samaa käyttötarkoitusta palvelevia talous- ja henkilöstöhallinnon tietojärjestelmiä. Arviointiraportin mukaan uuden taloushallinnon tietojärjestelmän tulisi olla käyttöön otettavissa viimeistään vuoden 2009 loppuun mennessä, kun otetaan huomioon nykyisten järjestelmien odotettavissa oleva elinikä. Virastojen tietojärjestelmien ylläpito ja kehittäminen on ostettu konsulttipalveluna järjestelmätoimittajilta. Tämän lisäksi tehtävät ovat työllistäneet myös virastojen omaa henkilökuntaa.

Valtiokonttori asetti talous- ja henkilöstöhallinnon yhteisen tietojärjestelmähankkeen 1.10.2008. Hankkeen toimikausi oli 1.10.2008–31.12.2011. Hankkeen tavoitteena oli toteuttaa Valtiokonttorin tehtäväksi annettu valtion yhteisen talous- ja henkilöstöhallinnon järjestelmän toteutus ja käyttöönotto valtiovarainministeriön asettaman ohjausryhmän linjausten mukaisesti. Tammikuussa 2012 Kieku-tietojärjestelmähanke vaiheistettiin kahteen vaiheeseen riskienhallinnallisista syistä. Käyttöönottoaikataulua päivitettiin edelleen 30.1.2013. Sen mukaisesti viimeiset Kiekun käyttöönotot ovat lokakuussa 2016.<sup>142</sup>

---

<sup>139</sup> *Hare VM125:06/2007. Valtiovarainministeriön kirje 17.1.2012.*

<sup>140</sup> *Hare VM 125:00/2007. Loppuyhteenvetoraportti 7.10.2010.*

<sup>141</sup> *Valtiokonttori 2005.*

<sup>142</sup> [http://www.valtiokonttori.fi/fi-FI/Virastoille\\_ja\\_laitoksille/Kiekun\\_kayttoonotto\\_valtionhallinnossa/Kieku\\_Vuosien\\_20142016\\_kayttoonottojen\\_a\(45695\)](http://www.valtiokonttori.fi/fi-FI/Virastoille_ja_laitoksille/Kiekun_kayttoonotto_valtionhallinnossa/Kieku_Vuosien_20142016_kayttoonottojen_a(45695)).



Huhtikuussa 2013 Kieku-tietojärjestelmää käyttäviä virastoja ovat: Hallinnon tietotekniikkakeskus, Häätäkeskuslaitos, Maahanmuuttovirasto, Palkeet, Pelastusopisto, Suomen Akatemia, Valtiokonttori, valtiovarainministeriö ja Verohallinto. Järjestelmällä on 9 700 henkilötyövuoden käyttäjävolyyymi.

Tarkastusviraston Sisäasiainhallinnon palvelukeskusta koskeneessa tarkastuksessa<sup>143</sup> havaittiin, ettei Kieku-ohjelmassa palvelukeskushankkeiden arviointiin laadittua kustannus-hyötytyövälinettä hyödynnetty suunnitellusti. Joillakin hallinnonaloilla kustannus-hyötyanalyysien tekeminen venyi pitkään. Joillakin hallinnonaloilla niitä ei tehty ollenkaan. Analyysit taloushallinnosta olivat kattavampia kuin henkilöstöhallinnosta.

### *Valtion yhteisen sähköisen asian- ja asiakirjahallinnan palvelu (Valda)*

Valtiovarainministeriö asetti dokumentinhallinta ja arkistointi -hankkeen esitutkimuksen projektiryhmän 1.11.2006<sup>144</sup>. Hankkeen toimikausi oli 1.11.2006–30.6.2007. Hankkeen asettamispäätöksen mukaan tavoitteena oli yhtenäistää dokumentinhallintaa, edistää asiankäsittelyprosesseja valtiollahinnossa sekä luoda edellytykset asianhallinnan toiminnalliselle kehittämiselle. Tavoitteena oli myös yhtenäisen arkkitehtuurin, yhtenäistettyjen tietojärjestelmien ja yhteentoimivien prosessien avulla saada kustannussäästöjä asian- ja dokumenttien käsittelyssä, laitteisto- ja ohjelmistolisenssihankinnoissa sekä järjestelmien ylläpidossa. Tällä todetaan tuettava sähköisen asioinnin palvelujen käyttöönottoa ja laajentamista. Dokumentinhallinta ja arkistointi -hankkeen (Valda) esitutkimuksen loppuraportti valmistui 6.7.2007.<sup>145</sup>

Valtiovarainministeriö asetti Valda-järjestelmän toiminnallisen vaatimusmäärittelyn projektiryhmän 14.2.2008<sup>146</sup>. Asettamispäätöksessä todetaan, että syksyllä 2007 suunniteltaessa vuodenvaihteessa toteutuneita ministeriöiden välisiä organisaatiomuutoksia valtiovarainministeriö päätti, että Valdasta toteutetaan lääninhallituksille tarvittava asianhallintajärjestelmä. Asettamispäätöksen mukaan järjestelmän olisi oltava otettavissa käyttöön keväällä 2009. Tullilaitoksessa Valda-järjestelmän käyttöönoton

---

<sup>143</sup> VTV 2009. Tuloksellisuustarkastuskertomus 187/2009.

<sup>144</sup> Hare VM113:02/2006.

<sup>145</sup> Dokumentinhallinta ja arkistointi -hankkeen (Valda) esitutkimuksen loppuraportti 6.7.2007.

<sup>146</sup> Hare VM75/18/2007.

oli määrä alkaa syksyllä 2009. Vaatimusmäärittelyn raportti valmistui 17.6.2008<sup>147</sup>.

Valtiovarainministeriö päätti 8.3.2012 lopettaa valtionhallinnon sähköisen asian- ja asiakirjahallinnan kehittämisen ja nykymuotoisen Valda-palvelun. Hankkeessa on rakennettu Valda-palvelu, joka on dokumenttien, viranomaisten asiakirjojen ja asianhallinnon yhteiskäyttöinen kokonaisratkaisu yksittäisen valtionhallinnon organisaation asiakirjallisen tiedon ja dokumenttien käsittelyyn, hallintaan ja väliaikaiseen arkistointiin. Valda-palvelun versio 1.0 otettiin rajattuun käyttöön aluehallintovirastoissa vuoden vaihteessa 2010–2011, ja ensimmäinen sekä asian- ja asiakirjahallinnan kokonaisuuden kattava Valda 1.2 versio valmistui vuoden vaihteessa 2011–2012. Valda-palvelun käyttöönottoajankohdaksi oli alkuaan suunniteltu vuotta 2009. Hankkeen lopettamis päätösasiakirjan mukaan hankkeen etenemistä ovat hidastaneet muun muassa valtionhallinnon IT-palveluiden uudelleenorganisointi ja hankkeen alkuvaiheen riittämätön resursointi suhteessa valittuun monitoimittajamalliin. Valda-palvelu on alun perin suunniteltu ja alustaratkaisut kilpailutettu olettaen, että palvelu otetaan nopealla aikataululla käyttöön laajasti valtionhallinnossa. Kehittämisen viivästytyä suunnitellut käyttöönottoaikataulut ovat venyneet ja osa hallinnonaloista ja virastoista on päätenyt kehittämään omia ratkaisujaan Valda-palvelun korvaaviksi.<sup>148</sup> Valda-palvelua on tarkasteltu myös palvelukeskusten IT-kehittämishankkeita koskevassa luvussa 3.4.

#### *Virtu (Virkamiehen tunnistaminen ja käyttöoikeuksien hallinta)*

Virkamiehen tunnistaminen ja käyttöoikeuksien hallinta -hanke asetettiin 1.11.2006.<sup>149</sup> Hankkeen esitutkimusraportti valmistui 19.6.2007.<sup>150</sup> Esitutkimusraportin mukaan hankkeen tavoitteena oli luoda valtionhallinnolle luottamusverkosto (federaatio) virkamiehen tunnistamiseksi yhteisissä tietojärjestelmissä. Alkuvaiheessa Virtu-järjestelmää hyödynnettäisiin kirjautumisen toteuttamisessa esimerkiksi Valtiokonttorin (paperittoman kirjanpidon järjestelmä, matkanhallinta, Kieku-järjestelmähankinta) ja Väestörekisterikeskuksen tietojärjestelmissä (väestötietojärjestelmä), joilla on runsaasti virkamieskäyttäjiä muissa virastoissa. Virtu-järjestelmässä toteutettaisiin työnjako, jolla karsittaisiin virkamiesten käyttäjätietojen päällekk-

---

<sup>147</sup> Valda-järjestelmän toiminnallinen vaatimusmäärittely 17.6.2008.

<sup>148</sup> Valtiovarainministeriön päätös 8.3.2012.

<sup>149</sup> Hare VM113:01/2006.

<sup>150</sup> *Virkamiehen tunnistaminen ja käyttöoikeuksien hallinta -hankkeen esitutkimusraportti 19.6.2007.*

käistä ylläpitoa valtion virastoissa. Työnjaossa kukin virasto ottaisi vastuun omien virkamiestensä käyttäjätietojen ylläpidosta viraston keskitetyssä käyttäjähallintojärjestelmässä, johon myös virastorajat ylittävät verkkopalvelut tukeutuisivat. Näin palvelunomistajien resursseja saataisiin vapautettua käyttäjätietojen ylläpidosta ja unohtuneiden salasanojen nollaamisesta palvelun sisällön tuottamiseen ja kehittämiseen. Virkamiehen näkökulmasta Virtu-järjestelmä toisi verkkopalvelut yksi käyttäjätunnus ja salasana -periaatteen piiriin. Uuden toimintamallin kustannusten arviointia varten raporttiin oli laadittu kaksi laskelmaa: optimistinen ja pessimistinen kustannusarvio. Raportissa todetaan, että vaikka arviot ovatkin vain suuntaa-antavia, voidaan niiden todeta osoittavan selvää kustannussäästöä tarkastelun kohteen vallitsevaan kustannustasoon. Hankkeen esitutkimusraportti toimi hankkeen loppuraporttina<sup>151</sup>, joka lähetettiin lausunnolle 2.7.2007.

#### *Yhteinen turvallinen tietoliikennetarkaisu (VY-verkko)*

Valtiovarainministeriö asetti 21.8.2008 yhteisen turvallisen tietoliikennetarkaisun esitutkimushankkeen ja sille johtoryhmän, seurantaryhmän ja projektiryhmän (VM114/01:2006). Hankkeen toimikausi oli 2.1.2008–31.12.2008. Hankkeen tavoitteena oli määrittellä valtionhallinnolle yhteinen turvallinen tietoliikennetarkaisu, johon on liitetty kaikki valtionhallinnon Suomen toimipisteet. Hankkeen tuloksena oli tarkoitus syntyä esitutkimusraportti, jonka perusteella tehtäisiin päätös yhteisen turvallisen tietoliikennetarkaisun toteuttavasta hankkeesta.

Valtion yhteinen, turvallinen tietoliikenneverkko -esitutkimus (nykytilan yhteenveto) valmistui 15.4.2008. Valtiovarainministeriö asetti 31.10.2008 valtionhallinnon yhteisen turvallisen tietoliikennetarkaisun määrittely- ja toteutushankkeen. Valtionhallinnon yhteinen turvallinen tietoliikennetarkaisu (tavoitetila ja jatkosuunnitelma, esitutkimusraportti) julkaistiin 29.9.2008. Raportissa todetaan, että tästä kokonaisuudesta erillään toteutetaan sisäasiainhallinnon ja puolustusvoimien tietoliikenteen kehittämistä valtion verkkoturvallisuutta edistävässä hankkeessa, josta vastaa valtioneuvoston kanslia. Selvityksen ulkopuolelle oli rajattu myös yliopistot.

Raportin mukaan valtionhallinnossa käytetään vuodessa noin 18 miljoonaa euroa tietoliikenteeseen pois lukien yliopistojen, sisäasiainhallinnon ja puolustusvoimien sekä ulkoasiainhallinnon kansainvälisen verkon kustannukset. Puheliikennemaksuihin käytetään kokonaisuudessaan noin 25 mil-

---

<sup>151</sup> *Lausuntopyyntö virkamiehen tunnistaminen ja käyttöoikeuksien hallinta esitutkimuksen loppuraportista 2.7.2007.*

joonaa euroa. Tietoliikenteen hallinnointiin käytettiin kohteena olevissa organisaatioissa 33 henkilötyövuotta, puhelinliikenteen hallinnointiin kaikkiaan 45 henkilötyövuotta ja puhelunvälitykseen 167 henkilötyövuotta vuodessa. Puhelinliittymiä valtiolla on käytössä 1,7 kappaletta työntekijää kohden. Tietoliikenneyhteydet ehdotettiin järjestettäväksi palveluntarjoajien konesaleihin sekä internetiin keskitetyn, turvallisen kytkentäjärjestelyn ja palomuuriratkaisun kautta. Tietoliikenneverkkojen kustannusten alentamisen potentiaaliksi on laskennallisilla vertailuilla arvioitu 3,3–8,5 miljoonaa euroa. Puhelinliikenteen kuluista arvioitiin voitavan säästää noin 5 miljoonaa euroa vuodessa.

Esitutkimusraportin mukaan tietoliikenteen hallinnassa on hallinnonaloilla kolme erilaista toimintamallia:

1. *hallinnonalan verkko ja keskitetty toimintamalli*: oikeusministeriö, ulkoasiainministeriö, ympäristöministeriö, sisäasiainministeriö, puolustusministeriö (pääosin)
2. *hallinnonalan kattavat tietoliikennesopimukset*, liittyminen virastokohtaisesti: työ- ja elinkeinoministeriö, maa- ja metsätalousministeriö ja opetusministeriö
3. *hallinnonalalla on virastokohtainen tietoliikenteen hallinta*: liikenne- ja viestintäministeriö, valtiovarainministeriö ja sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö.

Valtioneuvoston kanslian, valtiovarainministeriön ja oikeuskanslerin viraston tietoliikenneasiat hoitaa valtioneuvoston tietohallintoyksikkö. Se hoitaa myös muun muassa puolustusministeriön verkkoyhteydet. Esitutkimusraportissa on todettu, että tietoliikenteen kustannusten ja niiden kehityksen selvittäminen luotettavasti on vaikeaa. Esitutkimuksessa oli käytetty hyväksi tietoja valtion keskuskirjanpidosta, valtiovarainministeriön tietohallintokyselyn aineistoa sekä nykytilan selvittämiseksi tehtyä kyseilyä. VY-verkkopalvelua on tarkasteltu myös palvelukeskusten IT-kehittämishankkeita koskevassa luvussa 3.4.

### *Valtion yhteinen viestintäratkaisu (VyVi)*

Valtiovarainministeriö asetti 23.4.2009 valtion yhteinen viestintäratkaisu-esityshankkeen (VM114:03/2006). Hankkeen toimikausi oli 23.4.2009–31.12.2009. Esitutkimus valmistui 4.2.2010<sup>152</sup>. Esitutkimuksessa ehdotettiin suosittelemaan valtion yhteisen viestintäratkaisun toteu-

---

<sup>152</sup> *Valtion yhteinen viestintäratkaisu -hankkeen esitutkimusvaiheen loppuraportti.*

tusta kahtena palvelukokonaisuutena osaksi Valtion IT-palvelukeskuksen palvelutarjontaa:

1. Viestintäratkaisun palvelukokonaisuus sisältää valtionlaajuisen yhteisen sähköpostin, kalenteritoiminnot, pikaviestinnän, läsnäolo-/saavutettavuustiedon, verkkokokouksen ja työasematasoisen videoneuvottelun.
2. Viestintäratkaisun lisäpalvelukokonaisuus sisältää muun muassa ryhmätyön tuen, sosiaalisen median palveluita, ns. Web 2.0 -palveluita sekä integraatiopalveluita.

Valtiovarainministeriö asetti 6.4.2010 valtion yhteisen viestintäratkaisun toteutusta seuraavan ja kehittämistä linjaavan ohjausryhmän.<sup>153</sup> Ohjausryhmän toimikausi oli 6.4.2010–30.6.2011. Asettamispäätöksen mukaan valtiovarainministeriö oli määrännyt Valtiokonttorin vastuulle valtion yhteisen viestintäratkaisun määrittelyn, hankinnan, käyttöönoton, ylläpidon, markkinoinnin sekä toteuttamisen ja tuotannon järjestämisen valtion IT-toiminnan johtamisyksikön ohjauksessa. Ohjausryhmän tehtävänä oli seurata viestintäratkaisun kehittämistä osaksi Valtion IT-palvelukeskuksen (VIP) perustietotekniikan palvelukokonaisuutta sekä muodostaa strategisen tason linjaukset palveluun ja palvelujen kehittämisestä.

#### *Valtion yhteinen työasemaratkaisu*

Valtion yhteisen työasemaratkaisun<sup>154</sup> ja käyttäjätuen esiselvitysraportti<sup>155</sup> oli lausunnolla elokuussa 2010, ja päivitetty raportti valmistui 3.9.2010. Työasemaratkaisun esiselvityksessä valtion yhteinen työasema sisältää

- työasemaympäristön (työasemateknologian perusohjelmistoinen (laitteet ja niihin liittyvät linkaaripalvelut), käyttöjärjestelmätason ohjelmistot, tietoturvaohjelmistot sekä toimisto-ohjelmistot)
- ohjelmistokokonaisuuden ja virtualisointialustan hallinnan sisältäen muutoksenhallinnan ja julkaisunhallinnan peruseräatteen
- käyttäjätuen
- työasemal palveluiden suunnittelun ja johtamisen palvelukokonaisuuden.

---

<sup>153</sup> *Hare VM114:05/2006.*

<sup>154</sup> *Hare VM114:04/2006.*

<sup>155</sup> *Valtiovarainministeriö 2010b.*

Raportin mukaan hallinnon oman työpanoksen työasemapalveluihin arvioidaan olevan yli 1 100 henkilötyövuotta vuodessa, ja tästä käyttäjätukeen arvioidaan käytettävän 700 kokopäiväisen henkilön työpanos vuosittain. Lisäksi markkinoilta ostetaan työasemien tukipalveluita 250–300 henkilötyövuoden verran vuodessa. Arvioitu kokonaiskustannus työasemaa kohden valtionhallinnossa on noin 1 300 euroa vuodessa, kun vertailuryhmien kustannustaso on noin 950–1150 euroa vuodessa. Sillä, että siirrytään valtionhallinnon laajuisesti nykyisestä mallista keskitettyyn työasemapalvelumalliin, arvioidaan säästettävän valtionhallinnon tasolla 24 miljoonaa euroa vuodessa. Raportin johtopäätöksenä esitetään, että Valtion IT-palvelukeskus ryhtyisi valmistelemaan valtion yhteisen työasemapalvelun hankintaa siten, että työasemapalvelu olisi käytettävissä Valtion IT-palvelukeskuksen kautta vuoden 2011 loppuun mennessä.

Valtiovarainministeriö asetti 17.12.2010 valtion yhteisen työasemaratkaisun toteutusta seuraavan ja kehittämistä linjaavan ohjausryhmän<sup>156</sup> ja 21.1.2011 valtion yhteisen työasemaratkaisun toteuttamisen organisointia ja henkilöstöratkaisua valmistelevan projektiryhmän. Valtiovarainministeriö määräsi 13.10.2010 Valtion IT-palvelukeskuksen tehtäväksi määritellä 10.6.2011 mennessä valtion yhteisen työasemaratkaisun teknisen ratkaisun, minkä jälkeen valtiovarainministeriö tekee erillisen päätöksen työasemaratkaisun hankintatoimiin ryhtymisestä ja palvelutuotannon käynnistämisen aikataulusta. Ohjausryhmän asettamispäätöksessä tavoitteeksi on kirjattu valtion yhteisen työasemaratkaisun hankinta ja tuotteistaminen Valtion IT-palvelukeskuksen (VIP) palveluksi vuoden 2012 kesäkuun loppuun mennessä.

Edellä mainitun projektiryhmän tuli muun muassa kartoittaa henkilöstön määrää, tehtäviä ja vaihtoehtoisia tapoja organisoida henkilöstön asema yhteisen työasemaratkaisun hankinnassa. Kesäkuussa 2011 valmistuneessa raportissa<sup>157</sup> valtion yhteisen työasemaratkaisun toteuttamisen organisointia ja henkilöstöratkaisuja valmisteleva projektiryhmä on päätösehdotusta valmistellessaan tarkastellut tarkemmin neljää toiminnan organisointivaihtoa:

1. Valtion IT-palvelukeskus (VIP) vastaa työasemapalvelusta ja hankkii palvelukokonaisuuden IT-ratkaisut markkinoilta sekä hoitaa palvelupisteen, lähituen ja etätuen omalla työvoimalla.
2. Valtion IT-palvelukeskus (VIP) vastaa työasemapalvelusta ja hankkii palvelukokonaisuuden IT-ratkaisut markkinoilta sekä palvelupisteen,

---

<sup>156</sup> *Hare VM114:06/2006.*

<sup>157</sup> *Valtiovarainministeriö 2011b.*

- lähituen ja etätuen uudelleen organisoidulta Aluehallinnon tietohallintopalveluyksiköltä, AHTilta.
3. Uudelleen organisoitu Aluehallinnon tietohallintopalveluyksikkö, AHTi vastaa työasemapalvelusta ja hankkii palvelukokonaisuuden IT-ratkaisut markkinoilta sekä hoitaa palvelupisteen, lähituen ja etätuen omalla työvoimalla.
  4. Valtion IT-palvelukeskus (VIP) vastaa työasemapalvelusta ja hankkii palvelukokonaisuuden IT-ratkaisut sekä palvelupisteen, lähituen ja etätuen markkinoilta.

Projektiryhmä ehdotti väliraportissaan valittavaksi vaihtoehdon 3, jossa valtion yhteisestä työasemapalvelusta vastaa ja siihen kuuluvan palvelupisteen, lähituen ja etätuen palvelut tuottaa uudelleen organisoitunut AHTi, jossa palvelut tuotetaan erillisessä yksikössä. Ehdotuksen mukaan palvelut otettaisiin käyttöön ja palveluja virastoissa, Valtion IT-palvelukeskuksessa ja muissa palvelukeskuksissa päätoimisesti hoitava henkilöstö siirrettäisiin vaiheittain AHTin palvelukseen 3–4 vuoden (2012–2015) siirtymäajan kuluessa. Lisäksi selvitettäisiin, miltä osin olisi tarkoituksenmukaista siirtää AHTiin myös muita Valtion IT-palvelukeskuksen perustietotekniikkapalveluja, kuten viestintäpalvelut ja VY-verkko-palvelut. Väliraportissa todetaan, että vuonna 2016 valtion yhteisen työasemapalvelun asiakaspalvelupisteen, lähituen ja etätuen palvelutoimintaa arvioidaan. Arvioinnin perusteella tehdään tarvittavat päätökset siitä, onko tarkoituksenmukaisempaa ja kannattavampaa hoitaa edellä mainitut palvelut AHTissa vai hankkia palvelut kaupallisilta toimittajilta.

Hankkeen ohjausryhmä käsitteli työryhmän ehdotuksia 17.6.2011. Ohjausryhmä edellytti, että työryhmän käsittelemiin vaihtoehtoihin liittyen tehdään kesän aikana vielä lisäselvityksiä, minkä jälkeen ohjausryhmä käsittelee asiaa uudelleen. Ohjausryhmän käsittelyn jälkeen oli tarkoitus pyytää virastojen lausunnot ja valtiovarainministeriön oli tarkoitus päättää työasemaratkaisun toteutustavasta ja jatkovalmistelun käynnistämisestä alkusyksystä 2011.<sup>158</sup>

Työ- ja elinkeinoministeriön kanta<sup>159</sup> työasemaratkaisun toteuttamisesitykseen oli lähtökohtaisesti myönteinen. Ministeriön myönteisen kannanoton reunaehtona oli, että AHTi-yksikön alkuperäinen tarkoitus ja tehtävät

---

<sup>158</sup> Hare VM114:06/2006. Valtiovarainministeriön tiedote 21.6.2011.

[http://www.vm.fi/vm/fi/05\\_hankkeet/0110\\_tyواسemaratkaisu/index.jsp](http://www.vm.fi/vm/fi/05_hankkeet/0110_tyواسemaratkaisu/index.jsp). 22.6.2011.

<sup>159</sup> Työ- ja elinkeinoministeriön kannanotto valtion yhteisen työasemaratkaisun toteuttamista koskevaan esitykseen. Muistio 10.6.2011. TEM/1358/00.06.01./2001.

eivät vaarannu uudessa tilanteessa. Esitetyille ratkaisuille nähtiin olevan hyviä perusteluja, vaikka AHTia perustettaessa ensisijainen kehityssuunta on nähty olevan asiakasvirastojen substanssitehtäviä tukevien tietojärjestelmien kehittämisessä ja myös rakennemuutoksessa, jossa virastojen kehityshankkeita keskitetään entistä laajemmin palvelukeskukselle. Työ- ja elinkeinoministeriön kannanotossa todetaan lisäksi, että valtion yhteisen perustietotekniikkatuen tarjoaminen ei sinänsä ole työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan perustehtävää. Esitettyä ratkaisua pidettiin kuitenkin kannatettavana, koska onnistumisen edellytykset ovat paremmat AHTi:n yhteydessä laajentamalla olemassa olevaa työasemapalvelutoimintaa kuin silloin, jos toiminta perustettaisiin kokonaan uutena. Myös henkilöstöpoliittisesti esitetty vaihtoehto on pehmeämpi ja joustavampi kuin suoraan tehty ulkoistus ja toiminnan markkinaehtoistaminen.

Valtion yhteisen työasemaratkaisun ohjausryhmä hyväksyi 7.12.2011 kokouksessaan organisointi- ja henkilöstötyöryhmän tehtävät tehdyksi ja päätti työryhmän. Valtion yhteisen työasemaratkaisun toteutusta linjaava ohjausryhmä on 7.12.2011 kokouksessaan linjannut, että valtion yhteiset työasemapalvelut keskitetään toimialariippumattomia ICT-palveluja tuotavaan palvelukeskukseen. Osana ICT-strategiatyötä päätetään, mihin palvelukeskukseen tai perustettavaan yhtiöön toimialariippumattomat palvelut keskitetään. Ohjausryhmän linjaus oli, että kaikki virastot siirtyvät palvelun piiriin ja siirto tapahtuu myöhemmin laadittavan suunnitelman mukaisesti. Ehdotuksen mukaisesti palvelukeskus vastaisi työasemapalvelusta ja hoitaa palvelupisteen, lähituen ja etätuen omalla työvoimalla. Valtion IT-palvelukeskuksen (VIP) tekemää teknisen määrittelyprojektin dokumentaatiota ja olemassa olevien palvelukeskusten palvelukuvauksia on tarkoitus hyödyntää valtion yhteisen työasemapalvelun rakentamisessa.<sup>160</sup>

Valtiovarainministeriö asetti 10.2.2012 valtion yhteisen työasemaratkaisun käynnistämistä valmistelevan työryhmän. Työryhmän tehtävänä on laatia Valtion IT-palvelukeskuksen (VIP) keväällä 2011 tehdyn työn pohjalta suunnitelma tuotteistetusta työasemien ja älypuhelinien kokonaispalvelusta, joka kuvaa kohteittain ja osapalveluittain käyttäjän tarvitsemat palvelutaso-, palveluaika- ja muut laatuvalhtoehdot ja niiden tuotantotavat ja -prosessit. Valtiovarainministeriö esitti 7.12.2011 työasemahankkeen ohjausryhmän kokouksessa, että työasemapalvelut rakennetaan ensimmäisenä vaiheena osana valtion toimialariippumattomien ICT-palvelujen koostamista yhteen palvelukeskukseen. Tavoitteena on, että kaikki virastot siirtyvät yhteisen työasemapalvelun käyttäjiksi vuodesta 2013 alkaen. Palvelukeskus hoitaa omalla työvoimalla palvelupistetoimintaa ja lähituki-

---

<sup>160</sup> *Hare VM114:06/2006. Asettamispäätös 10.2.2012.*



tehtäviä. Sekä perustasoa että erityistarpeita varten tuotetaan omat erilliset ratkaisut (mukaan lukien korkea varautuminen ja tietoturvallisuus). Hankkeen ohjausryhmä hyväksyi ministeriön esityksen sillä edellytyksellä, että virastojen erityistarpeet otetaan huomioon.<sup>161</sup>

---

<sup>161</sup> *Hare VM114:06/2006. Asettamispäätös.*

## Liite 8. IT-palvelukeskusten tuottamat palvelut.

**TAULUKKO 9. Valtion IT-palvelukeskuksen palvelut<sup>162</sup>.**

Palvelu	Palvelukokonaisuus
Perustietotekniikkapalvelut	Valtion yhteinen tietoliikenne ratkaisu (VY-verkko), tietoverkko- ja puhelinpalvelut valtioneuvostolle, tietojärjestelmät ja käyttöpalvelut valtioneuvostolle
Yhteentoimivuuspalvelut	Valtion yhteinen integraatoratkaisu (VIA) ja virkamiehen tunnistamisen luottamusverkosto Virtu
Hallinnon järjestelmäpalvelut	Matkahallintajärjestelmä M2, tilaustenhallintajärjestelmä Tilha, rekrytointijärjestelmäpalvelu Heli, laskujen ja asiakirjojen kierrätys- ja arkistointijärjestelmä Rondo, ministeriöiden palvelut: PTJ, Eutori, Buketti.
Kansalaisille suunnatut palvelut	Suomi.fi-portaali, kansalaisen asiointitili, verkkotunnistamisen ja -maksamisen palvelu Vetuma ja Lomake.fi-alusta
Asiantuntijapalvelut	Tietoturvapalvelut
Viestintäratkaisu	Valtion yhteinen viestintäratkaisu

<sup>162</sup><http://www.valtiokonttori.fi/Public/default.aspx?nodeid=21377>. Viitattu 5.7.2012.

**TAULUKKO 10. Valtion IT-palvelukeskuksen ministeriöille tuottamat palvelut.<sup>163</sup>**

Palvelu	Palvelukokonaisuuden sisältö
Tietoliikennepalvelut	valtioneuvoston tietoliikenneverkko, puhelinvaihdopalvelut, lähiverkkopalvelut ja etäkäyttöpalvelut
Infrapalvelut	työasemapalvelut, älypuhelinpalvelut, käyttäjätukipalvelut, palvelinten käyttöpalvelut ja sähköpostipalvelut
Järjestelmäpalvelut	valtioneuvoston päätöksentekojärjestelmä PTJ, EU-asiakirjojen hallintajärjestelmä Eutori, hankerekisteri Hare, asianhallintajärjestelmä Mahti, kehys- ja budjettitietojärjestelmä Buketti ja valtioneuvoston ryhmätyötila Vatry
Asiantuntijapalvelut	tietoturva, infrastruktuuri, tietojärjestelmät, tietoliikenne, analyysi- ja tutkimuspalvelut ja projektipääällikköpalvelut

<sup>163</sup> <http://www.valtiokonttori.fi/Public/default.aspx?contentid=27647>. Viitattu 5.7.2012.

**TAULUKKO 11. AHTin palveluluokat, -ryhmät ja palveluryhmän sisällöt, vuosi 2011.**

Palveluluokka	Palveluryhmä	Palveluryhmän sisältö
Asiakas-palvelu	AHTi-palvelupiste	Asiakkaiden etätuki ja etäneuvonta, keskitetyt hallinta- ja ylläpitotehtävät, työasemien ja oheislaitteiden hankintakanava
	Aluepalvelu	Toimipisteissä asiakkaiden lähellä tehtävä työ
	Koulutuspalvelut	Käyttäjäasiakkaiden koulutus ja ohjeistus
	Raportointi- ja tietopalvelut	Virastojen toimintaan liittyvät raportoinnit ja tietopalvelut
IT-palvelut	Ydintoimintojen järjestelmät ja sähköiset palvelut	Palvelut liittyvät ydintoimintaprosesseihin ja tukevat suoraan ydintoiminnan tarpeita
	Käyttäjien IT-palvelut	Palvelut ovat saatavilla ja vakioitu kaikille käyttäjille
	IT-infran palvelut	Palvelut tarvitaan käyttäjille näkyvien palvelujen ja ydintoiminnan palvelujen taustapalveluina
Asiantuntija-palvelut	Kehittämis- ja projekti-palvelut	Palvelujen kehittäminen, hankesalkku ja sen hallinta yhteistyössä asiakkaiden kanssa. Projekti- ja projektitoimistopalvelut
	Tietoturvapalvelut	Tietoturvaan liittyvä kehittäminen, koulutus, konsultointi ja auditointi
	Muut asiantuntijapalvelut	Muut asiantuntijapalvelut ja kehittämistehtävät

**TAULUKKO 12. Hallinnon tietotekniikkakeskuksen tuottamat palvelut, vuosi 2011.**

Palvelukokonaisuus	Palvelu
Pääpalvelut	Tietoliikennepalvelut
	Käyttöpalvelut
	Järjestelmien ylläpitopalvelut
	Työasemapalvelut
	Viestintäpalvelut
	Yhteyspalvelut
	Projektit ja asiantuntijapalvelut
Tukipalvelut	ServiceDesk
	Aluepalvelut

**TAULUKKO 13. Oikeushallinnon tietotekniikkakeskuksen palvelut, vuosi 2011.**

Palvelualue	Palvelu
Toimialakohtaiset palvelut	Ylläpitopalvelut
	Kehittämispalvelut
	Projektipalvelut
	Asiakaspalvelupäällikkö-palvelut
Vakiopalvelut	Tietoverkkopalvelut
	Käyttäjätietojen hallinta
	Yhteiset käyttöpalvelut
	Tukipalvelut: käyttäjätuki ja alueellinen tuki
	Työasemien ja laitekannan elinkaari palvelut
	Infrastruktuurin kehittäminen (projekti kohdistus)

Liite 9. IT-palvelukeskusten toiminta tehtävälajeittain (palvelukeskusten ilmoittamat tiedot vuosi 2011).

Tehtäväalue	VIP, htv	%	AHTi, htv	%	Hal- tik, htv	%	OTTK , htv	%
Perustietotekniikka- palvelujen kehittämi- nen ja ylläpito	31,5	34,8	109	64,7	123	37,8	50,5	39,8
Tukitoimintojen tieto- järjestelmien kehittä- minen ja ylläpito	5,2	5,7	1,9	1,1	0	0,0	5	3,9
Ydintoiminnan tieto- järjestelmien kehittä- minen ja ylläpito	17	18,8	43,2	25,6	65	20,0	54,6	43,0
Tietoturvatyö ja va- rautuminen	5,9	6,5	0,9	0,5	61	18,8	3	2,4
Tietohallinnon joh- taminen ja strategia- työ	2	2,2	3	1,8	13	4,0	2	1,6
Muut tietohallintoteh- tävät	17	18,8	6,5	3,9	44	13,5	11,8	9,3
Hankehallinta*	12	13,2		0,0		0,0		0,0
Muu: talous- ja hen- kilöstöhallinto, vies- tintä, viestinnälliset verkkopalvelut, Yri- tys-Suomi, SADe- hanke*		0,0	4	2,4		0,0		0,0
Muut: IT- arkkitehtuurityö ja projektinhallinta*		0,0		0,0	19	5,8		0,0
<b>Yhteensä</b>	<b>90,6</b>	<b>100,0</b>	<b>168,5</b>	<b>100,0</b>	<b>325</b>	<b>100,0</b>	<b>126,9</b>	<b>100,0</b>

Liite 10. Yhteenvedotiedot tarkasteluun valituista IT-kehittämishankkeista palvelukeskuksittain.

Valtion IT-palvelukeskuksen hankkeet	Kustannusarvio, euroa	Hankkeen aikataulu	Kustannus-hyötyanalyysi (Kyllä/Ei)	Riskianalyysi tehty (Kyllä/Ei)	Hanke toteutunut suunnitelman mukaan (Kyllä/Ei)
<b>VIP: VALDA.</b> Tavoitteena oli luoda valtion yhteinen asiakirjojen ja arkistoinnin järjestelmä.	11,7 milj. euroa.	Hanke käynnistyi vuonna 2006 ja on keskeytetty valtiovarainministeriön päätöksellä. Hankkeen kustannukset noin 8,2 milj. euroa.	Kustannuslaskelma. VTV:n lausunto: Hankkeen esittämää kustannuslaskentaa ei voida pitää mittavan järjestelmän investointipäätöksen pohjana siinä olevien olennaisien puutteiden vuoksi.	Esitutkimus sisältää hankkeesta laaditun riskianalyysin sekä kustannusarvion.	Ei toteutunut.
<b>VIP: VY-VERKKO.</b> Tavoitteena toteuttaa esitutkimuksessa määritelty tietoliikenteen tavoitetila siten, että valtion yhteinen, turvallinen tietoliikennetarkaisu on käyttöönotettavissa kaikissa valtionhallinnon organisaatioissa Valtion IT -palvelukeskuksen organisoimana palveluna.	3,1 milj. euroa. Toteutuneet kustannukset noin 2,7 milj. euroa (3/2012 mennessä).	Hanke alkanut 18.6.2009 ja jatkuu edelleen.	Tehty suuntaa-antavia kustannuslaskelmia esitutkimusvaiheessa.	Kyllä. VTV: Riskiarvio liian suppea ja kapea-alainen ottamien huomioon hankkeen laajuus ja taloudelliset vaikutukset	Tuli olla valmis 31.7.2010. Aikataulu ei ole pitänyt. VY-verkko on käytössä 49 virastolla, ja sen piirissä on noin 38 000 käyttäjää.
<b>VIP: VIA.</b> Palvelun avulla valtion organisaatiot voivat siirtää tietoja (sanomia) omien tietojärjestelmiensä ja muiden organisaatioiden tietojärjestelmien välillä tai omien tietojärjestelmiensä välillä.	4,1 milj. euroa. Toteutuneet kustannukset 1 519 347 euroa (maaliskuu 2012).	Hanke käynnistyi 2.2.2009. Käyttöönottoprojekti päättyi 7.6.2010.	Ei tietoa.	Kyllä	Ollut monia ongelmia käyttöönottoprojektin loppuraportin mukaan. Kannattavuudessa haasteita.

Aluehallinnon tietohallintopalveluyksikön hankkeet	Kustannus-arvio euroa	Hankkeen aikataulu	Kustannus-hyötyanalyysi (Kyllä/Ei)	Riskianalyysi tehty (Kyllä/Ei)	Hanke toteutunut suunnitelman mukaan (Kyllä/Ei)
<p><b>AHTi: Työnantajan palvelukokonaisuuden käynnistäminen</b></p> <p>Tavoitteena tuottaa yrityksille, yhteisöille sekä työtekijöiden palkkaamista suunnitteleville tai työnantajina toimiville kotitalouksille monipuolisempia ja helpokäyttöisempiä monikanavaisilla asiointi-, tieto- ja neuvontapalveluja työnantajuuteen ja työnantajavelvoitteiden hoitamiseen</p>	6,4 milj. euroa.	Toteutusaika 26.11.2010–31.12.2013.	Kyllä  Kustannus-hyötyanalyysi laadittu osana SADe-ohjelmaa.	Kyllä  Riskianalyysi päivitetty 5.6.2012	Hanke toteutusvaiheessa.
<p><b>AHTi: Yrityksen perustajan palvelukokonaisuuden käynnistäminen</b></p> <p>Tavoitteena on, että vuoden 2013 loppuun mennessä yrittäjyyttä uravaihtoehtona pohtiville ja yrityksen perustajilla on käytössään entistä monipuolisemmat ja helpokäyttöisemmät sähköiset palvelut.</p>	6,5 milj. euroa	Toteutusaika 26.11.2010–31.12.2013.	Kyllä  Kustannus-hyötyanalyysi laadittu osana SA-De-ohjelmaa. Päivitys syksyllä 2012.	Kyllä	Hanke toteutusvaiheessa.
<p><b>AHTi: SPA</b></p> <p>Hankeessa kehitetään sähköisiä palveluita ja asianhallintaa tukevia järjestelmäratkaisuja aluehallintovirastoissa sekä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksissa.</p>	0,8 milj. euroa.	Toteutusaika 17.9.2010–31.5.2012	Kyllä	Kyllä  Riskianalyysi laadittu koko hankkeen tasolla.	Myöhässä aikataulusta. Piti päättyä alun perin 31.12.2011. Jatko-hankeena USPA-hanke, joka korvaa VALDA-hanketta.



Hallinnon tietotekniikkakeskuksen hankkeet	Kustannusarvio euroa	Hankkeen aikataulu	Kustannus- hyötyanalyysi (Kyllä/Ei)	Riskiana- lyysi tehty (Kyllä/Ei)	Hanke toteutunut suunnitelman mukaan (Kyllä/Ei)
<p><b>HALTIK: SIS II Schengen</b></p> <p>SIS eli Schengen Information System on 15 EU-maan, Norjan ja Islannin yhteinen raja- kontrollia vähentävä tietojärjestelmä. Järjes- telmän tarkoitus on helpottaa Schengenin sopimuksen allekirjoittaneiden jäsenvaltioi- den tiedonvaihtoa.</p>	Kustannusarvio noin 5,1 milj. eu- roa. Haltikin osuus 2,9 milj. euroa. To- teutuneet kustan- nukset 1,9 milj. euroa (8/2012).	Toteutusaika 30.11.2004– 31.1.2013	Haltikilla ei tietoa asiasta.	Haltikilla ei tietoa asiasta.	Myöhässä alkupe- räisestä aikatau- lusta. Hanke jat- kuu vuoden 2013 loppuun. Toteu- tusaikataulu si- doksissa muiden maiden toteutus- ten valmistumi- seen.
<p><b>HALTIK: TUVE</b></p> <p>Hankkeessa on määrä toteuttaa valtion ylimmän johdon ja turvallisuusviranomaisten korkean varautumisen tietoliikennetkaisu.</p>	Koko hankkeen kustannusarvio on 187 milj. euroa, josta HALTIKin osuus on 67 milj. euroa.	Toteutusaika 8.4.2009– 31.12.2011.Hanke jatkaa 31.12.2013 saakka.	Kysymyksessä turvallisuushanke. Projektitasoisia kustannus- hyöty- analyysijä ei ole laadittu.	TUVE/TVP- projektilla on oma riskilistaus.	Kokonaishanke on myöhässä alkupe- räisestä suunnitel- lusta aikataulusta. Hankkeen toteu- tuksessa ollut on- gelmia.
<p><b>HALTIK: VITJA</b></p> <p>Hankkeen tehtävänä on tuottaa poliisin sekä muiden turvallisuus- ja oikeusviranomaisten toimintaprosesseja tehostava ja yhtenäistä- vä tietoturvallinen tietojärjestelmäkokonai- suus, joka mahdollistaa sähköisen poikkihal- linnollisen yhteistyön sekä kansalaisten sähköiset asiointipalvelut poliisin työproses- sien ja koko rikosprosessin osalta.</p>	Hankkeen koko- naiskustannusar- vio noin 25 milj. euroa. Haltikin osuus noin 11,0 milj. euroa. Toteutuneet kus- tannukset 5,3 milj. euroa Haltikin osalta (8/2012).	Toteutusaika: 1.1.2010– 31.12.2014.	Kyllä.  Lisäksi laadittu kustannusarvio vuosille 2010– 2014.	Kyllä  Riskit kuvattu myös hankesuun- nitelmassa.	Yhteydet AIPA- hankkeeseen.

Oikeushallinnon tietotekniikkakeskuksen hankkeet	Kustannusarvio euroa	Hankkeen aikataulu	Kustannus- hyötyanalyysi (Kyllä/Ei)	Riskiana- lyysi tehty (Kyllä/Ei)	Hanke toteutunut suunnitelman mukaan (Kyllä/Ei)
<b>OTTK: Vaalivalmiuden kehittäminen (uVAT)</b>  Tavoitteena on selkeistä, hyvin hallittavista ja helposti ylläpidettävistä osajärjestelmistä koostuva, ehdottoman toimintavarma ja pitkän elinkaa- ren tietotekniisiin elementteihin pohjautuva vaali- tietojärjestelmä.	Hankkeen kokonaiskus- tannusarvio 9,1 milj. eu- roa.	Toteutusaika 27.4.2004 - 31.12.2012.  Alkuperäisen suunnitelman mukaan hank- keen tuli päättyä 30.6.2009.	Ei  Koska hanke on pääosin vastaavan toiminnallisuuden kattavan vanhan vaalitietojärjestel- män korvaavaa tek- nistä ja arkkitehtuu- rin uudistamista, ei analyysiä ole laadi- tu.	Kyllä  Jokainen osajär- jestelmäprojekti on laatinut oman riskianalyysin.	TIME-työryhmän kärki- hankkeita.  Hanke on vuosia myö- hässä suunnitellusta ai- kataulusta. Hanke on päätetty vuoden 2012 lopussa. Arkistosovel- lus jätettiin lopulta ra- kentamatta ja käytetään Arkistolaitoksen VAPA- palvelua.
<b>OTTK: RITU</b>  Tavoitteena on toteuttaa tuomioistuimille rikos- tuomioistuinsovellus, joka tuottaa rikosasioiden tuomioiden ja toimituskirjojen tuottamista ja arkis- tointia ja jonka avulla voidaan tuottaa rikosasiois- sa sellainen sähköinen tuomio tai toimituskirja, joka voidaan antaa asiakkaalle tiedoksi.	Hankkeen kokonaiskus- tannusarvio 4,4 milj. eu- roa.	Toteutusaika 1.4.2009– 31.12.2011.  Hankkeelle myönnetty jatko- aikaa 30.6.2013 saakka.	Kyllä  Tuottavuuslaskenta on tehty niille osille hanketta, joille se voidaan tehdä. Puo- let hankkeen arvosta on keskuskoneen korvausinvestointia.	Kyllä  Hankkeen riski- luettelo on laa- dittu 27.1.2010.	Oikeushallinnon avain- hankkeita. Hankkeen toteutuksessa lukuisia ongelmia.  Myöhässä noin 1,5 vuotta suunnitellusta aikataulusta. Ei kuulu enää riskihankkeisiin.
<b>OTTK: AIPA</b>  Tavoitteena on koko oikeusprosessin sähköistä- minen ja aikaa vievän rutiinityön minimoiminen sekä oikeudenkäyntien kokonaiskeston lyhentä- minen vähentämällä päällekkäistä työtä ja pape- risten asiakirjojen käyttöä. Syyttäjälaitoksen ja yleisten tuomioistuinten asian- ja dokumentinhal- linnan kehittämishanke eli AIPA-hanke.	Kustannus- arvio 34,4 milj. euroa	Toteutusaika 16.2.2010–  Ilmeisesti vuoden 2016 loppuun.	Hanketta on arvioitu valtionhallinnon ar- viointikehikon kautta 27.1.2012.	Kyllä  Riskit on esitetty yleisellä tasolla.	AIPAn aikataulu on riippuvainen myös poliis- in VITJA-hankkeen ai- kataulusta.

## Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset vuodesta 2010 lähtien

### Tuloksellisuustarkastukset

- 202/2010 Työturvallisuus valtion työpaikoilla
- 203/2010 Täydentävyys kehitysyhteistyössä
- 204/2010 Valtion määräysvallassa olevien yhtiöiden ja valtion liikelaitosten antama vaali- ja puoluerahoitus 2006–2009 ja omistaja-ohjaus
- 205/2010 Valtion lainananto asuntotuotantoon
- 206/2010 Yliopistojen inhimillisten voimavarojen hallinta
- 207/2010 Tuottavuusohjelman valmistelu ja johtaminen
- 208/2010 Valtio tonttitarjonnan lisääjänä ja yhdyskuntarakenteen eheyttäjänä
- 209/2010 Teollisen yhteistyön rahasto Oy:n (Finnfund) toiminta
- 210/2010 Säätöiden valtioneuvoston tuki ja valvonta
- 211/2010 Väylähankkeiden toteuttamisen perustelut
- 212/2010 Politiikkaohjelmat ohjausvälineenä – esimerkkinä Terveyden edistämisen ohjelma
- 213/2010 Uusiutuvien energiamuotojen edistäminen
- 214/2010 Vanhuspalvelut – Säännöllinen kotihoito
- 215/2011 Vuoden 2004 selonteko – Varuskuntarakenne sekä johtamis- ja hallintojärjestelmä
- 216/2011 Säädosohjelmien valtiontaloudellisten vaikutusten arviointi
- 217/2011 Sosiaali- ja terveydenhuollon valtakunnallisten IT-hankkeiden toteuttaminen
- 218/2011 Ruokahuollon ja terveydenhuollon rakennemuutokset Puolustusvoimissa
- 219/2011 Valtion taloudelliset vastuut – esittäminen ja huomiointi suunnittelun ja seurannan asiakirjoissa
- 220/2011 Ympäristöministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä
- 221/2011 Vammais- ja palvelusvammaisten asumisen palveluiden järjestämisessä
- 222/2011 Koulutus- ja työvoimatarpeiden ennakointi, mitoitus ja kohdentaminen
- 223/2011 Puolustusministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä
- 224/2011 Kaupunki- ja metropolipolitiikka
- 225/2011 Valtionhallinnon toimitilat ja konserniohjaus

- 226/2011 Poliisin ja syyttäjän yhteistyö
- 227/2011 Energia- ja ilmastoteknologian tukeminen
- 228/2011 Sairaanhoidtovakuutus – erityisesti korvaukset yksityislääkäreiden ja yksityishammaslääkäreiden palkkioista
- 229/2011 Pitkäaikaistyöttömien työllistyminen ja syrjäytymisen ehkäisy
- 230/2011 Työsuojeluvalvonta
- 231/2011 Tuottavuusohjelman toteuttaminen ja vaikutukset
- 232/2011 Tuottavuusohjelman toimeenpano ja vaikutukset oikeusministeriön hallinnonalalla
- 233/2011 VR-konserni: Valtion omistajaohjaus ja henkilöjunaliikenneostot
- 234/2011 Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä
- 235/2011 Ilmastonmuutoksen hillintä - Ilmasto- ja energiastrategian valmistelu ja toimeenpano

### Laillisuustarkastukset vuonna 2011

- 1/2011 Maakunnan liitot EU-varojen hallinnoijina
- 2/2011 Avustukset yhteisöille ja säätiöille terveyden ja sosiaalisen hyvinvoinnin edistämiseen
- 3/2011 Yhteishankintavelvoitteen noudattaminen (laki valtion talousarviosta 22 a §)

### Tarkastuskertomukset vuodesta 2012 lähtien

- 1/2012 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Valtionavustukset sosiaali- ja terveydenhuollon IT-hankkeissa
- 2/2012 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Äkillisten rakennemuutosalueiden tukeminen
- 3/2012 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Tilahallinta puolustushallinnossa
- 4/2012 Finanssipolitiikan tarkastuskertomus: Euroalueen rahoitusvakaussuunnitelman sitoumukset - Vastuuerien sitovuuden ja riskisyyden ilmentäminen valtion tilinpäätöskertomuksessa
- 5/2012 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Sairauspoissaolot ja niiden seuranta valtionhallinnossa
- 6/2012 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Lastensuojelu
- 7/2012 Laillisuustarkastuskertomus: Palvelukeskuksen hoitamien henkilöstö- ja taloushallinnon prosessien sisäinen valvonta
- 8/2012 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Humanitaarinen apu

- 9/2012 Laillisuustarkastuskertomus: Valtion vastinrahan maksaminen yliopistoille
- 10/2012 Laillisuustarkastuskertomus: Väylähankkeiden valtuuksien budjetointi ja valtuusseuranta
- 11/2012 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Toisen asteen koulutuksen rakennejärjestelyt
- 12/2012 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Sosiaali- ja terveysministeriön säädösvalmistelu
- 13/2012 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Työperäinen maahanmuutto
- 14/2012 Avustukset veikkauksen ja raha-arpajaisten voittovaroista urheilun ja liikuntakasvatuksen, tieteen, taiteen ja nuorisotyön edistämiseen
- 15/2012 Tilintarkastuskertomukset – Tilikausi 2011
- 16/2012 Finanssipolitiikan tarkastuskertomus: Eduskunnan tiedonsaanti Euroopan rahoitusvakausjärjestelyistä
- 17/2012 Finanssipolitiikan tarkastuskertomus: Hallitusohjelman ja kehysmenettelyn välinen suhde
- 18/2012 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Hallituksen lainsäädäntösuunnitelma
- 19/2012 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Sisäasiainministeriön hallinnon ohjausjärjestelmä

#### Tarkastuskertomukset vuodesta 2013 lähtien

- 1/2013 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Tulli harmaan talouden torjuna
- 2/2013 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Kuntoutus työurien pidentäjänä
- 3/2013 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Valtion IT-palvelukeskukset

Valtiontalouden tarkastusviraston julkaisemat tarkastuskertomukset, myös tilintarkastuskertomukset, vuodesta 2002 lähtien ovat saatavissa verkkosivuilla osoitteessa [www.vtv.fi](http://www.vtv.fi).



VALTIONTALOUDEN TARKASTUSVIRASTO

Antinkatu 1, PL 1119, 00101 Helsinki

Puh. 09 4321, faksi 09 432 5820, [www.vtv.fi](http://www.vtv.fi)

ISBN 978-952-499-237-4 (PDF)