

Jakelussa mainitut

Tarkastuskertomus Valtion IT-palvelukeskukset 3/2013

Jälkiseurantaraportti

Valtiontalouden tarkastusvirasto on tehnyt jälkiseurannan viitekohdassa mainitusta tarkastuksesta.

Jälkiseurantaraportissa selvitetään, mihin toimenpiteisiin tarkastuskertomuksessa esitettyjen kannanottojen johdosta on ryhdytty. Raportin tietoja hyödynnetään viraston tarkastustoiminnan suunnittelussa sekä laadittaessa tarkastusviraston vuosikertomusta eduskunnalle.

1 Jälkiseurannan toteutus

Jälkiseurannassa seurattavia asioita olivat:

1. Onko tehty päätökset valtion yhteisten ICT-palvelujen kattavasta käytöstä, ja miten palvelut on otettu käyttöön?
2. Onko tehty päätökset yhdenmukaisen ICT-käsitteistön käytöstä, ja miten käsitteet ovat käytössä?
3. Onko tehty päätökset IT-palvelukeskusten toimintaprosessien yhdenmukaistamisesta ja yhdenmukaisten toimintaprosessien käytöstä, ja kuinka ovat toteutuneet?
4. Onko IT-palvelukeskusten kirjanpidonmenettelyt yhdenmukaistettu?
5. Onko IT-palvelukeskuksille luotu yhdenmukainen tuloksellisuusmittaristo ja raportointijärjestelmä?
6. Onko TORI-palvelukeskuksen perustamisessa ja palvelujen siirrossa onnistuttu suunnitellusti?
7. Onko ICT-toimintojen kustannustietopohjaa (laskentajärjestelmiä) kehitetty luotettavamman tietopohjan keräämiseksi? (vrt. aiemmin kyselyihin pohjautuva tietopohja)
8. Onko otettu kattavasti käyttöön valtion ICT-hanketietojärjestelmä?
9. Onko ICT-hanketietojärjestelmää pystytty hyödyntämään päätöksenteossa? (päällekkäisten hankkeiden eliminointi, eri hankkeiden yhteydet)
10. Onko luotu yhtenäinen pohja IT-hankkeiden kustannus-hyötyanalyysien tekemiseen?

Jälkiseuranta toteutettiin suunnitelman mukaisesti asiakirjoihin tutustumalla ja kirjallisilla selvityksillä, jotka pyydettiin valtiovarainministeriöltä ja Valtion tieto- ja viestintätekniikkakeskus Valtorilta (myöhemmin Valtori).

2 Jälkiseurannan havainnot

Tarkastuksen jälkeen tapahtuneet muutokset

Valtion IT-palvelukeskukset tarkastuksessa 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 oli 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 aikana valtionhallinnossa oltiin kokoamassa toimialariippumattomia ICT-palveluita yhteen organisaatioon (TORI-hanke) 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.

Valtionhallinnon toimialariippumattomat ICT-palvelut yhteen kokoava Valtion tieto- ja viestintäteknikkakeskus Valtori aloitti toimintansa 1.3.2014. Samanaikaisesti 400 valtionhallinnon ICT-ammattilaista siirtyi Valtorin palvelukseen. Ensimmäisessä vaiheessa Valtori vastaa Valtion IT-palvelukeskuksen (VIP), Aluehallinnon tietohallintopalveluyksikön (AHTi) ja Oikeushallinnon tietotekniikkakeskuksen (OTTK) asiakkailleen tuottamista toimialariippumattomista ICT-palveluista. Palvelukeskukseen on tarkoitus siirtää noin 80 valtionhallinnon yksikön toimialariippumattomat ICT-tehtävät vuosien 2014–2015 aikana. Vuoden 2015 lopussa Valtorissa on arvioitu työskentelevän noin 1 300 ICT-ammattilaista. Käytännössä tehtäviä hoitavat henkilöt ovat jatkaneet töitään entisillä toimipaikoilla. Valtorin päätoimipaikka perustettiin Jyväskylään syksyllä 2014.

Valtion yhteiset ICT-palvelut ja niiden käyttö (kysymys 1)

Tarkastuksessa havaittiin, että uusia valtion yhteisiä IT-palveluita kehitettäessä ei ollut tehty valtionhallinnon tasoisia linjauksia palvelujen kattavasta käyttöönotosta. Tämä toisaalta mahdollisti päällekkäisten kehittämishankkeiden toteuttamisen ja toisaalta sen, ettei Valtion IT-palvelukeskuksen (VIP) tarjoamia palveluja otettu kattavasti käyttöön valtionhallinnossa.

Tarkastusvirasto katsoi, 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 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.

Valtion yhteisten tieto- ja viestintäteknisten palveluiden järjestämistä koskeva laki (1226/2013) tuli voimaan 1.1.2014. Kyseessä olevan lain 2 §:ssä on säädetty valtion yhteisistä tieto- ja viestintäteknisistä palveluista ja 3 §:ssä valtion virastojen ja laitosten velvollisuudesta käyttää yhteisiä perustietotekniikka- ja tietojärjestelmäpalveluja.

Jälkiseurannan perusteella valtion ICT-palveluiden käytöstä ja käyttöasteiden kehitymisestä ei kerätä tietoa, jolla voitaisiin varmistua lain toteutumisesta ja toimivuudesta sekä Valtorin toiminnan järjestämisen onnistuneisuudesta.

ICT-käsitteistö ja ICT-toimintojen kustannustietopohja (kysymykset 2 ja 7)

Tarkastuksessa havaittiin, että palvelukeskusten palvelusopimukset eivät olleet yhdenmukaisia, palveluista käytetään eri nimikkeitä ja palvelut oli luokiteltu eri tavoilla. Monilta osin valtion ICT-toiminnan ohjaamisessa käytettävä tietoperusta pohjautuu vuosittain virastoille ja laitoksille osoitetun kyselyn tuloksiin. Näin saatujen tietojen luotettavuus on kyseenalainen. Tarkastuksessa tuli myös ilmi, että kysytyjä tietoja ei saada suoraan järjestelmistä, vaan ne joudutaan keräämään erikseen kyselyä varten.

Tarkastusvirasto katsoi, että yhdenmukaisemman käsitteistön käyttöön otolla voitaisiin luoda paremmat edellytykset muodostaa yhtenäisempää tietopohjaa ICT-palveluista, niiden määrästä ja kustannuksista, mikä mahdollistaisi paremmat edellytykset ICT-palvelujen kokonaisuuden hallinnalle ja ohjaukselle. Tarkastusvirasto katsoi, että ICT-toiminnan tietopohjan luotettavuutta tulee parantaa yhdenmukaistamalla kirjanpitoasettelut sekä kehittämällä kustannuslaskentaa ja mittaristoa toiminnan seuraamisen ja hallinnan välineeksi. Tarkastusvirasto katsoi, että ottaen huomioon valtion ICT-toimintojen taloudellisen merkityksen (noin 750 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.

Valtiovarainministeriö toteaa selvityksessään, että valtionhallinnossa tulisi sopia yhtenäisesti käytettävistä ICT-palveluiden nimikkeistä ja käsitteistä. Näiden pohjalta seurantakohdemallia ja Kieku-tietojärjestelmää voitaisiin kehittää toimintaa paremmin tukevaksi. Valtiovarainministeriön Tietoja valtion tietohallinnosta -raportissa on kyselytutkimuksen avulla kerätty tietoja valtion tietohallintomenoista. Viime vuosina kyselyn osalta on muun muassa tietohallinnon käsitettä täsmennetty vastaamaan tietohallintolakia. Valtiovarainministeriön mukaan valtion raportointipalvelu Netran ja kyselyn avulla saadut kustannustiedot kuitenkin eroavat merkittävästi ja yhtenäistämiseen liittyvää kehittämistyötä tulee jatkaa. Valtiokonttori on aloittanut seurantakohdemallin kehittämistyön, jossa yhteinä näkökulmana käsitellään ICT:n tietotarpeita.

Hallituksen vuosikertomuksessa vuodelta 2014 valtiovarainministeriön hallinnonalan luvussa on kerrottu TORI-lain voimaantulosta ja tehtävien siirroista. Tekstissä on viitattu ulkopuolisen tekemään arviointiin, jonka mukaan siirto projektit ovat toteutuneet kokonaisuutena arvioiden hyvin ja palveluiden toimintavarmuus ja palvelukyky on pystytty turvaamaan siirtymävaiheessa.

Jälkiseurannan perusteella valtionhallinnossa ei ole sovittu yhtenäisesti käytettävistä ICT-palveluiden nimikkeistä ja käsitteistä. Valtion ICT-toiminnan kustannuslaskennan kehittämisessä ei ole edetty vaan valtiovarainministeriön on edelleen tarkoitus kerätä tietoja erillisinä kyselyinä.

IT-palvelukeskusten toimintaprosessien yhdenmukaistaminen (kysymys 3)

Tarkastuksessa havaittiin, että eri IT-palvelukeskuksissa on tehty prosessikuvauksia mutta prosessikuvausten tekemistä ei ole millään tavoin ohjeistettu. IT-palvelukeskusten toimiminen eri hallinnonaloilla on johtanut erilaisten käytäntöjen muodostumiseen. Tarkastusvirasto katsoi, että silloin kun tarkoituksena on hyötyä palvelukeskustoimintaan liittyvistä volyymieduista, on ICT-palvelutuotannon prosessien yhdenmukaistaminen välttämätöntä.

Valtorin selvityksen mukaan se laati liiketoimintasuunnitelmaan perustuvan strategian ja sen toimeenpanosuunnitelman loppuvuonna 2014. Valtorin kehittäminen toteutetaan strategian mukaisesti. Valtorin näkemyksen mukaan keskeinen yhdenmukaistamista edistävä tavoite on, että virastossa on tehokkaat yhtenäiset palvelut, prosessit ja teknologiat. Virastojen palvelut on siirretty ”as is” -periaatteella. Toiminnan yhtenäistäminen ja palvelujen tuotteistaminen sekä toimintaprosessien kuvaaminen ja kehittäminen on käynnistetty. Valtori on tehnyt organisaation yhtenäistämistoimenpiteitä ja huhtikuussa 2015 se organisoi toimintansa asiakkuudenhallinnan ja palvelutuotannon osalta vastaamaan asiakasvirastojakoa ja palvelutarjontaa.

Valtorin näkemyksen mukaan keskeinen johtamista tukeva toimenpide on koko Valtorin toiminnan kattava palvelunhallintajärjestelmän rakentaminen ISO/IEC20000-laatustandardin mukaisesti. Palvelunhallintajärjestelmän tavoitteena on palveluhallinnan johtaminen yhtenäisten ja tehokkaiden prosessien avulla. Palvelunhallintajärjestelmä otetaan vaiheittain käyttöön kesään 2017 mennessä. Valtorin näkemyksen mukaan yhteentoimivien kokonaispalvelujen rakentaminen on käynnissä. Valtori on aloittanut keskeisten palveluiden tuotteistamisen ja uusien palveluiden kehittämisen. Keskeisiä tuotteistuskokonaisuuksia ovat loppukäyttäjän perustietotekniikkapalvelut sekä asiakasvirastojen käyttämien käyttö- ja kapasiteettipalveluiden sekä tietoliikennepalveluiden tuotteistus. Valtorin näkemyksen mukaan tehokkaiden yhtenäisten prosessien käyttöönotto on keskeistä toiminnan yhtenäistämässä.

Tarkastusvirasto suositti tarkastuksessaan, että ICT-toimintojen ja ICT-osaamisen keskittämisestä avautuvia uusia mahdollisuuksia on hyödynnettävä. ICT-toimintojen uudelleen järjestelyt luovat uusia mahdollisuuksia myös hankintojen järjestämiseen. Yhtenäisempi tietopohja ICT-toiminnoista yhdessä keskitetympään ICT-osaamisen kanssa voi parantaa hankintaosaamista ja vahvistaa neuvotteluasemaa hankintatilanteissa.

Valtorin selvityksen mukaan henkilöstöhallinnossa on toteutettu merkittäviä yhtenäistämistoimenpiteitä muun muassa henkilöstöhallinnon prosesseissa ja ohjeistuksessa, työhyvinvoinnissa, työsuojelussa, perehdyttämisessä, osaamisen kehittämisessä ja esimiestyössä. Myös palkkausjärjestelmän kehittä-

täminen on edennyt hyvin. Vuoden 2014 aikana hyväksyttiin Valtorin riskienhallintapolitiikka. Valtorin selvityksen mukaan toimitilastrategia on luotu ja ensimmäinen strategian mukainen toimipiste on Jyväskylän toimipiste, joka otettiin käyttöön syyskuussa 2014. Toimitilojen yhdistämisestä on tehty suunnitelma ja paikkakuntaakohtaisesti toimitilat yhdistetään vuosien 2015 ja 2016 aikana. Helsingin yhteinen toimitila otetaan käyttöön lokakuussa 2015.

Valtorin selvityksen mukaan Valtoriin siirtyi vuoden 2014 aikana yli 1 000 toimittajasopimusta asiakasvirastoista yli 100 eri yrityksen kanssa. Tärkeimpien toimittajien kanssa sovittiin sopimusten yhdistämisestä. Sopimusten yhdistämisellä saavutetaan sekä toiminnallisia että volyymietuja. Ensimmäisiä koko Valtorin asiakaskunnan volyymin huomioivia uusia sopimuksia tehtiin vuoden 2014 aikana sekä laite- että palveluhankinnoissa. Hankinta- ja tilauskäytäntöjen yhtenäistäminen on aloitettu.

Jälkiseurannan perusteella ICT-toimintaprosesseja ei ole tässä vaiheessa yhdenmukaistettu. Valtorin henkilöstöhallinnon ja toimitilojen yhtenäistämistoimenpiteitä on tehty jonkin verran.

IT-palvelukeskusten kirjanpidon menettelyiden yhdenmukaistaminen (kysymys 4)

Tarkastuksessa havaittiin, että käytettävän ICT-käsitteistön yhdenmukaistamiseksi ei ollut tehty päätöksiä, hallinnonalakohtaisten palvelukeskusten toimintaa ei ollut pyritty yhdenmukaistamaan eikä ollut myöskään luotu välineitä niiden toiminnan vertailuun. Siten IT-palvelukeskusten toiminnan, toiminnan tehokkuuden ja taloudellisuuden arvioinnille ei ollut kehittynyt luotettavaa ja vertailukelpoista tietopohjaa.

Valtiovarainministeriö on päättänyt 3.2.2014 muuttaa 22.10.2010 tekemänsä päätöstä (VM/2798/02.00.05/2009) valtiovarainministeriön osalta ja määrätä valtion talousarviosta annetun lain (1096/2009) 12 a §:n 3 momentin nojalla 1.1.2014 lukien Valtorin kirjanpitoyksiköksi valtiovarainministeriön hallinnonalalle. Valtorin on siten noudatettava kaikkea valtion kirjanpitoyksiköitä koskevaa sääntelyä. Valtori on ottanut käyttöönsä valtion yhteiset talous- ja henkilöstöhallinnon prosessit ja niitä tukevan Kieku-tietojärjestelmän.

Valtorin selvityksen mukaan Valtorissa on käytössä yhtenäinen liikekirjanpidon laskentajärjestelmä, yhtenäinen kirjanpidon tilijärjestelmä sekä yhtenäiset kirjausmenettelyt. Valtion yhteiset taloushallinnon järjestelmät otettiin käyttöön viraston perustamisen aikana. Virastosta on laadittu vuodelta 2014 valtiovarainministeriön ohjeiden mukainen toimintakertomus ja tilinpäätös.

Valtiontalouden tarkastusviraston tilintarkastus- ja laillisuustarkastusyksikön tekemän tilintarkastuksen mukaan Valtorin toimintakertomuksessa ei ole esitetty Valtiokonttorin ohjeen mukaisia tietoja. Tilinlannetta voidaan pitää kuitenkin hyväksyttävänä, koska kysymyksessä on uuden viraston perustamis- ja siirtymisvaihe. Tilintarkastuksen vuosiyhteenvedossa suositetaan Valtoria kuitenkin kiirehtimään tuloksellisuuden laskentatoimen kehittämistyötä.

Jälkiseurannan perusteella kirjanpidon laskentajärjestelmä, yhtenäinen kirjanpidon tilijärjestelmä sekä yhtenäiset kirjausmenettelyt on otettu käyttöön.

IT-palvelukeskusten tuloksellisuusmittariston ja raportointijärjestelmän yhdenmukaistaminen (kysymys 5)

Tarkastuksessa havaittiin, ettei IT-palvelukeskuksille ole luotu yhtenäistä tuloksellisuusmittaristoa Valtion IT-palvelukeskuksen (VIP) perustamisen yhteydessä, kuten oli suunnittelu. Tarkastuksessa suositeltiin, että tulevalle palvelukeskukselle on muodostettava yhtenäinen johtamis-, suunnittelu- ja seuranta järjestelmä.

Valtiovarainministeriön ohjauksesta on säädetty laissa julkisen hallinnon tietohallinnon ohjauksesta (634/2011 tietohallintolaki), laissa valtion yhteisten tieto- ja viestintätekniisten palvelujen järjestämi-

sestä (1226/2013, TORI-laki) ja laissa julkisen hallinnon turvallisuusverkkoiminnasta (10/2015, TUVE-laki).

TORI-lain mukaan valtiovarainministeriö vastaa Valtorin strategisesta ohjauksesta, tieto- ja viestintä- teknisen varautumisen, valmiuden ja turvallisuuden ohjauksesta sekä liiketoiminnallisten periaatteiden ohjauksesta. Valtiovarainministeriön tehtävänä on ohjata valtion yhteisten tieto- ja viestintä- teknisten palvelujen järjestämistä ja palvelujen laatua sekä näiden palvelujen yhteentoimivuutta ja kokonaisarkkitehtuurin mukaisuutta. Valtiovarainministeriön vastaa yhteisten palvelujen palvelutuotannon yleishallinnollisesta, strategisesta sekä varautumisen, valmiuden ja turvallisuuden ohjauksesta.

Valtiovarainministeriön selvityksen mukaan valtiovarainministeriön ja Valtorin välinen ensimmäinen, vuotta 2015 koskeva tulossopimus on laadittu. Se sisältää vaikuttavuustavoitteet, toiminnallisen tulokellisuuden tavoitteet sekä niiden saavuttamiseen liittyvät hankkeet ja resurssit.

Valtorin selvityksen mukaan johtamista tukevat suunnittelun ja seurannan menettelyt vaativat vielä kehittämistä. Suunnittelua ja seurantaa tukevia järjestelmiä ei ole ensimmäisen toimintavuoden aikana ollut käytössä. Toiminnan odotetaan vakiintuvan vuoden 2015 aikana ja samalla organisaation eri prosessien sekä seurannan ja suunnittelun kehittäminen sekä näitä tukevien järjestelmäratkaisujen käyttöönotto etenevät. Valtorin hallituksen tukena toimii sisäinen tarkastaja. Sisäisen tarkastustoiminnan aloittaminen vuoden 2015 alusta parantaa omalta osaltaan toiminnan seurantaa.

Valtorin selvityksen mukaan yhteisen toiminnanohjausjärjestelmän hankinta on käynnistetty. Toiminnanohjausjärjestelmä otetaan vaiheittain käyttöön vuoden 2015 lopussa ja laajennetaan kaikkia palveluita koskevaksi. Yhteinen toiminnanohjausjärjestelmä tukee koko toiminnan yhtenäistämistä ja yhteisiä prosesseja ja menettelyitä. Valtorin kokonaisarkkitehtuuriperiaatteet on hyväksytty. Kokonaisarkkitehtuurin nykytilan ja tavoitetilan kuvaaminen on käynnissä. Kokonaisarkkitehtuuri on keskeinen työkalu Valtorin toiminnan yhtenäistämässä.

Jälkiseurannan perusteella toimintaa ja suunnittelua tukevia järjestelmiä ei ole ollut Valtorissa käytössä ensimmäisen toimintavuoden aikana. Valtorin ensimmäinen tulossopimus vuodelle 2015 on luonteeltaan yleispiirteinen. Tuotoksien ja laadunhallinnan osalta mittarina on esitetty pelkästään asiakastyytyväisyys. Palveluiden järjestämisessä asiakastyytyväisyyden kehittymistä ja tälle asetettuja tavoitteita ei ole verrattu näiden aiheuttamiin kustannuksiin. Kun palvelujen keskittämisessä pyritään ensisijaisesti kustannussäästöihin, myös kustannusten kehittymiselle olisi tärkeää asettaa tavoitteet. Tulossopimuksessa esitettäviin tietoihin ja näiden tietojen esittämiseen tarvittavien laskentajärjestelmien kehittämiseen tulee kiinnittää huomiota jatkossa, jotta tavoiteasetanta ja raportointi kattaisi kaikki toimintakertomusohjeen mukaiset alueet.

Palvelukeskuksen perustaminen ja palvelujen siirrot (kysymys 6)

Valtorin selvityksessä on todettu, että lainsäädännön mukaan TORI-tehtävien siirrot valtion virastoista ja laitoksista Valtoriin tulee toteuttaa vuoden 2015 loppuun mennessä. Lain mukaan valtioneuvosto päättää niistä valtion virastoista ja laitoksista sekä niiden alaisista yksiköistä, joista tehtäviä ja toimintoja siirretään sekä siirtojen ajankohdista. Valtorin toiminta käynnistyi 1.3.2014. Helmikuun loppuun mennessä Valtoriin on siirretty noin 40 viraston ja laitoksen TORI-tehtävät. Valtorin palveluksessa on yhteensä 573 henkilöä ja Valtoriin siirrettyjen TORI-tehtävien vuotuinen kustannusvaikutus on 148 miljoonaa euroa. Siirretyt tehtävät vastaavat yli puolta kaikista siirron kohteena olevista tehtävistä.

Valtorin selvityksen mukaan TORI-tehtävien siirrot kyetään saattamaan päätökseen laissa asetetun määräajan (31.12.2015) puitteissa. Poikkeuksen saattaa muodostaa turvallisuusverkkolain piirissä oleva toiminta, jota koskeva laki julkisen hallinnon turvallisuusverkkoiminnasta tuli voimaan 15.2.2015. TUVE-lain mukaan siinä Valtorin vastuulle esitetyt tieto- ja viestintä- teknisten palveluiden tuottajan tehtävät ja integraatiopalvelujen tuottajan tehtävät on siirrettävä Valtoriin viimeistään 31.12.2016 mennessä.

Valtorin selvityksen mukaan TORI- ja TUVE-lain perusteella Valtoriin siirretään noin 1 000 henkilöä ja tehtävien vuotuinen kustannusvaikutus nykyisellä kustannustasolla on noin 260 miljoonaa euroa. Toimialariippumattomien tehtävien siirrot on toteutettu TORI-hankkeen asettaman aikataulun mukaisesti siten, että alkuperäiseen siirtoaikatauluun on tehty vähäisiä muutoksia, jotka on käsitelty ja hyväksytty TORI-hankkeen ohjausryhmässä. Valtioneuvoston on päättänyt kustakin siirrosta.

Jälkiseurannassa saatujen tietojen perusteella palvelukeskus on saatu perustettua ja palvelujen siirrot on pääosin toteutettu alkuperäisten siirtoaikataulujen mukaisesti.

Valtion ICT-hanketietojärjestelmä ja hankkeiden kustannus-hyötyanalyysit (kysymykset 8, 9 ja 10)

Talouspoliittisen ministerivaliokunnan 26.11.2012 tekemän linjauksen mukaan valtionhallinnon ICT-hankkeiden seuranta oli tarkoitus tehostaa siten, että otetaan käyttöön yhteinen menettely ja tietojärjestelmä eli hankesalkku vuonna 2013. Valtiovarainministeriön tarkoituksena oli myös luoda yhteinen malli hankkeiden kustannus-hyötyanalyysien laatimiselle. Tarkastusvirasto piti näitä linjauksia Valtion IT-palvelukeskuksia koskevan tarkastuksen hankkeita koskevan tarkastuksen yhteydessä kannattavina, koska niillä voidaan lisätä tehokkuutta ja yhdenmukaisia toimintatapoja hankehallintaan. Tarkastusvirasto suositti, että hankesalkkupalvelu ja yhtenäinen kustannus-hyötyanalyysimalli otetaan käyttöön kattavasti valtionhallinnossa. Näillä toimenpiteillä voidaan edistää ICT-hankkeiden seuranta, välttää päällekkäisten hankkeiden käynnistämistä, helpottaa hankearviointien tekemistä sekä edesauttaa hankkeiden aikataulussa pysymistä.

Valtionhallinnon hankesalkku koottiin syksyn 2014 aikana ensimmäistä kertaa kattavasti yhteen. Hankesalkun arvo on noin 1,1 miljardia euroa. Hankesalkkua on tarkoitus pitää jatkossa ajan tasalla seurannan parantamiseksi ja yhteistoimintaa eri hallinnonalojen välillä tiivistetään. Hankkeiden tehokkuutta on tarkoitus lisätä ottamalla käyttöön vaikuttavuusarviointit yli miljoonan euron hankkeisiin. Valtioneuvosto antoi 18.12.2014 asetuksen valtion viranomaisten merkittäviä tietohallinnon hankintoja koskevasta lausuntomenettelystä. Asetus on tullut voimaan 1.1.2015. Lausuntomenettelyyn sisältyvässä arviointiraportissa on esitettävä hankkeen tarkemmat kuvaukset liitteenä. Välttämättömiä liitteitä ovat kustannus-hyötyanalyysi sekä alustava hanke-/projektisuunnitelma.

Jälkiseurannan perusteella valtion ICT-hanketietojärjestelmä ja yhtenäinen malli hankkeiden kustannus-hyötyanalyysien tekemiseen on otettu käyttöön. Tarkastusvirasto on tuonut esille yhteentoimivuutta valtion ICT-sopimuksissa koskeneessa tarkastuksessa (7/2015) hanketietojärjestelmään, sen käyttöön ja hyödynnettävyyteen liittyviä ongelmakohtia. Tarkastuksen mukaan valtionhallinnon ICT-hankesalkun tiedot eivät ole riittävän luotettavia tai vertailukelpoisia, sillä ratkaisu nojaa tietojen manuaaliseen käsittelyyn ja käytetyt käsitteet ovat monilta osiltaan tulkinnanvaraisia. Tiedot eivät välttämättä ole myöskään kattavia, vaan eri ministeriöt ovat ottaneet hankesalkun vaihtelevalla laajuudella käyttöönsä. Hankesalkun avulla ei myöskään tällä hetkellä voida tunnistaa, tehdäänkö eri hankkeissa keskenään päällekkäistä kehitystyötä, sillä katseluoikeudet on rajattu virasto- tai hallinnon- alakohtaisiksi. Tämän lisäksi todettu, että hankesalkkujärjestelmä sisältää tietoja ainoastaan hankkeista. Se ei auta muodostamaan kuvaa siitä, mitä tietojärjestelmiä valtio omistaa tai käyttää, millaisin ehdoin ja mikä tehtyjen hankintojen arvo on. Siten kokonaisnäkemys tietojärjestelmäkokonaisuudesta ja niihin liittyvistä sopimuksista puuttuu.

3 Yhteenveto ja jatkotoimet

Tarkastusvirasto katsoi tarkastuksessaan, että ICT-toiminnan tietopohjan luotettavuutta tulee parantaa yhdenmukaistamalla kirjanpitoimenettelyjä sekä kehittämällä kustannuslaskentaa ja mittaristoa toiminnan seuraamisen ja hallinnan välineeksi. Tarkastuksessa suositeltiin, että tulevalle palvelukeskukselle on muodostettava yhtenäinen johtamis-, suunnittelu- ja seurantajärjestelmä.

Jälkiseurannan perusteella Valtion tieto- ja viestintätekniikkakeskus Valtorissa on käytössä yhtenäinen liikekirjanpidon laskentajärjestelmä, yhtenäinen kirjanpidon tilijärjestelmä sekä yhtenäiset kirjausmenettelyt. Valtori on laatinut toimintakertomuksen ja tilinpäätöksen vuodelta 2014. Myös ensimmäinen valtiovarainministeriön ja Valtorin välinen tulossopimus on laadittu. Toiminnan ohjattavuuden parantamiseksi Valtorissa on aloitettu palvelunhallintajärjestelmän ja riskienhallintajärjestelmän rakentaminen. Myös toiminnanohjausjärjestelmän hankinta on aloitettu.

Jälkiseurannan perusteella Valtorissa ei ole ollut suunnittelua ja seurantaan tukevia järjestelmiä käytössä ensimmäisen toimintavuoden aikana. Valtorin ensimmäinen tulossopimus vuodelle 2015 on luonteeltaan yleispiirteinen. Tuotoksien ja laadunhallinnan osalta mittarina on esitetty pelkästään asiakasyytyväisyys. Tulossopimuksessa esitettäviin tietoihin on jatkossa syytä kiinnittää huomiota ja kehittää näiden tietojen esittämiseen tarvittavia laskentajärjestelmiä. Tavoitteena tulee olla, että Valtorin kirjanpidon ja toiminnanohjauksen järjestelmät täyttävät niin sisäisen johtamisen kuin ulkoisen raportoinnin vaatimukset.

Valtion ICT-toiminnan kustannuslaskennan kehittämisessä ei ole edetty vaan valtiovarainministeriön on edelleen tarkoitus kerätä tietoja erillisinä kyselyinä. Valtiovarainministeriön on tärkeää kehittää ICT-toiminnan laskentajärjestelmiä, jotta ICT-toiminnoista saadaan (kyselytietoja) luotettavampaa tietoa toiminnan suunnittelun, päätöksenteon ja johtamisen tueksi. Yhdenmukainen ja luotettava kustannustietopohja on perusedellytys ICT-toiminnan ja sen kokonaiskustannusten hallittavuuden ja johdettavuuden parantumiselle. Tarkastusvirasto tulee jatkossa seuraamaan tältä osin tilanteen kehittymistä. Tämän tarkastuksen jälkiseurantaa ei ole tarvetta jatkaa.

Ylijohtaja Marko Männikkö

Johtava tuloksellisuustarkastaja Vuokko Mustonen

JAKELU

Valtiovarainministeriö
Valtion tieto- ja viestintätekniikkakeskus Valtori