



Tuloksellisuustarkastuskertomus

Keskittetyt ICT-palvelut ja -hankinnat



Tuloksellisuustarkastuskertomus
Keskitetyt ICT-palvelut ja -hankinnat

ISSN-L 1799-8093
ISSN 1799-8093 (NID.)
ISSN 1799-8107 (PDF)
ISBN 978-952-499-454-5 (NID.)
ISBN 978-952-499-455-2 (PDF)
URN:ISBN:978-952-499-455-2
[HTTP://URN.FI/URN:ISBN:978-952-499-455-2](http://urn.fi/urn:isbn:978-952-499-455-2)

GRANO OY
HELSINKI 2019

TARKASTUSKERTOMUKSEN VALOKUVAT
LUKU 1, VALTION TIETO- JA VIESTINTÄTEKNIKKAKESKUS VALTORI

LUVUT 2, 3 JA 4, VALOKUVAAJA TEEMU KALIJÄRVI, VTV

LUKU 5, VALOKUVAAJA VILLE-VEIKKO HEINONEN, VTV

Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomus

Dnro 303/54/2017

Valtiontalouden tarkastusvirasto on suorittanut tarkastussuunnitelmaansa sisältyneen keskitettyjä ICT-palveluja ja -hankintoja koskeneen tarkastuksen. Tarkastus on tehty tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuksesta antaman ohjeen mukaisesti.

Tarkastuksen perusteella tarkastusvirasto on antanut tarkastuskertomuksen, joka lähetetään valtiovarainministeriölle, Valtion tieto- ja viestintätekniikkakeskus Valtorille ja Hansel Oy:lle sekä tiedoksi eduskunnan tarkastusvaliokunnalle ja valtiovarain controller -toiminnolle.

Ennen tarkastuskertomuksen antamista valtiovarainministeriöllä, Valtion tieto- ja viestintätekniikkakeskus Valtorilla ja Hansel Oy:llä 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 2021.

Helsingissä 18. helmikuuta 2019

Marko Männikkö
ylijohtaja

Pasi Korhonen
johtava tuloksellisuustarkastaja

Laki valtion yhteisten toimialariippumattomien (TORI) tieto- ja viestintäteknisten palvelujen järjestämisestä säädettiin tavoitteena vuoteen 2018 mennessä tehostaa valtion tieto- ja viestintäteknisiä toimintoja, parantaa tieto- ja viestintäteknisten palvelujen laatua ja yhteentoimivuutta sekä parantaa tieto- ja viestintäteknisen palvelutuotannon kustannustehokkuutta ja ohjausta. Laki tuli voimaan 1.1.2014.

TORI-hankkeessa perustettiin TORI-palveluja hoitava palvelukeskus (Valtori) ja siirrettiin TORI-toiminta Valtoriin. Säästöjä pyrittiin saamaan myös yhtenäistämällä valtion ICT-hankintoja ja keskittämällä ne Valtorin ja Hansel Oy:n (valtionhallinnon yhteishankintayksikkö) hoidettavaksi.

Tarkastuksen tavoitteena oli varmistua siitä, onko Valtorin perustamisessa onnistuttu vuoteen 2018 mennessä asetettujen tavoitteiden mukaisesti ja onko keskitetyt ICT-hankinnat järjestetty tarkoituksenmukaisella tavalla.

Tarkastuksen perusteella havaittiin, että TORI-laissa asetettuja kustannussäästö- ja laatuavoitteita ei ole vielä saavutettu. ICT-hankintojen keskittämisen joitain tavoitteita on saavutettu, mutta hankintojen ohjauksessa ja järjestämisessä on vielä kehitettävää.

ICT-palvelujen keskittämisen tietoperusta jäi vajavaiseksi

Valtion ICT-palvelujen keskittämistä suunniteltiin vuonna 2012 tehdyn tilannekartoituksen pohjalta. Kartoituksen pohjalta valtiovarainministeriössä laadittiin kustannus-hyöty-laskelma, asetettiin keskittämisen tavoitteet sekä tehtiin varsinainen hankesuunnitelma.

Kartoituksessa arvioitiin vain karkeasti hankkeella saavutettavaa säästöpotentiaalia. Kartoituksessa tai myöhemmässä suunnittelussa ei selvitetty vanhojen palvelujen elinkaaria tai virastojen kokonaisarkkitehtuuria. Määrittelemättä jäivät myös toimialariippumattomien ja toimialasidonnaisten (TOSI) palvelujen erottamisen yksityiskohdat.

Näiden kokonaisuuksien jättäminen pois suunnittelusta on aiheuttanut ongelmia toimintojen siirron aikana ja myöhemmin keskitettyjen palvelujen rakentamisessa ja käyttöönotossa. Myös säästötavoitteet ja niiden saavuttamisen aikataulu olisivat olleet realistisempia, jos ne olisivat perustuneet tarkempaan tietoon.

Valtorin palvelutoiminta ei vielä vastaa TORI-lain tavoitteita

TORI-laissa ja sen esitöissä esitetty keskeinen peruste toimialariippumattomien palvelujen keskittämiseksi Valtoriin oli uusien palvelujen avulla saavutettavat kustannussäästöt ja laadun parantuminen. Valtori perustettiin vuonna 2014 ja sinne siirrettiin tehtävät ja henkilöt asiakasvirastoista vaiheittain. Keskitettyjä ja tuotteistettuja palveluja, joiden suunniteltiin tuovan kustannus- ja laatuhyötyjä, ei ole kuitenkaan vielä saatu kattavasti asiakkaiden käyttöön.

Valtorin palvelujen ja palveluprosessien tilanteesta ei ole mittareihin perustuvaa tarkkaa kokonaiskuvaa. Paremmen kuvan saamiseksi laadun mittareita tulee ottaa käyttöön ja seurata. Valtiovarainministeriön on perusteltua tarkentaa Valtorin ohjausta ja tukeutua ohjauksessa kustannustietojen lisäksi yhä enemmän palveluprosessien ja palvelujen laadun mittareihin.

Valtorin toiminnassa ei ole saavutettu kustannustehokkuudelle ja -säästöille asetettuja tavoitteita

Valtori ja sen tulosoajauksesta vastaava valtiovarainministeriö katsovat, että Valtorille perustamisvaiheessa asetetut säästötavoitteet on pääosin saavutettu. Raportoidut säästöt eivät kuitenkaan mitanneet palvelujen keskittämisen ja Valtorin toiminnan aikaansaamia säästöjä, vaan raportoidut säästöt saavutettiin pääasiassa Hanselin puitesopimusten kautta.

Virastoilta Valtorin hallinnoitavaksi siirrettyjen palvelujen, erityisesti käyttäjätuen ja käyttöpalvelujen osalta, kustannustehokkuus on heikentynyt. Myöskään uusia keskitettyjä palveluja ei voi käytettävissä olevien laskelmien perusteella pitää kustannustehokkaampina kuin aikaisemmat järjestelyt tai markkinoilta saatavat palvelut.

Esimerkiksi asiakasvirastoilta siirtyneiden sopimusten osalta Valtorilla on työ vielä kesken pitkän siirtymäajan jälkeenkin. Kaikki hankintasopimukset eivät vielä ole sopimusarkistossa ja sopimuskannassa on tehtävissä konsolidointia.

Valtorin palvelujen laatu ei vastaa asiakkaiden tarpeita

Valtorin palveluprosessit eivät ole mahdollistaneet TORI-laissa asetettujen laatuavoitteiden saavuttamista. Asiakkaiden tarpeet palveluille eivät ole muuttuneet, mutta Valtorin tuottamana palvelujen laatu on heikentynyt. Keskitettyjen palvelujen kustannustaso, laatuongelmat ja sopimattomuus asiakkaille on hidastanut keskitettyjen palvelujen käyttöasteen kasvua, jolloin ei ole saavutettu keskitetyistä palveluista tavoiteltuja kustannussäästöjä. Valtorissa on vuodesta 2017 lähtien käynnistetty kehittämistoimia, joiden tuloksia ei ole vielä voitu arvioida.

Keskitettyjen ICT-hankintojen ohjaus on puutteellista

Valtionhallinnossa ICT-hankintoja ei ohjata keskitetysti vaan ohjaus käytännössä tapahtuu itsenäisesti eri hankintayksiköissä omien lähtökohtien mukaisesti. Hajautettu ohjaus ei tue täysin ICT-hankintojen osalta valtionhallinnon kokonaisvolyyminsa saatavia hyötyä.

Keskitettyjä ICT-hankintoja tulisi ohjata mahdollisimman tehokkaasti, ja parhaiten se onnistuu, jos hankinnoista vastaa ICT-palveluita keskitetty tuottava organisaatio. Keskitettyjen ICT-hankintojen strategian tulee olla laadittu ja sen tulee olla osa palveluita tuottavan organisaation strategiaa.

Keskitettyjen ICT-hankintojen työnjako Hanselin ja Valtorin välillä ei ole selkeä

Tuotanto ja perustietotekniikan hankinnat tehdään Valtorissa, mutta kilpailutus tapahtuu Hanselissa. Tämä jako perustuu valtiovarainministeriön antamaan päätökseen yhteishankinnoista. Päätös on annettu kahdeksan vuotta ennen Valtorin perustamista. Nykyinen, voimassaoleva tehtävänjako jakaa ICT-hankintojen ohjauksen usealle taholle.

Hansel tunnistaa ja huomioi heikosti asiakastarpeita. Tämä osaltaan heikentää puitejärjestelyiden hyödynnettävyyttä. Nykyiset puitejärjestelyt eivät täysin sovi asiakkaille ja osin hankintoja tehdään niiden ohi. Erityisesti asiantuntijapalvelujen voimassa olevat konsultoinnin puitejärjestelyt eivät saa varauksetonta tukea asiakasvirastoilta ja useat hankintayksiköt ovat toteuttaneet omia erillisiä kilpailutuksia.

TORI-laissa mainitut perustietotekniikan hankinnat ovat luonteeltaan teknologiasidonnaisia. Kokonaisvaltaisen tehokkuuden lisäämiseksi olisi arvioitava, tulisiko hankintojen kokonaisvastuu antaa yhden tahon tehtäväksi.

Tarkastusviraston suositukset

1. Merkittävät ICT-toiminnan uudelleenjärjestelyt tulee valmistella selkälaisella tarkkuudella, joka mahdollistaa uudistusten toteutukselle realistiset aikataulu- ja kustannustavoitteet.
2. Valtiovarainministeriön tulee kehittää Valtorin ohjausta siten, että se pohjautuu tarkemmin palvelutoiminnan ja yhteisten palvelujen kustannus- ja laatumittareihin.
3. Valtorin tulee saattaa palveluprosessinsa ja palvelunsa TORI-laissa määritellylle tasolle.
4. Valtiovarainministeriön tulee arvioida perustietotekniikkaan liittyvien hankintojen kokonaisvastuun keskittämistä yhdelle toimijalle. Näin voidaan varmistaa nykyistä paremmin resurssien riittävyys ja asiakastarpeiden huomioiminen.

Sisällys

Tarkastusviraston kannanotot	4
1 Mitä tarkastettiin	11
2 Onko Valtion tieto- ja viestintätekniikkakeskus Valtorin ohjaus järjestetty tarkoituksenmukaisella tavalla?	15
2.1 Valtorin toimintaa ei ole saatu käynnistettyä suunnitellusti	15
2.2 Ohjauksella ei ole saatu järjestettyä Valtorin palvelutoimintaa lain tarkoittamalle tasolle	19
2.3 Palvelujen rahoitusmalli on toimiva	22
3 Onko Valtorin toiminnassa saavutettu kustannustehokkuudelle ja -säästöille asetetut tavoitteet?	25
3.1 Perustamisvaiheessa asetettuja säästötavoitteita ei ole saavutettu	25
3.2 Palvelujen kustannustehokkuus ei ole parantunut	26
4 Onko keskitettyjen ICT-palvelujen laadulle asetetut tavoitteet saavutettu?	31
4.1 Palvelujen laatu ei ole riittävä	31
4.2 Palvelujen laatu ei vastaa asiakkaiden tarpeita	35
4.3 Valtori on määritellyt menettelyt varmistamaan palvelujen kehittämistä	37
4.4 Valtorin osaamista ylläpidetään ja kehitetään	38
5 Onko perustietotekniikan ja asiantuntijapalvelujen keskitetyt ICT-hankinnat järjestetty tarkoituksenmukaisella tavalla?	41
5.1 Keskitettyjen ICT-hankintojen ohjausta tulee kehittää	41
5.2 Keskitettyjen ICT-hankintojen työnjakoa Hanselin ja Valtorin välillä on syytä täsmentää	44
5.3 Hanseliin keskitetty hankinta-asiantuntemus tukee virastojen toimintaa	47
Liite: Miten tarkastettiin	50
Viitteet	54

A modern office interior with a person sitting at a desk in the background, illuminated by a lamp. In the foreground, a blue ergonomic chair is visible. The scene is captured in a soft, slightly blurred light.

Valtori

*Valtio
viesti*

1 Mitä tarkastettiin

Tarkastus kohdistui valtion keskitettyjen ICT-palvelujen ja -hankintojen järjestämiseen ja ohjaukseen. Tarkastuksen varsinaisina kohteina olivat valtion toimialariippumattomia tieto- ja viestintäteknisiä palveluja (TORI-palveluja) tuottava Valtion tieto- ja viestintäteknikkakeskus Valtori, sen ohjauksesta vastaava valtiovarainministeriö sekä ICT-hankintojen osalta Hansel Oy.

Valtiontalouden tarkastusvirasto julkaisi silloisiin valtion IT-palvelukeskuksiin kohdistuneen tuloksellisuustarkastuksen 13.6.2013.¹ Lisäksi tarkastusvirasto antoi 24.6.2013 lausunnon hallituksen esitysluonnoksesta laiksi valtion yhteisten tieto- ja viestintäteknikkapalvelujen järjestämisestä. Tarkastuksessa ja lausunnossa kiinnitettiin huomiota palvelukeskuksen ohjaukseen, organisointiin, keskitettyjen palvelujen järjestämiseen sekä kustannussäästöjen saavuttamiseen liittyviin riskeihin. Tarkastusvirasto on sittemmin seurannut aihepiiriä säännönmukaisesti riskianalyseissa sekä sitä sivunneissa tuloksellisuustarkastuksissa, kuten ”Yhteentoimivuus valtion ICT-sopimuksissa” vuodelta 2015. Niissä havaittiin vastaavia ongelmia, kuin vuoden 2013 tarkastuksessa.

Tarkastusaiheet ”Keskitetty ICT-palvelutuotanto” ja ”Keskitetyt ICT-hankinnat” kuuluvat Valtiontalouden tarkastusviraston vuoden 2017 tarkastusuunnitelmaan tarkastusteemoihin kohdistumattomina tarkastuksina. Esiselvityksessä nämä aiheet on yhdistetty yhdeksi tarkastukseksi.

Tarkastus ei kohdistunut Valtorin TUVE-yksikköön tai sen palveluihin, Yksikkö on 1.6.2016 alkaen vastannut hallinnon turvallisuusverkkotoiminnan (TUVE) tehtävistä. TUVE-yksikön toiminta on hallinnollisesti, toiminnallisesti ja taloudellisesti eriytetty Valtorin muusta toiminnasta, eikä yksiköllä ole ollut suoraa yhteyttä TORI-palvelujen järjestämiseen.

Tarkastuksen tavoitteena oli selvittää, onko valtion toimialariippumattomia tieto- ja viestintäteknisiä palveluja (TORI-palveluja) tuottavan palvelukeskuksen (Valtori) perustamisessa onnistuttu asetettujen tavoitteiden mukaisesti ja onko keskitetyt ICT-hankinnat järjestetty tarkoituksenmukaisella tavalla. Tarkastus keskittyi valtionhallinnon keskitettyjen ICT-palvelujen ja keskitettyjen ICT-hankintojen ohjaukseen ja hyvään hallintaan. Ohjauksen toimivuutta arvioitiin tarkastamalla toimintaa eli sitä, näkyvätkö ohjauksen vaikutukset käytännön toiminnassa.

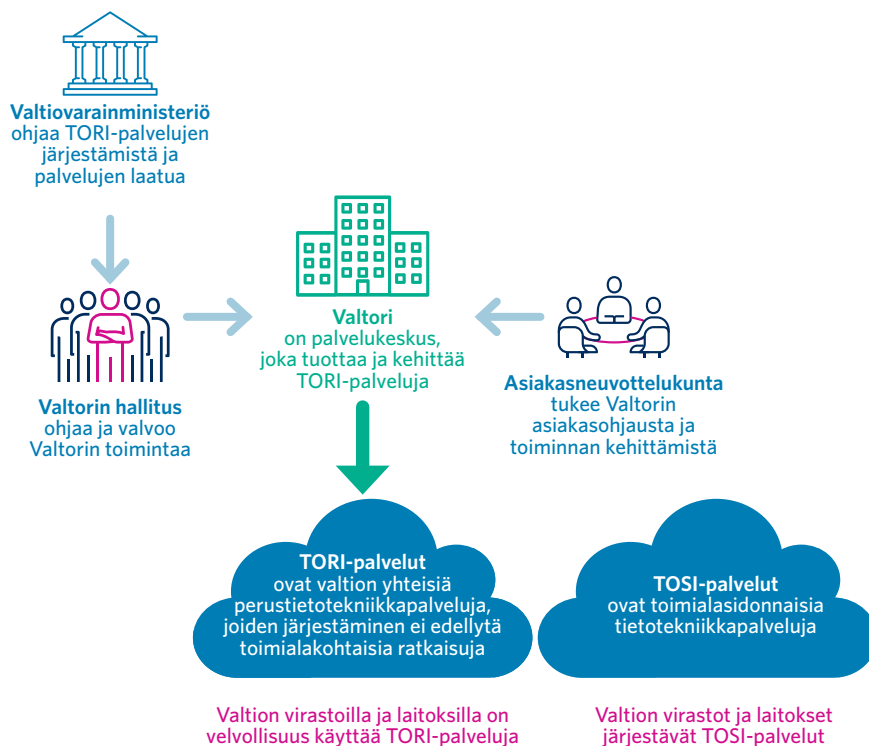
Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelmassa asetettiin 22.6.2011 tavoitteeksi koota yhteen hallinnonalojen ICT-palvelukeskusten toimialariippumattomat tehtävät. Palvelukeskuksen toiminnassa tavoitellaan toimialariippumattomien ICT-palvelujen tuottamisen säästöjä. Tavoiteltu säästö-taso on 47 miljoonaa euroa vuoteen 2018 mennessä. Hanselin kautta tehdyt tietohallinnon hankinnat olivat vuonna 2016 arvoltaan yhteensä 236 miljoonaa euroa ja vuonna 2013 ne olivat 181 miljoonaa euroa. Näiden lisäksi osa hallinnon palveluhankinnoista voidaan lukea tietohallinnon hankinnoiksi.

Tarkastusaihetta lähestyttiin neljän tarkastuskysymyksen avulla:

1. Onko Valtion tieto- ja viestintäteknikkakeskus Valtorin ohjaus järjestetty tarkoituksenmukaisella tavalla?
2. Onko Valtorin toiminnassa saavutettu kustannustehokkuudelle ja -säästöille asetetut tavoitteet?
3. Onko keskitettyjen ICT-palvelujen laadulle asetetut tavoitteet saavutettu?
4. Onko perustietotekniikan ja asiantuntijapalvelujen keskitetyt ICT-hankinnat järjestetty tarkoituksenmukaisella tavalla?

Erityisesti tarkasteltiin Valtorin toiminnan käynnistymisen suunnitelmallisuutta ja tuloksellisuutta sekä TORI-lain mukaisten ohjausmenettelyiden toimivuutta. ICT-hankintojen osalta tarkastettiin ohjauksen, puitesopimusten ja hankinta-asiantuntijuuden toimivuutta

Tarkastuksen tiedonhankinta tehtiin haastattelemalla toiminnan strategisen ohjaajan eli valtiovarainministeriön JulkICT-toiminnon edustajia, Valtorin sekä Hanselin johtoa ja vastuuhenkilöitä sekä joitakin Valtorin asiakkaita. Lisäksi käytiin läpi näiden tahojen asiakirja-aineistoa. Tarkastuksen yhteydessä tehtiin kaikille Valtorin valtionhallinnon asiakasorganisaatioille kysely, johon vastasi noin 65 prosenttia Valtorin asiakkaista. Lisäksi tehtiin kyselyt Hanselin budjettitalouden ulkopuolisille asiakkaille ja ICT-puitesopimusten toimittajille. Näiden kyselyiden vastausprosentti oli noin 50.



Kuvio 1: Valtionhallinnon ICT-palvelujen järjestäminen



VALTIOVARAINMINISTERIÖ
FINANSMINISTERIET
MINISTRY OF FINANCE



2 Onko Valtion tieto- ja viestintätekniikkakeskus Valtorin ohjaus järjestetty tarkoituksenmukaisella tavalla?

Valtori on perustettu ja sinne on siirretty tehtävät ja henkilöt nykyisistä asiakasvirastoista. Keskitettyjä palveluja, joiden suunniteltiin tuovan kustannus- ja laatuhyötyjä, ei ole vielä saatu kattavasti asiakkaiden käyttöön. Keskeisiä tavoitteita TORI-palvelujen keskittämiseksi Valtoriin oli uusien keskitettyjen palvelujen avulla saavutettavat kustannussäästöt ja parempi palvelujen laatu. Näitä tavoitteita ei ole vielä saavutettu. Palvelujen asiakasohjaus on heikentynyt vanhaan toimintamalliin verrattuna, ja se voi olla yksi syy palvelujen laadun ongelmille.

Tulosohjaajan eli valtiovarainministeriön, Valtorin hallituksen ja Valtorin asiakasneuvottelukunnan ohjausroolit ovat käytännössä olleet epäselviä. Selkeämpi ja yksityiskohtaisempi ohjaus olisi voinut edesauttaa tavoitteiden saavuttamista.

Valtorin tulorahoitukseen perustuva rahoitusmalli on vakiintuneessa tilanteessa toimiva, mutta toimintaa käynnistettäessä, käytännössä palvelutoiminnan rakentamisessa ja käyttöönotossa, on ollut myös investointirahoituksen puutteesta, johtuvia ongelmia.

On mahdollista, että laajemmalla keskitetyllä rahoituksella käynnistämismvaiheessa, uusia palveluita olisi saatu käyttöön merkittävästi nopeammin ja saavuttaa uudistuksen tavoitteita.

2.1 Valtorin toimintaa ei ole saatu käynnistettyä suunnitellusti

Valtorin toimintaa ei ole saatu käynnistettyä täysin TORI-laissa esitettyjen tavoitteiden mukaisesti. Asetetun tavoitteen mukaisesti Valtori on perustettu, ja sinne on siirretty tehtävät ja henkilöt nykyisistä asiakasvirastoista. Keskitettyjä palveluja, joiden suunniteltiin tuovan kustannus- ja laatuhyötyjä, ei kuitenkaan ole vielä saatu kattavasti asiakkaiden käyttöön.

Valtorin organisaatio perustettiin suunnitellun aikataulun mukaan

Valtionhallinnon tietohallinto ja siihen kuuluvat tieto- ja viestintätekniset tehtävät oli ennen Valtorin perustamista järjestetty hallinnonaloilla ja virastoissa usealla eri toimintamallilla. Virastot ja hallinnonalan ICT-palvelukeskukset järjestivät palvelut tai ne ostettiin yksityisiltä palveluntuottajilta. Ostettujen palvelujen asiakasohjaus oli suoraviivaista. Palvelut ostanut virasto tai palvelukeskus hallinnoi palvelua, ilmoitti ongelmista suoraan palveluntuottajalle ja valvoi niiden korjaamista. Palveluista tehtiin palvelutasosopimuksia, ja jos palvelu ei toiminut sovitusti, toimittajalle saattoi koitua sanktioita, ja myös toimittajan vaihtaminen oli mahdollista.²

22.6.2011	<ul style="list-style-type: none"> Hallitusohjelma Kootaan yhteen ICT-palvelukeskusten toimialariippumattomat tehtävät
6.3.2012	<ul style="list-style-type: none"> Talouspoliittinen ministerivaliokunta Palvelukeskusten lisäksi mukaan myös virastojen toimialariippumattomat ICT-tehtävät
16.5.2012	<ul style="list-style-type: none"> VM asetti TORI-hankkeen
marraskuu 2012	<ul style="list-style-type: none"> Talouspoliittinen ministerivaliokunta puolsi VM:n esitystä Valtorin perustamisesta
13.2.2013	<ul style="list-style-type: none"> Talouspoliittinen ministerivaliokunta linjasi organisaatiomuodoksi erityisviraston
13.12.2013	<ul style="list-style-type: none"> Eduskunta hyväksyi lain valtion yhteisten tieto- ja viestintätekniisten palvelujen järjestämisestä (1226/2013)
1.1.2014	<ul style="list-style-type: none"> Laki astui voimaan ja Valtorista tuli toimivaltainen virasto
1.3.2014	<ul style="list-style-type: none"> VN:n asetus Valtorin tehtävistä ja asiakasneuvottelukunnasta (132/2014) Päätös tehtävien siirrosta Valtoriin
helmikuu 2014	<ul style="list-style-type: none"> Asetus astui voimaan ja tehtävien siirrot alkoivat
marraskuu 2014	<ul style="list-style-type: none"> TORI-hanke jatkuu vuoden 2015 loppuun
joulukuu 2015	<ul style="list-style-type: none"> Siirrot pääosin toteutettu

Kuvio 2: Valtorin toiminnan käynnistymisvaiheet

Valtiovarainministeriö on tavoitellut valtion toimialariippumattomien tieto- ja viestintätekniisten tehtävien keskittämällä huomattavia kustannussäästöjä sekä palvelujen parempaa laatua. Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelmassa asetettiin 22.6.2011 tavoitteeksi koota yhteen hallinnonalojen ICT-palvelukeskusten toimialariippumattomat tehtävät. Talouspoliittinen ministerivaliokunta linjasi 6.3.2012, että valmisteluun otetaan mukaan palvelukeskusten lisäksi virastojen omat toimialariippumattomat ICT-tehtävät. Valtiovarainministeriö asetti 16.5.2012 TORI-hankkeen, jonka tuli koota sekä valtion ICT-palvelukeskusten että valtion virastojen toimialariippumattomat tieto- ja viestintätekniiset tehtävät yhteen. Puoli vuotta myöhemmin, marraskuussa 2012 talouspoliittinen ministerivaliokunta puolsi valtiovarainministeriön esitystä valtionhallinnon toimialariippumattomista ICT-palveluista vastaavan palvelukeskuksen (Valtori) perustamisesta. Talouspoliittinen ministerivaliokunta linjasi 13.2.2013, että palvelukeskuksen organisaatiomuoto on erityisvirasto. Eduskunta hyväksyi 13.12.2013 lain valtion yhteisten tieto- ja viestintä tekniisten palvelujen järjestämisestä (1226/2013). Laki astui voimaan jo 1.1.2014 ja valtion tieto- ja viestintätekniikkakeskus Valtorista tuli toimivaltainen virasto. Helmikuussa 2014 valtioneuvosto täsmensi asetuksella (132/2014) säännöksiä Valtorin tehtävistä ja asiakasneuvottelukunnasta. Samalla se teki päätöksen ensimmäisistä virastojen toimialariippumattomien tieto- ja viestintätekniisten toimintojen ja tehtävien siirrosta Valtoriin. Valtioneuvoston asetus astui voimaan 1.3.2014, Valtorin toiminta käynnistyi ja toimialariippumattomien ICT-teh-

tävien siirrot Valtoriin alkoivat. TORI-hankkeen toimikautta jatkettiin marraskuussa 2014 vuoden 2015 loppuun. ICT-tehtävien siirrot saatiin pääasiassa toteutettua vuoden 2015 loppuun mennessä.

TORI-hankkeen keskeinen tavoite oli käynnistää Valtorin toiminta ja siirtää sille virastoilta TORI-palvelujen hallinnointi ja henkilöstö, ja tässä hanke onnistui. Hankkeen tavoitteeksi ei otettu TORI-lain tavoitteena olevia uusien keskitettyjen palvelujen mahdollistamia kustannus- ja laatuhyötyjä. Hankkeen päättyessä vuoden 2015 lopussa Valtorilla ei juurikaan ollut keskitettyjä palveluja, joita asiakkaat olisivat voineet ottaa käyttöön. Palvelutuotanto ja -tuki oli hajanaista eikä täyttänyt laatu- eikä tehokkuusvaatimuksia.³ Sitten Valtorin toimintaprosesseja on kehitetty, mutta niiden toimivuutta ei ole varmistettu ulkoisilla auditoinneilla. Palvelutuotannon ja -kehityksen prosesseille ei ole määritelty laatumittareita, joiden perusteella niiden toimintaa arvioitaisiin tai seurattaisiin.

TORI-hankkeen alussa vuonna 2012 kartoitettiin palvelujen järjestämisen silloinen tilanne. Kartoituksen pohjalta laadittiin TORI-palvelukeskuksen tavoitetila, etenemissuunnitelma ja kustannus-hyötylaskelma. Kartoituksessa arvioitiin karkeasti säästöt, jotka hankkeella oli mahdollista saavuttaa. Kartoituksessa tai myöhemmässä suunnittelussa ei selvitetty nykyisten palvelujen elinkaaria, virastojen kokonaisarkkitehtuuria ja toimialariippumattomien ja -sidonnaisten palvelujen erottamisen yksityiskohtia. Näiden jättäminen pois suunnittelusta on aiheuttanut ongelmia toimintojen siirron aikana ja myöhemmin keskitettyjen palvelujen rakentamisessa ja käyttöönotossa. Myös säästötavoitteet ja niiden saavuttamisen aikataulu olisivat olleet realistisempia, jos ne olisivat perustuneet tarkempaan tietoon.

Useimmat toimialasidonnaiset ja toimialariippumattomat palvelut ja niiden hallinnointi voidaan loogisesti erottaa toisistaan. Lähtötilanteessa virastot hallinnoivat molempia palveluja sopivaksi katsomallaan tavalla. Usein palveluja hallinnoi yhteinen henkilöstö hyödyntäen yhteisiä teknisiä alustoja ja järjestelmiä. Tätä virastotason teknisen kokonaisuuden arkkitehtuuria ja niiden keskinäistä erilaisuutta ei juurikaan tarkasteltu valmisteltaessa toimialasidonnaisten ja -riippumattomien palvelujen jakoa. Tästä on aiheutunut ongelmia operatiivisen henkilöstön sijoittamiselle, palvelujen asiakasorganisaatioon jääneelle osaamiselle ja palvelujen tekniselle toteuttamiselle.

Toimialariippumattomia palveluita virastoissa hoitanut henkilöstö hoiti monessa tapauksessa myös toimialasidonnaisia palveluita. Näiden henkilöiden siirtymistä Valtoriin arvioitiin tapauskohtaisesti. Toimialasidonnaisten tehtävien hoitamisen takia virastoihin jäi usein keskimääräistä osaavampia henkilöitä, ja Valtoriin siirtyi enemmän perusosaajia, mikä näkyi Valtorin alkuvaiheen osaamisprofiilissa. Toisaalta virastoista siirtyi Valtoriin ICT-hankintaosaamista, minkä vuoksi virastoilla on ollut hankaluuksia hoitaa omia toimintojaan sekä kehittämishankkeita Valtorin kanssa. Joistakin pienistä virastoista siirtyivät kaikki IT-resurssit Valtorille.

Keskitettyjen TORI-palvelujen käyttöönotto on viivästynyt

TORI-hanke keskittyi Valtorin perustamiseen sekä toimintojen ja henkilöstön siirtoon. Toiminnan tuloksellisuuden kannalta olisi ollut tärkeää ottaa hankkeen tavoitteeksi myös TORI-lain tavoitteet eli laadukkaiden keskitettyjen palvelujen rakentaminen ja käyttöönotto asiakkaille. Keskitettyjen palvelujen käyttöönotto on viivästynyt: vuonna 2017 noin 27 prosenttia Val-

Valtori perustettiin suunnitellussa aikataulussa

TORI-hankkeen pohjaksi tehty tilanteen kartoitus oli liian karkealla tasolla

Suunnittelussa ei huomioitu riittävästi virastojen teknistä kokonaisarkkitehtuuria

Henkilöstösiirrot virastoista Valtorille aiheuttivat ongelmia

Keskitettyjen palvelujen osuus Valtorin laskutuksesta on alle kolmannes

torin laskutuksesta oli keskitettyjä palveluja ja noin 73 prosenttia asiakkailta Valtorille siirtyneitä palveluja. Laissa ei suoraan asetettu tavoiteaikataulua keskitettyjen palvelujen käyttöönotolle, mutta niiden kautta tavoitellut säästöt olisi pitänyt saavuttaa vuoteen 2018 mennessä.⁴

Valtorin asiakkaiden kokonaisarkkitehtuuria ei ole huomioitu riittävästi keskitettyjen palvelujen kehittämisessä. Tästä johtuen keskitetyt palvelut eivät sovellu kaikkien asiakkaiden käytettäväksi. Esimerkiksi Maanmittauslaitoksessa piti keskeyttää keskitetyn Valtti-työasemapalvelun käyttöönottoprojekti, kun kesken projektin havaittiin, että palvelua ei saada toimimaan asiakkaan kokonaisarkkitehtuuriympäristössä. Maanmittauslaitos joutui maksamaan Valtorin kustannuksia keskeytyneestä käyttöönottoprojektista yli 300 000 euroa ja lisäksi projektista aiheutui kustannuksia myös laitokselle itselleen. Vaihtoehtona olisi ollut tehdä muutoksia Maanmittauslaitoksen toimialasidonnaisiin järjestelmiin, mikä kuitenkin olisi ollut suurten kustannusten takia mahdotonta. Vastaava tilanne on Verohallinnossa: Valtti-työasemapalvelun käyttöönotto vaatisi yli viiden miljoonan euron muutokset Verohallinnon toimialasidonnaisiin järjestelmiin.

Keskitettyjen palvelujen kustannukset ovat korkeammat kuin vanhoilla palveluilla. Se on estänyt niiden käyttöönottoa. Esimerkiksi Museovirastossa on laskettu Valtti-työasemapalvelun kaksinkertaistavan kustannukset. Myös käyttöönottoprojektien korkeat kustannukset ovat yleisesti vähentäneet halua ja mahdollisuuksia palvelujen käyttöönottoon.

Valtorin palveluluettelo ei ole täysin yhteneväinen TORI-lain ja -asetuksen määrittelemien palvelujen kanssa. Osittain tämä johtuu siitä, että joitakin palveluja kuvataan asetuksen tekstissä eri tavalla kuin jolla palveluja voidaan toteuttaa ja käyttää. Erityisesti asetuksen toimistosovellukset-luettelo ei käytännössä tapaa, jolla palvelut voi järjestää. Käytännössä jotkut Valtorin palvelut ovat kokonaisuuksia tai toisistaan riippuvaisia (esim. Reitti-tietoliikennepalvelu, Valtti-työasemapalvelu ja Kauko-etäyhteyspalvelu). Useissa tapauksissa tämä on hyvin perusteltua ja tämän voisi tuoda näkyviin myös asetuksen tekstissä. Asetuksen palvelumäärittelyä on syytä päivittää vastaamaan todellisuutta ja Valtorin palveluluetteloa. Näin asetuksen palvelumäärittely muodostaisi luettelon palveluista, joiden laatua voitaisiin mitata ja joiden kokonaistilannetta seurata myös esimerkiksi käyttöasteen avulla.

Valtorin palveluluettelosta ei käy ilmi, milloin keskitetty palvelu on ollut asiakkaiden saatavilla, eikä Valtorin tulosohtaja ei ole juurikaan seurannut sitä, missä laajuudessa keskitettyjä palveluja käytetään. TORI-laki ei velvoita käyttämään erityisesti keskitettyjä palveluja, ainoastaan Valtorin hallinnoimia palveluja sen jälkeen, kun palvelujen hallinnointi on siirretty Valtorille. Keskitettyjä palvelujen käyttöasteen pitäisi kuitenkin olla Valtorin tuloksellisuuden mittari, sillä keskeinen hyöty ICT-palvelujen keskittämisessä on yhteisten palvelujen tuomat säästöt. Valtorin vuoden 2018 tulossopimukseen on otettu tämän suuntainen mittari, mutta siihen laskeaan mukaan myös palvelut, joita Valtori kutsuu asiakaskohtaisiksi tuotteistetuiksi palveluiksi (ASKO). ASKO-palvelulla tarkoitetaan Valtorin yksittäiselle asiakkaalle hankkimaa tai tuottamaa TORI-palvelua, jota Valtori hallinnoi tuotteistamansa palveluprosessin mukaisesti. ASKO-palvelut eivät kuitenkaan ole sellaisia yhteisiä palveluja, joilla erityisesti saavutettaisiin keskittämisen tuomia laatu- ja kustannushyötyjä.

Valtorin keskitetyt palvelut eivät aina sovi asiakkaalle

Palvelujen käyttöönottoa on vältetty korkeiden kustannusten takia

Keskitettyjen palvelujen käyttöaste pitäisi olla keskeinen Valtorin tuloksellisuusmittari

2.2 Ohjauksella ei ole saatu järjestettyä Valtorin palvelutoimintaa lain tarkoittamalle tasolle

Kustannussäästöt ja parempi palvelujen laatu olivat keskeisiä tavoitteita TORI-palvelujen keskittämiseksi Valtoriin. Tavoitteet suunniteltiin saavutettavan uusien keskitettyjen palvelujen avulla. Näitä tavoitteita ei ole vielä saavutettu.

Valtoria ohjaava valtiovarainministeriö on eri tasoilla havainnut ongelmia, jotka ovat estäneet tavoitteiden saavuttamisen, ja pyrkinyt ohjauksella korjaamaan tilannetta.

Valtorin tuottamien tai hallinnoimien palvelujen asiakasohjaus on heikentynyt Valtoria edeltävään toimintamalliin verrattuna, ja se voi olla yksi syy koetuille palvelujen laadun ongelmille.

Valtori on ns. erityisvirasto. Sen ohjausmalli on valtionhallinnossa poikkeuksellinen. Tulosohjaajan eli valtiovarainministeriön, Valtorin hallituksen ja Valtorin asiakasneuvottelukunnan ohjausroolit ovat käytännössä olleet epäselviä. TORI-lain rauenneessa muutosesityksessä oli esillä hallituksen lakkauttaminen ja ohjausmallin selkeyttäminen.

Selkeämpi ja yksityiskohtaisempi ohjausmalli olisi voinut edesauttaa tavoitteiden saavuttamista.

Valtorin ohjauksen roolit eivät ole täysin selkeitä

Valtorin strateginen ohjaus on valtiovarainministeriön vastuulla. Tulosohjaus toimii, mutta sen avulla ei ole päästy kunnolla kiinni Valtorin tuloksellisuusongelmiin. Toiminnan järjestämisen yksityiskohtainen ohjaus on kuulunut Valtorin toimitusjohtajalle ja hallitukselle. Valtorilla on ollut suuri vapaus järjestää toimintansa ja palvelunsa.

Valtoria ohjaava valtiovarainministeriö ei ole seurannut Valtorin toimintaa toimintaprosessien tai palvelujen mittareiden avulla. Valtiovarainministeriö on kuitenkin puuttunut yksittäisiin vakaviin, julkisuuteenkin nousseisiin ongelmatilanteisiin Valtorin palveluissa ja seurannut niiden hoitamista vuosittaisen tulossopimusprosessin ohella. Ongelmatilanteiden ohjauksesta ei ole dokumentaatiota.

Valtorin asiakasneuvottelukunnan rooli on tukea asiakasohjausta ja palvelujen kehittämistä. Myös asiakasneuvottelukunta on pyrkinyt vakavissa ongelmatilanteissa ohjaamaan Valtoria korjaamaan tilanteen. Tulosohjaajan, Valtorin hallituksen ja Valtorin asiakasneuvottelukunnan rooli ohjauksessa ei ole ollut täysin selkeä. Selkeämpi ja yksityiskohtaisempi ohjaus olisi voinut edesauttaa ongelmien korjaamista.

Valtiovarainministeriö teki selvityksen Valtorin ohjauksesta talvella 2018, ja sen perusteella syksyllä 2018 oli lausuntokierroksella esitys TORI-lain muuttamisesta. Esityksessä ehdotettiin Valtorin hallituksen lopettamista. Tämä selkeyttäisi ohjausta, ohjaus olisi jatkossa vain valtiovarainministeriön vastuulla.⁵ Esitystä ei kuitenkaan ehtinyt enää nykyisen eduskunnan käsittelyyn, joten TORI-lain muutosta koskevan hallituksen esityksen jatkovalmistelu siirtyy kevään 2019 eduskuntavaalien yli seuraavalle hallituskaudelle.⁶

Valtorin toiminnan ja palvelujen ongelmiin ovat yrittäneet puuttua niin asiakkaat, Valtorin johto, hallitus, asiakasneuvottelukunta kuin valtiova-

Valtorin toimintaa ja palveluita ei ole mitattu ja seurattu tarkasti

Valtorin ohjauksen roolit eivät ole täysin selkeitä

Valtorin tilanteesta tulisi muodostaa yhteinen kokonaisnäkemys

rainministeriökin. Valtori on tietoinen tässäkin tarkastuksessa havaituista ongelmista ja ryhtynyt toimiin niiden korjaamiseksi. Yhteistä kokonaisnäkemystä palvelukohtaisesta tilanteesta näillä toimijoilla ei kuitenkaan ole ollut. Laatumittareiden avulla muodostettu yksityiskohtainen kokonaisnäkemys auttaisi priorisoimaan korjaustoimet ja löytämään ratkaisuja tilanteen korjaamiseen.

Kokonaiskuvan pohjana tulisi olla yksiselitteinen palveluluettelo ja siihen perustuvat, jatkuvasti ylläpidettävät palvelutaso- ja laatumittarit. Vastaavat laatumittarit tulisi asettaa myös Valtorin toimintaprosesseille. Vuosien 2017 ja 2018 tulossopimuksissa edellytettiin tällaisten mittareiden ottamista käyttöön. Mittareihin perustuvan, yhteisesti hyväksytyyn tilannekuvan perusteella voitaisiin paremmin asettaa tavoitteet tilanteen korjaamiselle ja seurata korjaustoimenpiteiden etenemistä.

Tulosohjauksen Valtorille asettamat tavoitteet ovat täsmentyneet vuosina 2015–2018: valtiovarainministeriö on vaatinut tarkempia mittareita. Ohjauksessa on reagoitu havaittuihin toiminnan ja palvelujen puutteisiin, ja vuoden 2018 tulossopimukseen on otettu kaikkiin jäljempänä tässä kertomuksessa esille tuleviin ongelmiin kytkeytyviä tavoitteita, joita myös seurataan. Toistaiseksi ongelmana on edelleen ollut huono näkyvyys toimintaprosessien ja palvelujen tilanteeseen, hidas puuttuminen ongelmatilanteisiin ja korjaustoimien priorisoinnin vähäinen ohjaus.

Valtorin tulosohjaus on kehittynyt ja tarkentunut

Riskienhallintaa tehdään pääasiassa Valtorin sisällä

Toimialariippumattomien palvelujen keskittämisen riskejä arvioitiin TORI-hankkeen alussa. Monet esille nostetut riskit näyttävät toteutuneen, kuten palvelukeskuksen toiminta ei ole saavuttanut suunniteltua kypsyysastetta, tavoiteltuja säästöjä ei ole saavutettu eivätkä kustannukset tai laatu ole kilpailukykyisiä. Valtorin ohjaaja ei ole ylläpitänyt riskilistaa sen laadinnan jälkeen. Ohjauksen tasolla riskienhallintaa ei tehty hankkeen aikana, eikä ole tehty sen jälkeen.

Ohjauksen tasolla ei ole juurikaan tehty riskienhallintaa

Valtorilla on sisäinen riskienhallintaprosessi, jonka tuloksia Valtorin hallitus on jossakin määrin seurannut, sillä toimitusjohtaja on niitä hallitukselle esitellyt. Riskien tunnistaminen ja arviointi näyttävät toimivan hyvin, mutta vaikuttaa siltä, että Valtori ei ole onnistunut pienentämään riskien toteutumisen todennäköisyyttä eikä korjaamaan toteutuneiden riskien aiheuttamia ongelmia. Valtorin hallitus on seurannut riskejä arvioimalla löytyneiden ongelmien korjauksia vain satunnaisesti. Vaikka TORI-hankkeen aikana tunnistetut riskit ovat pitkälti toteutuneet Valtorin toiminnassa, vain osa niistä on noussut hallituksen agendalle. Lokakuussa 2017 tehdyn asiakastytyväisyyskyselyn jälkeen Valtori tunnisti toteutuneita riskejä ja hallitus vaati Valtoria toimimaan ongelmien korjaamiseksi.

Riskien pienentäminen ja toteutuneiden riskien aiheuttamien ongelmien korjaus ei näytä onnistuneen

Asiakkaiden mahdollisuus ohjata Valtoria on ollut heikko

Asiakkailla on heikot mahdollisuudet ohjata Valtoria. Ennen keskittämistä palveluita järjestettiin virastossa, hallinnonalan ICT-palvelukeskuksessa tai ne ostettiin yksityisiltä palveluntuottajilta. Ostettujen palvelujen asiakasohjaus oli suoraviivaista. Ostaja – virasto tai palvelukeskus – hallinnoi palvelua, ilmoitti ongelmista suoraan toimittajalle ja valvoi ongelman korjaamista. Palveluista tehtiin palvelutasosopimuksia ja jos palvelu ei toiminut

sovitusti, toimittajalle saattoi koitua sanktioita ja myös toimittajan vaihtaminen oli mahdollista. Keskittämisen myötä valtion virastoille ja laitoksille tuli velvollisuus käyttää Valtorin hallinnoimia vanhoja ja uusia palveluita. Niillä ei ole mahdollista hankkia palvelua muualta, vaikka Valtorin hallinnoima palvelu ei olisi kustannustehokasta tai sen laadussa olisi puutteita. Ongelmatilanteista johtuvien palvelupyyntöjen tai reklamaatioiden perusteella korjaustoimet ovat voineet viivästyä jopa vuoden tai niihin ei ole ryhdytty lainkaan. Valtion virastojen ja laitosten mahdollisuudet vaikuttaa keskitettyjen palvelujen kehittämiseen ja toiminnallisuuteen ovat olleet vähäisiä.

Asiakasneuvottelukunta on perustettu tukemaan asiakasohjausta ja palvelujen kehittämistä. Kokousmuistioiden perusteella asiakasneuvottelukunnalla ei ole ollut merkittävää roolia asiakasohjauksessa. Asiakasvirastot eivät ole myöskään olleet tyytyväisiä asiakasneuvottelukunnan toimintaan ja tuloksiin. Asiakasneuvottelukunnan kokoonpanoa on arvosteltu siitä, että neuvottelukunnassa on lähinnä ministeriöiden tietohallintojohtoa, joka ei tunne riittävästi asiakasvirastojen toimintaa ja vaatimuksia.

Vanhojen palvelujen asiakasohjaus on heikentynyt, kun niiden hallinnointi on siirretty Valtorille. Asiakkaat eivät ole saaneet yhtä paljon tietoa palvelun tilanteesta kuin ennen. Palvelun toimittaja raportoi palvelun tilanteesta Valtorille, mutta tieto ei aina kulje asiakkaalle. Ongelmatilanteiden selvittelyssä jotkut asiakkaat ovat olleet suoraan yhteydessä palvelun toimittajaan, koska Valtori ei ole pystynyt hallinnoimaan tilanteita tehokkaasti.

Keskitettyjen palvelujen asiakasohjaus ei toimi hyvin. Periaatteessa palvelut järjestetään tilaaja–tuottaja-mallilla. Siinä Valtori on tuottaja ja asiakasvirasto tilaaja, joka tekee palvelujen asiakasohjausta. Käytännössä käytövelvollisuuteen perustuvassa TORI-toiminnassa yksittäinen asiakasvirasto ei kuitenkaan ole tilaaja, joka määrittelee hankittavan yhteiskäyttöisen palvelun sisällön ja tekee asiakasohjausta, eli seuraa palvelun laatutasoa ja voi tarvittaessa ohjata tuottajaa korjaamaan mahdolliset ongelmat tai kehittämään palvelua paremmin asiakasta palvelevaksi. Tässä mielessä tilaaja on toiminnan strateginen ohjaaja eli valtiovarainministeriö. Valtiovarainministeriö ei ole tehnyt tulosohjauksen yhteydessä asiakasohjausta. Valtorin hallitus eli palvelun tuottaja ei voi hoitaa asiakasohjausta tilaajan puolesta. Myöskään asiakasneuvottelukuntaa ei ole tarkoitettu asiakasohjaajaksi vaan tukemaan asiakasohjausta. Ohjausta parantaisi se, että strateginen ohjaus tukeutuisi Valtorin toimintaprosessien ja yhteisten palvelujen laatumittareihin.

Palvelutasosopimus (SLA) ja siihen liittyvät sanktiot ovat yleinen mekanismi tuoda mahdolliset palvelujen ongelmat näkyviin ja kannustaa toimittajaa korjaamaan tilanne. Nämä olivatkin mukana sopimus pohjassa, jonka pohjalta toimintosiirtojen aikaan tehtiin asiakkaan ja Valtorin välinen palvelusopimus. Valtori on kuitenkin kieltäytynyt ottamasta asiakassopimukseen palvelutaso- ja sanktio -määrittelyitä. Valtorin kieltäytymisen perusteluna oli pääasiassa se, että sanktio vain maksettaisiin valtion yhdeltä tililtä toiselle, koska palvelun tuottaja ja vahinkoa kärsinyt asiakas ovat molemmat valtionhallinnon organisaatioita. Palvelutasosopimukset ja sanktiomekanismit kuitenkin toisivat ongelmat paremmin näkyviin ja ohjaisivat Valtoria korjaamaan tilanteen. Palvelutasomittareita on Valtorin vuoden 2018 tulosopimuksen vaatimusten mukaisesti alettu kehittää, ja mittareiden seuranta aiotaan tehdä Valtorin uuden toiminnanohjausjärjestelmän kautta. Valtori ilmoitti myös käynnistävänsä keväällä 2018 laatutason varmistami-

Vanhojen palvelujen
asiakasohjaus on heikentynyt

Valtorin strategista
ohjausta tulisi tarkentaa
toimintaprosessien ja palvelujen
laatumittareihin perustuvaksi

Palvelutasosopimukset
ja sanktiomekanismit
tehostaisivat asiakasohjausta

seksi asiakaskohtaisen laatuseurannan. Valtorin aikoo toimittaa kullekin asiakkaalle keskeisten laatumittarien laaturaportin kuukausittain, mikä on positiivista kehitystä.

2.3 Palvelujen rahoitusmalli on toimiva

Valtorin tulorahoitukseen perustuva rahoitusmalli on vakiintuneessa tilanteessa toimiva, mutta käytännössä perustamisvaiheessa palvelutoiminnan rakentamisessa ja käyttöönotossa on ollut myös rahoituksen riittävydestä johtuvia ongelmia. On mahdollista, että laajemmalla keskitetyllä rahoituksella uusia palveluita olisi saatu käyttöön merkittävästi nopeammin.

Investointimomentti on toimiva rahoitusmalli

Valtorilla on ainoana virastona mahdollisuus käyttää niin sanottua investointimomenttia eli jaksottaa pitkävaikutteiset menojen kulut poistojen muodossa kuluna investoinnin taloudelliselle pitoajalle. Valtori on käyttänyt investointimomenttia keskitettyjen palvelujen kehittämiseen. Se veloittaa tehdyt investoinnit pidemmällä jaksolla osana kehitetyn palvelun asiakasmaksuja.

Valtori ei ole pystynyt käyttämään investointimomenttia täysimääräisesti keskitettyjen palvelujen kehittämiseen. Tämä saattaa johtua siitä, että erilaisten palvelutuotannon kiireellisten ongelmien ratkaisuun ei ole riittävästi resursseja, eikä resursseja ole saatu suunnattua palvelukehitykseen. Valtiovarainministeriö on kiinnittänyt tähän huomiota vuonna 2015 tulohajaaajan arvioissa.

Pääasiassa turvallisuusviranomaisten käyttöön tarkoitetun hallinnon turvallisuusverkko toiminnan (TUVE) infrastruktuuri ja osa keskitetyistä palveluista rakennettiin merkittäväällä keskitetyllä rahoituksella TUVE-hankkeessa. TUVE-palvelut saatiin TORI-palveluja paremmin valmiiksi ja asiakkaiden käyttöön hankkeen päättyessä. Tällainen lähestymistapa yhdistettynä tarkempaan suunnitteluun olisi voinut tuottaa parempia tuloksia myös TORI-hankkeessa.

Investointimomentti on periaatteessa toimiva rahoitusmalli. Käytännössä on kuitenkin käynyt niin, että palvelun käytön alkuvaiheessa asiakasmaksut ovat olleet korkeampia, eli ensimmäiset käyttäjät ovat maksaneet palvelun kehittämisestä ja kiinteistä kuluista enemmän kuin myöhemmin mukaan tulleet. Investointimomentti mahdollistaisi myös palvelun alkuvaiheen kiinteiden kulujen jaksottamisen nykyistä pidemmälle ajalle.

Keskitettyjen palvelujen käyttöönotto on ollut hidasta

Tarkastuksessa tehdyssä kyselyssä Valtorin asiakkaat mainitsivat yhdeksi syyksi keskitettyjen palvelujen hitaaseen käyttöönottoon sen, että palvelun ensimmäiset käyttöönottajat ovat joutuneet maksamaan liian paljon palvelun perustamisvaiheen kustannuksia. Esimerkiksi Avain-käyttövaltuushallintapalvelun vuosihinta oli aluksi 115 euroa per käyttäjä, mistä se laski ensin 75 euroon ja sitten nykyiseen 48 euroon. Takaisinmaksuaikojen laskeminen tuotteen koko elinkaaren ajalle siten, että huomioidaan volyymikasvun ennuste ja edut, voisi vauhdittaa käyttöönottoa.

Ongelmaksi ovat muodostuneet myös keskitetyn palvelun käyttöönoton

Investointimomentilla palvelujen perustamiskustannukset voi jaksottaa usealle vuodelle

Palvelujen käyttöönottoa on hidastanut ensimmäisten käyttäjien muita suuremmat kustannukset

kustannukset. Pahimmillaan ne ovat niin suuret, että ne ylittävät uuden palvelun jatkuvissa kustannuksissa mahdollisesti saatavat säästöt. Tämä johtuu siitä, että varsinaisten palvelun käyttöönottokustannusten lisäksi palvelun sovittaminen voi vaatia isoja muutoksia asiakkaan TOSI-järjestelmiin tai muuhun tekniseen ympäristöön. Esimerkiksi puhepalvelun vaihtuessa operaattorilta toiselle asiakkaan kiinteistöihin voi joutua asentamaan laitteistot, jotka mahdollistavat operaattorin matkapuhelinverkon toiminnan. Tällaisia kustannuksia ei arvioitu TORI-hanketta valmisteltaessa.



3 Onko Valtorin toiminnassa saavutettu kustannustehokkuudelle ja -säästöille asetetut tavoitteet?

Valtori ja sen tulohajauksesta vastaava valtiovarainministeriö katsovat, että Valtorille perustamisvaiheessa asetetut säästötavoitteet on pääosin saavutettu. Tarkastuksen mukaan raportoidut säästöt eivät kuitenkaan mitan neet palvelujen keskittämisen aikaansaamia säästöjä. Raportoidut säästöt saavutettiin pääasiassa Hanselin puitesopimusten kautta, jotka eivät ole seurausta Valtorin perustamisesta.

Valtorin hallinnoitavaksi siirrettyjen palvelujen kustannustehokkuus on heikentynyt. Käytettävissä olevien laskelmien ja asiakaspalautteen perusteella myöskään uudet keskitetyt palvelut eivät ole kustannustehokkaampia kuin aikaisemmat järjestelyt tai markkinoilta saatavat palvelut. Näin ollen tarkastuksessa ei voitu todentaa Valtorin kustannustehokkuuden parantumista.

3.1 Perustamisvaiheessa asetettuja säästötavoitteita ei ole saavutettu

Alkuperäisen suunnitelman mukaan toiminnan keskittämisen tehostamishyödyt syntyvät vaiheittain siten, että hyödyt on arvioitu saavutettavan täysimääräisesti vuonna 2018.

Säästötavoite suunniteltiin saavutettavan tehostamalla toimintaa palvelukeskuksen perustamisen yhteydessä pääasiassa aikaisempaa tehokkaamalla palvelutuotannolla, käyttöpalvelujen yhtenäistämällä ja keskitetyillä hankinnoilla ja hallinnoinnilla.

Tavoitelluksi säästötasoksi oli asetettu 47 miljoonaa euroa vuoteen 2018 mennessä.

Valtori ja sitä tulohjaava valtiovarainministeriö ovat 2017 tulossopimuksessa todenneet, että Valtorille perustamisvaiheessa asetetut säästötavoitteet on pääosin saavutettu.

Tulosohjauskokouksessa marraskuussa 2017 sovittiin, ettei säästötavoitetta enää kirjata erikseen vuoden 2018 tulossopimukseen. Vuonna 2017 tulossopimukseen kirjattiin, että Valtori oli saanut aikaan yhteensä 37,7 miljoonan euron vuotuisen säästön vuoden 2012 lähtötasoon verrattuna seuraavasti (milj. euroa/vuosi):

- Puhepalvelut 15,0
- Työasemahankinnat 8,0
- Konesalipalvelut 5,0
- Lisenssit 3,0
- Toimipisteyhteydet 2,0
- Konsultointi 2,0
- Tulostimet 1,3
- Lähiverkot 1,0
- Virustorjunta 0,4

Näiden säästöjen lisäksi Valtorin todettiin saaneen yli 4 miljoonan euron vuotuisen säästön vuonna 2017 toteutetuilla henkilöstön irtisanomisilla (70 henkilötyövuoden säästö).

Tulosopimukseen vuonna 2017 kirjatut säästöt ovat kuitenkin tulleet pitkälti Hanselin puitesopimuksiin perustuvien hankintojen kautta. Virastot olivat laatineet asiakaskohtaiset sopimuksensa ennen siirtymistään Valtorin asiakkaiksi eli nämä säästöt olisi saavutettu, vaikka Valtoria ei olisi perustettu.

Säästötavoitteita oli muutenkin tarkasteltu niin, että ne eivät kovin hyvin mitanneet TORI-lain mukaisen toiminnan aikaansaamia säästöjä. Jos säästötavoitteen saavuttamisena pidetään sitä, että ne saadaan uusilla, kustannustehokkaasti järjestetyillä keskitetyillä palveluilla, sellaisia ei ole voitu merkittävästi saavuttaa, koska palvelut eivät ole laajasti käytössä. Keskitettyjen palvelujen osuus Valtorin laskutuksesta vuonna 2017 oli noin 27 prosenttia.

Valtorin säästötavoitteiden toteuma on pitkälti Hanselin puitesopimusten ansiota

3.2 Palvelujen kustannustehokkuus ei ole parantunut

TORI-lain tavoitteena on, että valtionhallinnon toimialariippumattomat ICT-palvelut ovat kustannustehokkaita. Valtorin hallinnoitavaksi siirrettyjen palvelujen kustannustehokkuus on heikentynyt. Valtorin palveluista noin 70 % on asiakaskohtaisia palveluita, joissa palvelun tuottaa ulkoinen palveluntuottaja ja Valtorin toiminta voi rajoittua sopimuksien hallintoihin. Mahdollisuudet lisäarvoa tuottaviin palveluihin on siten rajallista. Myöskään uusia keskitettyjä palveluja ei voi käytettävissä olevien laskelmien perusteella pitää kustannustehokkaampina kuin aikaisemmat järjestelyt tai markkinoilta saatavat palvelut.

Valtorin hallinnoitavaksi siirrettyjen palvelujen kustannustehokkuus on heikentynyt

Sen jälkeen, kun eri toimittajilta ostetut vanhat palvelut siirtyivät Valtorin hallinnoitavaksi, on toimittajien laskuttamiin kustannuksiin lisätty Valtorin yleiskustannuslisä. Valtorin yleiskustannuslisä ja tapa veloittaa vanhojen palvelujen hallinnoinnista ja tuottamisesta ovat monessa tapauksessa kasvattaneet asiakkaiden kustannuksia. Erityisesti ovat kasvaneet työasemapalvelujen kustannukset. Asiakkaat eivät koe saavansa yleiskustannuslisälle vastinetta, varsinkaan kun useissa tapauksissa hallinnoinnissa on ollut laatuongelmia. Jos asiakas saa aikaisempaan verrattuna samoilla tai nousseilla kustannuksilla huonompaa palvelua, on kustannustehokkuus heikentynyt.

Tarkastuksen yhteydessä tehdystä asiakaskyselyssä ja haastattelussa tuli erityisesti esille Valtorille siirretyn lähituen kustannusten nousu ja laadun heikkeneminen. Valtorin kautta tuleva lähituki on asiakkaille selvästi kalliimpaa kuin itse palkatut lähitukihenkilöt, jotka aiemmin vastasivat tuesta. Kustannusten nousua on pyritty rajoittamaan järjestämällä lähitukea vain 1–3 päivänä viikossa. Aikaisemmin lähituki oli paikalla joka päivä. Palvelutaso huononee tällaisessa järjestelyssä, mutta kustannus voi silti olla aiempaa suurempi. Myös koettu palvelun laatu on heikentynyt, kun esimerkiksi lähituen lähitukihenkilöt ovat vaihtuneet useita kertoja 2015–2018 aikana ja työntekijöiden osaaminen ja motivaatio ovat olleet hyvin vaihtelevia.

Valtorin asiakkaan tekemä vertailulaskelma ei osoita perustietotekniikan

kustannusten laskeneen Valtorin toiminnan käynnistämisen jälkeen. Ison, noin 2 000 henkilön viraston perustietotekniikkakustannukset ovat nousseet merkittävästi sen jälkeen, kun perustietotekniikan hallinnointi siirtyi Valtorille kahdessa vaiheessa 2015. Valtorin keskitettyjä palveluita ei ole ollut laajasti viraston käytössä. Selitystä kustannusten huomattavalle nousulle vuonna 2017 ei löytynyt. Palveluissa ei tapahtunut merkittäviä muutoksia.



Kuvio 3: ICT-kustannusten kehitys

Valtorin keskitetyt palvelut eivät ole aikaisempia palveluja kustannustehokkaampia

Kustannuksia ei voi kokonaisuutena vertailla tarkasti, sillä alkutilanteen kustannuksia ei laajemmin selvitetty eikä kirjattu siten, että niitä voisi verrata nykytilanteeseen. Lisäksi vertailua hankaloittaa ICT-kustannusten yleinen aleneva kehitys sekä se, että vanhojen palvelujen ja Valtorin keskitettyjen palvelujen sisältö voi olla erilainen. Kahden asiakkaan laskelmat osoittavat kuitenkin, että myös keskitettyjen TORI-palvelujen hinnat ovat nousseet selvästi verrattuna vanhoihin palveluihin. Tämä viittaa siihen, että muidenkin asiakkaiden esittämät arviot kustannustehokkuuden heikkenemisestä pitävät paikkansa. Valtorin uusissa palveluissa on ollut enemmän laatuongelmia kuin vanhoissa palveluissa, mikä edelleen heikentää kustannustehokkuutta.

Laskelma 1: Pieni, 250 henkilön virasto. Laskelmassa verrattiin Valtorille siirtyneiden TORI-palvelujen toteutuneita kustannuksia vuodelta 2017 siihen, että otettaisiin käyttöön Valtorin keskitetyt palvelut päätelaitepalvelujen, käyttöpalvelujen, tietoliikennepalvelujen ja viestintätekniisten palvelujen osalta. Vuoden 2017 kustannukset olivat noin 300 000 euroa ja arvioidut uudet kustannukset olisivat kaksinkertaiset, noin 600 000 euroa vuodessa. Lisäksi käyttöönottoprojektin kustannukset olisivat noin 300 000 euroa.

Laskelma 2: Keskikokoinen, noin 400 henkilön virasto. Valtorin keskitettyjä palveluita on jo otettu käyttöön ja niiden osalta vuotuiset kustannusten ovat muuttuneet seuraavasti:

Päätelaitepalvelu 180 000 € → 500 000 €

Viestintätekniiset palvelut 14 000 € → 31 000 €

Lähiverkkopalvelu 55 000 € → 76 000 €

Runkoverkkopalvelu 35 000 € → 27 000 €

Etäyhteyspalvelu 1 700 € → 3 400 €

Palvelimet 2 000 €/palvelin → 2 100 €/palvelin

Asiakkaiden korkeiksi katsomat uusien palvelujen ja käyttöönottoprojektien kustannukset ovat hidastaneet ja jopa estäneet palvelujen käyttöönottoa. On ollut myös tapauksia, joissa keskitetyn palvelun käyttöönotto ei ole ollut mahdollista tai käyttöönottoprojekti on pitänyt keskeyttää, koska palvelun ominaisuudet ovat olleet asiakkaan kannalta puutteelliset. Kolmas käyttöönottoja hidastava tekijä on asiakkaan käytössä olevaan palveluun jo tekemät investoinnit, joilla palvelua voidaan vähäisin kustannuksin käyttää vielä useita vuosia.

Palvelun käyttöönoton hitaus heikentää uuden palvelun kustannustehokkuutta, kun käyttäjiä on vähemmän jakamassa palvelun perustamiskustannuksia ja kiinteitä kuluja. Valtion virastoja ja laitoksia ei ole pakotettu ottamaan uusia palveluita käyttöön, vaan ne ovat toistaiseksi voineet käyttää vanhoja palveluja. Asiakkaan ja mahdollisesti myös kokonaistaloudellisuuden kannalta tämä on järkevää, mutta Valtorin kustannustehokkuuden kannalta haitallista. Käyttöönottoa hidastavia ja estäviä tekijöitä olisi voinut havaita jo TORI-lain valmisteluvaiheessa selvittämällä tarkemmin asiakkaiden tilanne ja kokonaisarkkitehtuuri.

Valtori ei ole pystynyt aina vahvistamaan keskitetyn palvelun todellisia kustannuksia etukäteen. Myöskään Valtorin arviot käyttöönottoprojektien kustannuksista eivät ole aina pitäneet paikkaansa. Jatkossa Valtorin on syytä kehittää kustannuslaskentaansa, jotta se pystyy kertomaan nykyistä tarkemman arvion palvelun ja sen käyttöönottoprojektin hinnasta asiakkaan käyttöönottopäätöksen pohjaksi. Tällöin ainakaan asiakkaan puutteellinen käsitys kustannuksista ei hidasta käyttöönottopäätösten tekemistä.

Hidas käyttöönotto heikentää Valtorin kustannustehokkuutta



40

45

4 Onko keskitettyjen ICT-palvelujen laadulle asetetut tavoitteet saavutettu?

TORI-laissa asetettuja laatutavoitteita ei ole saavutettu. Valtorin keskitettyjen palvelujen toimintahäiriöt ja muut laatuongelmat ovat aiheuttaneet asiakkaille vaikeuksia. Valtorilla ei ole tarkkaa mittareihin perustuvaan kokonaiskuvaa palvelujen ja palveluprosessien tilanteesta.

Keskitettyjen palvelujen laatu ja toiminta eivät vastaa kaikkien asiakkaiden tarpeita. Tämä on hidastanut ja estänyt keskitettyjen palvelujen käyttöasteen kasvua, jolloin palvelujen keskittämisestä kaavailut kustannushyödyt eivät ole realisoituneet.

Valtori kuuntelee ja kerää mm. kyselyillä asiakkaiden toiveita palvelujen järjestämisestä, mutta asiakkaat kokevat, että asiakastarpeet eivät näy riittävästi palvelujen ominaisuuksissa.

Valtorilla on prosessit, joilla pyritään varmistamaan, että keskitetyt palvelut kehittyvät. Käynnistymisvaihe on kuitenkin pitkittynyt ja useiden palvelujen osalta ei ole vielä saavutettu riittävän hyvää alkutilannetta. Valtori ei juurikaan kehitä vanhoja asiakaskohtaisia palveluita, jotta voitaisiin tarjota keskitettyjä uusia palveluita.

Valtorin henkilöstön osaamista ylläpidetään ja kehitetään koulutuksilla ja rekrytoinneilla. Osaavan henkilöstön määrä ei kuitenkaan ole tasolla, joka tukisi laadukkaiden palvelujen järjestämistä.

4.1 Palvelujen laatu ei ole riittävä

Valtorin palveluprosessit eivät ole mahdollistaneet TORI-laissa asetettujen laatutavoitteiden saavuttamista. Keskitettyjen palvelujen toimintahäiriöt ja muut laatuongelmat ovat aiheuttaneet asiakkaille vaikeuksia. Valtorilla ei ole tarkkaa mittareihin perustuvaa kokonaiskuvaa palvelujen ja palveluprosessien tilanteesta.

Palvelujen laadun tavoitteet on asetettu TORI-laissa

Laki valtion yhteisten tieto- ja viestintätekniisten palvelujen järjestämisestä (30.12.2013/1226) eli TORI-laki asettaa tavoitteeksi, että yhteisten palvelujen on oltava kustannustehokkaita, yleisesti sovellettavissa käyttötarkoitukseensa, suorituskykyisiä, toimintavarmoja, käyttäjäystävällisiä, esteettömiä ja saatavilla tasapuolisesti koko Suomen alueella. Yhteisten palvelujen on noudatettava valtion tietohallinnon kokonaisarkkitehtuuria ja yhteentoimivuuden kuvauksia ja määrittäviä, ja niiden on täytettävä tarpeen mukaiset tietoturvallisuutta ja varautumista koskevat vaatimukset.⁷

TORI-asetuksen mukaan palvelutuottajan on käytettävä laadunhallintajärjestelmää palvelun laadun, palvelutasojen ja kustannustehokkuuden jatkuvaan kehittämiseen sekä asiakaskohtaiseen ja muuhun seurantaan ja raportointiin. Palvelutuotannon ja palvelujen laadun ja kustannustehokkuuden varmistamiseksi valtiovarainministeriöllä ja yhteisten palvelujen asiakkailta on oikeus saada riittävät ja tarvittavat tiedot palvelutuottajilta. Palvelutuottajan ja asiakkaiden välisistä menettelyistä, joilla varmistetaan palvelujen laatu ja kustannustehokkuus, sovitaan palvelusopimuksissa.⁸

Hallituksen esityksessä TORI-laista tarkennetaan, että palvelukeskuksen toiminnan keskeisenä tavoitteena on, että palvelut ovat laadukkaita, toimintavarmoja ja yhdenmukaisia kaikille valtion palveluksessa oleville ja että palvelukeskuksen toimintaperiaatteena on, että palveluita saa niin sanotun yhden luokun periaatteella ja uusien palvelujen käyttöönotto on nopeaa.⁹

Valtori pyrkii varmistamaan toimintansa laatua

TORI-lain perusteluissa todetaan, että valtiovarainministeriön johdolla ohjataan palvelutuotantoa siten, että laatu on varmistettu ja todennettu.¹⁰ TORI-asetuksessa edellytetään, että palvelukeskuksella on laadunhallintajärjestelmä. Valtorin ISO/IEC 20000- ja ISO 27001 -standardeihin pohjautuva Pro-palvelunhallintajärjestelmää voi pitää laadunhallintajärjestelmänä. Järjestelmää ei ole auditoitu, joten varmuutta Valtorin prosessien toimivuudesta ei ole voinut saada auditoinnin kautta.

Valtori tekee säännöllisesti asiakaskyselyitä. Kysymykset kartoittavat numeerisin arvioin tyytyväisyyttä eri palveluihin ja Valtorin toimintaan yleensä. Asiakastytyväisyyden kehitystä voi vertailla vuosittain. Asiakkaiden arviot eivät ole olleet hyviä, mutta monilla alueilla tyytyväisyys on hieman parantunut. Tämä näkyy myös VTV:n tämän tarkastuksen yhteydessä tekemän asiakaskyselyn sanallisissa arvioissa. Valtorin kyselyissä keskitytään numeerisiin arvioihin, joiden pohjalta kehitys- ja korjaustoimia on vaikea kohdistaa. Tarkemman tiedon kerääminen järjestelmällisesti asiakkaiden tilanteesta ja ongelmista olisi ollut tärkeää erityisesti Valtorin käynnistysvaiheessa.

Valtori on vuodesta 2017 lähtien lisännyt merkittävästi asiakkaiden kuu-

Valtorin tulisi kerätä yksityiskohtaisempaa asiakaspalautetta kehittämisen pohjaksi

lemista palvelujen laadusta ja asiakastarpeista. Tämä palveluasenteen muutos on näkynyt asiakkaille. Asiakkaiden palautetta on kerätty muutenkin kuin kyselyillä, esimerkiksi Valtorin ja asiakkaan välisten kokousten, asiakaspäälliköiden, palvelupäälliköiden sekä reklamaatioiden välityksellä. Valtori on myös huomionnut palautteen toimintaansa kehittäessään. Valtorin toimien vaikutus ei vielä kuitenkaan näkynyt tarkastuksen yhteydessä tehdyssä asiakaskyselyssä, vaan vastauksissa tuotiin esille runsaasti palvelujen laadun, kustannusten ja Valtorin toiminnan yleisiä ongelmia, jotka Valtorikin on tunnistanut.

Asiakaspalautetta parempi tapa seurata ja varmistaa laatua olisivat Valtorin toimintaprosessien ja keskitettyjen palvelujen laatumittarit. Mittareilla voisi seurata esimerkiksi palvelun saatavuutta ja kapasiteettia sekä palvelupyyntöjen vasteaikaa, läpimenoaikaa ja toteutuksen virheettömyyttä. Mittareilla Valtori pystyisi osoittamaan toiminnan laadun myös asiakkaille ja sitä ohjaavalle valtiovaraministeriölle. Nykyisin toiminnan laadusta ei ole ollut yhteistä näkemystä.

Valtori ilmoitti käynnistävänsä keväällä 2018 asiakaskohtaisen laatusurannan laatuolosuhteiden varmistamiseksi. Kullekin asiakkaalle toimitetaan raportti keskeisistä laatumittareista kuukausittain. Tarkastukseen liittyvän asiakaskyselyn aikaan laatusuranta ei ollut vielä toiminnassa.

Valtorin keskitettyjen palvelujen tietoturvallisuuden vaatimuksiin keskittyvä auditointiprosessi on määritelty, ja prosessi on asianmukainen. Valtori ei ole kuitenkaan teettänyt prosessin mukaisia ulkoisia auditointeja hyväksytysti kaikista palveluista. Auditointien tämänhetkinen tilanne ei ole yksiselitteisesti todennettavissa, vaikka palvelujen tietoturvallisuuden tilanteesta ylläpidetäänkin dokumentaatiota. Palvelujen auditointien tilanteesta ei viestitä asiakkaille. Asiakkaat vastaavat siitä, että heidän käyttämänsä palvelujen tietoturva on riittävällä tasolla, mutta heillä ei ole kattavaa tietoa palvelujen tilanteesta.

Valtorin palveluprosessien toiminnassa on puutteita

Asiakkaiden kokemat laatuongelmat Valtorin toiminnassa ovat olleet niin suuria, ettei ole mahdollista todeta, että Valtorin palveluprosessit olisivat toimineet tavoitellulla tavalla. Laatuongelmien korjaamiseksi Valtori on alkanut keväällä 2018 kehittää muutoshallintaprosessin ja häiriönhallintaprosessin toimintaa. Valtori on aiemminkin kehittänyt prosessejaan ja toimintaansa, mutta vielä tarkastuksen aikana asiakkaat esittivät hyvin kriittisiä näkemyksiä Valtorin toiminnan laadusta yleensä. Koska palveluprosessien laatumittareita ei ole ollut, tarkka kokonaiskuva palveluprosessien laadusta puuttuu. Osa asiakkaista on ollut kohtalaisen tyytyväisiä Valtorin toimintaan, mutta seuraavaksi esitetyissä havainnoissa korostuvat useiden samojen laatuongelmien kohdanneiden asiakkaiden kokemukset.

Kun TORI-palvelujen järjestäminen ja hallinnointi henkilöstöineen siirrettiin virastoista Valtoriin, palveluihin liittyviä tietoja ei saatu riittävällä tarkkuudella koottua ja talletettua Valtorissa. Hallinnointi toimi kuten ennenkin niin kauan, kun Valtoriin siirtynyt ja palvelut tunteva henkilö hoiti sitä. Henkilön siirryttyä muihin tehtäviin tai pois Valtorista kootut tiedot ja osaaminen palveluista eivät riittäneet sujuvaan hallinnointiin. Tästä on aiheutunut hallinnointiin hitautta, ylimääräistä selvittelyä ja kustannuksia sekä Valtorille että asiakkaalle.

Valtori on käynnistänyt asiakaskohtaisen laatusurannan

Valtorin heikko kyky ottaa vastaan ja hoitaa siirtyneitä tehtäviä on aiheuttanut ongelmia

Joillakin asiakkailla palveluihin liittyvien tukipyyntöjen jono ja ratkaisijat pidentyivät heti siirron jälkeen toimintaa häiritsevästi. Käytännössä vaste- ja ratkaisijat ovat olleet erittäin korkeat: jopa yli vuoden vanhoja tilauksia on toimittamatta ja häiriötikettejä suorittamatta jatkuvasti reklamaatioista huolimatta. Asiat eivät useinkaan etene ilman asiakkaan ponnistuksia ja huolehtimista. Palveluja joudutaan kehittämään ja ylläpitämään niiden elinkaaren loppuun saakka, mutta kuitenkin näiden toimien vaatima osaaminen, palvelut ja tarvittava tuki eivät ole olleet Valtorissa siirtoa edeltäneellä tasolla.

Asiakkuudenhallinta on ollut aliresursoitua ja myös osittain heikkolaatuista, vaikka tilanne on parantunut vuonna 2017. Valtorin asiakkuuden- ja palvelunhallinnan välillä ei yhteistyö näytä toimivan, eikä tieto kulje. Vaativimmat palvelupyynnöt tai tilaukset kestävät kauan, eikä niiden etenemisestä saa tietoa. Uusien palvelujen käyttöönotot viivästyvät, ja niitä on jouduttu jopa keskeyttämään.

Valtori ei hoida kaikkia TORI-henkilöstön aikaisemmin hoitamia tehtäviä. Yksittäisiä, mutta työllistäviä tehtäviä on jäänyt asiakkaille, kuten käyttäjäohjeistusten laatimista TORI-palveluista ja toimittajien palveluseurantaa.

Raportointi palvelujen tilanteesta asiakkaille on puutteellista tai sitä ei ole. Palvelutasoraportointi puuttuu lähes kokonaan, eikä asiakas saa reaaliaikaista palvelujen toteumanäkymää. Yhteydenpito asiakkaaseen on välillä sattumanvaraista. Asiakas saa tietoja palvelutilausten tilanteesta lähinnä erikseen kysymällä ja silloinkin tiedon saaminen voi olla vaikeaa. Häiriöviestintä ei toimi kunnolla. Tiedottaminen palvelujen elinkaarista puuttuu. Asiakkaat eivät ole saaneet tietoja keskitettyjen palvelujen tietoturvasoista ja tietoturva-auditointien tilanteesta.

Palvelujen laskutus toimii huonosti. Laskujen oikeellisuutta on edelleen vaikea tarkistaa, ja esimerkiksi työajan käytön osalta oikeellisuutta ei pysty toteamaan. Osa laskuista tulee kuukausittain, osa kolmen kuukauden erissä ja osa suoraan toimittajalta, jolta Valtori on tuotteen tilannut. Palvelujen hinnoittelu elää liian paljon, ja budjetointiin tarvittava tieto tulee usein liian myöhään, jotta se ehtisi enää vaikuttaa seuraavan vuoden budjettiin. Arvio- ja tasauslaskujen ero saattaa olla miljoonia euroja. Tilatusta palvelusta on laskutettu yli vuoden ajan, vaikka palvelu ei ole ollut käytettävissä. Varsinkin projektien laskutus on usein jäljessä, vaikka projektisopimuksessa on sovittu laskutusväli.

Valtorin keskitettyjen palvelujen laatu ei ole riittävällä tasolla

Keskitettyjen ICT-palvelujen periaate on hyvä myös asiakkaiden mielestä. Vaikka tarkastuksen yhteydessä tehdyn asiakaskyselyn tuloksissa huonot kokemukset painottuvat, niin myös keskitettyjä palveluita käytetään, ja ne mahdollistavat niitä käyttävien asiakkaiden toiminnan. Laadukkaita ja kustannustehokkaita keskitettyjä palveluja käytettäisiin mielellään enemmänkin. Kuitenkin asiakkaiden kokemusten perusteella on selvää, että Valtorin keskitettyjen palvelujen laatu ei ole vielä riittävällä tasolla.

Käyttäjien tuki -palvelua Valtori tarjoaa sekä siirtyneisiin että keskitettyihin TORI-palveluihin. Käyttäjätuen palvelutaso on huonontunut merkittävästi heti Valtorin perustamisen jälkeen ja vielä henkilöstön irtisanomisten jälkeen 2016–2017. Palvelun tasoa on heikentänyt muun muassa asiakkaan toiminnan huono tuntemus ja tukihenkilöiden jatkuva vaihtuminen. Palve-

Tukipyyntöjen ja tilausten käsittely on heikentynyt

Valtorilta ei saa tietoa palvelujen tilanteesta

Palvelujen hinnoittelu ja laskutus toimivat huonosti

luppyntöjen ratkaisu on kestänyt usein kohtuuttoman kauan, ja joitain palvelupyynnöitä ei ole hoidettu ollenkaan.

Käyttövaltuushallinta -palveluun liittyy melkein kaikilla asiakkailta sekä TORI- että TOSI-valtuuksien hallinta. Valtorin kyky huomioida sekä TORI- että TOSI-palvelujen erilaiset tarpeet ja suunnitella käyttövaltuushallinnan kokonaisuutta on ollut heikko. Monet asiakkaat käyttävät edelleen vanhoja toimintamalleja ja prosesseja, jotta voivat varmistua käyttövaltuushallinnan sujuvuudesta. Valtorin keskitetty Avain-käyttövaltuushallintapalvelu ei ole vielä laajassa käytössä.

Valtti-työasemapalvelusta monet asiakkaat hankkivat vain laitteet, koska Valtti-ympäristö on liian kallis tai se ei toimi asiakkaan TOSI-palvelujen kanssa. Laitehankintojen hallinnointi on ollut asiakkaille paljon työläämpää kuin ennen Valtorin perustamista. Monilla Valtti-työasemapalvelua käyttävillä asiakkailta erilaiset häiriötilanteet ovat lisääntyneet vanhaan ympäristöön verrattuna.

VYVI-sähköpostipalvelu on laajasti käytössä. Palvelussa on ollut toimintahäiriöitä ja käyttökatkoja merkittävästi enemmän kuin asiakkaiden aiemmin käyttämässä palveluissa. VYVI-verkkoneuvottelupalvelua pidetään muuten hyvänä, mutta siinäkin on ollut paljon toimintahäiriöitä ja käyttökatkoja. Tiimeri-työtilapalvelua asiakkaat pitävät toimivana. Puhepalveluun Valtorin ei ole nähty tuovan lisäarvoa, ja asiakkaat hallinnoivat palvelua pitkälti itse.

Reitti-runkoverkkopalvelussa on ollut jatkuvia toimintahäiriöitä, joita aikaisemmassa palvelussa ei ollut juuri lainkaan. Yhteistyökumppaneille tarvittavat tietoliikenneavaukset ja -reititykset ovat hitaita, toimitukset ovat saattaneet kestää kuukausia tai jopa puoli vuotta. Myös Reitti-lähiverkkopalvelussa on ollut enemmän toimintahäiriöitä kuin vanhoissa ratkaisuisissa. Kauko-etäyhteyspalvelu on kärsinyt toimintakatkoista, mutta suurin ongelma on ollut kapasiteetin vähyys. Joinakin viikonpäivinä, erityisesti perjantaisin, jolloin tehdään paljon etätöitä, on ollut paljon häiriöitä ja toimintakatkoja kapasiteetin loppumisen vuoksi.

Konesali- ja kapasiteettipalvelut kärsivät erityisesti alkuvaiheessa toimintahäiriöistä, joita aikaisemmissa palveluissa ei ollut. TOSI-järjestelmien ympäristön hallinnointi on ollut kankeaa ja aiheuttanut ylimääräisiä kustannuksia. Syynä pidetään palvelun puutteellista tuotteistusta. Valtorilla ei ole ollut yhtenäisiä toiminta- ja dokumentointitapoja, joiden päälle voisi rakentaa toimivat häiriö-, palvelupyöntö-, ja muutoshallintaprosessit.

Integraatio- ja sanomanvälityspalvelut kärsivät puutteellisesta tuotteistuksesta, joka aiheuttaa niitä käyttäville hankkeille pahimmillaan moninkertaiset työmäärän ja -kustannukset.

4.2 Palvelujen laatu ei vastaa asiakkaiden tarpeita

Keskitettyjen palvelujen laatu ja toiminta eivät vastaa kaikkien asiakkaiden tarpeita. Tämä on hidastanut ja estänyt keskitettyjen palvelujen käyttöasteen kasvua, jolloin palvelujen keskittämisestä kaavailut kustannushyödyt eivät ole realisoituneet.

Valtori kuuntelee ja kerää asiakkaiden toiveita palvelujen järjestämisessä, mutta asiakastarpeet eivät näy käytännössä palvelujen ominaisuuksissa.

Valtorin toimintaa on kehitetty asiakaslähtöisemmäksi

TORI-lain mukaan Valtorin keskitettyjen palvelujen ja Valtorin palveluprosessien kehittämisessä yhtenä tavoitteena on se, että asiakasvirastojen tarpeet huomioidaan.¹¹ Tähän tavoitteeseen Valtori ei ole päässyt.

Valtion virastoilla ja laitoksilla on TORI-lain mukaan velvollisuus käyttää yhteisiä palveluja. TORI-palvelut ovat osaltaan pohjana virastojen ja laitosten järjestämälle lakisääteiselle toiminnalle, josta viranomaisen vastaa. Ne eivät voi siirtää tätä vastuuta toiminnasta Valtorille, vaikka se haluaisikin ottaa tämän vastuun. Valtiovarainministeriö voi myöntää poikkeuksen käyttövelvoitteesta, mutta poikkeuksia ei ole juurikaan myönnetty. Tämä on johdonmukainen linja, jolla halutaan varmistaa keskitettyjen TORI-palvelujen hyödyt. Toimintavarmuuden puutteita, palvelun huonoa laatua tai sitä että se ei sovi asiakkaan tarpeisiin, voisi käyttää perusteena poikkeukselle. Yhteisesti hyväksyttyä laatumittareihin perustuvaa palvelukohtaista tilannetietoa ei ole ja siksi sitä ei ole voitu käyttää perusteeksi poikkeukselle. Käytännössä tästä ei ole toistaiseksi ollut ongelmia, koska suurin osa Valtorin hallinnoimista palveluista on edelleen virastojen vanhoja, Valtorin hallinnoitavaksi siirtyneitä palveluja, jotka niiden käyttöönoton aikaan on hyväksytty asiakkaan vaatimukset täyttäväksi.

Keskitettyjä palveluita ei ole aina kyetty ottamaan asiakkaan käyttöön, vaikka sitä on yritetty. Tällöin on jatkettu vanhan palvelun käyttöä. Vuoden 2018 tulossopimuksessa on esitelty käsite ”tavoitetilan mukainen palvelu”, joiden mahdollisimman korkeaa osuutta Valtorin palveluista tavoitellaan. Tavoitetilan mukaisiksi palveluiksi luetaan keskitetyt palvelut ja myös sellaiset asiakaskohtaiset (ASKO) palvelut, joiden ylläpito on hallittua eikä niihin kohdistu Valtorin tai asiakkaan taholta muutospaineita. ASKO-palvelujen sisällyttämisessä tavoitetilan mukaisiin palveluihin on riskinä se, että vanhan palvelun käyttöä jatketaan pitempään kuin palvelun elinkaari on kustannustehokas, jos Valtorin keskitetty palvelu ei sovellu asiakkaalle, eikä palvelun asiakaskohtaiseen uusimiseen saada poikkeuslupaa.

Alkuvuosina Valtori pyrki tiukasti toteuttamaan kaikille asiakkaille yhtenäisiä palveluja ja palveluprosesseja, joiden kautta se pyrki saavuttamaan toiminnan kustannussäästö- ja laatuavoitteet. Käytännössä lähestymistapa vaikeutti asiakkaiden tarpeiden huomioimista. Valtorin toimintaa on kehitetty asiakaslähtöisemmäksi uuden strategian myötä vuodesta 2017 lähtien. Asiakkaat pitivät tarkastuksen yhteydessä tehdyssä kyselyssä ja haastattelussa Valtorin toiminnan kehittämistä asiakaslähtöisemmäksi myönteisenä. Asiakaslähtöinen toiminta ei ole vielä juurikaan näkynyt siten, että keskitetyt palvelut vastaisivat aikaisempaa paremmin asiakastarpeisiin.

Valtorin palveluprosesseissa ei ole huomioitu riittävästi asiakastarpeita

Valtori on kehittänyt toimintaansa asiakaslähtöisemmäksi, mutta monissa toimintamalleissa ei ole huomioitu asiakaskohtaisia tarpeita.

Valtorin asiakkuuden- ja palvelujen hallinta näyttää olevan erityisesti isoilla asiakkailla asiakkuuden laajuuteen ja volyyymiin nähden aliresursoitu. Yhteydenpito tapahtuu asiakkaan aloitteesta eikä niin, että asiakkailta kysyttäisiin palvelutilanteesta. Sinänsä asiakasta kyllä kuunnellaan, mutta sovitut toimenpiteet etenevät hitaasti, koska resursseja ei löydy palvelu-

pyyntöjen toteuttamiseen. Asiakkailta siirtyneiden palvelujen johtaminen ei näytä olevan kenenkään vastuulla, koska keskitetyt palvelut on asetettu etusijalle. Asiakasvastaavat yrittävät johtaa siirtyneitä palveluita mutta eivät saa asioita etenemään. Asiat eivät etene ilman asiakkaan ponnistuksia ja huolehtimista.

Valtorin keskitetyissä palveluissa ei huomioida riittävästi asiakastarpeita

Palvelujen sisällön kehittämisessä ei huomioida riittävästi asiakastarpeita. Asiakkaalle ei näy Valtorin palvelunhallinnan toiminta. Asiakkaille on epäselvää, miten asiakaskohtaiset kehittämistarpeet kanavoituvat käytännössä uusiksi palveluiksi.

Keskitettyjen palvelujen tuotteistusta on ohjannut vahva keskittämis- ja vakiointistrategia. Toistaiseksi Valtori on itse kehittänyt palvelut. Asiakkaita ei otettu riittävästi mukaan palvelujen suunnitteluun ja määrittelyyn. Palvelut ovat liian tiukkaan standardoituja, eikä asiakaskohtaisia sovituksia/räätälöintejä niihin ole tähän asti virallisesti saanut. Tämä on johtanut ongelmiin palvelujen käyttämisessä asiakkaan kokonaisarkkitehtuuriympäristössä ja muutoksen hallinnassa (tietoturva, AD-politiikka, TOSI-integraatiot). Tämä on näkynyt käytännössä muun muassa keskitetyn Valtori-työaseman ympäristön käyttöönoton epäonnistumisissa.

Valtori ei kerro asiakasvirastoille riittävästi kehityshankkeidensa tai hankinnan kohteena olevista palveluista ja niiden sisällöstä. Asiakasorganisaatiot sopeuttavat toimintansa Valtorin palveluihin Valtorin antamalla aikataululla. Tuotteistamisiin liittyy tyypillisesti useita asioita, joiden ratkaiseminen ja hallintakin jäävät liian usein asiakasorganisaation vastuulle. Asiakkaille on järjestetty tilaisuuksia, jossa he saavat kertoa toivomuksiaan uuden palvelun ominaisuuksia tai tarpeitaan, mutta toiveet eivät ole heijastuneet palveluihin. Tulevien palvelujen kehittämiseen on kutsuttu asiakkaita mukaan. Toistaiseksi tämän vaikutuksista palvelujen sisältöön ei ole kokemuksia.

4.3 Valtori on määritellyt menettelyt varmistamaan palvelujen kehittämistä

Valtorilla on prosessit, joilla pyritään varmistamaan keskitettyjen palvelujen kehittäminen. Useiden keskitettyjen palvelujen osalta ei ole kuitenkaan päästy vielä riittävän hyvään alkutilanteeseen. Vanhoja asiakaskohtaisia palveluja ei juurikaan kehitetä.

Kehittäminen koskee lähinnä keskitettyjä palveluja

Valtorin palvelunhallintajärjestelmässä huomioidaan sekä palvelujen että niiden hallinnan jatkuva kehittäminen. Palveluista kehitetään pääasiassa keskitettyjä palveluja, mikä onkin Valtorin toiminnan tehokkuuden kannalta keskeistä. Jos asiakaskohtaisten palvelujen osuutta kokonaisvolyymistä ei saada pienennettyä, koskee palvelujen kehittäminen jatkossakin vain osaa asiakkaiden käyttämistä palveluista. Useissa palveluissa laatuongelmat ovat niin suuria, ettei Valtorin voida katsoa saavuttaneet sellaista alkutilannetta, josta palvelua voidaan lähteä kehittämään.

Palvelujen sisällön kehittäminen ei ole läpinäkyvää eikä asiakkaita ole juurikaan otettu mukaan kehittämiseen. Valtorilla ei ole ollut esittää tuoteistamilleen keskitetyille palveluille suunnitelmaa siitä, kuinka se aikoo parantaa niiden tuottavuutta ja vaikuttavuutta.

Vaikka Valtori on parantanut asiakkaan kuulemista, mekanismit esimerkiksi jo keskitettyjen palvelujen edelleen parantamiseksi ja jatkokehittämiseksi ovat asiakkaille epäselviä. Esimerkiksi tuote- ja palvelukuvauksiin asiakkaan antamat parannusehdotukset on huomioitu huonosti ja tarvetta saada tuotteistetusta palveluista saatavuus- ja muuta laaturaportointia ei ole aidosti ymmärretty.

4.4 Valtorin osaamista ylläpidetään ja kehitetään

Valtorin henkilöstön osaamista ylläpidetään ja kehitetään koulutuksilla ja rekrytoinneilla. Osaavan henkilöstön määrä ei kuitenkaan ole tasolla, joka tukisi laadukkaiden palvelujen järjestämistä. Tähän osaltaan vaikuttaa siirtyneiden henkilöiden osaamistaso. Valtorilla ei ollut mahdollisuuksia vaikuttaa käynnistysvaiheen henkilöstösiirtoihin.

Valtori kehittää osaamistaan

Henkilöstölle järjestetään sisäisiä ja ulkoisia koulutuksia tarpeen mukaan. Vuosina 2016 ja 2017 koulutuspäiviä on ollut henkilöä kohden keskimäärin yksi vuodessa. Valtorin tavoitteena on nostaa koulutuspäivien määrä kolmeen vuonna 2018 ja viiteen vuonna 2019. Pelkkä koulutuspäivien määrä ei kuitenkaan kerro luotettavasti henkilöstön osaamisen kehittymisestä.

Osaamista Valtori hankkii rekrytoimalla henkilöstä Valtorin ulkopuolelta. Vuonna 2017 se rekrytoi uutta henkilöstöä korkeammalla osaamisprofiililla ja aikoo jatkaa rekrytointeja myös 2018.¹²

Valtori-akatemia on koulutusohjelma opintojensa loppuvaiheessa oleville tai vastavalmistuneille IT-alan opiskelijoille. Koulutusohjelmassa koulutetaan itse osajia, jos työmarkkinoilta ei saada rekrytoitua sopivia henkilöitä. Kevään 2018 ohjelma oli suunnattu pilviteknologiaan tai tietoliikenteeseen perehtyneille opiskelijalle.

Valtorin osaamisen puutteet hankaloittavat asiakkaiden toimintaa

Se, ettei Valtori ole pystynyt kehittämään palveluitaan eikä sillä ole palvelutuotannon tarvitsemaa osaamista, on hankaloittanut sen asiakkaiden toimintaa.

Palvelutuotantoa on uudelleenorganisoitu toistuvasti minkä vuoksi samoja tehtäviä joutuvat opettelemaan jatkuvasti uudet henkilöt. Asiakkaalta toimintojen siirrossa Valtorille siirtyneet henkilöt, joilla on ollut asiakkaan tarvitsemaa osaamista, ovat usein siirtyneet muihin tehtäviin Valtorilla, eikä vastaavaa osaamista ole saatu tilalle. Palvelun tuotantoon liittyvässä osaamisessa nousee esille lähituen henkilöstön osaamisen puutteet, asiakasympäristöä ei tunneta, henkilöstö vaihtuu jatkuvasti eikä uusia saada perehdytettyä riittävästi.

Asiakkaat toteuttavat vuosittain merkittäviä kehitystoimenpiteitä ja muu-

Valtori ei ole viestinyt asiakkaille keskitettyjen palvelujen kehittämisestä

Valtori kouluttaa itse osajia tarvitsemilleen osaamisalueille

toksia TOSI-järjestelmiinsä, jotka toimivat Valtorin kapasiteettipalvelussa. Näiden muutosten läpiviennin osaaminen, tarvittava tuki ja niihin liittyvät palvelut ovat olleet Valtorissa huonolla tasolla. Asiakkaan asiantuntijat ovat joutuneet TOSI-työn lisäksi tekemään Valtorin TORI-työtä, mikä on tuonut ylimääräistä kuormitusta asiakkaalle. Käytännön ongelmia on aiheuttanut myös se, että asiakkaan käyttämien palvelujen asiantuntijoita ei ole saatu pidettyä Valtorilla töissä.

Korkeatasoista kehittämisosaamista ei ole riittävästi. Valtorin alhainen suunnittelu- ja tuotteistuskyykyys aiheuttaa tilanteita, joissa asiakkaat joutuvat etsimään Valtorista riippumattomia ratkaisutapoja.

Keskitettyjen palvelujen käyttöötoprojektien ongelmista ja viivästymisistä merkittävä osa johtuu Valtorin osaavien resurssien puutteesta.



5 Onko perustietotekniikan ja asiantuntijapalvelujen keskitetyt ICT-hankinnat järjestetty tarkoituksenmukaisella tavalla?

Valtionhallinnon perustietotekniikan keskitetyt ICT-hankinnat on jaettu kahden toimijan kesken. Avoimia kilpailutuksia valtionhallinnon tasolla laatii pääosin Hansel Oy, joka muodostaa kilpailutusten tuloksena tarkoituksenmukaiset puitejärjestelyt. Budjettitalouteen kuuluvien virastojen ja yksiköiden puitejärjestelyiden kevennettyjä kilpailutuksia toteuttaa Valtori. Valtori toteuttaa myös puitejärjestelyitä täydentäviä julkisia hankintoja sekä avoimina kilpailutuksina että neuvottelumenettelyinä. Tämä jako on omiaan aiheuttamaan ylimääräisiä vaiheita prosesseihin.

ICT-hankintojen ohjaus on nykyisessä toimintamallissa hajautunut. Ohjauksen puute näkyy siten, että puitejärjestelyt eivät sovi kaikille asiakkaille ja osin hankintoja tehdään niiden ohi. Erityisesti asiantuntijapalvelujen voimassa olevat konsultoinnin puitejärjestelyt eivät saa varauksetonta tukea asiakasvirastoilta ja useat hankintayksiköt ovat toteuttaneet omia erillisiä kilpailutuksia puitejärjestelyiden ohi.

Valtionhallinnon ICT-hankintoja, varsinkin perustietotekniikkaan liittyviä, tulisi yhden tahon ohjata selvästi ja määrätietoisesti. Parhaiten tehtävään soveltuu kilpailuttava ja sopimuksia pääasiallisesti hyödyntävä taho eli nykyisessä toimintamallissa Valtori.

Hajautettu vastuu, jossa kilpailuttaja ja pääasiallinen käyttäjä ovat eri tahoja, voi olla ongelmallinen, koska se vaikeuttaa asiakaskohtaisten tarpeiden huomioimista. Kilpailuttavalla taholla ei ole käytännön kosketusta tuotteiden ja palvelujen käyttäjiin, eikä se siksi pysty huomioimaan asiakkaiden tarpeita riittävän tarkasti. Asiakkuuden hallinta ja tarpeiden tunnistus ovat kuitenkin onnistuneen kilpailutuksen perusedellytyksiä.

5.1 Keskitettyjen ICT-hankintojen ohjausta tulee kehittää

Useat eri toimijat vaikuttavat keskitettyihin ICT-hankintoihin. Merkittävimmät hankintoja ohjaavat tahot ovat:

- Valtionvarainministeriön JulkICT-osasto, joka ohjaa yhteisiä palveluita ja palveluntuotantoa
- Valtionvarainministeriö, joka ohjaa yleisesti valtionhallinnon hankintojen kehittämistä
- Valtori, joka pyrkii ohjaamaan tuotteistettujen palvelujen kautta
- Hansel Oy, joka kilpailuttaa teknologisia tuotteita ja palveluita.

Hankintoja ohjaavia tahoja ovat välillisesti myös ministeriöt ja virastot, jotka omilla ratkaisuillaan vaikuttavat merkittävästi ICT-hankintojen toteutukseen. Selkeän ja yhteneväisen näkemyksen saaminen vaatii jokaiselta osapuolelta asiaan vaikuttavien tekijöiden erinomaista tuntemusta. Keskitettyjä ICT-hankintoja tulisi ohjata mahdollisimman tehokkaasti. Tämä

ICT-hankintoja määrittelee usea taho

onnistuu parhaiten keskitettyjä ICT-palveluita tuottavassa organisaatiossa. Tulisi laatia keskitettyjen ICT-hankintojen strategia, jonka tulisi olla myös osa palveluita tuottavan organisaation strategiaa.

Valtionhallinnossa ICT-hankintoja ei ohjata keskitetysti vaan kukin hankintayksikkö ohjaa omia hankintojaan omia tarpeitaan vastaaviksi. Nykyinen toimintatapa ei tue täysin ICT-hankintojen volyyymista saatavia hyötyä, kuten esimerkiksi erilaisia teknologisia alustoja on hyvin laajasti käytössä.

Hanselin ICT-hankintoja ei ohjata keskitetysti

Hanselin nykyinen strategia ulottuu vuoteen 2020. Hanselin strategian hyväksyy yhtiön hallitus. Strategiassa on keskitytty Hanselin toimintojen, prosessien ja henkilöstön kehittämiseen. Strategiassa ei oteta kantaa yksittäisiin hankintakategorioihin ja niiden kehittämiseen.

Hanselin hallitus ei ole ottanut kantaa tai ohjannut eri hankintakategorioihin liittyviä linjauksia, vaan tehtävä on operatiivisen johdon vastuulla. Myöskään VM tai Valtori eivät ole esittäneet ICT-hankintoihin liittyvää ohjausta.

Hanselin ICT-kategorioille, kuten oletettavasti myös muille kategorioille, laaditaan vuosittaiset toimintasuunnitelmat. Toimintasuunnitelmat koskevat Hanselin omien toimintojen kehittämistä sekä puitejärjestelyiden seuranta, muun muassa tulevien kilpailutusten taustatöitä. Toimintasuunnitelmat on aikataulutettu vuosineljänsittäin, mikä poikkeaa valtionhallinnossa käytettävästä vuosikolmannesraportoinnista.

Hanselin ICT-hankinnat toteuttavat valtiovarainministeriön päätöstä valtionhallinnon yhteishankinnoista (7.9.2006/766), mutta puitejärjestelyt eivät ohjaa ICT-hankintoja. Käytännössä Hanselin ICT-kategoriat teknologioiden osalta noudattavat suoraan valtiovarainministeriön päätöksessä nimettyjä tuotesegmenttejä. Lisäksi Hanselin ICT-kategorioihin kuuluvat IT-konsultointi ja turvallisuustekniikka, joista Hansel on laatinut puitejärjestelyitä.

Hanselin toimintasuunnitelmat ovat vuosittaisia, eivät kata pidempää aikajännettä

Hanselin ICT-kategorioiden organisointi

Hansel on jaotellut ICT-ratkaisut seuraavasti:

- IT-laitteet
- konesalipalvelut ja -laitteet
- ohjelmistot
- tietoliikenne
- konsultointipalvelut
- turvallisuustekniikka.

Neljä ensimmäistä kategoriata liittyy perustietotekniikkaan. Kategoriapäälliköitä, jotka vastaavat nimetyistä kategorioista, on viisi. He saavat keskitettyä lainopillista tukea Hanselin lakimiehiltä.

Valtorin hankintastrategian laadinta on kesken

Valtori ei ole ensimmäisen neljän toimintavuotensa aikana laatinut selkeää toimintamallia, kuinka hankintoja ohjataan ja mikä hankintojen merkitys on toiminnalle. Valtori ei ole jaotellut tuotteitaan tai teknologioitaan kategorioihin; ainoastaan ohjelmistot on vastuutettu nimetyille tiimille.

Valtorissa on aloitettu keväällä 2018 hankintastrategian laadinta. Hankintastrategiatyö oli vielä tarkastuskertomuksen kirjoitusvaiheessa kesken, joten tarkastuksessa ei ole otettu kantaa valmisteilla olevaan hankintastrategiaan.

Valtori on valtionhallinnon merkittävin toimialariippumattomien ICT-palvelujen hankkija. Valtorin tulisi selkeästi ohjata näiden palvelujen hankintaa, myös pitkän aikavälin suunnitelmilla. Tämä toteutuisi parhaiten hankintastrategian kautta.

Hyväksytyt hankintastrategia mahdollistaa linjaukset, jotka palvelevat hankintojen tehokasta organisoitua. Valtorin hankintastrategia tulee linjaamaan omalta osaltaan valtionhallinnon perustietotekniikkaan liittyviä hankintaratkaisuja sekä teknologisia valintoja.

Valtorin hankinnoissa on useita toimintoja

Valtoria perustettaessa hankinnoilla oli selkeä rooli sen toiminnassa, ja hankinnoista vastaava henkilö oli Valtorin johtoryhmän jäsen. Vuoden 2017 alusta toteutettu organisaatiomuutos sijoitti Hankinnat ja kumppanit -yksikön osaksi Palvelut-yksikköä.

Hankinnat ja kumppanit -yksikössä, joka vastaa Valtorin hankinnoista, on kaksi hankinta-asiantuntijaa, jotka vastaavat kilpailutuksista ja sopimuksista, sekä kaksi kumppanipääällikköä, jotka hallinnoivat sopimuksenaikaisia yhteistyötä. Lisäksi yksikössä toimii lisenssi-tiimi, joka hallinnoi ohjelmistolisenssien sopimuksia, sekä ostotiimi, joka toteuttaa sopimusten mukaisia kotiinkutsuja. Yksi Valtorin hallinnon lakimies on tukenut Valtorin hankintatoimea osa-aikaisesti.

Hankinnat ja kumppanit -yksikön nykyisellä organisoitumalla pyritään selkeästi saamaan sopimus- ja toimittajakenttä hallintaan. Tämän lisäksi varsinaiset tilaukset ovat hankintojen vastuulla omana tiiminään. Nykyisin useissa organisaatioissa varsinaiset tilaukset tehdään osana palvelutuotantoa. Tämä on tehostanut toimintoja ja vähentänyt byrokratiaa merkittävästi.

Tarkastuksen ajanjaksolla Valtorin hankintaorganisaatiossa oli suhteellisen suuri henkilöstön vaihtuvuus organisaation kokoon nähden. Se on aiheuttanut osaltaan resurssi- ja osaamisvajetta. Korvausrekrytointien aikana Valtori on hyödyntänyt Hanselin hankintakonsultointia.

Valtorin sopimushallinnassa on haasteita

Asiakasvirastojen sopimusten siirtyminen Valtorin hallinnoitavaksi ja yhdenmukaistettavaksi oli yksi merkittävimmistä TORI-hankkeen tuloksellisuuden perusteluista. Valtorilla on ollut käytössään sopimustenhallintajärjestelmä vuodesta 2017 alkaen.

Tarkastuksessa havaittiin merkittäviä puutteita sopimusten hallinnassa:

- kaikki sopimukset eivät ole sopimustenhallintajärjestelmässä
- kaikki sopimukset eivät ole Valtorin arkistossa
- sopimuksien voimassaoloista ei ole Valtorissa yksiselitteistä tietoa
- hankintoja on toteutettu virastoista siirtyneillä toimintamalleilla, vaikka sopimuksen sisällöstä tai voimassaolosta ei ole tietoa.

Sopimukset ovat siirtyneet virastoista Valtoriin vaiheittain, sitä mukaa kun virastoista on suunniteltujen aikataulujen mukaisesti tullut Valtorin asi-

akkaita. Siirtoja on tapahtunut useiden vuosien aikana, ja siten sopimushallinnan työmäärä on ollut tasainen, joskin kasvava. Siirtyneiden sopimusten määrä on ollut suuri ja sopimustenhallinnan puutteet johtuvat hankintojen organisoinnista sekä resurssien vähyydestä. Valtori on toimintansa aikana kuitenkin merkittävästi alentanut sopimusten määrää, eli on tapahtunut sopimusten konsolidointia.

Sopimusten oikeanlainen hallinta mahdollistaa ICT-hankintojen toteuttamisen tuloksellisesti ja lainmukaisesti ja tukee myös ICT-hankintojen ohjausta.

Yhdenmukainen teknologia-arkkitehtuuri mahdollistaa tehokkaat hankinnat

Virastoilta siirtyneet asiakaskohtaiset palvelut edustavat nykyisellään hyvin suurta osaa Valtorin tuottamista palveluista. Valtori on jatkanut palvelutuotantoa vastaavalla tavalla kuin asiakasvirastot aiemmin, ja Valtorin omien, tuotteistettujen palvelujen osuus kokonaisvolyyymista on pieni.

Se, ettei ole syntynyt yhtenäistä ja selvää tapaa tehdä ICT-hankintoja, johtuu monen toimijan osallistumisesta hankintoihin. Valtionhallinnossa on käytössä monenlaisia teknologisia ratkaisuja ja toimintamalleja, mikä johtaa siihen, että yhtenäisiä ratkaisuja on erittäin vaikea toteuttaa. Tämä puolestaan johtaa siihen, että hankinnoissa ei päästä tehokkaasti hyödyntämään kokonaisvolyyymia.

Tehostamalla ja yhtenäistämällä teknologisia ratkaisuja Valtori voisi saavuttaa perustamisen yhteydessä esitettyjä säästöjä.

TORI- ja TOSI-palvelujen vastuuraja ei ole selvä

Valtorin hankintojen ohjaukseen aiheuttaa kitkaa se, että toimialariippumattomien (TORI) ja toimialasidonnaisten (TOSI) palvelujen raja ei ole yksiselitteinen. Erityisesti tämä näkyy ohjelmistolisensseissä. Valtorille ei ole tällä hetkellä selvää, kuka päättää tai missä päätetään rajanvedosta TORI- ja TOSI-palvelujen välillä. Tämän vuoksi päätös rajauksesta tietyn ohjelmiston osalta tehdään operatiivisella tasolla. Ohjelmistojen TORI/TOSI-rajasta tulkittiin virastokohtaisesti jo silloin, kun virastot siirtyivät Valtorin asiakkaiksi.

Tiettyjen ohjelmistojen vastuita on siirretty edestakaisin – ensin Valtorille, takaisin asiakkaalle ja uudelleen Valtorille. Lisäksi esimerkiksi tilastoanalyysiohjelmistoissa lisenssit ovat nykyisellään TOSI-tuotteita, vaikka samaa ohjelmistoa käyttävät useat eri virastot. Vaihtelevasta tulkintatavasta seuraa, että lisenssejä hankitaan pienemmissä sopimuksissa, jolloin toimintatavalla ei päästä hyödyntämään keskitettyä ja tehokasta hankintaa.

Ohjelmistolisenssien hallinnassa ja omistajuudessa on epäselvyyttä

5.2 Keskitettyjen ICT-hankintojen työnjakoa Hanselin ja Valtorin välillä on syytä täsmentää

Hanselin ja Valtorin työnjakoa on lähtökohtaisesti selvä – Hansel kilpailuttaa palveluita ja tuotteita, Valtori on hankkiva yksikkö.

Yhteishankintoina mahdollisesti hankittavat tuotteet ja palvelut on

lueteltu Valtioneuvoston asetuksessa valtionhallinnon yhteishankinnoista (7.9.2006/765). Saman asetuksen mukaisesti valtiovarainministeriö päättää, mitkä kulloinkin hankittavat tuotteet ja palvelut hankitaan yhteishankintana. Valtiovarainministeriön päätöksessä yhteishankinnoista (7.9.2006/766) on ICT-hankinnoista yhteishankittaviksi määritelty seuraavat tuotteet¹³:

- Tietokoneet ja tietotekniset laitteet, niiden osat ja tarvikkeet
 - o tietokoneet (työasemat ja kannettavat)
 - o näytöt
- Tieto- ja puheliikenne
 - o tietoliikenne ja tietoliikennepalvelut
 - o puheliittymät ja puhepalvelut.

Valtiovarainministeriön päätös on annettu kahdeksan vuotta ennen Valtorin perustamista, eikä päätöstä ole huomioitu TORI-lakia laadittaessa. Nykyiset, ilmeisesti vanhentuneet päätökset ja asetukset eivät tue ICT-hankintojen tehokasta ohjausta.

Valtiovarainministeriön päätös ei tue TORI-lain mukaista toimintaa

ICT-hankintojen volyymit ovat nousseet

Vuosien 2014–2017 välisenä aikana Hansel julkaisi Hankintailmoitukset.fi-verkkosivustolla 34 perustietotekniikkaan liittyvää hankintailmoitusta ja Valtori 70 hankintailmoitusta¹⁴.

Samalla aikavälillä markkinaoikeuteen tehtiin Hanselin perustietotekniikan hankintapäätöksistä kuusi valitusta, joista viisi koski yhtä ja samaa hankintapäätöstä. Valtorin hankintapäätöksistä tehtiin markkinaoikeuteen myös kuusi valitusta, joista kaksi koski samaa hankintapäätöstä.¹⁵

Hanselin ICT-perustietotekniikan puitejärjestelyiden mukaisesti toteutettujen hankintojen kokonaisvolyymin vuosina 2014–2017 vaihteli 153 miljoonasta eurosta 223 miljoonaan euroon. Budjettitalouden osuus näistä hankinnoista oli vuosien 2014–2017 aikana 112–162 miljoonaa euroa, keskimäärin kokonaisvolyyminä 74,0 prosenttia. Vuositasolla osuus vaihteli 72,5–75,1 prosentin välillä. Kaikista Hanselin puitejärjestelyiden volyyminä ICT:n osuus on kasvanut Valtorin olemassaolon aikana 22,1:stä 27,1 prosenttiin.

Valtorilla on merkittävä osuus perustietotekniikan puitejärjestelyiden volyyminä

Hanselin ICT-puitejärjestelyt eivät vastaa asiakkaiden tarpeita

Tarkastuksen yhteydessä tehtyjen haastattelujen sekä kyselyn perusteella ICT-tekniikkaan sekä IT-asiantuntijapalveluihin liittyvät puitejärjestelyt eivät ole toimivia. Niitä kuitenkin käytetään, koska osa niiden käytöstä perustuu asetukseen ja määräykseen.

Tekniikkaan liittyvien puitejärjestelyiden ongelmaksi nähtiin teknologioiden voimakas eläminen. Haastatteluissa ja kyselyssä esiin nousi näkemyksiä, että puitejärjestelyt eivät jousta tarpeeksi kehittyvän teknologian mukana.

Yksi merkittävä syy puitejärjestelyiden toimimattomuuteen on se, että järjestelyiden tuloksena syntyneet teknologiset valinnat eivät välttämättä olleet yhteensopivia käytössä olevien teknologioiden kanssa. Tämä synnyttää merkittäviä lisäkustannuksia, ja saattaa lykätä palvelun käyttöä. Käytännössä migraatiokustannukset voivat nousta korkeammaksi kuin kilpailutuksesta saatu hyöty.

Laajoissa teknologisissa puitejärjestelyissä sopimusten kesto on myös on-

Puitejärjestelyt eivät vastaa asiakastarpeisiin

gelmallinen. Puitejärjestelyiden asiakaskohtaisten sopimusten lyhyt kesto suhteessa investointien tai toimittajavaihtoon liittyvien toimien keston näh- tiin liian lyhyeksi. Joissain puitesopimuksissa ei ole edes ehditty ottaa sopi- musta täysin käyttöön, kun uuden puitejärjestelyn kilpailutus jo käynnistyy.

IT-konsultoinnin puitejärjestelyt nähtiin hyvin ongelmallisiksi. Niin asi- akkaat kuin toimittajat nostivat esiin hintatason ja konsulttien osaamiseen liittyvät seikat. Puitesopimuksiin liittyvät rajoitteet reagoida markkinatilan- teeseen ovat aiheuttanut saatavuusongelman: mukana olevat toimittajat ei- vät lähde tarjoamaan kevennetyissä kilpailutuksissa, koska puitejärjestelyi- den hintataso suhteessa osaamislukkiin ei korreloi markkinatilanteeseen.

IT-konsultoinnin puitejärjestelyt eivät ole toimivia

ICT-hankintojen työnjakoa tulee selkeyttää

Hansel on tällä hetkellä kilpailuttanut ICT-tekniikan puitejärjestelyt. Valto- ri on hyödyntänyt järjestelyitä joko tekemällä itse suoraan omia kevennet- tyjä kilpailutuksia tai Valtoriin siirtyneinä asiakaskohtaisina sopimuksina.

Voimassa olevan Valtiovarainministeriön päätös valtionhallinnon yhe- teishankinnoista (7.9.2006/766) velvoittaa hankkimaan tietyt ICT-laitteet ja -palvelut Hanselin puitesopimuksia hyödyntäen. Samanaikaisesti TO- RI-laki velvoittaa budjettitalouteen kuuluvat virastot hankkimaan vastaa- vat tuotteet ja palvelut Valtorin kautta.

Valtiovarainministeriön päätöksen mukaisten tuotteiden asiantunte- mus on Valtorissa, ja sen vastuulla on myös käytännöntarpeiden tunnistus. Valtori on myös Hanselin puitesopimusten suurin hyödyntäjä. IT-laitteiden kategoriassa Valtorin osuus on ollut Valtorin toiminnan aikana yli 60 prosenttia ja muiden perustietotekniikkakategorioiden kategorioissa lähes 80 prosenttia. VM:n päätös aiheuttaa näin ollen yhden ylimääräisen vaiheen tuotteiden ja palvelujen hankinnassa. Tämä vaihe lisää tarpeettomia töitä ja kustannuksia, joita ovat esimerkiksi Hanselin kilpailutusprosessi, Han- selin komissio, Valtorin kevennetyt kilpailutukset.

ICT-perustietotekniikan hankintojen kannalta on tehokkainta keskit- tää hankinnat ja kilpailutukset yhdelle toimijalle. Hanselilla on erinomainen kilpailutusprosessiosaaminen, mutta Hanselilta puuttuu selkeä yhteys asiakkaiden käytännön tarpeisiin, jolloin asiakastarpeiden tunnistamisen ja huomioimisen heikkous heikentää merkittävästi puitejärjestelyiden hyö- dynnettävyyttä.

Valtorilla on Hanselia selvästi parempi näkemys asiakastarpeista, kos- ka se tuottaa palvelut ja sillä jatkuva keskusteluyhteys asiakkaisiin. Tämä tukee oikeanlaisten hankintojen organisoimista. Valtorin heikkous on re- surssien vähäisyys.

Kun huomioidaan asiakastarpeiden tunnistaminen ja palvelujen hyö- dyntäminen, on perusteltua keskittää perustietotekniikan hankinnat Val- toriin ja luoda näin toimivat sopimusjärjestelyt. Keskittämisen yhteydessä on luonnollisesti varmistettava myös resurssien riittävyys. Valtori voi toi- mia palvelujen tuottajana myös budjettitalouden ulkopuolisille asiakkaille (Laki valtion yhteisten tieto- ja viestintätekniisten palvelujen järjestämisestä 30.12.2013/1226 10§), jolloin ei edes ole tarvetta toimia yhteishankin- tayksikkönä. Valtori voi näin ollen laatia kaikki sopimukset omiin nimiin ja tuottaa/toimittaa tarvittavat palvelut ja tuotteet asiakkailleen. Tämä mal- li vaatisi vain VM:n päätöksen yhteishankinnoista 766_2006 muuttamista. Luonnollisesti Valtorin on mahdollista toimia yhteishankintayksikkönä tar-

Valtorilla on mahdollisuus toimia koko valtionhallinnon perustietotekniikan palvelujen tuottajana

joten vastaavat sopimukset kuin Hanselin budjettitalouden ulkopuolisille asiakkaille nyt tarjooa. Tämä toimintamalli vaatisi kuitenkin lakimuutoksia.

Valtiovarainministeriön asetukset tai määräykset eivät velvoita tekemään ICT-konsultoinnin hankintoja puitejärjestelyiden kautta. Useat virastot ovat itse kilpailuttaneet omat ICT-konsultointipalvelunsa. Tarkastuksessa tehdyssä kyselyssä ICT-konsultoinnin puitejärjestelyiden toimivuus nosti esiin monia kysymyksiä. ICT-konsultoinnin puitejärjestelyillä ei ole valtionhallinnossa tällä hetkellä yhtä selvää omistajaa kuten perustietotekniikalla, joten Hansel on tällä hetkellä niiden luonnollinen omistaja. Mikäli ns. Digivirastosta on syntymässä yksi vastuullinen taho, on tällöin luontevaa tarkastella kyseisiin toimintoihin liittyvien puitejärjestelyiden omistajatahoa.

5.3 Hanseliin keskitetty hankinta-asiiantuntemus tukee virastojen toimintaa

Hanseliin on keskittynyt hyvin laajasti julkisen hankinnan prosessiosaamista, jota asiakasvirastoissa laajasti hyödynnetään. Lisäksi Hanselissa on erinomaista osaamista julkisten hankintojen kehittämiseen liittyviin toimintoihin, jota Hansel tarjoaa asiakasyksiköille konsultoinnin muodossa.

Tarkastuksessa tehdyn kyselyn perusteella Hanselin asiakkuudenhallinta ei täysin vastaa asiakkaiden tarpeita. Kyselyssä erityisesti pienet asiakkaat nostivat esiin tarpeiden huomioimisen ja asiakkuuspäälliköiden heikon näkyvyyden. Kyselyssä nousi selkeästi esille myös Hanselin kilpailutusprosessiin liittyvä hyvä osaaminen.

Kilpailutusprosessit ovat erinomaisella tasolla

Hansel on rakentanut selkeät puitejärjestelyiden kilpailuttamisprosessit. Ne sisältävät esiselvitykset analyseineen ja projektinhallintaan liittyvät vaiheistukset. Kategoriapäälliköiden vuotuisissa toimintasuunnitelmissa käydään läpi puitejärjestelyiden kilpailutusten jälkeiseen hallintaan liittyviä vaiheita ja suunniteltuja toimenpiteitä.

Esiselvitys sisältää laajasti hankinnan kohteeseen liittyviä analyseja ja perusteluita hankinnan toteuttamiseksi. Esiselvityksessä on jo muun muassa selkeä hahmotelma valintaperusteista, jolloin kilpailutuksella on tarkoituksenmukainen suunta.

Kilpailutusprosessi itsessään käsittää selkeät vaiheet ja hyväksymispisteet. Kuvauksissa on mukana myös sidosryhmiin liittyvä toiminta.

Hanselin toimintamallit ovat selkeät ja hyvin dokumentoidut

Hanselilla asiakastarpeisiin vastaamisessa haasteita

Hansel on omille asiakkailleen ja toimittajilleen tammikuussa 2018 tehdyssä tyytyväisyyskyselyssä saanut molemmilta ryhmiltä tulokseksi 4 asteikolla 1–5. Kyselyyn vastanneet arvioivat Hanselin toimineen erinomaisesti. Kyselyn tuloksissa ei ole kategoriakohtaista arviointia.

Hanselin kyselyn tuloksissa parhaat arvosanat Hansel sai odotetusti hankintalain tuntemuksesta ja kilpailutusmenettelyiden osaamisesta. Heikoimmat arviot tulivat asiakastarpeiden ja hankinnan kohteen tuntemisesta. Samat seikat nousivat esiin tämän tarkastuksen yhteydessä tehdyssä kyselyssä – asiakkaiden tarpeita ei tunnisteta, kilpailutusten kohteiksi valikoituneet

Hanselilla on haasteita tunnistaa asiakastarpeita

tuotteet tai palvelut eivät vastaa asiakkaiden tarpeita tai eivät ole markkinoiden kanssa ajantasaisia.

Hanselin strategiassa (laadittu 15.6.2016) keskeisistä painopisteistä ensimmäisenä mainitaan asiakas. Nyt kyselyiden ja haastatteluiden perusteella tämä painopistealue on kuitenkin menestynyt heikoiten.

Tarkastuksen yhteydessä tehdyssä kyselyssä nousi esiin myös asiakkuusvastaavien vähäinen näkyvyys – asiakkaat eivät välttämättä tiede heidän asiakasvastaaviaan ja asioivat suoraan Hanselin organisaation kanssa. Vaikka asiakkuusvastaavat eivät välttämättä ymmärrä kaikkia asiakkaiden tarpeita teknisellä tasolla, toimivat he tärkeinä tiedon välittäjinä ja koordinoijina Hanselin ja asiakkaiden välillä.

Kategoriahallinnan asiantuntijoiden tuloskorteissa ja kategorioiden toimintasuunnitelmissa asiakas näkyy lähinnä kilpailutustuen saajana tarvittaessa tai kilpailutuksen aikaisissa asiakastyöryhmissä. Sopimuskauden aikana asiakas näkyy vain vuosittain tehtävissä kyselyissä.

Useat kategoriapäälliköt ovat toimineet pitkään Hanselin palveluksessa, mikä tuo osaamista kilpailutusprosessiin. Pitkä kokemus kuitenkin etäännyttää asiakkaiden ja markkinoiden tarpeista ja toimintatavoista. Teknologiset palvelut ja tuotteet kehittyvät jatkuvasti ja nopeasti. Ilman käytännön kosketusta kilpailutettaviin palveluihin tai tuotteisiin on haasteellista toteuttaa tarkoituksen mukaisia puitejärjestelyitä.

Valtionhallinnossa nykyisin mahdollisen henkilökierron kautta olisi mahdollista saavuttaa hyviä tuloksia: kategoriavastaavat voisivat saada kokemusta asiakasorganisaatioiden toiminnasta ja tarpeista, ja asiakkaiden hankintaosaaminen todennäköisesti kasvaisi.

Henkilökierto voi avata uusia mahdollisuuksia

Hanselin konsultointipalvelut toimivat

Vaikka tarkastuksen kohteena ei ollut Hanselin tuottamat konsultointipalvelut, nousi tarkastuksen yhteydessä tehdyissä kyselyissä ja haastatteluissa Hanselilta hankinnan eri vaiheisiin saatava konsultointi. Haastatteluissa nousi esille konsulttien erinomainen kokemus ja osaaminen kilpailutusten organisoimisessa. Asiakkaat kokivat Hanselin tarjoaman tuen projektiluonteisissa tehtävissä toimivaksi ja helpoksi käyttää.

Hanselin hankinta-
asiantuntijapalvelut toimivat hyvin

Tarkastuksen tavoite ja hyödyntäminen

Tarkastuksen tavoitteena oli selvittää, onko valtion yhteisen tieto- ja viestintäteknisiä palveluja tuottavan palvelukeskuksen perustamisessa onnistuttu asetettujen tavoitteiden mukaisesti ja onko keskitetyt ICT-hankinnat järjestetty tarkoituksenmukaisella tavalla.

Tarkastustuloksia voidaan hyödyntää keskitettyjen ICT-palvelujen ja -hankintojen järjestämisessä sekä niiden ohjauksen kehittämisessä. Lisäksi tuloksia voidaan mahdollisesti hyödyntää tulevien ICT- ja muiden palvelukeskusten suunnittelu- ja toteutusvaiheessa esimerkiksi sote- ja maakuntauudistuksen yhteydessä.

Tarkastuksen kohde

Tarkastuskohteina olivat valtionhallinnon keskitettyjen ICT-palvelujen järjestämistä ja valtion hankintatointa ohjaava viranomainen valtiovarainministeriö, julkishallinnon keskitettyjä ICT-palveluja järjestävä Valtion tieto- ja viestintäteknikkakeskus Valtori sekä julkishallinnolle yhteishankintoja ja hankintoihin liittyviä asiantuntijapalveluja tuottava yhteishankintayksikkö Hansel Oy.

Lisäksi tarkastuksessa hankittiin tietoa julkishallinnon keskitettyjä ICT-palveluja käyttäville yksiköille lähetetyn sähköisen kyselyn avulla sekä tarkempaan tarkasteluun valituissa yksiköissä tehtyjen haastattelujen ja niistä hankittujen dokumenttien avulla. Tarkastuksen ulkopuolelle rajattiin hallinnon turvallisuusverkko (TUVE) -toiminta.

Tarkastuskertomusluonnoksesta pyydettiin lausunnot valtiovarainministeriöstä, Valtion tieto- ja viestintäteknikkakeskus Valtorista sekä Hansel Oy:stä. Kaikki nämä antoivat lausunnon. Lausunnoissa annettu palaute on otettu huomioon lopullista tarkastuskertomusta laadittaessa. Lausunnot ja niistä tehty yhteenveto löytyvät tarkastusviraston verkkosivulta.

Tarkastuksen kysymykset, kriteerit, aineistot ja menetelmät

Tarkastuskysymykset, -kriteerit, -aineistot ja -menetelmät on kuvattu lyhyesti taulukossa. Tarkastusaineistoina oli viranomaisten haastatteluja ja asiakirjoja. Asiakirjoihin lukeutuvat säädökset, määräykset, ohjeet ja suositukset, muut ohjausasiakirjat, viranomaisten toiminnan ja talouden suunnittelun asiakirjat ja muut viranomaisen tahtotilaa ja strategiaa kuvaavat asiakirjat.

Tarkastushaastatteluja tehtiin 18 kappaletta. Ne olivat puolistrukturoituja rakentuen tarkastuskysymysten ja -kriteerien varaan. Johdon edustajien lisäksi haastateltaviin kuului sekä tietohallinnon että palvelujen ja hankinnan tuotannosta ja kehittämisestä vastaavia henkilöitä.

Osana tarkastuksen tiedonmuodostusta kartoitettiin Valtorin asiakkaiden näkemystä tilanteesta kyselyllä. Kysely lähetettiin valtionhallinnon asiakasorganisaatioiden Valtori-yhteishenkilöille. Kyselyn vastaanottajia pyydettiin vastaamaan oman organisaationsa puolesta sekä oman näkemyksensä perusteella. He saattoivat tarvittaessa vastata myös yhdessä oman organisaationsa kollegojen kanssa. Kyselyyn vastasi noin 65 prosenttia asiakasorganisaatioista.

Kyselyssä kartoitettiin asiakkaiden näkemyksiä TORI-palvelujen säädöspohjasta, ohjauksesta, Valtorin toiminnan laadusta sekä Valtorin TORI-palvelujen kustannustasosta, kustannustehokkuudesta ja laadusta. Vastauksissa pyydettiin vertaamaan palvelujen nykytilannetta tilanteeseen ennen Valtoria. Lisäksi kartoitettiin Hanselin ICT-puitejärjestelyiden laatua, soveltuvuutta ja kustannustehokkuutta.

Aineistot ovat pääasiassa tekstimuotoisia, joten aineiston analyysimenetelmänä on ensisijaisesti sisällön analysointi ja kriteerien täyttymisen arviointi tukeutuen kriteereistä johdettuun luokitteluun.

Tarkastuskysymykset ja niiden osakysymykset

1. Onko Valtion tieto- ja viestintätekniikkakeskus Valtorin ohjaus järjestetty tarkoituksenmukaisella tavalla?
 - Onko tietoperusta ollut suunnittelun ja ohjauksen tarpeisiin riittävää?
 - Onko palvelukeskuksen ohjausmalli toimiva?
 - Onko palvelukeskuksen rahoitusmalli toimiva?

2. Onko Valtorin toiminnassa saavutettu kustannustehokkuudelle ja -säästöille asetetut tavoitteet?
 - Onko perustamisvaiheessa asetettu säästötavoitte saavutettu?
 - Ovatko palvelut kustannustehokkaita? (sekä kokonaistaloudellisesti että yksittäisen viraston näkökulmasta, ml. läpilaskutus)

3. Onko keskitettyjen ICT-palvelujen laadulle asetetut tavoitteet saavutettu?
 - Onko palvelujen laatu riittävä ja vastaavatko palvelut asiakkaiden tarpeita (myös laskutukseen ja kustannusnusteiisiin liittyvät asiat)?
 - Miten palvelujen kehittyminen varmistetaan?
 - Miten osaamista ylläpidetään ja kehitetään?

Tarkastuksen kriteerit, aineistot ja menetelmät

Kriteerit:

- Palvelukeskuksen toiminta on käynnistetty suunnitelman mukaisesti ja tuloksellisesti
- TORI-lain mukaiset ohjausmenettelyt toimivat siten kuin on tarkoitettu
- Palvelujen rahoitusmalli toimii tarkoituksenmukaisesti

Aineistot:

- TORI-hankkeen (VM035:00/2012) aineisto
- TORI-lain valmisteluaineisto
- TORI-laki (1226/2013), HE 150/2013
- KV-vertailuaineistot (mm. Tanska, Kanada, Itävalta)
- Toimielinten (hallitus, asiakasneuvottelukunta) kokousaineistot
- eri toimijoiden haastattelut
- Valtorin strategiseen ja tulosohjaukseen liittyvät asiakirjat
- kysely Valtorin asiakasvirastoille
- investointimomentin (28.20.10.) käyttö

Analyysimenetelmät:

- Laadullinen sisällönanalyysi

Kriteerit:

- Palvelukeskukselle perustamisvaiheessa asetetut säästötavoitteet on saavutettu
- palvelukeskuksen tuottamat palvelut ovat kustannustehokkaita

Aineistot:

- TORI-hankkeen aineisto
- Valtorin tulossopimukset, tavoitteet ja niiden seuranta-aineistot
- Valtorin VM:lle raportoimat tiedot
- Eri toimijoiden haastattelut
- asiakkailta saatavat vertailut kustannuksista ennen ja jälkeen Valtorin perustamisen
- kysely Valtorin asiakasvirastoille

Analyysimenetelmät:

- Laadullinen sisällönanalyysi

Kriteerit:

- Palvelujen laatu on riittävä ja vastaa asiakkaiden tarpeita
- Palvelujen kehittyminen on varmistettu
- Valtorin osaamista ylläpidetään ja kehitetään

Aineistot:

- Toimielinten (hallitus, asiakasneuvottelukunta) kokousaineistot

- Valtorin palveluja koskevat aineistot ja suunnitelmat
 - Tiedot Valtorin henkilöstölleen tarjoamasta koulutuksesta
 - Valtorin konsulttipalvelujen ostot eli ulkopuolelta hankittu osaaminen
 - Eri toimijoiden haastattelut
 - Kysely Valtorin asiakasvirastoille
- Analyyssimenetelmät:
- Laadullinen sisällönanalyysi
4. Onko perustietotekniikan ja asiantuntijapalvelujen keskitetyt ICT-hankinnat järjestetty tarkoituksenmukaisella tavalla?
- Edistääkö keskitettyjen ICT-hankintojen ohjaus julkisten varojen tehokasta käyttöä?
 - Toimiiko puitesopimusmenettely tavoitteiden mukaisesti ICT-hankinnoissa ja tukeeko se Valtorin toimintamallia ja tavoitteiden saavuttamista?
 - Hanselin ja Valtorin antama hankinta-asiantuntijatuki virastojen ICT-hankinnoille?
- Kriteerit:
- Keskitettyjen ICT-hankintojen ohjaus edistää julkisten varojen tehokasta käyttöä (Julkisten varojen tehokas käyttö, hallinnollisten kustannusten minimointi, tekninen osaaminen hankintaprosessissa, kustannustehokkaat ja laadukkaat hankinnat, hankintalainsäädännön noudattaminen ym.)
 - Puitesopimusmenettely toimii tavoitteiden mukaisesti ICT-hankinnoissa sekä tukee Valtorin toimintamallia ja sen tavoitteiden saavuttamista
 - Hanseliin keskitetty hankinta-asiantuntemus tukee virastojen toimintaa
- Aineistot:
- Valtorin hankintoja koskevat aineistot ja suunnitelmat
 - Hanselin ICT-hankintoja koskevat aineistot ja suunnitelmat
 - Hanselin strategia
 - Hanselin yhteishankintadata
 - Työ- ja elinkeinoministeriön julkisten hankintojen ilmoitustilastoaineisto 2014–2017
 - Markkinaoikeus, Hankinta-asiat 2014–2018
 - Kysely Valtorin asiakasvirastoille
 - Kyselyt Hanselin asiakkaille ja toimittajille
- Analyyssimenetelmät:
- Laadullinen sisällönanalyysi

Tarkastuksen toteutusaika

Tarkastus toteutettiin 30.1.2018–23.11.2018. Haastatteluja ja aineistohankintaa tehtiin maaliskuusta 2018 elokuuhun 2018.

Tarkastuksen tekijät

Tarkastuksen tekivät johtava tuloksellisuustarkastaja Pasi Korhonen ja johtava tuloksellisuustarkastaja Jaakko Julin. Tarkastusta ohjasi tuloksellisuustarkastuspäällikkö Teemu Kalijärvi.

- 1 Valtion IT-palvelukeskukset. Tulokellisuustarkastuskertomus. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset 3/2013.
- 2 Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi valtion yhteisten tieto- ja viestintäteknisten palvelujen järjestämisestä (HE 150/2013).
- 3 Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi valtion yhteisten tieto- ja viestintäteknisten palvelujen järjestämisestä (HE 150/2013).
- 4 Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi valtion yhteisten tieto- ja viestintäteknisten palvelujen järjestämisestä (HE 150/2013).
- 5 Lausunnolle lähetetty luonnos hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi valtion yhteisten tieto- ja viestintäteknisten palvelujen järjestämisestä annetun lain muuttamisesta (VM127:00/2018).
- 6 Valtiovarainministeriön lausunto keskitettyjä ICT-palveluita ja -hankintoja koskevasta VTV:n tarkastuskertomusluonnoksesta 19.12.2018 (VM/2511/00.05.00/2018).
- 7 Laki valtion yhteisten tieto- ja viestintäteknisten palvelujen järjestämisestä 1226/2013 (TORI-laki).
- 8 Valtioneuvoston asetus valtion yhteisten tieto- ja viestintäteknisten palvelujen järjestämisestä (132/2014) (TORI-asetus).
- 9 Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi valtion yhteisten tieto- ja viestintäteknisten palvelujen järjestämisestä (HE 150/2013).
- 10 Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi valtion yhteisten tieto- ja viestintäteknisten palvelujen järjestämisestä (HE 150/2013).
- 11 Laki valtion yhteisten tieto- ja viestintäteknisten palvelujen järjestämisestä 1226/2013 (TORI-laki) (1226/2013, 2 § 3 mom.), Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi valtion yhteisten tieto- ja viestintäteknisten palvelujen järjestämisestä (HE 150/2013).
- 12 Valtiovarainministeriö (2017): Valtiovarainministeriön ja Valtion tieto- ja viestintäteknikkakeskus Valtorin välinen tulossopimus vuodelle 2018 sekä ennakkolliset tavoitteet vuosille 2019–2021.
- 13 Valtiovarainministeriön päätös valtionhallinnon yhteishankinnoista 7.9.2006/766.
- 14 Työ- ja elinkeinoministeriön julkisten hankintojen ilmoitustilastoaineisto 2014–2017.
- 15 Markkinaoikeus, Hankinta-asiat 2014–2018.



VALTIONTALOUDEN TARKASTUSVIRASTO
PORKKALANKATU 1, PL 1119, 00101 HELSINKI
PUH. 09 4321, WWW.VTV.FI

ISBN 978-952-499-455-2 (PDF)