

Valtiovarainministeriö

Tarkastuskertomus 14/2016 Hallinnon turvallisuusverkko toiminnan ohjaus

Jälkiseurantaraportti

Valtiontalouden tarkastusvirasto on tehnyt jälkiseurannan viitekohdassa mainitusta tarkastuksesta. Jälkiseurantaraportissa selvitetään, mihin toimiin tarkastuskertomuksessa annettujen suositusten ja muiden kannanottojen johdosta on ryhdytty. Raportin tietoja hyödynnetään viraston tarkastustoiminnan suunnittelussa sekä laadittaessa tarkastusviraston vuosikertomusta eduskunnalle.

1 Jälkiseurannan toteutus

Tarkastuksessa havaittiin, että ohjausrakenteen mukainen turvallisuusverkko toiminta (TUVE) käynnistyi ilman suurempia ongelmia. Käyttäjien toiminnallisten tarpeiden huomiointia on kuitenkin syytä vielä parantaa. Tarkastuksessa suositettiin, että TUVE-ohjaus tulee sovittaa paremmin yhteen muun julkisen hallinnon ICT-ohjauksen kanssa. Ohjauksen prosessit ja toimintatavat vaativat kehittämistä, sillä TUVE-toiminnan arvioinnin, ohjauksen ja seurannan prosesseja ei ollut kuvattu kuin ainoastaan pienin osin tai karkeasti. TUVE-toiminnan kehityksen painopisteenä on ollut keskeneräisten vaatimusten toteuttaminen ja turvallisuustoiminnan järjestäminen lain edellyttämällä tavalla. Pidemmän aikavälin kehittäminen ja sen ohjaus olivat jääneet toiminnan käynnistämisen varjoon.

Jälkiseurannassa seurattavia asioita olivat:

- Miten valtiovarainministeriö on varmistanut, että ohjauksessa ymmärretään ja huomioidaan käyttäjäorganisaatioiden toiminnalliset tarpeet?
- Miten valtiovarainministeriö on huolehtinut turvallisuusverkko toiminnan ohjauksen tiivistä kytkeytymisestä julkisen hallinnon ICT-kokonaisuuden ohjaukseen?
- Onko valtiovarainministeriö tehnyt päätöksen pysyvämmästä rahoitusmallista?
- Onko valtiovarainministeriö suunnitellut ja kuvannut ohjauksen prosessit?

Jälkiseuranta toteutettiin lähettämällä valtiovarainministeriölle selvityspyynnö siinä, mihin yksilöityihin toimenpiteisiin se on tarkastuksen perusteella ryhtynyt ja mitä näistä toimista on seurannut. Lisäksi jälkiseurannassa käytiin selvityspyynnön vastaukset läpi valtiovarainministeriön JulkICT-osaston TUVE-ohjauksesta vastaavien henkilöiden kanssa.

Jälkiseuranta toteutettiin suunnitelman mukaisesti.

2 Jälkiseurannan havainnot

Hallinnon turvallisuusverkon käyttäjäorganisaatioiden toiminnallisia tarpeita huomioidaan aiempaa paremmin

Tarkastuksessa kiinnitettiin huomiota siihen, että käyttäjäorganisaatioiden toiminnallisten tarpeiden tunnistamiseen ja ymmärtämiseen sekä niistä johdettavien vaatimusten käsittelyyn ei ollut toimivia prosesseja. Riskinä oli, että käyttäjäkunnan laajentuessa entistä kirjavampien asiakastarpeiden sovittaminen yhteen on vaikeaa. Tämä puolestaan voi lisätä kustannuksia tai aiheuttaa riskejä tai ongelmia käyttäjäorganisaatioiden omalle toiminnalle.

Valtiovarainministeriön antamassa selvityksessä todettiin, että TUVE-toimielimet on järjestetty niin, että ne toimivat käyttäjien toiminnallisten tarpeiden yhteensovittamiseksi ja että VM:n keskeiseksi tehtäväksi turvallisuusverkko-ohjauksessa on noussut yhteensovittaa käyttäjien tarpeita, palveluntuottajien resursseja sekä korkean varautumisen ja turvallisuuden vaatimuksia, jotka ovat TUVE-palveluntuotantoympäristön perustana.

Valtiovarainministeriö, palveluntuottajat ja käyttäjät ovat laatineet valtiovarainministeriön johdolla luonnoksen turvallisuusverkon strategia-asiakirjaksi ("Turvallisuusverkkotoiminnan kehittämisen linjaukset 2018–2023"). Kehittämislinjausten laadinnan yhteydessä ja ohjausta tukevissa ryhmissä on havaittu, että turvallisuusverkon käyttäjien ja palveluntuottajien yhteiset perustietotekniikkapalvelut eivät välttämättä sellaisenaan täytä kaikkien käyttäjien tarpeita tai vaatimuksia. Myös käyttäjien on oltava valmiita muuttamaan omaa toimintaansa.

Turvallisuusverkkotoiminnan perustana olevia yhteisiä perustietotekniikkapalveluita on valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan varioitava harkiten, koska yleensä jokainen räätälöinti lisää yhteisten palveluiden tuotantokustannuksia. Tällöin onkin tarkasteltava, miten käyttäjäorganisaation toiminta kehittyy pidemmällä aikavälillä ja haettava tasapainoa käyttäjän toiminnan kehittymisen ja yhteisten perustietotekniikkapalveluiden palvelukustannusten ja -maksujen kehittymisen välillä.

Valtiovarainministeriö onkin antanut suunnittelumääräyksen, jonka mukaisesti turvallisuusverkolle laaditaan tavoitearkkitehtuuri 2023, jonka pohjana on edellä mainittu strategia-asiakirja. Tavoitetilan muodostamiseksi jokaisen käyttäjäorganisaation on laadittava kuvaus omaan toimintaansa liittyvästä tavoitetilasta. Kuvaukset tehdään kokonaisarkkitehtuurimenetelmää hyödyntäen. Palveluntuottajat muodostavat näistä kuvauksista perustan teknologia-arkkitehtuurin tavoitetilalle ja kehittämissuunnitelman tavoitetilaan pääsemiseksi vuoden 2019 aikana. Käyttäjätahot osallistuvat kehittämissuunnitelman laadintaan.

Jälkiseurannassa saadun selvityksen perusteella voidaan todeta, että käyttäjäorganisaatioiden tarpeiden huomiointi on parantunut tarkastuksen jälkeen.

Hallinnon turvallisuusverkkotoiminnan ohjausta pyritään edelleen kytkemään tiiviimmin osaksi valtion ICT-kokonaisuutta

Tarkastuksessa kiinnitettiin huomiota siihen, että valtiovarainministeriöllä tulisi olla toimivat menettelyt ylläpitää ja jakaa laaja-alaista näkemystä julkisen hallinnon ICT-kokonaisuudesta, joka muodostuu valtionhallinnon toimialariippumattomista ICT-palveluista (TORI), toimialasidonnaisista ICT-palveluista (TOSI) ja turvallisuusverkko-ympäristön ICT-palveluista (TUVE). Valtionhallinnon tietojärjestelmäkehityksen arviointimenettely ja siihen liittyvä valtiovarainministeriön lausuntomenettely eivät tarkastuksen aikana riittäneet tuon näkemyksen ylläpitoon tai jakamiseen. Uusien käyttäjäorganisaatioiden liityessä turvallisuusverkon käyttäjiksi on todennäköistä, että ainakin jotkut niistä tarvitsevat sekä turvallisuusverkon palveluita että valtion yhteisiä tietoliikennepalveluita. Käyttäjäorganisaatioita ei välttämättä ole veloitettu turvallisuusverkon käyttöön kaikessa toiminnassaan. Kokonaisnäkömyksen merkitys korostuu, jotta välttyttäisiin päällekkäisiltä tai keskenään ristiriitaisilta ratkaisuilta ja toimintamalleilta.

Valtiovarainministeriön selvityksen mukaan turvallisuusverkkotoimintaa tarkastellaan jatkuvasti eri näkökulmista osana julkisen hallinnon ICT-ohjausta. Tulosohjauksen keinoin on pyritty parantamaan erityisesti Valtion tieto- ja viestintätekniikkakeskus Valtorin sisäistä yhteistoimintaa. Myös lainsäädäntöä kehittämällä pyritään parantamaan kokonaisohjausta. Tähän liittyen valtiovarainministeriössä valmisteltiin hallituksen esitys eduskunnalle valtion yhteisten tieto- ja viestintätekniikkapalvelujen järjestämisestä annetun lain muuttamisesta. Edellä mainittu lakimuutos oli tarkoitus esitellä eduskunnalle syysistuntokaudella 2018, mutta aikataulusyistä asia siirtyy kevään 2019 eduskuntavaalien yli. Lisäksi valtiovarainministeriössä valmistellusta julkisen hallinnon tietohallinnon ja tiedonhallinnan ohjausta koskevan sääntelyn uudistamisesta on annettu hallituksen esitys 5.12.2018 (HE 284/2018).

Lisäksi Valtorin kokonaisuohjauksen näkökulmasta VM on selvityksessään todennut, että Valtorin sisäistä yhteistoimintaa on kehitettävä. Kehittäminen on katsottu tarpeelliseksi erityisesti TORI- ja TUVE palveluiden yhteentoimivuuden sekä käyttäjätukeen ja asiakkuuteen liittyvien käytännön järjestelyiden parantamiseksi. Valtorin sisäistä hallintoa ja hankintatoimintaa on katsottu tarkoituksenmukaiseksi yhtenäistää toiminnan tehokkuuden parantamiseksi. Edellä mainittujen asioiden toimeenpanemiseksi valtiovarainministeriö on asettanut Valtorille tulostavoitteeksi vuodelle 2018 muun muassa TORI- ja TUVE -toimintojen mahdollisimman kattavan yhtenäistämisen ("Yksi Valtori").

Jälkiseurannassa saadun selvityksen perusteella voidaan todeta, että hallinnon turvallisuusverkkotoiminnan ohjausta on pyritty viemään tarkastuksen suosituksessa esitettyyn suuntaan.

Hallinnon turvallisuusverkkotoiminnan rahoitusmallia on kehitetty läpinäkyvämmäksi

Tarkastuksessa tuotiin esille, että turvallisuusverkkotoiminnan rahoitusmalli oli väliaikainen. TUVE-toiminnan kustannukset eivät olleet kaikilta osin läpinäkyviä. TUVE-toiminnan tarvitsemia määrärahoja ei ollut arvioitu riittävän hyvin kokonaisuutena ja uusien palvelujen kehittämisen budjettivaikutukset tunnettiin huonosti.

Valtiovarainministeriön jälkiseurannassa antaman selvityksen mukaan turvallisuusverkkotoiminnan palvelumaksuihin perustuva rahoitusmalli on linjattu turvallisuusverkkotoiminnan neuvottelukunnassa kesäkuussa 2016. Käytettävissä olevien taloudellisten resurssien vähentymisestä sekä käyttäjäkunnan jatkuvasta laajenemisesta huolimatta TUVE:n taloudellinen ohjaus on ollut vaikuttavaa ja osoittanut, että palvelumaksuihin perustuva rahoitusmalli on käytännössä toimiva.

Turvallisuusverkkotoiminnan neuvottelukunnassa saadun palautteen perusteella myös kustannusten läpinäkyvyyteen ollaan tyytyväisiä, eikä hintojen läpinäkyvyydestä ole enää vuoden 2018 aikana valittu. Turvallisuusverkkotoiminnan ohjauksessa on käynnistetty tarkastuskertomuksen perusteella toimet, jotta jatkossa kustannusten muodostuminen olisi nykyistä läpinäkyvämpää ja kustannuksia olisi entistä helpompi vertailla. Kustannusten läpinäkyvyyttä on parannettu kehittämällä hinnoittelua ja raportoinnilla.

Vuosi 2017 oli ensimmäinen kokonainen vuosi, kun palvelut tuotettiin laissa säädetyn palvelurakenteen mukaisesti. Vuosien 2017 ja 2018 toiminnan suunnittelussa on erityisesti painotettu kustannusten läpinäkyvyyden parantamista, asiakaskohtaisen raportoinnin kehittämistä sekä palveluiden laadun ja kustannusten vertailtavuuden mittaamisen kehittämistä. Lisää tuloksia odotetaan seuraavan tilinpäätöksen analysointiin liittyen.

Jälkiseurannassa saadun selvityksen perusteella voidaan todeta, että turvallisuusverkkotoiminnan rahoitusmalli on kehittynyt tarkastuksessa suositeltuun suuntaan.

Hallinnon turvallisuusverkkotoiminnan ohjauksen kuvauksia ja ohjeita on täsmennetty

Tarkastuksessa havaittiin, että hallinnon turvallisuusverkkotoiminnan arvioinnin, ohjauksen ja seurannan prosessit oli kuvattu ainoastaan osittain tai karkealla tasolla. Puutteellisen dokumentoinnin takia riskienhallinta voi osoittautua vaikeaksi esimerkiksi avainhenkilöiden vaihtuessa. Dokumentoinnin puute lisää myös muun ohjauksen ja toiminnan henkilösidonaisuutta. Tehottoman ja päällekkäisen toiminnan riski on olemassa.

Valtiovarainministeriön antaman selvityksen mukaan turvallisuusverkkotoiminnan ohjauksen tueksi ja viestimiseksi on julkaistu "Turvallisuusverkon arkkitehtuurin hallintamalli". Lisäksi valmistelussa on "Turvallisuusverkkotoiminnassa sovellettavat turvallisuuden vähimmäisvaatimukset ja periaatteet"-määräys. Ministeriö on laatinut nämä asiakirjat yhteistyössä käyttäjien ja palveluntuottajien kanssa.

Näiden lisäksi valtiovarainministeriö on antanut ohjeita alihankinnasta sekä käyttäjäksi pyrkivien tahojen asioiden käsittelystä. Valtiovarainministeriön asianhoitaja lisäksi tapaa säännöllisesti palveluntuottajia. Tapaamisissa käsitellään VM:n päätöksiä vaativat asiat.

Jälkiseurannassa saadun selvityksen perusteella voidaan todeta, että turvallisuusverkko toiminnan ohjausprosessit ovat kehittyneet tarkastuksessa esitetyn suosituksen suuntaan.

3 Yhteenveto ja jatkotoimet

Jälkiseurannassa selvitettiin, kuinka valtiovarainministeriö on kehittänyt seuraavia hallinnon turvallisuusverkko toiminnan ohjaukseen liittyviä asioita:

- ohjauksessa ymmärretään ja huomioidaan käyttäjäorganisaatioiden toiminnalliset tarpeet
- huolehditaan turvallisuusverkko toiminnan ohjauksen tiiviistä kytkeytymisestä julkisen hallinnon ICT-kokonaisuuden ohjaukseen
- päätetään turvallisuusverkko toiminnan pysyvämmästä rahoitusmallista
- suunnitellaan ja kuvataan ohjauksen prosessit.

Jälkiseurannan perusteella voidaan todeta, että valtiovarainministeriö on hallinnon turvallisuusverkko toiminnan ohjauksessa pyrkinyt huomioimaan käyttäjäorganisaatioiden toiminnallisia tarpeita aiempaa enemmän. Turvallisuusverkon teknologia-arkkitehtuurin tavoitetilan suunnittelun pohjaksi on otettu käyttäjäorganisaatioiden oman toiminnan tavoitetilat. Valtiovarainministeriö on kehittänyt turvallisuusverkko toiminnan ohjauksen kytkemistä julkisen hallinnon ICT-kokonaisuuden ohjaukseen. Turvallisuusverkko toiminnan pysyvästä rahoitusmallista on tehty turvallisuusverkko toiminnan neuvottelukunnassa linjaus, joka on todettu käytännössä toimivaksi. Turvallisuusverkon ohjauksen prosesseja on dokumentoitu aiempaa täsmällisempiin kuvauksiin ja ohjeisiin.

Edellä kuvatun perusteella valtiovarainministeriö on kehittänyt hallinnon turvallisuusverkko toiminnan ohjausta tarkastuksessa esitettyjen suositusten suuntaan. Jälkiseurantaa ei ole tarvetta jatkaa.

Marko Männikkö
ylijohtaja

Pasi Korhonen
johtava tuloksellisuustarkastaja