

Jakelussa mainitut

Tarkastuskertomus 4/2019 Keskitetyt ICT-palvelut ja -hankinnat

## Jälkiseurantaraportti

Valtiontalouden tarkastusvirasto on tehnyt vakiomenettelynsä mukaisesti jälkiseurannan Keskitetyt ICT-palvelut ja -hankinnat -tuloksellisuustarkastuksesta.

Jälkiseurantaraportissa selvitetään, miten tarkastuksen kohteena oleva asia on kehittynyt ja mihin toimiin tarkastuskertomuksessa annettujen suositusten ja muiden kannanottojen perusteella on ryhdytty. Raportin tietoja hyödynnetään raportoitaessa vuosittain eduskunnalle olennaisista tarkastushavainnoista sekä viraston tarkastustoiminnan kohdentamisessa.

### 1 Jälkiseurannan toteutus

Helmikuussa 2019 valmistuneen tarkastuksen tavoitteena oli selvittää, onko valtion toimialariippumattomia tieto- ja viestintäteknisiä palveluja (TORI-palveluja) tuottavan palvelukeskuksen (Valtion tieto- ja viestintäteknikkakeskus Valtori) perustamisessa onnistuttu asetettujen tavoitteiden mukaisesti ja onko keskitetyt ICT-hankinnat järjestetty tarkoituksenmukaisella tavalla.

Jälkiseurannassa pyydettiin valtiovarainministeriötä, Valtoria ja Hansel Oy:tä vastaamaan seuraaviin kysymyksiin:

1. Onko merkittävät ICT-toiminnan uudelleenjärjestelyt valmisteltu sellaisella tarkkuudella, joka mahdollistaa uudistusten toteutukselle realistiset aikataulu- ja kustannustavoitteet?
2. Onko valtiovarainministeriö kehittänyt Valtorin ohjausta siten, että se pohjautuu tarkemmin palvelutoiminnan ja yhteisten palvelujen kustannus- ja laatumittareihin?
3. Onko Valtori saattanut palveluprosessinsa ja palvelunsa TORI-laissa (1226/2013) määritellylle tasolle? Miten tämä on todennettu?
4. Onko perustietotekniikkaan liittyvien hankintojen kokonaisvastuun keskittämistä yhdelle toimijalle arvioitu? Mitä mahdollisissa arvioinneissa on havaittu suhteessa resurssiin ja asiakastarpeisiin?

Jälkiseuranta oli suunniteltu toteutettavaksi tarkastuskohteelle lähetettävällä selvityspyyntökirjeellä vuoden 2021 helmikuun loppuun mennessä. Jälkiseuranta toteutettiin elo–syyskuussa 2021. Selvityspyyntö lähetettiin kohteille 19.8.2021. Vastaukset saatiin valtiovarainministeriöltä 3.9.2021, Hansel Oy:ltä 9.9.2021 ja Valtorilta 20.9.2021.

### 2 Jälkiseurannan havainnot

#### 2.1 Merkittävät ICT-toiminnan uudelleenjärjestelyt tulee valmistella sellaisella tarkkuudella, joka mahdollistaa uudistusten toteutukselle realistiset aikataulu- ja kustannustavoitteet

Valtiovarainministeriön ja Valtorin jälkiseurannassa antamien selvitysten mukaan merkittäviä uusia perustietotekniikkapalveluiden uudelleenjärjestelyjä ei ole käynnistetty TORI-hankkeen ja VTV:n tarkastuksen jälkeen. Valtiovarainministeriön vuonna 2020 Deloitte Oy:ltä tilaamassa ulkopuolisessa arvioinnissa kartoitettiin kehityskohteita palveluiden kypsyysasteessa ja kustannustehokkuudessa. Raportin

pohjalta ministeriö on yhdessä Valtorin kanssa käynnistänyt Valtorin muutosohjelma -kehittämishankkeen. Hankkeessa on käsitelty toiminnan tuottavuutta ja työpanosten uudelleen kohdentamista.

Valtorin muutosohjelma sisältää seitsemän päätavoitetta. Tavoitteina on tarjota palveluilla lisäarvoa asiakkaille, johtaa asiakkuuksia ennakoivasti ja ratkaisukeskeisesti, johtaa kumppanuuksia yhteisiin tavoitteisiin, luoda menestystä osaamisella ja yhteistyökulttuurilla, parantaa kustannustehokkuutta, varmistaa tavoitteiden saavuttaminen aktiivisella esimiestyöllä sekä saattaa laskutuksen ja TUVE-toimeksiantojen varmuus kuntoon. Valtori on vuoden 2021 tulossopimuksen väliraportoinnissa elokuussa 2021 todennut, että päätavoitteista viisi etenee suunnitelmien mukaisesti, yhden tavoitteen toimenpiteet on käynnistetty ja yhdessä tavoitteessa Valtori on suunnitellusta jäljessä.

Toimialariippumattomien (TORI) ja toimialasidonnaisten (TOSI) palveluiden rajanvetoon ei jälkiseurannassa ole tuotu esiin uutta tietoa. Valtiovarainministeriön selvityksen mukaan laki julkisen hallinnon tiedonhallinnasta (906/2019) sekä siihen liittyvät lait tukevat jatkossa perustietotekniikkapalveluiden kehittämisen ohjausta.

Jälkiseurannan perusteella voidaan todeta, ettei merkittäviin ICT-toiminnan uudelleenjärjestelyihin ole ryhdytty. Toiminnan systemaattisen kehittämisen voidaan katsoa olevan osin suosituksen mukaista.

## 2.2 Valtiovarainministeriön tulee kehittää Valtorin ohjausta siten, että se pohjautuu tarkemmin palvelutoiminnan ja yhteisten palvelujen kustannus- ja laatumittareihin

Valtiovarainministeriön jälkiseurannassa antamasta selvityksestä ilmenee, että vuoden 2021 tulossopimuksessa Valtorin palvelutuotantoa mitataan yhteensä kahdellatoista alueella ja mittarilla, kun vuonna 2018 mittarina käytettiin asiakastytyväisyyskyselyä. Asiakastytyväisyyskyselyn lisäksi seurattavia mittareita ovat mm. tukipyyntöjen palvelutasototeuma (SLA-%), puhelinpalveluiden vastausaika (sekunneissa) ja laajojen häiriötilanteiden ratkaisuaika (tunneissa). Selvityksen mukaan Valtorin muutosohjelmassa asetetut tavoitteet tarkentavat edelleen tulossopimuksessa annettuja tavoitteita.

Vuodesta 2018 alkaen valtiovarainministeriön omistajaohjaus on kutsunut kuukausittain kokoon koordinaatioryhmän käsittelemään yhteistä tilannekuvaa Valtorin toiminnasta. Kokoukseen ovat osallistuneet ministeriön ja Valtorin edustajien lisäksi Valtorin asiakasneuvottelukunnan puheenjohtaja sekä turvallisuusverkon asiakas- ja yhteistyöryhmän puheenjohtaja.

Valtorin ohjausta on selkeytetty lakimuutoksella, jolla Valtorin hallitus lakkautettiin 15.3.2020. Tulossopimuksista ja keskeisistä hankkeista johdetut kustannus- ja laatumittarit on huomioitu uuden toimitusjohtajan johtajasopimuksessa. Asiakasohjaukseen liittyen asiakasneuvottelukunnan kokoonpano on uudistettu, ja asiakasvirastojen edustajista koostuva sihteeristö on asetettu tukemaan asiakasneuvottelukunnan toimintaa. Nykyisen sihteeristön toimikausi päättyy vuoden 2022 lopussa.

Valtori on tuonut jälkiseurannassa antamassaan selvityksessä esiin, ettei sen ole ollut palvelutoiminnan ja yhteisten palvelujen kustannus- ja laatumittareiden näkökulmasta helppoa sovittaa yhteen TORI-lakiin perustuvaa valtiovarainministeriön ohjausta ja asiakaskohtaisissa sopimuksissa sovittuja tapoja.

Selvityksissään sekä valtiovarainministeriö että Valtori ovat esittäneet tiedonhallintalain ja siihen liittyvän lausuntomenettelyn uutena osana Valtorin saamaa ohjausta.

Jälkiseurannan perusteella voidaan todeta, että valtiovarainministeriön ohjausprosessissa on havaittavissa merkittäviä muutoksia palvelutoiminnan ja yhteisten palvelujen seurannassa. Muutosten suunta on osin suosituksen mukainen.

### 2.3 Valtorin tulee saattaa palveluprosessinsa ja palvelunsa TORI-laissa määritellylle tasolle

Valtiovarainministeriön jälkiseurantaa varten antaman selvityksen mukaan ministeriö ja Valtori ovat tehneet yhteistyötä TORI-laissa määritellyn palvelutason varmistamiseksi. Ministeriön selvityksestä ilmenee, että toimintaa tehostava palvelujen yhtenäistämistä on noussut vuosien 2017–2021 aikana 27 prosentista 85 prosenttiin. Valtorin jälkiseurannassa antaman selvityksen mukaan asiakkaille koituvat muutostaloudelliset onnukset ovat olleet yhtenäistämisen esteenä. Muutosta ei joissain tapauksissa ole pidetty asiakasnäkökulmasta taloudellisesti mielekkäänä. Valtorin näkemyksen mukaan käyttöönottoon tarvittaisiin jonkinlaisia investointikannustimia.

Valtiovarainministeriön selvityksen mukaan Valtorin tuottamien palveluiden käyttövarmuus, palvelutasot sekä saatavuus ovat olleet pääosin asiakassopimuksissa sovitulla tasolla. Tulossopimuksessa mitattavat palvelutuotannon laadun tavoitteet ovat toteutuneet pääosin vähintään tyydyttävästi, ja tulokset ovat parantuneet. Käyttövarmuuteen liittyen ministeriö on yhdessä Valtorin kanssa käynnistänyt häiriötilanteiden seurantar ryhmän loppuvuonna 2019. Seurantar ryhmä on tehnyt vakavien häiriöiden seurantaraprosessista aiempaa systemaattisemman. Palvelujen saatavuuden oikea-aikaisuus on asiakkaiden kokemuksen mukaan ollut heikkoa. Ministeriö on ohjaukskirjeessään ja myöhemmin Valtorin muutosohjelman ohjauksessa painottanut resurssien käytön parempaa suunnittelua.

Asiakaskohtaisia kehityshankkeita ja oman toiminnan kehityshankkeita toimeenpanemalla Valtori katsoo, että se on tehnyt parhaansa saattaakseen palvelunsa ja prosessinsa lain tarkoittamalle tasolle. Palveluiden kehittämisestä Valtori toteaa selvityksessään, että kokonaan uusien asiakastarpeiden ja teknologioiden aiheuttama kehitystarve jakaa samat resurssit jo olemassa olevien palveluiden kehittämisen kanssa.

Jälkiseurannassa havaittiin suosituksen suuntaista kehitystä. Kehitystä voidaan pitää myönteisenä, joskin tarkastukseen nähden myöhäisenä.

### 2.4 Valtiovarainministeriön tulee arvioida perustietotekniikan hankintojen kokonaisvastuun keskittämistä yhdelle toimijalle, jotta varmistetaan nykyistä paremmin resurssien riittävyys ja asiakastarpeiden huomioiminen

Valtiovarainministeriö ja Hansel ovat jälkiseurannassa antamissaan selvityksissä arvioineet nykyisen yhteistyömallin perustelluksi. Ministeriön selvityksen mukaan Hansel on nykyisessä yhteistyömallissa erikoistunut hankintaosaamiseen ja -menettelyihin ja Valtori markkina- ja teknologiatuntemukseen. Elokuussa 2021 ministeriö on asettanut työryhmän arvioimaan ja valmistelemaan valtionhallinnon yhteishankintojen kehittämiseen tähtäviä toimia. Arvioinnin lähtökohtana on ollut tarve täsmentää nykyistä valtioneuvoston asetusta ja valtiovarainministeriön päätöstä valtionhallinnon yhteishankinnoista vastaavien toimijoiden vastuiden osalta.

Valtori on tuonut jälkiseurannassa antamassaan selvityksessä esiin yksittäisiä huomioita perustietotekniikkahankintojen keskittämisestä. Huomiot liittyivät mm. Valtorin ja Hanselin työn tämänhetkiseen päällekkäisyyteen, Hanselin dynaamisen hankintajärjestelmän (DPS) käytöstä asiakkaille aiheutuviin osin negatiivisiin vaikutuksiin, Valtorin tarpeeseen aidosti kilpailuttaa sopimuksia asiakasvirastojen käyttöön ja Valtorin erityisosaamiseen vaativissa käyttöpalvelu- ja tietoliikennekilpailutuksissa. Valtorin käsityksen mukaan kaikkien tietotekniikkahankintojen keskittäminen Hanseliin ei ole perusteltua, ja perustietotekniikkahankintojen osalta Valtoriin keskittämisen hyödyt olisi perusteltua arvioida uudelleen. Valtori näkee Hanselin tuoman lisäarvon suurimpana päätelaitteiden ja geneeristen tietotekniikkapalvelujen kilpailuttamisessa. Valtori korostaa, että näidenkin osalta Hanselin tulisi huomioida Valtorin tarve räätälöidä sopimusehtoja.

Jälkiseurannassa ei ilmennyt, että ministeriö olisi arvioinut keskittämistä kokonaisvaltaisesti. Myöskään jälkiseurannan asiakirjoista ei ole ilmennyt, että perustietotekniikkaan liittyvien hankintojen kokonaisvastuun keskittämistä yhdelle toimijalle olisi pyritty selvittämään. Jälkiseurannassa saatujen selvitysten perusteella voidaan todeta, että tarkastuksen suositus ei ole toteutunut.

### 3 Yhteenveto ja jatkotoimet

Tarkastuksessa havaittiin muun muassa, ettei TORI-laissa asetettuja kustannussäästö- ja laatutavoitteita ollut vielä saavutettu. ICT-hankintojen keskittämisen joitain tavoitteita oli saavutettu, mutta hankintojen ohjauksessa ja järjestämisessä oli vielä kehitettävää. Tarkastuksessa suositeltiin myös sen arvioimista, että perustietotekniikan hankintojen kokonaisvastuu keskitettäisiin yhdelle toimijalle.

Jälkiseurannan perusteella voidaan todeta, että valtiovarainministeriö on keskitettyjen ICT-palveluiden ja -hankintojen ohjauksessa pyrkinyt huomioimaan aiempaa paremmin erilaisia kustannus- ja laatumit-tareita. Ohjauksen yksinkertaistamiseksi tehty Valtorin hallituksen lakkauttaminen on todettu käytän-nössä toimivaksi ratkaisuksi. Valtori on saattanut palveluprosessinsa ja palvelunsa sellaiselle tasolle, jonka voidaan katsoa vastaavan TORI-lain vaatimuksia tarkastuksen aikaista tilannetta paremmin. Mer-kittäviin ICT-toiminnan uudelleenjärjestelyihin ei ole ryhdytty, mutta Valtorin muutosohjelma -kehitys-hankeella on pyritty yleisesti vahvistamaan valtion ICT-toiminnan järjestelyjä. Tarkastuksen viimeisen suosituksen osalta ministeriö ei ole ryhtynyt toimenpiteisiin.

Edellä esitetyn perusteella jälkiseurantaa ei ole tarvetta jatkaa.

Jaakko Eskola  
johtaja, Toimiva tiedonhallinta

Sonja Huotari  
projektiasiantuntija

JAKELU Valtiovarainministeriö  
Valtion tieto- ja viestintätieteiden keskus Valtori  
Hansel Oy