

Teemu Kalijärvi, tuloksellisuustarkastuspäällikkö, Valtiontalouden tarkastusvirasto

Eduskunnan hallintovaliokunnalle  
Lausuntopyyntönnö 23.2.2020

## HE 84/2019 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi valtion yhteisten tieto- ja viestintätekniisten palvelujen järjestämisestä annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan hallintovaliokunta on pyytänyt Valtiontalouden tarkastusvirastolta kirjallista asiantuntijalausuntoa käsitellessään hallituksen esitystä (HE 84/2019 vp) eduskunnalle laiksi valtion yhteisten tieto- ja viestintätekniisten palvelujen järjestämisestä annetun lain (ns. TORI-laki) muuttamisesta.

Valtiontalouden tarkastusvirasto on julkaissut 21.2.2019 valtion keskitettyjä ICT-palveluja ja -hankintoja käsitelleen tuloksellisuustarkastuskertomuksen (4/2019). Lisäksi tarkastusvirasto on julkaissut 20.6.2016 tuloksellisuustarkastuskertomuksen Hallinnon turvallisuusverkkotoiminnan ohjaus (14/2016), jossa käsiteltiin turvallisuusverkkotoiminnan toimeenpanon tulokellisuutta erityisesti ohjauksen näkökulmasta. Tarkastusvirasto antoi 12.10.2018 lausunnon luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle valtion yhteisten tieto- ja viestintätekniisten palvelujen järjestämisestä annetun lain muuttamisesta (VM127:00/2018 VM/1638/03.01.00/2018; lausunnon Dnro 290/31/2018). Näiden lisäksi tämän lausunnon laadinnassa on hyödynnetty tilintarkastajan väliraporttia Valtion tieto- ja viestintätekniikkakeskus Valtorin hankintamenettelyiden laillisuus- ja asianmukaisuustarkastuksesta (5.4.2019).

### 1 Yleiset kommentit

Käsiteltävässä hallituksen esityksessä ehdotetaan, että TORI-lain Valtorin hallitusta koskevat säännökset kumottaisiin ja palvelukeskuksen hallitus lakkautettaisiin, jolloin palvelukeskuksen kahdensuuntainen ohjaus poistuisi. Jatkossa Valtorin ohjaus vastaisi yhden ministeriön suorassa ohjauksessa olevaa päällikköjohtoisen viraston ohjausta. Muutoksen myötä palvelukeskuksen ohjausrakenne selkiytyisi ja yksinkertaistuisi, kun ohjaus olisi vain valtiovarainministeriön vastuulla. Lakiin ehdotetaan myös lisättäväksi informatiivinen säännös palvelukeskuksen henkilöstön rikosoikeudellisesta virkavastuusta.

Valtiontalouden tarkastusvirasto kannattaa esitettyjä muutoksia, joilla pyrittäisiin yksinkertaistamaan Valtion tieto- ja viestintätekniikkakeskus Valtorin ohjaus- ja johtamismallia. Tarkastusvirasto kiinnitti jo vuonna 2013 lausunnossaan (Dnro 248/31/2013, Lausunto hallituksen esityksen luonnoksesta laiksi valtion yhteisten tieto- ja viestintätekniikkapalvelujen järjestämisestä) huomiota siihen, että ”palvelujen tuottajan organisaatiota, päätöksentekoa ja vastuita koskevien säännösten tulisi noudattaa virastoja koskevaa yleistä sääntelyä.” On kuitenkin syytä korostaa, että pelkkä hallituksen lakkautus ei ratkaise Valtorin ohjaus- ja johtamismalliin sekä palvelutuotantoon liittyviä ongelmia.

### 2 Esitetyt TORI-lain muutokset

TORI-lakia koskeva muutosesitys oli tarkoitus antaa eduskunnalle jo loppuvuonna 2018. Hallituskauden lopun kiireiden takia esitystä ei kuitenkaan annettu eduskunnalle. Valmistelun taustalla oli keväällä 2018 valtiovarainministeriön teettämä selvitys Valtorin ohjausmallista ja siihen ehdotetuista muutoksista. Hallituksen esitysluonnos oli lausunnoilla 12.9.—12.10.2018. Nyt hallintovaliokunnan käsiteltävänä olevasta hallituksen esityksestä ei järjestetty uutta lausunkierrosta. Valtorin hallituksen lakkauttaminen (7 §:n kumoaminen) ja toimitusjohtajaa koskevan 8 §:n muutokset ovat säilyneet käytännössä muuttumattomina myös nyt käsiteltävänä olevassa hallituksen esityksessä. Tarkastusvirasto katsoo, että ehdotus Valtorin hallituksen lakkauttamisesta on hyvin perusteltu ja kannatettava. Valtion keskitettyihin ICT-palveluihin ja -hankintoihin kohdistuneessa tuloksellisuustarkastuksessa (4/2019) todettiin, että ”tulosohjaajan eli valtiovarainministeriön, Valtorin hallituksen ja Valtorin asiakasneuvottelukunnan ohjausroolit ovat käytännössä olleet

epäselviä. Selkeämpi ja yksityiskohtaisempi ohjaus olisi voinut edesauttaa tavoitteiden saavuttamista.” Valtorin hallituksen poistumisen myötä on kuitenkin syytä kiinnittää erityistä huomiota asiakasneuvottelukunnan hyödyntämiseen. Em. tarkastuksen perusteella asiakasneuvottelukunnalla ei ole tähän mennessä ollut merkittävää roolia asiakasohjauksessa. Hallituksen lakkauttaminen tarjoaa mahdollisuuden Valtorin asiakasneuvottelukunnan aiempaa parempaan hyödyntämiseen. Tämä edellyttää kuitenkin sitä, että asiakasneuvottelukunta edustaisi nykyistä kattavammin Valtorin asiakaskuntaa. Tällä hetkellä asiakasneuvottelukunnassa korostuu ministeriöiden tietohallintojohdon edustus.

Syksyn 2018 hallituksen esitysluonnoksessa esitettiin muutettavaksi säännöstä Valtorin henkilöstöstä (9 §) siten, että Valtorissa voisi muutoksen jälkeen olla sekä työsuhteista että virkasuhteista henkilöstöä. Nyt käsiteltävänä olevassa hallituksen esityksessä on kuitenkin luovuttu mallista, jolla palvelukeskukselle olisi mahdollistettu toisen palvelusuhdelajin käyttäminen laajemminkin kuin toimitusjohtajan tehtävissä. Tarkoituksenmukaisimpana pidetään jatkamista yhden palvelusuhdelajin (työsuhtesuhde) mallilla. Samalla kuitenkin pyritään selkiyttämään palvelukeskuksen henkilöstön rikosoikeudellista virkavastuuta. Käytännössä tämä tehtäisiin lisäämällä 9 §:ään uusi virke, joka sisältäisi muun henkilöstön rikosoikeudellisesta virkavastuusta informatiivisen viittaussäännöksen rikoslain 40 lukuun.

Tarkastusvirasto toistaa lausunnossaan 12.10.2018 sekä tilintarkastajan väliraportissa 5.4.2019 esittämänsä kannan, jonka mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Virkamieshallintoperiaatteen mukaan tehtävää, jossa käytetään julkista valtaa, hoidetaan lähtökohtaisesti virkasuhteessa. Oikeuskirjallisuuden mukaan viranomainen käyttää julkista valtaa tekemällä mm. hallintopäätöksiä. Apulaisoikeuskansleri on todennut ratkaisussaan 16/50/2008, 14.4.2011, että esimerkiksi hankintaa koskevaa päätöstä voidaan pitää hallintolain tarkoittamana hallintopäätöksenä ja hallintolain 43 §:n 1 momentin mukaan hallintopäätös on annettava kirjallisesti. Julkista valtaa voitaisiin siirtää työsuhtesuhteille henkilöstölle vain lain nojalla. On kuitenkin huomioitava, että julkista valtaa käytetään myös muissa kuin hankintapäätösten tekemisessä ja turvallisuusverkko toimintaan liittyvässä toiminnassa. Mm. eräät henkilöstöhallintoon liittyvät päätökset voivat täyttää kriteerit julkisen vallan käytöstä (mm. työsuhteen perustaminen tai työsuhteen muuttamista koskevat päätökset).

### 3 Huomioita Valtorin toiminnasta

Keskitettyihin ICT-palveluihin ja -hankintoihin kohdistuneessa tarkastuksessa havaittiin, että palvelujen keskittämisen tavoiteltuja hyötyjä ei ole vielä täysimääräisesti saavutettu. Tähän asti suurin osa saavutetuista säästöistä on perustunut Hanselin puitejärjestelyihin. Keskitettyillä ICT-palveluilla on vielä liian korkeat kustannukset, ja palvelut eivät täytä kaikkien asiakkaiden tarpeita. Tämän vuoksi muun muassa palvelujen käyttöastetavoitteita ei ole saavutettu. 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 tuloksista ei ole vielä saatavissa yksiselitteistä arviointitietoa.

Pääasiassa turvallisuusviranomaisten käyttöön tarkoitetun hallinnon turvallisuusverkko toiminnan (TUVE) infrastruktuuri ja osa keskitetyistä palveluista rakennettiin merkittävällä 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.

Myös jatkossa Valtorin henkilöstön osaamisen tulee olla kehittämisen keskiössä. Valtorin henkilöstön osaamista ylläpidetään ja kehitetään koulutuksilla ja rekrytoinneilla. Vuosi sitten valmistuneen tarkastuksen perusteella osaavan henkilöstön määrä ei kuitenkaan ole tasolla, joka tukisi mahdollisimman hyvin laadukkaiden palvelujen järjestämistä. Tähän vaikuttaa osaltaan se, että Valtorilla ei ollut mahdollisuuksia vaikuttaa käynnistysvaiheen henkilöstösiirtoihin. Korkeatasoista kehittämisosaamista ei ole vielä riittävästi. Valtorin alhainen suunnittelu- ja tuoteistuskävykyys aiheuttaa tilanteita, joissa asiakkaat joutuvat etsimään Valtorista riippumattomia ratkaisutapoja.

Valtorin ohjaus- ja johtamismalliin tehtävät muutokset voivat parhaimmillaan tehostaa Valtorin toimintaa ja mahdollistaa TORI-laissa asetettujen tavoitteiden saavuttamisen. Tämä edellyttää kuitenkin edelleen valtiovarainministeriön määrätietoista ohjausta ja asiakaspalautteen hyödyntämistä. Erilaisista kehittämistoimista huolimatta Valtorin palveluihin liittyviä häiriöitä on ilmennyt myös vuoden 2020 puolella.