Valtori

Lausunto

15.08.2022

Asia: VN/15672/2022

Lausuntopyyntö luonnoksesta valtioneuvoston asetukseksi valtion yhteisten tieto- ja viestintäteknisten palvelujen järjestämisestä annetun valtioneuvoston asetuksen muuttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Valtori kiittää mahdollisuudesta lausua valtiovarainministeriön luonnoksesta valtioneuvoston asetukseksi valtion yhteisten tieto- ja viestintäteknisten palvelujen järjestämisestä annetun valtioneuvoston asetuksen muuttamisesta (Tori-asetus).

Palvelut 1, (2) ja 5 §:t:

Valtion tieto- ja viestintätekniikkakeskus Valtori on hankkinut palveluja valtion virastoille ja laitoksille vuodesta 2014. Valtori myös kehittää valtionhallinnon yhteisiä perustietotekniikan palveluita. Yhteisten palvelujen on noudatettava valtion tietohallinnon kokonaisarkkitehtuuria ja yhteentoimivuuden kuvauksia ja määrityksiä ja niiden on täytettävä tarpeen mukaiset tietoturvallisuutta ja varautumista koskevat vaatimukset [laki valtion yhteisten tieto- ja viestintäteknisten palvelujen järjestämisestä (1226/2013 2 §; Tori-laki) 2 §]. Valtori hyödyntää julkisen hallinnon yhteistä kokonaisarkkitehtuuria, tietoturvallisuuteen liittyvää ohjausta ja kriteeristöjä niiltä osin, kun niitä on julkaistu ja ylläpidetty vastaamaan valtionhallinnon toimintaympäristön ja teknologian kehitystä. Yhteiset palvelut pyritään kehittämään mahdollisimman yleiskäyttöisiksi.

Valtorin asiakkaiden toiminnasta johdetut vaatimukset vaihtelevat, jolloin palvelukehityksessä joudutaan valitettavasti tekemään valintoja, jotka jättävät osan vaatimuksista ulkopuolelle eikä yhteiseen palveluun tehtävä variointi aina riitä kattamaan palvelukehityksen ulkopuolelle jääviä vaatimuksia.

Valtorilla ei ole keinoja pakottaa asiakkaitaan käyttämään yhteisiä palveluita eikä toisaalta mahdollisuutta määritellä asiakasorganisaation kokonaisarkkitehtuuria eli asiakas päättää millaisia palveluita se toimintaansa tarvitsee. Ennen palveluiden käyttöönottoa tehdään Valtorin ja asiakkaan

välinen, luonteeltaan hallinnollinen palvelusopimus, jossa sovitaan palvelujen laadun ja kustannustehokkuuden varmistavista menettelyistä (Tori-asetuksen 15 §). Vakioitua palvelusopimusta täydennetään vakioiduilla ja oheisdokumentaatiolla (esimerkiksi palvelu- ja prosessikuvaukset) sekä asiakaskohtaisilla oheisdokumentaatiolla (esimerkiksi kokoavat tiedot Valtorin asiakkaalle toimittamista palveluista ja asiakaskohtaisten palvelujen palvelukuvaukset). Asiakas saa joka kuukausi automatisoidun raportin käyttämistään palveluista. Palvelun laadun osoittamiseksi Valtori muodostaa aihekohtaisia palveluun ja sen tasoon liittyviä raportteja, jotka ovat kunkin asiakkaan ilmoitettujen vastuuhenkilöiden saatavilla.

Tori-lain 3 §:n mukaan valtioneuvoston asetuksella annetaan organisaatio-, toiminta- tai palvelukohtaisesti tarkempia säännöksiä yhteisten palvelujen käytön vähimmäislaajuudesta. Tori-asetuksen 13 § rajaa palvelujen käyttövelvoitteen 1 §:n yhteisiin perustietotekniikan palveluihin. Valtorin palveluita on yleisellä tasolla kuvattu internet-sivuilla. Valtorin asiakkaita varten on oma työtilansa, jossa on joukko yleisessä asiakasyhteistyössä tarvittavia asiakirjoja. Näitä ovat esimerkiksi palveluluettelo, palvelukuvaukset ja laadunhallinnan yhteiset raportit.

Kutakin asiakasta varten on oma työtilansa, joka on tarkoitettu Valtorin ja kyseisen asiakkaan välisen yhteistyön välineeksi. Valtori järjestää asiakkaille erilaisia tiedotustilaisuuksia ja toimittaa asiakaskirjeitä. Palvelutoiminnassa käytetään kohderyhmittäin jaettavia häiriö-, huolto- ja muita tiedotteita.

Valtorin aloittaessa toimintaansa sille siirtyi valtionhallinnon virastoista ja laitoksista noin 3600 ulkoisten toimijoiden kanssa tehtyä sopimusta, eräitä palveluja varten on ollut useita sopimuksia. Tori-palvelujen yhtenäistämisen loppuun saattamisohjelma 2020-2022 selvittää jäljellä olevia asiakaskohtaisia palvelusopimuksia. Sen puitteissa arvioidaan vähennettävän noin 200 asiakaskohtaista palvelua, arviolta saman verran asiakaskohtaisia palveluita on jäämässä. Asiakaskohtaisiksi jäävät palvelut on dokumentoitu ja niiden kehittymistä seurataan myös ohjelman päättymisen jälkeen.

Osa asiakaskohtaisista palveluista poistuu, kun asiakkailla on esimerkiksi taloudellisesti tai muista syistä mahdollista siirtyä käyttämään yhteisiä palveluita. Tällä hetkellä siirtymään ei aina ole saatavilla rahoitusta viraston tai laitoksen budjetin ulkopuolelta tai sen saaminen kestää hyvin pitkään. Osaa asiakaskohtaisista palveluista kuitenkin tarvitaan jatkossakin erityisesti asiakkaan toiminnallisista syistä.

Asetusmuutoksen perusteluosassa on mainittu valtiovarainministeriön ohjauskirjeenä toimitettu Tori-hallintamalli (versio 1.0 / 8.4.2022). Hallintamallin sisältämien toimintatapojen muutosten käyttöönotto on meneillään ja sen arvioidaan vievän vuoden 2024 loppuun. Hallintamallin mukainen toiminta jatkaa asiakkaiden osallistamisen kehittämistä Valtorin palvelukehityksessä.

Teknologioiden kehittyessä Valtori on omalta osaltaan edistänyt pilvipalveluina tuotettavia palveluita, kapasiteettipalvelujen lisäksi erityisesti päätelaitepalveluita.

Laadunhallinta ja kustannuslaskenta 14 §:

Tori-lain 2 § 4 sisältää ohjeen antaa asetuksella säännöksiä yhteisten palvelujen laadun ja kustannustehokkuuden todentamismenettelyistä. Laatuun liittyy tässä yhteydessä 3 momentissa mainittuja ominaisuuksia: palvelujen tulee olla käyttötarkoitukseensa yleisesti sovellettavia, suorituskykyisiä, toimintavarmoja, käyttäjäystävällisiä, esteettömiä ja saatavilla tasapuolisesti koko Suomen alueella. Yhteisten palvelujen on noudatettava valtion tietohallinnon kokonaisarkkitehtuuria ja yhteentoimivuuden kuvauksia ja määrityksiä ja niiden on täytettävä tarpeen mukaiset tietoturvallisuutta ja varautumista koskevat vaatimukset. Valtori on toteuttanut laatuun liittyviä vaatimuksia soveltamalla laadunhallintaan liittyviä standardeja (esimerkiksi ISO-standardit) ja teknisiä eritelmiä (esimerkiksi ITIL-viitekehys).

Luonnoksessa ollaan korvaamassa Valtoria velvoittava laadunhallintajärjestelmä kokonaisjärjestelyllä, joka kattaa 14 § 2.1-7:ien asiakirjat. Valtori tuottaa palvelun kehittämisen asiakirjoja, palveluluetteloa, palvelukuvauksia, palvelutason raportteja sekä hinnastoa ja julkaisee niitä asiakastyötilassa. Asiakas-työtilaan on pääsy muun muassa asiakkaiden ilmoittamilla vastuuhenkilöillä. Työtilan pääsynhallintaan on mahdollista tehdä 14 § 3:n mahdollisesti edellyttämät muutokset.

Laissa julkisen hallinnon tiedonhallinnasta (906/2019) toimintaprosesseilla tarkoitetaan viranomaisen asiankäsittely- tai palveluprosessia (2 § 1.10). Tiedonhallintamallin on sisällettävä tiedot toimintaprosesseja kuvaavista nimikkeistä, prosessista vastaavasta viranomaisesta, prosessin tarkoituksesta sekä prosessin sidoksista muihin prosesseihin (5 § 2.1). Laissa ei ole määritelty millä tarkkuudella prosesseja tulee kuvata tai millaisia prosesseja kuvaavien graafisten esitysten tulee olla. Tiedonhallintalautakunnan julkaisema ohje tiedonhallintamallista jättää prosessikuvausten toteutukselle erilaisia soveltamismahdollisuuksia. Julkisessa hallinnossa on toiminnan kuvaamisessa käytetty myös julkisen hallinnon suositusta JHS 152, jossa käytetään mallia prosessikartta – toimintamalli – prosessi – työnkulku eli toimintaa kuvataan karkeammasta tarkempaan.

Valtorin palvelutuotannon sekä yleisiä että tarkempia sisäisiä toiminnan kuvauksia ylläpidetään prosessikuvausvälineessä (toimintakäsikirja). Valtori on valmistellut asiakastyötilaan toimintamallien kuvauksia, joissa on pyritty asiakkaan näkökulmasta kokonaisvaltaisempaan esitystapaan kuin yksittäiset prosessikuvaukset. Niitä on kuitenkin mahdollista lisätä saataville tarpeen mukaan.

Valtorilla on geneerinen kuvaus kustannuslaskentamallista palvelun hinnoittelun perustaksi, joka pohjautuu Valtiokonttorin kehittämään valtion yhteiseen kustannuslaskennan malliin, jota on muokattu Valtorin palvelukeskusmaiseen toimintaan sopivaksi. Mallin ja sen lopputuloksena syntyvien laskentojen avulla pystytään tarkastelemaan jokaisen palvelun todellista

kustannusvastaavuutta, eli sitä kattaako palvelu omien suorien kulujensa lisäksi riittävän osan laskuttamattomista eli välillistä kuluista. Myös tämä kuvaus voidaan lisätä asiakastyötilaan.

Valtorin palveluiden kustannukset ja kustannusvastaavuus lasketaan pääosin kuukausittain (tuotteistetut palvelut) ja osin vuosittain (muun muassa läpilaskutettavat palvelut ja projektit) käytössä olevan kustannuslaskennan mallin pohjalta. Laskennan pohjalta voidaan tehdä tarvittaessa päivityksiä palveluiden kulu- ja tuottoennusteisiin sekä toimenpide-ehdotuksia palvelun tuottavuuden tai kustannus-vastaavuuden parantamiseksi. Lisäksi kustannuslaskennan mallia hyödynnetään tilinpäätöksessä muun muassa kustannusvastaavuuslaskelmissa, palveluiden vuosisuunnittelussa sekä Valtorin hallinnollisten ja muiden laskuttamattomien kulujen suunnittelussa ja seurannassa.

Kustannuslaskennan mallia hyödynnetään myös Valtorin palveluiden hinnoittelussa, jonka keskeisiä tavoitteita on palvelun kustannusvastaavuuden eli kulujen (= suorat + välilliset) ja tuottojen yhtäsuuruuden toteutuminen.

Tori-lain 2 § 4:n mukaan valtionneuvoston asetuksella annetaan tarkempia säännöksiä yhteisistä palveluista, niiden 3 momentissa tarkoitetusta laadusta sekä laadun ja kustannustehokkuuden todentamismenettelyistä. Asetusluonnoksen 14 §:ssä luetellut dokumentit ovat osa laadun ja kustannustehokkuuden todentamismenettelyä, mutta pykälä ei sisällä laatuun tai kustannustehokkuuteen liittyviä vaatimuksia. Tämä on siinä mielessä perusteltua, että niihin liittyviä asioita on tyypillisesti Valtorin vuosittaisessa tulossopimuksessa. Olisiko 14 §:n otsikko Yhteisten palvelujen laatu ja kustannustehokkuus siis muutettava esimerkiksi muotoon Laadun ja kustannustehokkuuden todentamismenettely tai Kokonaisjärjestely?

Muut kuin käyttövelvoitetut asiakkaat:

Tori-lain 10 §:n mukaisesti Valtorin palveluiden käyttövelvoite koskee valtionhallinnon virastoja ja laitoksia, muut julkisen hallinnon organisaatiot voivat olla Valtorin asiakkaita, mutta näiden osalta ei ole tarkempia määrityksiä Tori-asetuksessa. Käytännössä tarkennusten puute aiheuttaa hankintaoikeudellisia ongelmia esimerkiksi yhteiskäyttöisten toimitilojen perustietotekniikkatoimituksille. Valtorin toiminnallisesta näkökulmasta ei ole järkevää laajentaa Valtorin toimintaa liiaksi käyttövelvoitettujen asiakkaiden ulkopuolelle. Valtori ehdottaa, että niille organisaatioille, joilla ei ole käyttövelvoitetta luotaisiin mekanismi asiakkuuden hyväksymiseen. Asetuspäivitykseen lisättäisiin tarkennettuja määrityksiä Valtorin asiakkaista:

- Niille organisaatioille, joilla ei ole käyttövelvoitetta, Valtori ei toimittaisi sellaisia 1 ja 2 §:ien tarkoittamia palveluita, joita on saatavilla myös vapailta markkinoilta.

- Valtionhallinnon ulkopuolisilta julkisen hallinnon toimijoilta edellytettäisiin suorahankintaperuste.

Samalla Valtori ehdottaa, että joko asetuksella tai muutoin määritellään myös Valtorin palvelujen jälleenmyynnin edellytykset.

Mäkinen Virpi
Valtori - Valtion tieto- ja viestintätekniikkakeskus Valtori / vt. toimitusjohtaja Paula Kujansivu ja hallintojohtaja Kimmo Suopajärvi