Johtava tuloksellisuustarkastaja Pirkko Lahdelma, 18.5.2016 klo 11.30
Tuloksellisuustarkastuspäällikkö Teemu Kalijärvi, 19.5.2016 klo 13.00

Lausunto eduskunnan tarkastusvaliokunnalle K 10/2016 vp hallituksen vuosikertomuksesta 2015

1 Yleistä

Eduskunnan tarkastusvaliokunta on pyytänyt valtiontalouden tarkastusvirastolta arviota eduskunnan ICT-kannanottojen toteutumisesta ja siitä, missä määrin ja miltä osin eduskunnan kannanotto on toteutunut ja toimenpiteet riittäviä.

Valtiontalouden tarkastusvirasto on seurannut eduskunnan ja tarkastusvaliokunnan kannanottojen toteutumista kahdessa tuloksellisuustarkastuksessa, joista toinen koski digitaalisten asiointipalvelujen kehittämistä ja tuotantoa (tarkastuskertomus 6/2016) ja toinen koski yhteentoimivuutta valtion ICT-sopimuksissa (tarkastuskertomus 7/2015) sekä 19.8.2015 valmistuneessa jälkiseurannassa, joka koski sosiaali- ja terveydenhuollon tietojärjestelmähankkeiden toteutusta (tarkastuskertomukset 1/2012 ja 217/2011).

Tarkastusvirasto toteaa yleisesti, että hallituksen toimintakertomuksesta ei ilmene, mitä tuloksia julkisen hallinnon tietohallinnon kehittämiseksi on saatu aikaan eduskunnan ja tarkastusvaliokunnan kannanottojen pohjalta. Toimintakertomus pitää sisällään listauksia toimenpiteistä, kuten erilaisten hankkeiden perustamisesta, mutta toimenpiteiden tuloksista toimintakertomuksessa ei ole mitään mainintoja.

2 Sähköisen tunnistamisen ja varmennepalveluiden puutteiden ja ongelmien korjaaminen

Eduskunta on edellyttänyt (EK 11/2008 vp – K 6/2008 vp – K 8/2008 vp – TrVM 1/2008 vp), että hallitus ryhtyy toimenpiteisiin esille tulleiden sähköisen tunnistamisen ja viranomaisten varmennepalveluiden puutteiden ja ongelmien korjaamiseksi ja esittää niitä koskevat lainsäädäntöratkaisut sekä muut tarpeelliset toimenpiteet.

Valtiontalouden tarkastusvirasto on seurannut sähköisen tunnistamisen ja viranomaisten varmennepalveluiden tilannetta vuonna 2008 valmistuneen tarkastuksen jälkeen: vuonna 2013 tarkastusvirasto laati tarkastukseen liittyvän jälkiseurantaraportin. Keväällä 2016 valmistuneessa digitaalisten asiointipalvelujen kehittämistä ja tuotantoa koskevassa tarkastuksessa (tarkastuskertomus 6/2016) käsiteltiin myös tunnistuspalvelujen kehittämisen tilannetta.

Valtiontalouden tarkastusvirasto katsoo, että hallitus on ryhtynyt toimenpiteisiin sähköisen tunnistamisen ja varmennepalveluiden puutteiden ja ongelmien korjaamiseksi. Muutos (139/2015) lakiin sähköisen tunnistamisesta ja allekirjoituksesta (617/2009) tuli voimaan 1.1.2016. Lisäksi hallituksen vuosikertomuksen julkaisemisen jälkeen hallitus on antanut esityksen laiksi hallinnon yhteisistä sähköisen asioinnin tukipalveluista sekä valtion yhteisten tieto- ja viestintäteknisten palvelujen järjestämisestä annetun lain muuttamisesta (HE 59/2016 vp). Hallituksen esitys on parhaillaan eduskunnassa käsittelyssä. Lain on määrä astua voimaan 1.7.2016. Lakiehdotus sisältää muun muassa sähköiseen tunnistamiseen liittyviä esityksiä.

Lainsäädäntömuutoksista ja muista käynnistetyistä toimenpiteistä ei ole vielä nähtävillä konkreettisia tuloksia, joilla voitaisiin arvioida toimenpiteiden riittävyyttä. Tähän mennessä tehdyt toimenpiteet antavat suuntaa siitä, että viranomaisten välinen yhteistyö olisi viime vuosina parantunut verrattuna vuoden 2008 tilanteeseen, jolloin eduskunta antoi lausumansa. Kansallinen palveluarkkitehtuuri -hankkeessa kehitettävän Suomi.fi -tunnistamisratkaisun tuotantokäyttö on alkanut. Seuraavaksi tulisi korvata julkisen hallinnon muut, keskenään päällekkäiset tunnistuksen välityspalvelut Suomi.fi -tunnistamisratkaisulla.

Valtiontalouden tarkastusviraston näkemyksen mukaan kansalaisvarmenteen tilanteessa ei ole tapahtunut muutoksia. Kertoessaan varmennetoiminnan tilanteesta eduskunnalle hallituksen tulisi raportoida sekä voimassa olevien varmenteiden lukumäärät että vuosittain myönnettyjen eri varmenteiden lukumäärät varmennetyypeittäin eriteltyinä. Näiden lisäksi hallituksen olisi syytä raportoida varmennetoiminnasta aiheutuvat kustannukset.

3 Julkishallinnon tietojärjestelmien yhteentoimivuus

Eduskunta on edellyttänyt (EK 21/2008 vp — K 15/2008 vp — TrVM 6/2008 vp), että hallitus ryhtyy toimenpiteisiin, joilla taataan julkishallinnon ja ensimmäiseksi terveydenhuollon tietojärjestelmien yhteentoimivuus, yhteiset sovelluspalvelut ja avoimet rajapinnat tietojärjestelmien väliseen saumattomaan tietojen vaihtoon.

Sekä sosiaali- ja terveysministeriö että valtiovarainministeriö ovat raportoineet hallituksen vuosikertomuksessa 2015 asiaan liittyvistä toimenpiteistä.

Valtiontalouden tarkastusvirasto pitää hyvänä, että hallitus on ryhtynyt toimenpiteisiin sosiaali- ja terveydenhuollon tietojärjestelmien yhteentoimivuuden kehittämiseksi. Hallituksen vuosikertomuksessa mainitut toimenpiteet ovat oikeansuuntaisia. Esimerkiksi hallituksen vuosikertomuksessaan raportoima valtakunnallisten sosiaali- ja terveydenhuollon sähköisen tiedonhallinnan ja tietojärjestelmäpalveluiden (Kanta) toteutus on ollut merkittävä toimenpide terveydenhuollon tietojärjestelmien yhteentoimivuutta edistettäessä. Hallituksen toimintakertomuksessa ei kuitenkaan selkeästi kerrota, miten esitetyt toimenpiteet ovat käytännössä edistäneet yhteentoimivuutta ja mitä tuloksia on saavutettu. Valtiontalouden tarkastusviraston näkemyksen mukaan hallituksen olisi toimenpiteiden lisäksi raportoitava tulosmittareista.

Valtiontalouden tarkastusvirasto on tarkastanut SADe-ohjelmaan sisältyvän sosiaali- ja terveysalan palvelukokonaisuuden (tarkastuskertomus 6/2016). Tarkastuksessa ei voitu todeta, että palvelukokonaisuuden toteutuksessa olisi edistetty yhteentoimivuutta sosiaali- ja terveydenhuollossa konkreettisesti, vaan hanketoteutuksessa on tehty rinnakkaisia ja sisällöltään yhteensopimattomia portaaleja ja toteutukset ovat jääneet yksittäisiksi. Myöskään palveluiden levittämistä ja palvelutuotannon rahoitusta ei ole varmistettu hankkeen käynnistämisvaiheessa. Päällekkäisistä ja rinnakkaisista sekä pitkäkestoisista hankkeista pitäisi päästä kestävämpiin, pitkäaikaisiin ja valtakunnallisesti vaikuttaviin tuloksiin. Esimerkkinä tarkastusvirasto nostaa omahoitopalveluiden ja ajanvarauspalveluiden kehittämisen. Tätä kehittämistyötä on tehty 10 vuoden ajan aina uusissa yksittäisissä hankkeissa vailla valtakunnallisesti vaikuttavia tuloksia.

Tarkastuksessa havaittiin SADe-ohjelmassa olleen ongelmia avointen rajapintojen ja avoimen lähdekoodin hallinnassa. Esimerkiksi työ- ja elinkeinoministeriö ei voinut julkaista SADe-ohjelmassa syntyneitä, alun perin avoimeksi lähdekoodiksi tarkoitettuja, ohjelmistokomponentteja Avoindata.fi-portaalissa tietoturvasyistä.

Julkisen hallinnon tietohallinnon yleisessä ohjauksessa valtiovarainministeriö on yhdessä julkisen hallinnon tietohallinnon neuvottelukunnan JUHTAn kanssa tehnyt toimenpiteitä yhteentoimivuuden edis-

tämiseksi, mutta vuonna 2015 valmistuneessa tarkastuksessa (tarkastuskertomus 7/2015) havaittiin, että monet näistä toimenpiteistä olivat olleet melko tehottomia.

Vuonna 2014 toimintansa aloittaneen Valtion tieto- ja viestintätekniikkakeskus Valtorin onnistumista yhteentoimivuuden edistämisessä voi olla liian aikaista arvioida. Jatkossa on tarkasteltava kysymystä, onko Valtorilla kykyä hyödyntää yhteentoimivuuden edistämisessä niitä mahdollisuuksia, joita sille on lainsäädännöllä suotu.

Valtiovarainministeriön Kansallinen palveluarkkitehtuuri -ohjelmassa aiotaan luoda kansallinen sähköisten palvelujen infrastruktuuri, minkä on suunniteltu sisältävän yhteentoimivuutta edistäviä yhteisiä sovelluspalveluja. Valtiovarainministeriö on suunnannut kansallisen palveluarkkitehtuurin kehittämiseen tarkoitetut voimavarat pääasiassa yhteisten ICT-palvelujen kehittämiseen. On olemassa riski, että ICT-palvelujen tuottavuushyödyt jäävät saavuttamatta, jos kehittämistä on tehty liian teknologialähtöisesti toimintalähtöisyyden sijaan. Kansallisen palveluväylän rajapintojen avoimuus edistää teknisten komponenttien yhteentoimivuutta, mutta kokonaisuus edellyttäisi myös toimintojen ja tietojen kehittämistä ja sovittamista yhteen. Valtiovarainministeriön tulisi panostaa toimenpiteiden riskienhallintaan tehostetusti ja toimeenpanosta vastaava johto pitää sitouttaa asetettuihin toiminnallisiin tavoitteisiin.

4 Oikeus- ja sisäasiainhallinnon yhteinen asianhallinta- ja tietojärjestelmä

Eduskunta on edellyttänyt (EK 25/2011 vp — K 17/2011 vp — TrVM 5/2011 vp), että hallitus valmistelee ja ottaa käyttöön oikeus- ja sisäasiainhallinnon yhteisen asianhallinta- ja tietojärjestelmän siten, että se myös aikataulunsa osalta mahdollistaa esitutkinta- ja pakkokeinolainsäädännön voimaantulon, ja raportoi eduskunnalle seuraavassa tilinpäätöskertomuksessa.

Sisäministeriö on antanut selvityksen asiasta hallituksen vuosikertomuksessa 2015.

Valtiontalouden tarkastusvirastolla ei ole tarkastuksiin perustuvaa lisättävää sisäministeriön antamaan selvitykseen. Sisäministeriö on kuvannut VITJA- ja AIPA-hankkeiden uutta vaiheistusta ja muita toimenpiteitä, joilla varmistetaan, että tietojärjestelmät eivät estä uuden lainsäädännön voimaantuloa. Valtiontalouden tarkastusviraston näkemyksen mukaan eduskunnan olisi hyvä olla tietoinen nykyisten järjestelmien elinkaareen liittyvistä riskeistä ja siitä, miten niitä hallitaan.

5 Valtionavustusmenettelyt

Eduskunta on edellyttänyt (EK 10/2012 vp — TRO 4/2012 vp — M 3/2012 vp — TrVM 2/2012 vp), että hallitus ottaa huomioon mietinnössä valtionavustusten käytössä, kohdentamisessa ja valvonnassa esiin tulleet ongelmat ja huolehtii siitä, että alan toimijoiden osaamista ja koulutusta parannetaan niin, että jatkossa asianomaiset säännökset tunnetaan ja niitä myös noudatetaan ja valvotaan. Hallituksen tulee lisäksi selvittää, miten valtionavustuslain 15 ja 36 §:n säännöksiä on käytännössä sovellettu ja onko esimerkiksi kilpailuvaikutuksia arvioitu.

Sekä sosiaali- ja terveysministeriö että valtiovarainministeriö ovat yhdessä todenneet hallituksen vuosikertomuksessa 2015, että asiassa ei ole uutta ilmoitettavaa.

Valtiontalouden tarkastusvirastolla ei ole lisättävää asiaa koskeneeseen edelliseen asiantuntijalausuntoonsa, joka annettiin tarkastusvaliokunnalle 13.10.2015 hallituksen vuosikertomuksesta 2014.

6 Sosiaali- ja terveydenhuollon tietojärjestelmät ja rahoitus

Eduskunta on edellyttänyt (EK 10/2012 vp — TRO 4/2012 vp — M 3/2012 vp — TrVM 2/2012 vp), että hallitus ryhtyy toimenpiteisiin ja käyttää pikaisesti tietohallintolain mahdollisuutta asetuksin säätää muun muassa avoimista rajapinnoista. Samanaikaisesti kun päätetään sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakenteista ja järjestämisvastuusta, tulee linjata tietohallintorakenteen vaatimat toimivalta- ja vastuusuhteet tavalla, joka ei jätä epäselvyyttä siitä, millä toimijalla on viimekätinen vastuu asiassa.

Sekä sosiaali- ja terveysministeriö että valtiovarainministeriö ovat raportoineet hallituksen vuosikertomuksessa 2015 asiaan liittyvistä toimenpiteistä.

Valtiontalouden tarkastusvirasto pitää hyvänä, että hallitus on ryhtynyt toimenpiteisiin sosiaali- ja terveydenhuollon tietojärjestelmien rajapintojen avoimuuden edistämiseksi. Hallituksen vuosikertomuksessaan mainitsemassa valtakunnallisten sosiaali- ja terveydenhuollon sähköisen tiedonhallinnan ja tietojärjestelmäpalveluiden (Kanta) toteutuksessa on noudatettu avoimuuden periaatteita.

Valtiontalouden tarkastusvirasto toteaa, että osana hallituksen sote- ja aluehallintouudistusta sosiaali- ja terveydenhuollon tietohallintorakenteeseen on tulossa muutoksia. Toimivalta- ja vastuusuhteita joudutaan määrittelemään uudelleen. Tarkastusvirasto katsoo, että asian valmistelussa on erityisesti kiinnitettävä huomiota vastuiden selkeyteen.

7 ICT-hankkeiden tuottavuushyödyt

Eduskunta on edellyttänyt (EK 12/2014 vp, K 16/2014 vp — TrVM 7/2014 vp), että hallitus arvioi merkittävien ICT-hankkeiden tuloksia, kustannuksia ja tuottavuushyötyjä osana hankesalkun seurantaa ja raportoi tuloksista eduskunnalle.

Valtiovarainministeriö on raportoinut hallituksen vuosikertomuksessa 2015 asiaan liittyvistä toimenpiteistä. Toimenpiteet ovat pitkälti samat kuin mitä valtiovarainministeriö raportoi edellisen hallituksen vuosikertomuksen 2014 yhteydessä.

Valtiontalouden tarkastusvirasto toteaa, että vastoin eduskunnan lausuman edellyttämää hallitus ei ole vuosikertomuksessaan raportoinut ICT-hankkeiden tuloksista, kustannuksista eikä tuottavuushyödyistä, vaan ainoastaan raportoinnin mahdollistamiseen tähtäävistä toimenpiteistä. Näitä ovat valtiovarainministeriön mukaan hankesalkkujärjestelmän käyttö ja tietohallintolain mukainen lausuntomenettely. Hallituksen vuosikertomuksessa 2015 valtiovarainministeriö mainitsee toimittaneensa eduskunnan tarkastusvaliokunnalle yhteenvedon kokonaiskustannuksiltaan merkittävimmistä ICT-kehittämistä sisältävistä hankkeista lokakuussa 2015, mutta hallituksen vuosikertomuksessa 2015 ICT-hankkeista, niiden tuloksista, kustannuksista tai tuottavuushyödyistä ei ole tälläkään kertaa raportoitu.

Valtiontalouden tarkastusvirasto on osana digitaalisten asiointipalveluiden kehittämiseen ja tuotantoon kohdistunutta tarkastusta (tarkastuskertomus 6/2016) käynyt läpi hankesalkun tietoja, muun muassa hankkeiden kustannusarvio- ja toteumatietoja. Tarkastetuista hankkeista pääosalla oli hankesalkussa virheellisiä tai vanhentuneita tietoja. Valtiontalouden tarkastusviraston näkemyksen mukaan hankesalkun sisältämät tiedot valtionhallinnon hankkeiden tilanteen kartoittamiseksi sekä riskien arvioimiseksi ovat korkeintaan suuntaa antavia. Tarkastuksen perusteella on pidettävä ongelmallisena myös sitä, että arviointitoiminto on sijoitettu valtiovarainministeriössä osastolle, joka itse toteuttaa merkittäviä tietojärjestelmähankkeita ja niihin liittyviä hankintoja. Tällaisella organisoinnilla ei voida muodostaa luotettavaa hankkeiden riskienhallintaa ja kontrollia hankkeiden valmistelun laadun varmistamiseksi.