Teemu Kalijärvi, tuloksellisuustarkastuspäällikkö, Valtiontalouden tarkastusvirasto

Eduskunnan hallintovaliokunnalle

Lausuntopyyntönne 22.2.2019

Asia O 106/2016 vp Valtiovarainministeriön selvitys julkisen hallinnon turvallisuusverkkotoiminnan toimeenpanosta

Eduskunnan hallintovaliokunta on pyytänyt Valtiontalouden tarkastusvirastolta kirjallista asiantuntijalausuntoa 22.2.2019 käsitellessään valtiovarainministeriön selvitystä julkisen hallinnon turvallisuusverkkotoiminnan toimeenpanosta (EV 245/2014 vp, HaVM 35/2014 vp, HE 54/2013 vp).

Valtiontalouden tarkastusvirasto on julkaissut 20.6.2016 tuloksellisuustarkastuskertomuksen Hallinnon turvallisuusverkkotoiminnan ohjaus (14/2016), jossa käsitellään turvallisuusverkkotoiminnan toimeenpanon tuloksellisuutta erityisesti ohjauksen näkökulmasta. Tämän tarkastuksen jälkiseuranta on valmistunut 25.2.2019. Jälkiseurannassa on selvitetty, mihin toimiin tarkastuskertomuksessa annettujen suositusten ja muiden kannanottojen johdosta on ryhdytty. Jälkiseuranta perustuu valtiovarainministeriön 12.11.2018 antamaan selvitykseen (VM/1830/00.05.00/2018) sekä valtiovarainministeriössä 9.11.2018 pidettyyn seurantatapaamiseen. Jälkiseurannassa ei ole kuultu laajemmin turvallisuusverkon palvelujen käyttäjiä.

1 Käyttäjäorganisaatioiden tarpeiden huomiointi

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 VTV:lle 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, palvelutuottajien 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.

2 Turvallisuusverkkotoiminnan ja muun valtion ICT-toiminnan ohjauksen kokonaisuus

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). Uusien käyttäjäorganisaatioiden liittyessä turvallisuusverkon käyttäjiksi on todennäköistä, että ainakin jotkut niistä tarvitsevat sekä turvallisuusverkon palveluita että valtion yhteisiä tietoliikennepalveluita. Käyttäjäorganisaatioita ei välttämättä ole velvoitettu turvallisuusverkon käyttöön kaikessa toiminnassaan. Kokonaisnäkemyksen merkitys korostuu, jotta vältyttäisiin päällekkäisiltä tai keskenään ristiriitaisilta ratkaisuilta ja toimintamalleilta.

Valtiovarainministeriön antaman selvityksen mukaan turvallisuusverkkotoimintaa tarkastellaan eri näkökulmista osana julkisen hallinnon ICT-ohjausta. Tulosohjauksen keinoin on pyritty parantamaan erityisesti Valtion tieto- ja viestintätekniikkakeskus Valtorin sisäistä yhteistoimintaa. Myös lainsäädäntöä kehittämällä on pyritty parantamaan kokonaisohjausta. Tähän liittyen valtiovarainministeriössä valmisteltiin hallituksen esitys eduskunnalle valtion yhteisten tieto- ja viestintäteknisten palvelujen järjestämisestä annetun lain muuttamisesta. Edellä mainittu lakimuutos oli tarkoitus esitellä eduskunnalle syysistuntokaudella, 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 kokonaisohjauksen 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 hankintatointa on katsottu tarkoituksenmukaiseksi yhtenäistää toiminnan tehokkuuden parantamiseksi.

3 Turvallisuusverkkotoiminnan rahoitusmalli

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 oli linjattu turvallisuusverkkotoiminnan neuvottelukunnassa kesäkuussa 2016. Käytettävissä olevien taloudellisten resurssien vähentymisestä sekä käyttäjäkunnan jatkuvasta laajenemisesta huolimatta palvelumaksuihin perustuva rahoitusmalli on vaikuttanut käytännössä toimivalta.

Turvallisuusverkkotoiminnan neuvottelukunnassa saadun palautteen perusteella myös kustannusten läpinäkyvyyteen on oltu aiempaa tyytyväisempiä, eikä hintojen läpinäkyvyydestä ole enää vuoden 2018 aikana valitettu. 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.

4 Turvallisuusverkkotoiminnan ohjauksen prosessien kuvaaminen

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 henkilösidonnaisuutta. 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.

5 Yhteenveto

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

Jälkiseurannan perusteella voidaan todeta, että turvallisuusverkkotoimintaa on kehitetty vuoden 2016 tarkastuksessa esitettyjen suositusten suuntaisesti. Huomioitavaa on, että korkean varautumisen ja turvallisuuden vaatimuksia todentavista auditoinneista on luovuttu. Auditointien sijaan VM on päättänyt tukeutua itsearviointiin ja riskiarvioihin, joissa voidaan hyödyntää myös hyväksyttyjä ulkoisia arviointilaitoksia.

Lisätietoja:

Teemu Kalijärvi, tuloksellisuustarkastuspäällikkö, p. (09) 432 5789, teemu.kalijarvi@vtv.fi