

## **Valtioneuvoston asetus valtion yhteisten tieto- ja viestintäteknisten palvelujen järjestämisestä annetun asetuksen muuttamisesta**

### **1 Johdanto**

Ehdotetulla valtioneuvoston asetuksella on tarkoituksena muuttaa valtion yhteisten tieto- ja viestintäteknisten palvelujen järjestämisestä annetun valtioneuvoston asetusta (132/2014) siten, että ajantasaistetaan yhteisten perustietotekniikkapalvelujen tarkempaa määrittelyä, muutetaan asiakasneuvottelukunnan toimikauden pituutta sekä täsmennetään palvelukeskuksen velvoitetta toteuttaa laadunhallinnan ja kustannustehokkuuden kokonaisjärjestelyä.

Asetuksen on tarkoitus tulla voimaan syyskuussa 2022.

### **2 Asetuksenantovaltuus**

Asetuksenantovaltuus perustuu valtion yhteisten tieto- ja viestintäteknisten palvelujen järjestämisestä annetun lain 2 §:n 4 momenttiin, 6 §:n 3 momenttiin ja 11 §:n 2 momenttiin.

### **3 Nykytila ja sen arviointi**

Valtion yhteisten tieto- ja viestintäteknisten palvelujen järjestämisestä annetussa laissa (1226/2013, *TORI-laki*) säädetään valtion yhteisten toimialariippumattomien tieto- ja viestintäteknisten palvelujen järjestämisestä. Lain 1 §:n 1 momentin mukaan lain tarkoituksena on tehostaa valtion tieto- ja viestintäteknisiä toimintoja, parantaa palvelujen laatua ja yhteentoimivuutta sekä parantaa palvelutuotannon kustannustehokkuutta ja ohjausta. Lain tarkoituksena on ollut valtion tieto- ja viestintäteknikan järjestämisen rakenteiden selkiyttäminen kokoamalla hallinnollisesti yhteen valtion tieto- ja viestintäteknisiä toimintoja. Edelleen lailla on luotu puitteet valtion yhteisten tieto- ja viestintäteknisten palvelujen tuotannon järjestämiseen ja palvelujen käyttöön. Valtioneuvoston asetuksella valtion yhteisten tieto- ja viestintäteknisten palvelujen järjestämisestä (132/2014, *TORI-asetus*) säädetään tarkemmin yhteisistä palveluista ja niitä tuottavan palvelukeskuksen toiminnasta.

Yhteisten palvelujen ja palvelukeskuksen toimintaympäristö on muuttunut sen jälkeen, kun TORI-lainsäädäntökokonaisuus on tullut voimaan vuonna 2014. Palvelujen tuotantomalli ja teknologinen kehittyminen on muuttanut valtion yhteisten perustietotekniikkapalvelujen tarpeita sekä asettanut tarpeita tarkastella palveluja ja niiden sisältöä. TORI-asetuksen 1 §:n listaa valtion yhteisten perustietotekniikkapalvelujen osalta ei ole muutettu lain antamisen jälkeen, joten on tarpeellista ajantasaistaa palvelujen määrittely nykyisten tarpeiden ja tuotantomallien osalta. Esimerkkinä tuotantomallien nopeasta muutoksesta voidaan pitää pilvituotantomallin yleistymistä myös perustietotekniikkapalvelujen tuottamisessa. Vastaavasti valtion virastojen työnteon tavat ovat muuttuneet ja tarpeet monipaikkaisen työn tekemiseen ovat lisänneet yhteisöllisten ja ryhmätyötä tukevien tieto- ja viestintäteknisten palvelujen tarvetta, ja näiden palvelujen lisääminen valtion yhteisiksi perustietotekniikkapalveluksi on tarpeellista.

Voimassa olevassa TORI-asetuksen 5 §:ssä palvelukeskuksen tuottamat tietoturvallisuuteen liittyvät palvelut ovat liittyneet ainoastaan tietoliikennepalveluihin. Lain voimassaoloaikana on tietoturvalli-

suuteen liittyvät palvelut muodostuneet laajemmaksi kokonaisuudeksi, jossa tietoliikenteen turvaaminen on vain yksi osa-alue. Lain voimassaoloaikana on myös kyberturvallisuuden liittyvät uhat muuttuneet ja tietoturvapalvelujen merkitys valtion yhteisten perustietotekniikkapalvelujen kokonaisuudessa on korostunut. Tietoturvallisuuspalvelujen nykyinen kokonaisvaltainen merkitys on tarpeellista huomioida asetuksessa palvelujen määrittelyssä.

TORI-lain mukaisten yhteisten palvelujen, erityisesti yhteisten perustietotekniikkapalvelujen tuotannosta on vuodesta 2014 alkaen vastannut palvelukeskuksena toimiva Valtion tieto- ja viestintätekniikkakeskus Valtori. Valtorin toiminnan vakiintumisen myötä on noussut esiin muutostarpeita palvelujen laadun ja kustannustehokkuuden varmistamiseksi. Valtorin toiminnan laatua ja kustannustehokkuutta on arvioitu asiakkaiden, Valtiontalouden tarkastusviraston ja valtiovarainministeriön ohjauksen toimesta. Arviontien tuloksena on todettu kehittämistarvetta toiminnan paremmassa dokumentoimisessa sekä kustannustehokkuuden varmistamisessa.

TORI-lakia muutettiin vuonna 2020 siten, että palvelukeskuksen hallitus lakkautettiin ja siten ohjausta selkiytettiin. TORI-muutoslain käsittelyn yhteydessä hallintovaliokunta kiinnitti mietinnössään HaVM 3/2020 vp huomiota Valtorin palvelujen laatuun ja kustannustehokkuuteen liittyviin ongelmiin sekä tarpeeseen kehittää asiakasohjausta ja asiakasohjautuvuutta. Valtiovarainministeriö on käynnistänyt tähän liittyviä toimenpiteitä, muun muassa Valtorin asiakasneuvottelukunnan roolin kehittäminen, TORI-palvelujen hallintamallin käyttöönotto sekä palvelujen laatuun liittyviä yhteistyöryhmiä. Syksyllä 2022 käynnistetään Valtorin tuottamien palvelujen kehittämisen yhteistyöryhmä, jonka tarkoituksena on antaa Valtorille suoraa asiakasohjausta palvelujen kehittämisen suuntaviivoiksi.

Palvelukeskus tuottaa ja kehittää TORI-lain mukaisesti valtion yhteisiä perustietotekniikka- ja tietojärjestelmäpalveluja asiakkaidensa toiminnan tarpeiden pohjalta. Palvelukeskuksen on palveluiden kehittämiseen laatimissaan toimintamalleissa ja -prosesseissa varmistettava, että sekä laadullinen että toiminnallinen vaatimuksenmukaisuus tulee palveluissa asianmukaisesti huomioitua ja että asiakkailla annetaan tarvittavilta osin mahdollisuus osallistua ja vaikuttaa ao. prosessin aikana. Asiakasvaikuttamista sekä yhteistyötä tukemaan on laadittu palveluiden kehittämiseen ja vaatimustenmukaisuuden edistämiseen liittyviä toimintakuvauksia, joiden mukainen valmistelu ja käsittely tapahtuvat tätä varten perustetuissa yhteistyöryhmissä. Asetustasolla on säädettävä toimintaa tukevista toimenpiteistä yhteistoiminnan sujuvuuden sekä yhtenäisen ja avoimen toiminnan varmistamiseksi.

Palvelukeskustoiminnassa yhtenäisten ja tehokkaiden toimintamallien sekä -prosessien käyttäminen on edellytys tulokselliselle toiminnalle. Valtori on palvelujen laadun ja kustannustehokkuuden saavuttamiseksi parantanut palvelukeskuksen perustana olevia toimintamalleja ja -prosesseja. Samaan aikaan on kuitenkin noussut esiin tarve kuvata järjestelmällisesti palvelukeskustoiminnan toimintamalleja ja -prosesseja. Tästä syystä on tarpeellista asetuksen tasolla säätää nykyistä täsmällisemmin palvelujen laadun ja kustannustehokkuuden todentamismenettelystä, jolla palvelujen kehittämistä sekä tuotantoa johdetaan ja seurataan. Toimintamallien ja -prosessien parantaminen on käynnissä, mutta siihen liittyvän dokumentaation vähimmäistaso on tarpeen määrittellä nykyistä selkeämmin ja tarkemmin.

Asetuksen tasolla tarkennettavalle kustannuslaskentaa koskevalle sääntelylle on tarve, sillä valtion yleinen taloudenhoitoa koskeva sääntely ei sisällä säännöksiä, jotka ottaisivat huomioon palvelukeskuksen tuottamien palvelujen yksinoikeusaseman ja sitä kautta palvelutuotantoon kohdistuvat erityiset vaatimukset toiminnan läpinäkyvyydestä toiminnan tuloksellisuuden osoittamiseksi. Valtion

talousarviosta annetun lain (423/1088) 16 §:n 2 momentin mukaan viraston ja laitoksen on järjestettävä maksullisen toiminnan kannattavuuden seuranta siten, että maksullisen toiminnan vuositulos voidaan esittää tilinpäätöksen yhteydessä, jollei maksullinen toiminta ole vähäistä. Edelleen valtion talousarviosta annetun asetuksen (1243/1992), jatkossa *talousarvioasetus*, 55 §:n 1 momentin mukaan viraston ja laitoksen on järjestettävä kirjanpitoa lisäksi toiminnan tuloksellisuuden seuranta (tuloksellisuuden laskentatoimi) siten, että ne tuottavat taloudellisella ja luotettavalla tavalla viraston ja laitoksen ulkoisessa ohjauksessa tarvittavat olennaiset tiedot sekä talousarvioasetuksen 63 ja 65 §:ssä säädetyt tilinpäätös- ja toimintakertomustiedot. 65 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaan kirjanpitoyksikön tilinpäätökseen kuuluvan toimintakertomuksen tulee sisältää toiminnan taloudellisuutta ja tuottavuutta, maksullisen toiminnan tulosta ja kannattavuutta ja yhteisrahoitteisen toiminnan kustannusvastaavuutta sekä niiden kehitystä koskevat tärkeimmät tiedot (*toiminnallisen tehokkuuden tiedot*). Valtiokonttorin määräyksessä maksullisen toiminnan kustannusvastaavuuslaskelman sekä tuloslaskelman laatimisesta (VK/54895/00.00.01.06.00/2020) todetaan kustannusvastaavuuslaskelman tasosta erityislakien perusteella määräytyvien maksujen osalta, että jokaisessa erityislaissa maksulliseksi määriteltyä toimintaa pidetään omana osa-alueenaan ja kustakin osa-alueesta on erikseen laadittava kustannusvastaavuuslaskelma. Tällä hetkellä palvelukeskus raportoi yhteisiä palveluja koskevan kustannuslaskennan yleisen valtion taloudenhoitoa koskevan sääntelyn mukaisesti viraston toiminnan ja talouden kokonaistasolla.

Yhteisten palvelujen laadun ja kustannustehokkuuden varmistamiseksi on keskeistä huolehtia palvelujen riittävästä yhtenäistämisen tasosta. Yhtenäistäminen tuottaa palvelujen tuotantomallin rajaimisen myötä kustannustehokkuutta. Jotta palveluja voidaan yhtenäistää, tarvitaan palvelujen sisäistä ja palvelujen välillä olevaa yhteentoimivuutta. Esityksen tavoitteena on, että riittävän systemaattisella laadunhallinnan ja kustannustehokkuuden kokonaisjärjestelyllä edistetään yhteisten palvelujen ja palvelukeskuksen palvelutuotannon yhteentoimivuutta valtionhallinnon tasolla. TORI-lain tavoitteena olevat kustannushyödyt on saavutettu. Tulevaisuudessa tulevat lisähyödyt voidaan saavuttaa palvelujen tarkoituksenmukaisella yhtenäistämällä ja erityisesti yhteentoimivuuden varmistamisella. Yhteentoimivuuden varmistamisen edellytyksenä on riittävät kuvaukset, joiden perusteella palveluja voidaan kehittää asiakastarpeista ja tuottaa sellaisella tavalla, että palvelut ovat suurelta osin yhteentoimivia valtionhallinnon sisällä. Yhteentoimivuus varmistaa jatkossa palvelujen modulaarisuutta ja ns. massaräätälöintiä, joilla voidaan asiakkaille tuottaa palveluja samanaikaisesti joustavasti ja samalla saavuttaa laajasti yhtenäistämisestä saatavia kustannushyötyjä.

TORI-lain tavoitteena on, että valtionhallinnon toimialariippumattomat ICT-palvelut ovat kustannustehokkaita. Valtorin toiminnassa ei oltu saavutettu kustannustehokkuudelle ja -säästöille asetettuja tavoitteita vuonna 2019 (Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomus 4/2019). Valtorin hallinnoitavaksi siirrettyjen palvelujen kustannustehokkuus oli tarkastuskertomuksen mukaan heikentynyt. Valtorin palveluista noin 70 % oli asiakaskohtaisia palveluita, joissa palvelun tuottaa ulkoinen palveluntuottaja ja Valtorin toiminta voi rajoittua sopimuksien hallintoihin. Mahdollisuudet lisäarvoa tuottaviin palveluihin olivat siten rajalliset. Myöskään uusia keskitettyjä palveluja ei tarkastuksessa käytettävissä olleiden laskelmien perusteella katsottu kustannustehokkaammiksi kuin aikaisempia järjestelyjä tai markkinoilta saatavia palveluja. Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuksen mukaan Valtori ei ole pystynyt aina vahvistamaan keskitetyn palvelun todellisia kustannuksia etukäteen. Myöskään Valtorin arviot käyttöönottoprojektien kustannuksista eivät ole aina pitäneet paikkaansa. Valtiontalouden tarkastusvirasto katsoikin, että jatkossa Valtorin on syytä kehittää kustannuslaskentaansa, jotta se pystyy kertomaan nykyistä tarkemman arvion palvelun ja sen käyttöönottoprojektin hinnasta asiakkaan käyttöönottopäätöksen pohjaksi. Tällöin ainakaan asiakkaan puutteellinen käsitys kustannuksista ei hidasta käyttöönottopäätösten tekemistä.

Valtiovarainministeriö toteutti vuosina 2019-2020 Valtorin ulkoisen arvioinnin, jonka kohteena oli palvelukeskuksen kustannustehokkuus ja palvelukyky. Arvioinnin loppuraportin (Deloitte 1.3.2021) mukaan kustannustehokkuus Valtorissa vaihteli palvelualueittain. Valtorin palvelutuotantoprosessien todettiin olevan jonkin verran matalammalla kypsyytasolla kuin verrokeilla. Valtorin palveluiden hintaan vaikuttavat ulkoisten tuotannontekijöiden hinta, palvelutuotannon tehokkuus (esimerkiksi Valtorin kyky hallita asiakastarpeita, palveluprosessien automaation aste, palvelumallien tehokkuus, resurssien käytön tehokkuus sekä itsepalvelumahdollisuudet) ja Valtorin yleiskustannukset. Arvioinnin mukaan yksityisen sektorin markkinahintoihin verrattuna Valtori oli kilpailukykyinen asiantuntijapalveluissa sekä tietoliikennepalvelussa. Selkeimmin Valtori jäi markkinahintatasosta jälkeen käyttöpalveluissa ja työasemapalvelussa. Palvelualuekohtaista työn tuottavuutta arvioitiin ylläpitoa vaativien palvelukomponenttien hintavertailun kautta. Näissä Valtori jäi useimmiten markkinaverrokeista jälkeen pääasiassa vähäisen automaation, analytiikan, kapasiteetin optimoinnin sekä itsepalvelumahdollisuuksien vuoksi. Merkittäväksi tehokkuutta ja tuottavuutta heikentäväksi tekijäksi arvioinnissa tunnistettiin palvelumallien moninaisuus. Valtorin palveluportfolio on ollut hajanainen ja palveluita on toimitettu asiakkaille useilla erilaisilla palvelumalleilla. Asiakaskohtaisten ratkaisujen suuren lukumäärän (arvioinnin ajankohtana noin 280) vuoksi organisaation toiminnan harmonisointi on ollut vaikeaa.

Valtorin vuoden 2021 tilinpäätöksen mukaan kokonaiskustannusvastaavuus oli 99,5 prosenttia. Valtorin vakiopalveluiden hinnat pysyivät pääsääntöisesti ennallaan tai laskivat vuonna 2021. Tuotteistettujen palveluiden yksikköhinnat laskivat keskimäärin 4,7 prosenttia. Asiantuntijoiden henkilötyön tuntihinnat pysyivät edellisvuoden tasolla. Laskutusaste (TORI- ja TUVE -palveluissa yhteensä) oli 73 prosenttia. Valtiovarainministeriö toteaa kannanotossaan Valtorin vuoden 2021 tilinpäätöksestä (VN/5528/2022), että tuloksellisuuden parantamiseksi Valtorin tulee varmistaa positiivisen tuottavuuskehityksen jatkuminen. Valtiovarainministeriö katsoo, että vaikka kustannussäästöjä voidaan arvioida tietyiltä osin saavutetun Muutosohjelmassa 2020-2022, eivät kustannustehokkuustavoitteet ei ole vielä täysin toteutuneet. Valtiovarainministeriö toteaa kannanotossaan, että Valtorin tulee myös arvioida kokonaiskustannusten tason kehitystä suhteessa Valtorin omien henkilötyövuosien ja tuotettujen palveluiden määrän kehitykseen. Työtä asiakkailta veloittavien kustannusten alentamiseksi ja asiakaslaskutuksen tehostamista sekä laskutuksen oikea-aikaisuuden ja raportoinnin parantamista tulee edelleen jatkaa. Lisäksi kehittämishankkeiden kustannusvaikuttavuusanalyysien laatua tulee parantaa siten, että niissä otetaan nykyistä paremmin huomioon myös valtion konsernitason kokonaisyötyjen ja tuloksellisuuden näkökulma.

#### 4 Yksityiskohtaiset perustelut

**1 §. Yhteiset perustietotekniikkapalvelut.** Pykälässä säädetään TORI-lain 2 §:n 2 momentin 1 kohdan mukaisista, yhteisinä perustietotekniikkapalveluina kehitettävien ja tuotettavien palveluiden tai niiden käyttöä tukevien palveluiden ryhmittelyistä. Pykälää ajantasaistettaisiin palvelujen ryhmitteilyn osalta siten, että se vastaisi terminologiaaltaan ja palveluiltaan yhteisiksi perustietotekniikkapalveluiksi omaksuttuja palveluja.

Voimassa olevassa pykälässä perustietotekniikkapalveluja ovat seuraavat:

- 1) päätelaite- ja käyttäjätukipalvelut;
- 2) viestintätekniset palvelut;
- 3) tietoliikennepalvelut;
- 4) käyttöpalvelut;

5) toimistosovellukset.

Uudeksi palveluryhmittelyksi ehdotetaan seuraavaa:

- 1) päätelaite- ja käyttäjätukipalvelut;
- 2) tieto- ja viestintätekniset työympäristöpalvelut;
- 3) tietoliikenne- ja integraatiopalvelut;
- 4) käyttö- ja kapasiteettipalvelut;
- 5) tietoturva- ja valvontapalvelut.

Pykälän 1 kohta säilyisi ennallaan ja koskisi siten päätelaite- ja käyttäjätukipalveluita, kuten työasemiin, mobiililaitteisiin tai muihin päätelaitteisiin liittyviä palveluja, työasemaverkon ja tulostuksen palveluja sekä käyttäjien tukitoiminnan palveluja ja identiteetin ja käyttövaltuuksien hallintaan liittyviä palveluja.

Pykälän 2 kohta koskisi toimitilojen ja monipaikkaisen työn tieto- ja viestintäteknisiä työympäristöpalveluita, kuten toimistotyöhön liittyviä ohjelmistoja, viestintään videoneuvotteluihin ja verkkokokouksien järjestämiseen liittyviä sovelluksia ja palveluja sekä ryhmätyötiloja ja muita ryhmätyöhön liittyviä palveluja. Työnteon tapojen muuttuessa ja monipaikkaisen työnteon yleistyessä tieto- ja viestintäteknisten työvälineiden merkitys korostuu työn suorittamisen ja johtamisen välineinä. Pykälän 2 kohdan tarkoituksena on yksilöidä tieto- ja viestintätekniset työympäristöpalvelut selkeäksi omaksi kokonaisuudekseen.

Pykälän 3 kohta koskisi tietoliikenne- ja integraatiopalveluja, kuten runko- ja lähiverkkopalveluja, verkkojen liitäntäpalveluja ja etäyhteyspalveluja sekä integraatio- ja sanomanvälityspalveluja. Tietoliikenne- ja integraatiopalvelut muodostavat tarkoituksenmukaisen palvelukokonaisuuden, jossa verkkojen ja organisaatioiden rajoille syntyvien rajapintojen yhdistäminen toteutetaan.

Pykälän 4 kohta koskisi käyttö- ja kapasiteettipalveluita, kuten konesalipalveluja ja omissa tiloissa sekä pilvipalveluina tuotettavia kapasiteettipalveluja ja tietokanta- ja sovellusalustapalveluja sekä edellä mainittujen käyttöpalveluja.

Pykälän 5 kohta koskisi tietoturva- ja valvontapalveluja, kuten päätelaitteiden sekä verkkoyhteyksien suojaukseen ja tietoturvan ylläpitämiseen liittyviä palveluja sekä hallintaan ja valvontaan liittyviä palveluja. Tietoturva- ja valvontapalvelujen kokoamisen tavoitteena on korostaa perustietotekniikkapalvelujen osalta näiden palvelujen tärkeyttä ja erityisesti tietoturvapalvelujen sekä valvontapalvelujen toiminnallista yhteyttä. Verkonvalvontapalvelujen sekä tietoturva- ja valvontapalvelujen toiminnallinen yhteys on ilmeinen valtion perustietotekniikan tilannekuvan muodostamisen kannalta, siksi on tarkoituksenmukaista liittää nämä palvelut yhdeksi palvelukokonaisuudeksi.

**5 §. Palvelukeskuksen tehtävät.** Asetuksen 5 §:ssa säädetään palvelukeskuksen tehtävistä. Pykälässä säädetään niistä palveluista, joita palvelukeskus tuottaa ja kehittää.

Pykälän 1 momentissa säädetään sellaisista asetuksen 1 §:n yhteisiin perustietotekniikkapalvelujen palvelukokonaisuuksiin kuuluvista palveluista, joita palvelukeskus tuottaa ja kehittää. Pykälän 1 momenttia muutettaisiin vastaamaan ehdotettua 1 §:n ryhmittelyä ja siihen kuuluvia palveluja. Tarkoituksena on ajantasaistaa palvelukeskuksen tuottamien palvelujen listaa siten, että se vastaisi paremmin palvelukeskuksen tuottamien palvelujen nykyistä sisältöä sekä ottaisi huomioon teknologisen kehityksen tuomia mahdollisuuksia, työn ja työympäristöjen muutosta sekä palvelukeskuksen asiakkaiden tarpeita.

**6 §. Asiakasneuvottelukunta.** Pykälää muutettaisiin siten, että asiakasneuvottelukunta asetettaisiin kahdeksi vuodeksi kerrallaan. Palvelukeskuksen toiminnan ja asiakasohjauksen näkökulmasta on käytännössä havaittu, että asiakasneuvottelukunnan kokoonpanoa on tarkoituksenmukaista tarkistaa nykyistä neljän vuoden aikajaksoa lyhyemmin väliajoin. Jatkossa valtiovarainministeriö asettaisi asiakasneuvottelukunnan kahdeksi vuodeksi kerrallaan.

**14 §. Yhteisten palvelujen laatu ja kustannustehokkuus.** Pykälässä säädetään valtion yhteisten tietojärjestelmien ja viestintäteknisten palvelujen järjestämisestä annetun lain 2 §:n 3 momentissa tarkoitetuista laatuvaatimusten ja kustannustehokkuuden todentamismenettelyistä. Voimassa olevan pykälän mukaan palvelutuottajien on käytettävä palvelutuotannossaan laadunhallintajärjestelmää palvelun laadun, palvelutasojen ja kustannustehokkuuden ylläpitämiseen ja jatkuvaan kehittämiseen sekä asiakaskoh- taiseen ja muuhun seurantaan ja raportointiin. Pykälää ehdotetaan täsmennettävän todentamismenettelyjä koskevien vaatimusten osalta. Lisäksi vaatimukset ehdotetaan kohdennettavan nimenomaisesti yhteisiä palveluja tuottavaan palvelukeskukseen.

Pykälän 1 momentin mukaan palvelukeskuksella olisi oltava palvelujen kehittämisessä ja palvelutuotannossa dokumentaatiosta, toimintaprosesseista ja muista menettelyistä koostuva kokonaisjärjestely palvelun laadun, palvelutasojen ja kustannustehokkuuden johtamiseen sekä asiakaskoh- taiseen ja muuhun seurantaan ja raportointiin (*kokonaisjärjestely*). Voimassa olevaa säännöstä muutettaisiin siten, että laadunhallintajärjestelmän sijaan käytettäisiin termiä kokonaisjärjestely, joka koostuu dokumentaatiosta, toimintaprosesseista ja muista menettelyistä. Uusi termi kuvaisi paremmin tavoiteltua kokonaisjärjestelyä, johon sisältyisi kokonaisvaltaisesti sekä laadunhallinnan että kustannustehokkuuden todentamista koskevia ulottuvuuksia sen sijaan, että vaadittaisiin jonkin tietyn standardoidun järjestelmän ja teknisen toteutustavan käyttämistä. Edelleen säännöksessä tarkennettaisiin sitä, että palvelutuotannon lisäksi myös palvelujen kehittämisvaiheeseen tulisi ulottaa kokonaisjärjestely. Palvelujen laatuun ja kustannustehokkuuteen vaikuttavat asiat määrittävät suuressa määrin jo palvelujen kehittämisvaiheessa, joten olisi tärkeää, että palvelukeskuksen laadun ja kustannustehokkuuden todentamismenettelyt ulottuisivat myös palvelujen kehittämisvaiheeseen. Säännöksessä täsmennettäisiin myös kokonaisjärjestelyn tarkoitusta. Tarkoituksena olisi yhtäältä se, että palvelukeskus hyödyntäisi kokonaisjärjestelyä palvelutuotannon johtamisessa ja toisaalta se, että palvelukeskus pystyisi kokonaisjärjestelyn avulla raportoimaan ja todentamaan asiakkaille ja valtiovarainministeriölle palvelujen laadun sekä kustannustehokkuuden.

Pykälän uudessa 2 momentissa säädettäisiin tarkemmin siitä kokonaisjärjestelyyn sisältyvästä dokumentaatiosta, joka palvelukeskuksen olisi ainakin tuotettava ja ylläpidettävä ajantasaisena. Momentissa määriteltävä vähimmäisdokumentaatiotaso osaltaan ohjaisi palvelutuotannon johtamista ja osaltaan selkiyttäisi sitä läpinäkyvyyden tasoa, jota palvelukeskuksen palvelutuotannolta vaaditaan sen tuloksellisuuden seuraamiseen ja arvioimiseen niin asiakkaiden kuin ohjauksen tietotarpeita varten. Lisäksi dokumentaation tavoitteena on osaltaan varmistaa palvelukeskuksen tuottamien palvelujen yhteentoimivuutta TORI-lain 2 §:n 3 momentin mukaisesti.

Momentin 1 kohdassa säädettävällä palvelun kehittämisen dokumentaatiolla tarkoitettaisiin niitä palvelun kehittämisen eri vaiheissa tuotettavia ja jatkokehittämisessä ylläpidettäviä kuvauksia, joilla pystytään osoittamaan palvelun toiminnallinen ja ei-toiminnallinen vaatimustenmukaisuus sekä joilla mahdollistetaan palvelun oikeanlainen käyttö, ylläpito ja edelleen kehittäminen. Momentin 2 kohta velvoittaisi palvelukeskusta laatimaan ja ylläpitämään ajantasaista palveluluetteloa sen tuottamista palveluista. Momentin 3 kohdassa säädettävillä palvelukuvauksilla tarkoitettaisiin ajantasaisia

palvelukuvauksia palvelukeskuksen tarjoamista palveluista. Momentin 4 kohta velvoittaisi palvelukeskusta ylläpitämään ajantasaisena dokumentaatiota, jolla se osoittaa tuotannossa olevien palvelujen laadun sisältäen myös esimerkiksi tietoturvallisuuden vaatimustenmukaisuuden. Momentin 5 kohdan perusteella palvelukeskuksella olisi velvollisuus ylläpitää palvelutuotannon prosessikuvauksia. Prosessikuvaukset kattavat myös esimerkiksi turvallisuuden-, häiriö-, varautumisen- ja muutostenhallinnan.

Käytännössä prosessikuvauksissa kyse olisi samoista toimintaprosesseista, jotka palvelukeskuksen on kuvattava julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain (906/2019) 5 §:n perusteella tiedonhallintamallissaan. Kokonaisjärjestelyssä näkökulmana ja tuotettavan tiedon tason ja esittämistavan määräävänä tekijänä olisi nimenomaisesti palvelutuotannon järjestäminen ja johtaminen sekä raportointi asiakkaiden ja valtiovarainministeriön suuntaan. Palvelukeskus voisi siten sisällyttää tiedonhallintamallinsa tietoja osaksi laadunhallinnan ja kustannustehokkuuden kokonaisjärjestelyä, mikä ilmentää kokonaisjärjestelyä loogisena kokonaisuutena. Palvelukeskuksen tulisi erityisesti kuvata ne tiedonhallintamallin rajapinnat, joita asiakasvirastot tarvitsevat oman toimintansa tueksi. Vastaa- vasti palvelukeskuksen asiakkaat ottaisivat huomioon palvelukeskuksen tuottaman dokumentaation, erityisesti 1, 3, 4 ja 5 kohdassa määritellyn dokumentaation omassa tiedonhallintamallissaan arvioidessaan palvelukeskuksen palvelun soveltuvuutta ja tiedonhallintamallin kehitystarpeita. Tämä edistäisi osaltaan yhteisille palveluille asetettua yhteentoimivuuden vaatimusta. Dokumentaation tulee noudattaa TORI-lain 2 §:n 3 momentin perusteella syntyviä yhteentoimivuuden vaatimuksia, jotta yhteentoimivuus voidaan varmistaa virastojen välillä ja valtionhallinnon sisällä.

Palvelujen laatua koskevien dokumentointivaatimusten lisäksi kokonaisjärjestelyyn tulisi sisällyttää palveluiden kustannustehokkuutta osoittava dokumentaatio. Momentin 6 kohdan mukaan palvelukeskuksen tulisi tuottaa kuvaus kustannuslaskentamallista palvelun hinnoittelun perustaksi. Momentin 7 kohdan mukaan palvelukeskuksen tulisi dokumentoida palvelun hinnasto. Tällä hetkellä palvelukeskus raportoi yhteisiä palveluja koskevan kustannuslaskennan yleisen valtion taloudenhoitoa koskevan sääntelyn mukaisesti viraston toiminnan ja talouden kokonaistasolla. Kohdassa säädettävällä velvoitteella dokumentoida kustannusrakenne palvelukohtaisesti edistettäisiin tarpeellista palvelukeskuksen kustannuslaskennan läpinäkyvyyttä, jotta palveluiden kustannustehokkuutta ja liiketoiminnallisten periaatteiden toteutumista on mahdollista arvioida määräajoin.

TORI-lain 6 §:n 1 momentin mukaan palvelukeskus on virasto, jonka palvelutuotannossa, ohjaamisessa ja johtamisessa, seurannassa ja valvonnassa sekä rahoituksessa ja kustannuslaskennassa noudatetaan liiketoiminnallisia periaatteita. Liiketoiminnallisten periaatteiden toteuttamisessa keskeistä on se, että palvelukeskuksen toimintamenot, mukaan lukien investoinnit ja kehittäminen, katetaan asiakkailta laskutettavilla palvelumaksuilla palvelukeskuksen tavoittelematta kuitenkaan toiminnassaan liiketoiminnallista voittoa. Edelleen TORI-lain 12 §:n mukaan palvelukeskuksen palveluistaan saamien maksujen on katettava suoritteiden tuottamisesta palvelukeskukselle aiheutuvat kokonaiskustannukset. TORI-lain 2 §:n 3 momentin perusteella palvelukeskuksen tuottamien palvelujen on oltava kustannustehokkaita, jotta palveluita voidaan edellyttää käytettävän ja ne toteuttavat sitä tavoitetta, jota yhteisten palvelujen palvelutuotannolle on asetettu. Tavoitteena on se, että palvelukeskus tuottaa asiakastarpeeseen perustuvia palveluja kustannustehokkaasti. Palvelujen kustannustehokkuuden toteutumisen seuranta edellyttää sitä, että palvelukeskuksen palveluiden kustannuslaskenta on läpinäkyvää ja palvelujen kustannusvastaavuus pystytään osoittamaan.

Pykälän uudessa 3 momentissa säädettäisiin siitä, että palvelukeskuksen tulisi pitää 2 momentissa tarkoitettua dokumentaatiota asiakkaiden, asiakasneuvottelukunnan ja valtiovarainministeriön saatavilla. Kokonaisjärjestelyssä syntyvän dokumentaation avulla palvelukeskuksen asiakkaiden tulisi

pystyä arvioimaan, vastaavatko palvelukeskuksen tuottamien palvelujen sisällöt ja palvelutasot niiden tarpeisiin. Puolestaan valtiovarainministeriö yhteisten palvelujen ja palvelutuotannon ohjauksesta vastaavana toimijana tarvitsee tietoja arvioidakseen sitä, toteutuvatko yhteisten palvelut ja niiden palvelutuotanto tavoitellulla tavalla. Momentissa ei säädettäisi tavasta, jolla dokumentaatio tulee antaa, vaan momentti jättäisi harkinnanvaraa tarkoituksenmukaisten keinojen ja menettelyjen käyttämisessä.

Pykälän uudessa 4 momentissa säädettäisiin menettelystä, joka on toteutettava ennen kuin palvelukeskus voisi ottaa tuotantokäyttöön asetuksen 5 §:ssä palvelukeskuksen vastuulle määritellyn palvelun. Pykälän 4 momentin ensimmäisen virkkeen mukaan palvelukeskuksen tulisi tehdä päätös siitä, että se ottaa 5 §:n mukaisen palvelun tuotantokäyttöön. Tarkoituksena olisi, että palvelukeskuksen tulisi tehdä päätös ensinnäkin tilanteessa, jossa se ottaa uuden palvelun tuotantokäyttöön. Lisäksi palvelun ottamisesta tuotantokäyttöön olisi myös kyse tilanteessa, jossa palveluun tehdään sellaisia merkittäviä muutoksia, että palvelun vaatimustenmukaisuus on arvioitava uudelleen. Myös tällaisissa tilanteissa palvelukeskuksen tulisi tehdä päätös muuttuneen palvelun viemisestä tuotantoon.

Momentin toisen virkkeen mukaan päätöksen perusteena tulisi olla 2 momentissa tarkoitettu dokumentaatio. Toisin sanoen palvelukeskuksella tulisi olla olemassa tuotantokäyttöön otettavasta palvelusta 2 momentin mukainen dokumentaatio asianmukaisesti laadittuna ennen kuin palvelu voidaan hyväksyä tuotantokäyttöön. Menettelyn tarkoituksena olisi varmistaa, että palvelukeskus tekee tuotantokäyttöä koskevan ratkaisun asianmukaisen valmistelun perusteella varmistaen, että palvelu täyttää todennetusti sille asetetut vaatimukset ja vastaa siten asiakkaiden tarpeita, minkä lisäksi yleiset edellytykset tuotantokäytölle täyttyvät. Päätöksen luonne olisi tosiasiallista hallintotoimintaa, mikä perustuu palvelukeskuksen tehtävään tuottaa yhteisiä tieto- ja viestintätekniisiä palveluja. Päätöksellä ei välittömästi ratkaistaisi yksittäistapauksessa kenenkään etuun, velvollisuuteen tai oikeudellisesti määriteltyyn etuun liittyvää asiaa. Päätöksestä ei siten voisi myöskään valittaa oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain (808/2019) 6 §:n 2 momentin perusteella. Palvelukeskuksen päätöksen jälkeen palvelukeskuksen asiakkaiden olisi mahdollista ottaa palvelu palvelusopimusten perusteella sovitusti käyttöön.

Lisäksi pykälän kolmannen virkkeen mukaan, palvelukeskuksen tulisi kuulla asiakasneuvottelukuntaa ennen päätöksen tekemistä. Kuulemisen tarkoituksena olisi varmistaa, että asiakkaat, joille palvelukeskus tulee tuottamaan kehittämäänsä palvelua, pystyvät kuulemismenettelyn avulla vaikuttamaan siihen, että palvelu soveltuu asiakkaan tarpeeseen. Valtorin asiakasohjauksen toteuttamisessa asiakasneuvottelukunta on keskeinen toimielin, jonka toiminta on järjestetty siten, että palvelukeskuksen asiakkaiden ääni tulee edustuksellisuuden kautta kattavasti esille. Asiakasneuvottelukuntaa voidaan pitää tarkoituksenmukaisena osapuolena kuulemismenettelyn toteutuksessa. Mikäli palvelukeskuksen tuottama palvelu tulisi käyttöön vain rajatussa asiakasjoukossa, momentissa säädetty menettely ei estäisi palvelukeskusta kuulemasta lisäksi erikseen yksittäisiä asiakkaita. Lähtökohtana kuitenkin olisi, että palvelukeskuksen olisi kuultava ainakin asiakasneuvottelukuntaa ennen 5 §:ssä määritellyn palvelun ottamista tuotantokäyttöön.

## **5 Voimaantulo**

Asetuksen on tarkoitus tulla voimaan syyskuussa 2022.

## 6 Vaikutukset

Asetusmuutoksesta ei aiheudu välittömiä taloudellisia vaikutuksia. Laadun ja kustannustehokkuuden osoittamismenettelystä säätäminen voimassa olevaa asetusta tarkemmalla tasolla edellyttää sitä, että palvelukeskus kehittää nykyistä laadun ja kustannustehokkuuden osoittamismenettelyä vastaamaan asetuksessa säädettäviä vaatimuksia. Palvelukeskus pystyy tekemään tarvittavaa kehittämistyötä olemassa olevien resurssien puitteissa. Kehittämistoimenpiteitä on jo tehty ja osa niistä on käynnissä. Palvelukeskuksen toimintaa on kehitetty vuosien 2020-2022 aikana valtiovarainministeriön erillismäärärahalla toteutetulla laajalla muutosohjelmalla, jonka tavoitteena on ollut luoda tarvittavat kyvykkyydet dokumentaatiovaatimusten täyttämiseksi. Laadun ja kustannustehokkuuden seuranta tarkemmalla tasolla edistää palvelukeskuksen toiminnan läpinäkyvyyttä kannustaen palvelukeskusta samalla entistä tuloksellisempaan toimintaan. Palveluiden kustannuslaskentamallin dokumentointi mahdollistaa sen, että palvelukeskuksen tuottamia palveluita voidaan jatkossa läpinäkyvämmiin verrata soveltuvin osin vastaavien palvelukeskusten ja markkinoiden laatutasoihin sekä hintoihin. Tämä edistää myös palvelukeskuksen liiketoiminnallisten periaatteiden toteutumista, kun palveluiden kustannustehokkuus tulee osoittaa entistä läpinäkyvämmiin.

Erityiset laadunhallinnan ja kustannustehokkuuden dokumentointivaatimukset edistäisivät palvelukeskuksen toiminnan avoimuutta sekä asiakasohjauksen toteutumista ja vaikuttavuutta, kun asiakkaat saisivat nykyistä kattavammin tietoja palvelukeskuksen tuottamista palveluista. Läpinäkyvä kustannusrakenne ja hinnoittelumallit tuottavat asiakkaille tietoa yhteisten palvelujen kustannustehokkuudesta ja siten mahdollistaa asiakkaille mahdollisuuden arvioida palvelujen kustannustehokkuutta TORI-lain 2 §:n 3 momentin osalta.

Palvelukeskuksen kattava laadunhallinnan ja kustannustehokkuuden dokumentointi edesauttaa jatkossa myös valtiovarainministeriön ohjaustehtävien toteuttamista, niin yhteisten palvelujen ohjauksen, kuin palvelukeskuksen ohjauksen näkökulmasta.

Esitetyt muutokset 1 §:n luetteloon valtion yhteisistä perustietotekniikkapalveluista sekä esitetyt muutokset 5 §:n 1 momentin luetteloon palvelukeskuksen tehtävistä ovat pääosin selkeyttäviä ja eivät olennaisesti lisää palvelukeskuksen tehtäviä nykyisistä. Perustietotekniikkapalvelujen kattavuus täydentyä teknologisen kehityksen sekä asiakastarpeiden osalta siten, että palvelut koostuisivat ominaisuuksiltaan tarkoituksenmukaisista ja ymmärrettävistä kokonaisuuksista. Käytännössä palvelukeskus on toiminnassaan jo huomionnut tarpeet ja tuottaa tai on suunnittelemassa esitettävien palvelujen tuotannon laajentamista. Säännösten ajantasaistaminen ja täsmentäminen selkeyttävät palvelukeskuksen asiakkaille yhteisten palvelujen kattavuutta. Tarkoituksenmukainen palvelujen ryhmittely mahdollistaa myös valtiovarainministeriön ohjaustehtävän paremman kohdentamisen luettelon palveluihin. Ryhmittelyn tarkoituksena on myös antaa uudet perusteet palvelukeskukselle tarkastella palvelujen yhtenäistämisen astetta sekä palvelujen tuottamista palveluryhmittelyn sisällä.

## 7 Valmistelu

Asetus on valmisteltu valtiovarainministeriössä virkatyönä. Valmistelun aikana asiaa on käsitelty palvelukeskuksen asiakasneuvottelukunnassa sekä palvelukeskuksen kanssa.

Asetusluonnos on ollut lausuntokierroksella lausuntopalvelussa ajalla 22.6.-15.8.2022. Täydennetään lausuntokierroksen jälkeen...