



TARKASTUS SOSIAALI- JA TERVEYSALAN LUPA- JA VALVONTAVIRASTON HANKINTA-TOIMESTA

Tarkastuksen taustaa

Valtiontalouden tarkastusvirasto sai 20.11.2008 nimettömän kantelukirjelmän, jossa arvosteltiin Terveydenhuollon oikeusturvakeskuksen (TEO, nyk. Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto, Valvira) tekemiä konsultointi- ja IT-hankintoja.¹ Erityisesti kantelussa arvosteltiin kohtuuttoman suuria konsultointihankintoja Accenture Oy:ltä. Tarkastusvirasto päätti, että se ei ryhdy selvittämään asiaa erillisenä kanteluasiana, vaan kantelussa ilmenevät asiat selvitetään vuoden 2009 alussa alkaneessa sosiaali- ja terveydenhuollon ICT-hankkeiden tarkastuksen yhteydessä erillisenä osana tarkastusta.

Tarkastuskysymyksiä tarkastuksessa olivat:

- Onko Valviran (aiemmin TEO) konsultointi- ja tietojärjestelmähankinnoissa noudatettu voimassa olleita hankintalain säännöksiä sekä muita hankintaohjeita?
- Onko TEO:n konsultointihankinnat suoritettu tarkoituksenmukaisella tavalla?

Tähän liittyen tarkastuksen yhteydessä selvitettiin asiakirja-aineiston läpikäynnin yhteydessä Valviran asiakirjahallinnon menettelyitä ja niiden asianmukaisuutta. Tarkastus on rajattu käsittelemään Terveydenhuollon oikeusturvakeskuksen sekä vuoden 2009 alussa toimintansa aloittaneen Valviran toimintaa. Tarkastus ei ole kohdistunut Valviraan liittyneeseen Sosiaali- ja terveydenhuollon tuotevalvontakeskuksen (STTV) toimintaan.

Tarkastusta varten on hankittu sosiaali- ja terveysministeriöstä tositeaineistoa selvitystyön pohjaksi. Tositeaineiston perusteella Valviran arkistoon tehtiin tarkastus 22. tammikuuta 2009. Tarkastuskäynnin yhteydessä Valviran arkistotoimelta pyydettiin kopiot kaikista konsultointi- ja IT-hankintoihin liittyvistä asiakirjoista vuodesta 2003 lähtien. Lisäksi tarkastuksen yhteydessä 10.2.2009 käytiin varmentamassa eräiden tarkastusvirastolle toimitettujen asiakirjojen aitous Valviran asiakirja-aineistosta. Aiemmillä tarkastuskäynneillä puutteelli-

¹ Tarkastusraportissa ilmenevät havainnot koskevat entisen Terveydenhuollon oikeusturvakeskuksen aikana tapahtunutta toimintaa. Terveydenhuollon oikeusturvakeskus sekä sosiaali- ja terveydenhuollon tuotevalvontakeskus yhdistyivät 1.1.2009.

siksi havaittuja aineistoja käytiin läpi myös 20.3.2009 Valviran ylijohtajan johdolla.

Sosiaali- ja terveystieteiden lupa- ja valvontavirasto sekä sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö ovat antaneet palautetta tarkastusraporttiluonnoksesta. Saatu palaute on huomioitu tarkastusraporttia viimeisteltäessä. Tarkastuksen ovat suorittaneet johtava tuloksellisuustarkastaja Tomi Voutilainen ja ylitarkastaja Maarit Takala. Tarkastusta on ohjannut tuloksellisuustarkastuspäällikkö Hannu Rajamäki.

Valviran arkistotoimen järjestelyt

Tarkastuksen yhteydessä ilmeni, että Valvira ei ole järjestänyt kaikilta osin hankintojen ja niitä koskevien sopimusten arkistointiaan asianmukaisesti. Tarkastuskäynnin 22.1.2009 yhteydessä ilmeni, että kaikkia tehtyjä hankintoja koskevia asiakirjoja ei löytynyt Valviran arkistosta.² Valviran mukaan osa hankinta-asiakirjoista ja sopimuksista on säilytetty virkamiesten työhuoneissa, mistä syystä niitä ei ole toimitettu arkistoon. Kuitenkin Valviran arkistonmuodostussuunnitelman mukaan tarjouspyyntö, tarjous ja hankintapäätös säilytetään väliaikaisessa arkistossa 10 vuoden ajan. Lisäksi arkistonmuodostussuunnitelman mukaan viraston toiminnan kannalta oleelliset pitkäaikaiset sopimukset säilytetään arkistossa pysyvästi. Muut sopimukset säilytetään joko voimassaoloajan tai voimassaoloajan lisättynä kahdella vuodella. Tarkastuksen perusteella Valvirassa ei ole menetelty kaikilta osin arkistonmuodostussuunnitelman mukaisesti. Valvira on ilmoittanut tarkastusraporttiluonnosta koskevassa palautteessaan, että TEO:ssa ensimmäinen arkistonmuodostussuunnitelma valmistettiin vuonna 2007 ja se tuli voimaan 1.8.2008. Tältä osin voidaan todeta, että TEO:n asiakirjahallintoa ja arkistotoimeja ei ole organisoitu vuodesta 1994 lähtien voimassa olleen arkistolain eikä vuodesta 1999 voimassa olleen viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain mukaisesti.

Lisäksi tarkastuskäynnillä ilmeni, että eri hankintoja koskevia sopimuksia oli arkistoitu samalle diaarinumerolle koko kalenterivuoden ajalta. Hankintoja koskevan asiakirja-aineiston tulisi olla järjestetty kuitenkin siten, että tiettyä hankintaa koskeva tarjouspyyntö, tarjoukset, hankintapäätös ja hankintaa koskeva sopimus merkitään samalle diaarinumerolle yhtenä asiana. Näin ei ole Valvirassa kuitenkaan menetelty. Valtion hankintakäsikirjassa (6/2007, s. 108) todetaan, että hankintaan kuuluvat alkuperäiset asiakirjat säilytetään hankintakohtaisesti yhdistettynä 10 vuoden ajan laskettuna sen vuoden päättymisestä, jona tilaus on tehty. Tältä osin voidaan todeta, että Valviran arkistonmuodos-

² Muun muassa seuraavien hankintojen asiakirjat puuttuivat arkistosta: Accenture (tilaajasopimus 3.4.2007 ja 4.2.2008), SL Systems (hankintapäätös), Datawell Oy (sopimus), 3 Step IT Oy (hankintapäätös), Receptum Oy (hankintapäätös ja sopimus), Broadview Oy (hankintapäätös ja sopimus), FC Sovelto Oy (hankintapäätös ja sopimus), MSG Software Oy (hankintapäätös ja sopimus, STM tehnyt alkuperäisen hankinnan), Avenue Oy (hankintapäätös ja sopimus), Delta Piktori Oy (hankintapäätös), Reaktor Innovation Oy (hankintapäätös), SilverPlanet Oy (hankintapäätös), osa Accenturen kanssa tehdyistä tilaajasopimuksista.

tussuunnitelma ei vastaa sopimuksien säilytyksen osalta valtion hankintakäsikirjan ohjetta. Hankintakäsikirjan mukaan tarjousten diaarisointi on tehtävä viimeistään avauspöytäkirjan valmistuttua. Näin Valvirassa ei ole kaikissa tapauksissa menetelty. Arkistonmuodostussuunnitelman mukaan hankinta-asiakirja-aineiston arkistoinnin vastuuhenkilöinä toimivat viraston ylijohtaja ja apulaisjohtaja. Tarkastuksen perusteella Valvira ei ole noudattanut kaikilta osin asiakirjahallinnossaan hankinta-asiakirjojen säilytyksessä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) 18 §:ssä säädettyä hyvää tiedonhallintatapaa siten, että sen toiminnassa syntyvä asiakirja-aineisto olisi säilytetty asianmukaisesti helposti löydettävässä muodossa.

Valvira on investoinut asianhallintajärjestelmäänsä vuodesta 2005 lähtien yhteensä noin 43 000 euroa sekä hankkinut Accenturelta arkistonmuodostussuunnitelman laadintaan konsultointiapua, jonka kokonaiskustannukset ovat olleet noin 32 800 euroa.

Tarkastuksen yhteydessä Valvira toimitti arkistostaan epähuomiossa alkuperäisiä asiakirjoja tarkastusvirastolle.³ Tältä osin voidaan kiinnittää huomiota asiakirjojen käsittelyn huolellisuuteen. Jos viranomaisen luovuttaa toiselle viranomaiselle asiakirjojen alkuperäiskappaleet, tulee siitä tehdä merkinnät asiakirjahallinnon rekistereihin. Näin ei kuitenkaan menetelty eikä Valvira huomannut alkuperäisen asiakirja-aineiston puuttumista. Asiakirjojen käsittely ei tapahtunut tältä osin arkistolain (831/1994) 15 §:n mukaisesti.

Pitkäaikaiset sopimukset

Terveydenhuollon oikeusturvakeskus on huolehtinut vuodesta 2001 lähtien terveydenhuollon ammattihenkilöiden keskusrekisterin (TERHIKKI) ylläpidosta. Aiemmin teknisestä ylläpidosta vastasi Stakes. TERHIKKI-rekisterin ylläpito-palvelut on hankittu Tieto Corporation Oyj:ltä (myöhemmin TietoEnator Oyj, nykyinen Tieto Oyj). TEO on tehnyt TietoEnatorin kanssa palvelusopimuksen TERHIKKI-järjestelmän ylläpidosta vuonna 2000 (2000/99097/1). Palvelusopimusta ei kilpailutettu tuolloin. Tämän jälkeen TEO on tehnyt uuden palvelusopimuksen TietoEnatorin kanssa vuonna 2007 (2007/3087/2) ilman kilpailutusta. Samanlaista menettelyä on käytetty myös yksityisten palvelutarjoajien rekisterin (Ysteri) kehittämisessä ja ylläpidossa sekä TEO:n kotisivujen ylläpidossa. Palvelusopimuksista ei ole tehty hankintapäätöksiä eikä niitä ole kilpailutettu, vaikka hankintojen kokonaisarvo on ollut useita satoja tuhansia euroa. Valviran selvityksen (toimitettu tarkastusvirastoon 3.2.2009) mukaan "*hankintapäätökset/hankintamenettely on toteutettu todennäköisesti TEOssa kulloinkin noudatetun menettelytavan mukaisesti*".

Viimeisimmän merkittävän hankinnan TEO on tehnyt TietoEnatorilta vuoden 2008 syksyllä TERHIKKI-järjestelmää koskevaan palvelusopimukseen vedo-

³ Hankintapäätös: SilverPlanet Oy; hankintaa koskeva muistio: Delta Piktori Oy.

ten. Hankinnan kokonaisarvo on yli 200 000 euroa. Hankinta koski terveydenhuollon ammattivarmennejärjestelmän käyttöä koskevan attribuuttipalvelun kehittämistä. Selvityksen perusteella palvelu on kuitenkin sellainen, että se olisi pitänyt kilpailuttaa. Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksen (20.11.2008) mukaan varmennepalvelun ja attribuuttipalvelun kehittäminen toisistaan irrallaan mahdollistaa niiden kilpailuttamisen erillisinä palveluina. Ministeriön antaman selvityksen pohjalta voidaan kuitenkin todeta, että Valvira on hankkinut sekä varmennepalvelun Fujitsu Services Oy:ltä että attribuuttipalvelun TietoEnator Oy:ltä suorahankintoina, joista ei ole tehty asianmukaisia hankintapäätöksiä, jotka olisi perusteltu voimassa olevan lainsäädännön mukaisesti.

Hankintalain (aiemmin 1505/1992, nykyisin 348/2007) 2.1 §:n mukaan hankintayksiköiden on käytettävä hyväksi olemassa olevat kilpailuolosuhteet.⁴ Säännöksen johdosta ja valtion hankintakäsikirjan (6/2007) mukaan hankintasopimus voi olla voimassa toistaiseksi, kunhan siinä on mainittu irtisanomisaika. Sopimuksen voimassaolokausi pitää määritellä tapauskohtaisesti. Koska markkinatilanne muuttuu koko ajan, pitää sopimusta testauttaa aina määräajoin. Hankintalain 31.3 §:n mukaan puitejärjestely voi olla voimassa enintään neljä vuotta. Hankintakäsikirjan (s. 40) mukaan pitkäkestoisen sopimuksen kilpailuttamistarve ja sopimuskauden pituus tulee pääsääntöisesti ratkaista noin 3-4 vuoden välein. Pitkäkestoisissa sopimuksissa on otettava huomioon myös puitejärjestelyjä koskevat ajalliset rajoitteet, koska usein palvelusopimukset vastaavat tosiasiallisesti puitesopimuksia. Näin on myös Valviran ja TietoEnator Oy:n välisten palvelusopimusten osalta.

Viimeisin suorahankinta, jonka Valvira on tehnyt TietoEnatorilta attribuuttipalvelun toteuttamisesta, on toteutettu sosiaali- ja terveysministeriön linjausten vastaisesti. Ministeriön selvityksen (20.11.2008) perusteella Valviran olisi pitänyt ottaa attribuuttipalvelun kehittämisessä huomioon olemassa olevat kilpailuolosuhteet hankintalain mukaisesti. Valviran tarkastusraporttiluonnosta koskevan palautteen mukaan TERHIKKI-rekisterin kehittämiseen ja siihen liittyviin ratkaisuihin on vaikuttanut se, että rekisterin lähdekoodin omistaa Tieto Oy.

Sosiaali- ja terveysministeriö on rahoittanut attribuuttipalvelun rakentamista erillisrahoituksella kuitenkin huolehtimatta siitä, että myönnetty määräraha käytetään lainmukaisin menettelyin tehtyihin hankintoihin. Tätä voidaankin pitää ministeriön toiminnan kannalta puutteena ottaen huomioon, että sen tehtävänä on sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen sähköisestä käsittelystä annetun lain (159/2007) 20.1 §:n mukaan valtakunnallisten tietojärjestelmäpalvelujen hoidon ja toteuttamisen yleinen suunnittelu, ohjaus ja valvonta. Sosiaali- ja terveysministeriö on todennut tarkastusraporttiluonnosta koskevassa palautteessaan, että sillä ei ole mahdollisuuksia osallistua alaistensa laitosten

⁴ Aiemmin myös valtion hankinta-asetus (1416/1993) 2 §.

osalta sähköisten tietojärjestelmien kehittämisen ja toteutuksen päivittäisohjaukseen.

Terveydenhuollon oikeusturvakeskus on tehnyt pitkäaikaisia sopimuksia myös Fujitsu Services Oy:n kanssa. Sopimukset koskevat Fujitsun konesalipalveluita, verkkolaitteiden huoltoa ja verkkopalveluita. Esimerkiksi vuonna 2005 TEO on tehnyt IT-verkkoympäristöä koskevan suoramankinnan Fujitsulta. Hankintaa koskevassa muistiossa (päiväty 22.7.2005) suoramankintaa on perusteltu TEO:n toiminnan laajentamisella ja sen aikataulullisella kireydellä. TEO on hankkinut myös terveydenhuollon ammattivarmennepalvelun ilman kilpailutusta suoramankintana Fujitsu Services Oy:ltä vuoden 2007 lopussa.

TEO on hankkinut asianhallintajärjestelmän ja siihen liittyviä palveluita Documenta Oy:ltä (aiemmin JR-Systeemit Oy ja TJ Group Oy). Järjestelmä on hankittu alun perin toukokuussa 1993 JR-Systeemit Oy:ltä. Hankinta on tehty Stakesin tekemän sopimuksen perusteella. TEO teki vuonna 1996 uuden sopimuksen asianhallintajärjestelmänä käytetyn Dynastian hankinnasta, toimituksesta, kehittämisestä ja ylläpidosta. TEO hankki vuoden 2005 lopulla jälleen uuden version Dynasty-asianhallintajärjestelmästä, koska käytössä ollut versio oli hidas ja Documentan järjestelmälle tarjoama tuki oli päättymässä. TEO perusteli suoramankintaansa 18.10.2005 edellä mainituilla syillä. Kyseisestä hankinnasta ei ole tehty hankintapäätöstä eikä sopimusta, vaan uusi versio on hankittu tilausvahvistuksen perusteella.

Suoramankinnat

Valvira ei ole esittänyt hankintalain tai sitä aiempien voimassa olleiden säädösten mukaisia perusteluita kaikilta osin suoramankinnoilleen hankintoja tehtäessä vaan jälkikäteen tarkastuksen yhteydessä.⁵ Suoramankintoja ei voida perustella jälkikäteen, vaan niiden perusteet tulee ilmetä kustakin hankintapäätöksestä erikseen. Lisäksi Valviran eri selvityksissä ja hankintamuistioissa mainitsema kiire tai lainsäädännössä asetettu noin neljän vuoden määräaika varmennepalvelun saattamiseksi valtakunnalliseen käyttöön eivät voi olla perusteina näinkin suurien hankintojen kilpailuttamatta jättämiselle erityisesti tilanteessa, jossa toimialalla on kilpaillut markkinat. Hankintojen kiireellisyys on johtunut puutteellisesta hankintojen ja toiminnan suunnittelusta, mihin Valviralla sekä myös virastoa ohjaavalla ministeriöllä on ollut pääosin eri yhteyksissä mahdollisuus vaikuttaa. Myöskään Valviran ja ministeriön selvityksissään ja lausunnoissaan (mm. STM/3982/2008, 13.2.2009, TEO 25.1.2008, Valvira 6116/00/002/08, 21.1.2009) mainitsema peruste terveydenhuollon ammattivarmennepalvelun pilotti- tai kehityshankkeesta ja siinä toteutettavista järjestelmäkehitystehtävistä ei voi tulla kyseeseen suoramankintojen tekemiselle tässä tapauksessa, koska tavoitteena on toteuttaa tuotantokäyttöön tuleva lain vaatimukset täyttävä uusi tietojärjestelmäkokonaisuus.

⁵ Ainakin hankinnat FC Sovelto Oy:ltä, Reaktor Innovation Oy:ltä, Broadview Oy:ltä, TietoEnatorilta hankittu attri-
buuttipalvelu ja Mainostoimisto Avenue Oy:ltä.

Tietohallinnon vähäinen resursointi ja huono suunnittelu eivät voi olla perusteina suorahankintoja koskevissa Valviran/TEO:n laatimissa muistioissa mainituille kiireille. Muun muassa valtion hankinta-asetuksen (1416/1993) 4 §:n 4 kohdan mukaan suorahankinnan perusteena voi olla hankintayksiköstä johtumaton poikkeuksellinen kiire. Sama todetaan myös TEO:n hankintatoimea koskeneessa sosiaali- ja terveysministeriön vuonna 2004 antamassa ohjeessa ja vuonna 2008 uudistetussa hankintaohjeessa.

Eräisiin konsultointihankintoihin liittyvät havainnot

Terveydenhuollon oikeusturvakeskus teki 17.2.2006 hankintapäätöksen strategista kehittämiskumppanuutta koskien. Hankintapäätöksellään TEO valitsi kehittämiskumppanikseen Net Effect Oy:n. Niin ikään samaan hankintaan liittyen Terveydenhuollon oikeusturvakeskus teki 6.3.2006 hankintapäätöksen koskien strategista kehittämiskumppanuutta. Hankintapäätöksen perusteella TEO teki Accenture Oy:n kanssa 13.3.2006 asiaa koskevan puitesopimuksen, jonka perusteella TEO on tehnyt tilaajasopimuksia toimittajan kanssa 16.3.2006, 27.9.2006, 19.10.2006, 9.11.2006, 26.1.2007, 25.3.2007, 3.4.2007, 4.7.2007, 28.8.2007, 24.9.2007, 2.10.2007 sekä 4.2.2008. Puitesopimus uusittiin 28.12.2007 ja se koski vuotta 2008.

Net Effectiltä tehdyt puitesopimuksen mukaiset hankinnat ovat olleet noin 17 000 euroa. Toimeksianto koski TEO:n organisaation kehittämishanketta. Lisäksi Net Effectillä on teetetty TEO:n toimintojen alueellistamisesta selvitys, joka hankittiin erikseen omana hankintana marraskuussa 2005. Hankinta suoritettiin asianmukaisesti kilpailutuksena, johon osallistui neljä konsulttiyritystä.

Puitesopimuksen ja sitä koskevien tilaajasopimusten perusteella TEO on hankkinut Accenturelta palveluita seuraavien toimeksiantojen (tilaajasopimusten perusteella) perusteella (ilman alv):

- Tilaaajasopimus 16.3.2006: Yksityisten palvelutuottajien rekisterin selvitys, jonka sopimuksen mukaiset kokonaiskustannukset olivat 14 600 euroa;
- Tilaaajasopimukset 27.9.2006, 19.10.2006 ja 9.11.2006: TEO:n prosessien kuvaaminen, jonka kokonaiskustannukset sopimusten mukaan olivat noin 43 175 euroa;
- Tilaaajasopimus 26.1.2007: TEO:n henkilöstöstrategian, arkistonmuodostussuunnitelman, verkkopalvelumäärittelyjen sekä tietohallintostrategian tuottaminen. Sopimuksen mukaiset kokonaiskustannukset olivat 110 000 euroa;
- Tilaaajasopimus 25.3.2007: TEO:n ylimmän johdon kaksipäiväinen työpaja, jossa käsiteltiin TEO:n toiminnan kriittisiä asioita, jonka sopimuksen mukaiset kokonaiskustannukset olivat 21 590 euroa;

- Tilaajasopimus 3.4.2007: TEO:n tietohallintostrategiaan vaadittavien haastattelujen toteuttamisen, kriittisten tietovarastojen kuvaamisen, verkkopalvelun teknologiaratkaisun valinnan sekä arkistonmuodostussuunnitelman laadinnan tilaajasopimuksen arvo oli 41 305 euroa;
- Tilaajasopimus 4.7.2007: TEO:n toimintamallin ja organisoinnin muutos, mikä sisälsi muutoksen hallintaa, viestintää, koulutusta, osaamiskartoitusta, suorituskyvyn mittareiden laadintaa ja palkitsemisrakenteiden päivittämistä. Toimeksiannon sopimuksen mukaiset kokonaiskustannukset olivat 53 500 euroa;
- Tilaajasopimus 28.8.2007: Teo.fi-sivuston uusiminen, minkä sopimuksen mukaiset kokonaiskustannukset olivat 153 000 euroa;
- Tilaajasopimus 24.9.2007: Talousohjauksen valmiuksien rakentaminen, jonka sopimuksen mukaiset kustannukset olivat 18 600 euroa;
- Tilaajasopimus 2.10.2007: Extranet-ratkaisun toteuttamisen sopimuksen mukaiset kustannukset olivat 30 540 euroa;
- Tilaajasopimus 4.2.2008: TEO:n verkkopalvelun pienkehitystehtävien sopimuksen mukaiset kustannukset olivat 49 200 euroa

Kokonaisuudessaan tehtyjen sopimuksien arvo oli arvonlisäveroineen noin 653 300 euroa. Suoritetun tositetarkastuksen perusteella Accenture Oy on laskuttanut Terveystieteiden tutkimuskeskusta seuraavista toimeksiannoista (sis alv):

- Verkkopalveluiden kehittäminen 222 008 euroa;
- Projekti ja hankehallinta sekä hankesuunnitelma 132 264 euroa;
- Johdon työn ohjaus 49 181 euroa;
- Muutoksen tuki 66 217 euroa;
- Tietohallintostrategia 12 884 euroa;
- Henkilöstöstrategia 47 370 euroa;
- Tietovarastojen määrittely 12 169 euroa;
- Prosessien kehitys 28 190 euroa;
- Arkistonmuodostussuunnitelman laadinta 32 794 euroa;
- Ysteri-rekisteri 19 451 euroa;
- Talousohjaus 22 692 euroa;
- Talous- ja henkilöstöhallinnon kehittäminen 12 169 euroa;
- Muut kustannukset 733 euroa;
- Valviran sivuston kehittäminen Teo.fi -sivuston pohjalta 46 468 euroa.

Lisäksi yhden tarkastetun laskun (4100012222), jonka summa oli 22 174 euroa, perustetta ei ilmennyt laskusta. Yhteensä Accenture Oy on laskuttanut toimeksiannoistaan noin 727 000 euroa (sis. alv.). Kustannukset ovat siten tilaussopimukseen nähden noin 74 000 euroa suuremmat. Valviran mukaan eroa selittää osaltaan se, että yhden toimeksiannon laskutus toteutettiin toteumaperusteisesti. Huomiota toimeksiantojen kustannuksissa voidaan kiinnittää erittelemättömiin suuriin projekti- ja hankehallinnan laskutettuihin kustannuksiin, jotka ovat noin 18 prosenttia kokonaiskustannuksista.

VALTIONTALOUDEN TARKASTUSVIRASTO

Terveydenhuollon oikeusturvakeskus uudisti kotisivunsa vuonna 2007 ja ne julkaistiin vuonna 2008. Kotisivujen kehittämiskustannukset konsulttipalveluostoina ovat muodostuneet kohtuuttoman suuriksi. Kokonaiskustannukset ilman TEO:n oman henkilöstön työpanosta olivat noin 222 000 euroa, joka ei sisällä SharePoint-julkaisujärjestelmän hankintakustannuksia, jotka olivat noin 52 500 euroa. Valviran (sähköpostiviesti 4.6.2009) mukaan hankinta perustui Hanselin puitejärjestelyihin ja hankinnasta ei ole tehty hankintapäätöstä. Julkaisujärjestelmän TEO hankki Fujitsu Services Oy:ltä. Siten TEO:n kotisivujen toteutus tuli maksamaan noin 275 000 euroa. Valviran mukaan kustannuksia nosti muun muassa se, että konsultit joutuivat tallentamaan sivustojen tietosisältöjä TEO:n henkilöstön sijaan, koska tietosisällön tallentaminen julkaisujärjestelmään oli hankalaa.

TEO:n uusitut kotisivut olivat käytössä ainoastaan vuoden, koska Sosiaali- ja terveydenhuollon tuotevalvontakeskuksen ja TEO:n yhdistämisen seurauksena kotisivut piti uudistaa vuoden 2009 alkuun mennessä. Valviran kotisivujen suunnittelu ja toteutus hankittiin Aisti Medialab Oy:ltä ja se tehtiin eri julkaisujärjestelmällä kuin Accenturen toteuttamat kotisivut. Aisti Medialab Oy:ltä tehtyä hankintaa ei kilpailutettu. Valvira perusteli hankintapäätöksissään suora-hankintojaan kiireellisellä aikataululla. Valviran selvityksen (19.3.2009) mukaan aikataulusyistä johtuen graafisesta ilmeestä ja käytettävyydestä pyydettiin tarjous yhdeltä toimittajalta. Valviran mukaan aivan verkkosivujen pystyttämisen loppuvaiheessa työssä tuli sellaisia teknisiä haasteita, joita Valviran omat ja ulkopuoliset tietotekniikka-asiantuntijat eivät pystyneet ratkaisemaan sellaisessa aikataulussa, että uudet sivut olisi saatu avattua vuoden 2009 alussa. Tästä syystä Valvira pyysi Aisti Medialabilta tarjouksen kotisivujen toteutuksesta. Valviran mukaan edullisen hinnan lisäksi Aisti Medialabin valintaan vaikutti myös se, että tehdessään käytettävyydestä Valviralle aiotuista sivuista, oli Aisti Medialab joutunut perehtymään Valviran koko sivuston sisältöön melko perusteellisesti. Valviran kotisivujen toteutus maksoi Aisti Medialabilta hankittuna yhteensä 15 040 euroa (ei sis. alv). Hankinta ylitti kokonaisuudessaan verottomana kansallisen kynnsarvon. Valvira oli jakanut hankinnan kahteen osaan ja tehnyt hankintansa Aisti Medialab Oy:ltä kynnsarvon alittavina hankintoina. Lisäksi ennen Aisti Medialabilta tehtyä hankintaa Valvira oli maksanut Accenturelle yhteensä noin 46 500 euroa ja FC Sovelto Oyj:lle 17 177 euroa Valviran sivuston kehittämisestä Microsoft Office SharePoint Server 2007 -julkaisujärjestelmän avulla, joka ei kuitenkaan teknisten syiden vuoksi onnistunut. Siten julkaisematta jääneen sivuston kehittämiskustannukset olivat 63 677 euroa ostopalveluiden osalta.

Tarkastuksessa muodostuneen käsityksen perusteella Valviran Aisti Medialabilta tekemä suora-hankinta on ongelmallinen hankintalakiin ja valtion hankintakäsikirjan ohjeisiin nähden, koska hankinta oli jaettu osiin. Valtion hankintakäsikirjan (6/2007, s. 113) mukaan pääsääntönä on, että omana hankintana toteutettavat pienhankinnat kilpailutetaan ja että pienhankinnoissa on noudatetta-

va tarjoajien tasapuolisen ja syrjimättömän kohtelun sekä suhteellisuuden ja avoimuuden yleisiä periaatteita. Hankintakäsikirjassa todetaan lisäksi, että hankintojen jakaminen osiin kansallisen kynnsarvon alittamiseksi on ehdottomasti kielletty. Kielto perustuu hankintalain 20 §:n säännökseen. Toisaalta hankinnan jakamisen kahteen osaan on vaikuttanut www-sivujen toteutuksessa olleet tekniset vaikeudet sekä kiireen vuoksi huonosti suunniteltu toteutus, joiden vuoksi Valvira joutui tekemään lisähankinnan. Toisaalta organisaatioiden yhdistymisestä johtuvaa www-sivujen uudistamista ei olisi ollut välttämätöntä tehdä kiireisellä aikataululla, koska www-sivuilla ei sinällään ole ollut merkitystä organisaatioiden yhdistämiseen ja toiminnan aloittamiseen 1.1.2009.

Valviran uusien kotisivujen tuottamisesta aiheutuneet kustannukset ovat alle 10 prosenttia TEO:n Accenturella teettämien kotisivujen kustannuksiin verrattuna. TEO:n olisikin pitänyt kilpailuttaa aiemmin toteutettujen kotisivujen tekeminen, jotta ne olisi pysytty tuottamaan kokonaistaloudellisesti edullisella tavalla ja että valittu toteutusteknologia olisi ollut käyttökelpoinen myös vuotta myöhemmin sivustoa jälleen uudistettaessa virastojen yhdistymisen vuoksi. TEO toimi siten kotisivujen toteutuksessa hankintalain 2.1 §:n vastaisesti hyödyntämättä olemassa olevia kilpailuolosuhteita. Lisäksi TEO:n strategista kumppanuutta koskevassa tarjouspyynnössä (214/02/020/06, 18.1.2006) ei ole mainittu viraston kotisivujen tekemistä. Kotisivujen toteutusta ei voida pitää tarjouspyynnössä mainittuna strategiaa ja prosesseja tukevien tietojärjestelmien kehittämisen piiriin kuuluvana. Lisäksi tarjouspyyntö on ollut tältä osin liian yleisellä tasolla oleva, koska siinä ei ole eritelty hankintakohteita tarkemmin.

Terveydenhuollon oikeusturvakeskuksen vuosina 2006–2007 tehtyyn organisaation uudistustyöhön laitettuja panostuksia henkilöstön kehittämiseksi voidaan pitää saadun selvityksen (16.4.2009/Valviran ylijohtaja) perusteella pääosin perusteltuina ja tuloksellisina. Muilta osin organisaatiomuutoksista johtuvien merkittävien konsultointipalvelujen ostopalvelukustannusten vaikutuksia ei pystytty tarkastuksessa arvioimaan, joskin niillä on ollut vaikutuksensa viraston kykyyn vastaanottaa uusia tehtäviä ja uusia resursseja. Kuitenkin organisaatiomuutoksien yhteydessä tehtävien hankintojen kustannusten arviointiin on kiinnitettävä olennaisesti enemmän huomiota kuin mitä Terveydenhuollon oikeusturvakeskuksessa tehtiin. Kiire ei voi olla perusteena syntyneille kustannuksille. Hankintayksikön on myös suoritettava tarkoituksenmukaisuusharkintaa tällaisissa tilanteissa ja arvioitava, millaisilla toimenpiteillä ja taloudellisilla panostuksilla päästään tavoiteltuihin tuloksiin kokonaistaloudellisesti edullisimmalla tavalla.

Valviran ylijohtajan selvityksen (16.4.2009) mukaan, kun TEO:n strategista ja operatiivista uudistusta toteutettiin vuosien 2006 ja 2007 aikana, niin tuolloin uudistustyön peruslinjaus oli, että viraston toiminta kasvaisi lähinnä valvontatyön lisääntymisen ja uusien normeihin perustuvien valvontatehtävien kautta. Lisäksi keväällä 2005 tehdyn viraston ensimmäisen työilmapiiriä koskevan kyselyn tulokset olivat huonot. Terveydenhuollon oikeusturvakeskuksessa oli

vuonna 2005 sairauspoissaoloja 17,2 päivää henkilötyövuotta kohden. Tehtyjen toimenpiteiden seurauksena vuonna 2007 sairauspoissaolot olivat laskeneet 5,2 päivään henkilötyövuotta kohden. Myös keväällä 2007 toteutetun viraston toisen työilmapiirikyselyn tulokset olivat merkittävästi parantuneet aiemmasta.

Tarkastuksessa kiinnitettiin huomiota myös Valviran tekemään tietohallintostrategiaa koskevan hankinnan asiakirjoihin. Tarkastuskäynnillä 22.1.2009 ei kyseistä hankintaa koskevia asiakirjoja löytynyt Valviran arkistosta. Valvira toimitti asiakirjat myöhemmin. Pyydetyistä hankinta-asiakirjoista hankintapäätös toimitettiin alkuperäiskappaletta muistuttavana ilman diaarimerkintöjä olevana asiakirjana, jossa oli Valviran ylijohdajan ja tietojohdajan allekirjoitukset. Asiakirjan aitoutta oli syytä tällä perusteella epäillä, mistä syystä Valviran arkistoon tehtiin uusi tarkastuskäynti 10.2.2009. Tarkastuskäynnillä Valviran arkistosta esitettiin hankintapäätöksestä kopiokappale, joka voitiin silmämääräisesti todeta olevan eri kuin tarkastusvirastolle toimitettu kappale. Valviran ylijohdajan mukaan alun perin hankintapäätösasiakirjoja ei allekirjoitettu kuin yksi arkistokappale, joka diaroitiin STTV:n arkistoon ja siitä otettiin tuolloin valokopio TEO:n arkistoon. Kuitenkaan tarkastuskäynnillä 22.1.2009 ei ylijohdajan mainitsemaa kopiotakaan löytynyt arkistosta. Tarkastusvirastolle toimitettu hankintapäätösasiakirja allekirjoitettiin Valviran ylijohdajan mukaan (sähköpostiviesti 23.2.2009) Valviran johtoryhmän kokouksen yhteydessä 2.2.2009. Asiakirjasta ei ilmennyt, että kyseinen asiakirja oli tehty myöhemmin, vaan kyseinen asiakirja oli päivätty 2.7.2008, kuten alkuperäisenkin hankintapäätösasiakirja.

Ysteri-rekisteri

Yksityisten palveluntarjoajien rekisteri (Ysteri) siirtyi sosiaali- ja terveysministeriöltä Terveydenhuollon oikeusturvakeskuksen hoidettavaksi vuonna 2006. Tarkastuksessa ilmeni, että TEO on teettänyt vuonna 2006 Ysteri-rekisteristä arvioinnin Accenturella. Konsulttien tekemän arvioinnin mukaan Ysteri-järjestelmän jatkokehitykseen liittyy merkittäviä epävarmuustekijöitä ja riskejä, jotka aiheutuvat vaatimusmäärittelyn, käyttöönnoton ja ylläpidon suunnitelmien puutteellisuudesta, toiminnallisuusaukoista, testauksen puutteellisuudesta ja käytettävyysongelmista. Arvioinnin mukaan järjestelmän dokumentointi oli puutteellista. Arvioinnissa todetaan muun muassa, että

- Vaatimusmäärittelystä ei ole tarkkaa, kaikilta osin hyväksyttyä versiota
- Prosesseja ja asianhallinnan toimintatapamalleja ei ole kuvattu ja hyväksytty yhteisesti
- Käyttöliittymässä on toiminnallisia puutteita ja se toimii osin epäloogisesti
- Systeemitestausta ei ole suoritettu tuotantoon vietävää järjestelmäversiota vasten
- Hyväksymistestausta ei ole suunniteltu ja toteutettu

VALTIONTALouden TARKASTUSVIRASTO

- Tietojen konversiota ei ole suunniteltu ja toteutettu
- Ohjeistusta ja sovelluksen help-toiminnallisuuden sisältöä ei ole laadittu
- Järjestelmän saatavuusvaatimuksia ei ole määritelty
- Käyttäjien koulutusta ei ole järjestetty
- Avoimen lähdekoodin komponenttien lisenssiehtoja ei ole dokumentoitu
- Tietomallin dokumentointi ei ole ajan tasalla ja tietomalli ei noudata SÄHKE-määrittelyä
- Suorituskykyvaatimuksia ei määritelty ja suorituskykytestausta ei ole tehty hyväksytyillä vaatimuksilla
- Järjestelmässä ei ole arkistointia
- Järjestelmän tekninen dokumentaatio ei ole ajan tasalla
- Lokin hallinnointia ja käyttöliittymää ei ole määritelty
- Tietoturva-auditointia ei ole tehty ja järjestelmän tietoturva ei ole todennettavissa
- Järjestelmälle ei ole luotu rekisteriselostetta

Sosiaali- ja terveysministeriö on tilinpäätös ja toimintakertomuksessaan (s. 22) vuodelta 2005 esittänyt, että Ysteri-rekisteri on kyseisenä vuonna toteutunut. Sosiaali- ja terveysministeriön tarkastusraporttiluonnoksesta antaman palautteen mukaan toimintakertomuksessa oleva ilmaus on epätarkka ja sillä on tarkoitettu lainsäädännön valmistumista eikä itse rekisterin valmistumista. Ministeriö toteaa palautteessaan, että se pyrki mahdollisuuksiensa mukaan saamaan rekisterin tuotantokäyttöön vuoden 2006 alusta, jolloin rekisterin mahdollistava laki tuli voimaan. TEO:n sekä sosiaali- ja terveysministeriön välisessä 12.12.2005 päivätyssä tulossopimuksessa todetaan kuitenkin seuraavaa: *"TEO ylläpitää vuoden 2006 alusta käyttöön otettavaa sosiaali- ja terveydenhuollon yksityisten palvelunantajien rekisteriä sekä edelleen kehittää sitä sen käyttövalmiuden varmistamiseksi. (Siirtymävaihetta edeltäen pidetään kokous, jossa todetaan, missä vaiheessa rekisteri on. Raportoidaan mahdolliset toimittajan STM:lle kohdistamat vaatimukset.)"* Lisäksi tulossopimuksessa on varauduttu yhden atk-asiantuntijan viran perustamiseen Ysteri-rekisterin ylläpito- ja käytön tukitehtäviin. Tulossopimuksen perusteella ministeriö on luovuttanut TEO:lle tuotantovalmiin sovelluksen, vaikka konsulttiselvityksen sekä Valviran johdon tarkastuksen yhteydessä ilmaiseman käsityksen mukaan Ysteri-rekisteri oli keskeneräinen vuoden 2006 alussa.

Konsulttiselvityksen ja Valviran tarkastuksen yhteydessä antamien tietojen perusteella voidaan todeta, että sosiaali- ja terveysministeriö ei ole antanut vuoden 2005 toimintakertomuksessaan oikeaa kuvaa Ysteri-rekisterin tilasta. TEO on käyttänyt Ysteri-järjestelmän ylläpitoon vuosina 2007–2008 yhteensä noin 65 000 euroa. Valviran mukaan se aikoo käynnistää Ysteri-järjestelmän vaatimismäärittelyn ja uudelleen toteutuksen vuoden 2009 aikana.

Ysteri-rekisterin kehittämiseksi sosiaali- ja terveysministeriö teki määrärahan irrotuspäätökset sosiaali- ja terveydenhuollon tietoteknologiämäärärahasta seuraavasti: 18.3.2003 160 000 euroa, 23.1.2004 20 000 euroa, 3.3.2004 70 000 euroa ja 6.10.2005 30 000 euroa eli yhteensä 280 000 euroa. Määrärahasta maksettiin rekisterin määrittely- ja toteuttamiskulut sekä Terveydenhuollon oikeusturvakeskukselle rekisterin toteuttamiseen osallistumisesta aiheutuvia kuluja. Lisäksi sosiaali- ja terveysministeriön käyttöön irrotettiin rekisterinhankkeen toteuttamisen toimeenpanoon 54 000 euroa. Jonkin verran rekisterin uudistamisesta aiheutuvia menoja on maksettu sosiaali- ja terveysministeriön toimintamomentilta. Sosiaali- ja terveysministeriö maksoi Ysteri-rekisterin toteuttajalle MSG Software Oy:lle järjestelmän kehittämisestä yhteensä 152 269,90 euroa (sis alv).

Valvira on tarkastusraporttiluonnosta koskevassa palautteessaan todennut, että sosiaali- ja terveysministeriön ja MSG Softwaren tekemän sopimuksen perusteella Ysteri-rekisterin lähdekoodi on toimittajan omistuksessa. Niin ikään Valvira toteaa, että Ysteri-rekisteri ei ole ollut missään vaiheessa toimiva, joten Valvirassa on käynnistetty uuden rekisterin rakentaminen. Kaiken kaikkiaan Ysteri-rekisterin kehittämiskustannukset ovat olleet yli 200 000 euroa ilman, että rekisteriä on saatu toimivaksi.

Yhteenveto hankintaohjeistuksen noudattamisesta

Sosiaali- ja terveysministeriö laati vuonna 2004 ensimmäisen hankintaohjeensa (8/02/2004), joka koski myös Terveydenhuollon oikeusturvakeskusta. Vuoden 2004 hankintaohjeen mukaan alle 3 000 euron hankinnat voidaan tehdä ilman tarjouskilpailua. Ohjeen mukaan kynnysarvon alittavissa hankinnoista ilmoitetaan avoimesti tai pyydetään tarjouksia vähintään viideltä toimittajalta ja alle 10 000 euron hankinnoissa vähintään kolmelta toimittajalta. Hankintaohjeen mukaan suorahankinta on mahdollista vain tietyissä poikkeustapauksissa ja se tulee perustella. Ohjeen mukaan suorahankinta on mahdollinen hankinnan vähäisestä arvosta johtuen tai suoran neuvottelumenettelyn edellytysten täytyessä hankinta-asetuksen (380/1998) mukaisesti. Hankintaohjeen mukaan hankinnasta on laadittava varainkäytön suunnitelma, jossa on otettava huomioon hankinnan arvo, tarkoitukseen käytettävissä olevat varat, hankinnasta mahdollisesti aiheutuvat jatkuvat huolto-, ylläpito ja vastaavat kulut. Hankintaohjeessa myös todetaan, että ennen kilpailuttamista tulee etukäteen kartoittaa markkinoilla olevia tuotteita ja palveluita. Niin ikään hankintaohjeessa edellytetään, että hankintayksikön tulee suunnitella tulevat hankintansa ja niiden aikataulu hyvässä ajoin. Hankintaohjeessa on myös todettu, että hankintoja ei saa keinotekoisesti jakaa pienempiin osiin. Hankintaohjeessa todetaan myös yksikäsitteisesti, että hankinnan kiireellisyys ei voi olla perusteena suorahankinnalle sellaisissa tilanteissa, joissa hankinnan suunnittelua ei ole aloitettu ajoissa tai siitä, että hankintalainsäädäntö ei ole ollut tiedossa.

Sosiaali- ja terveysministeriö on antanut vuoden 2008 alussa uuden hankintaohjeen. Hankintaohjeessa todetaan muun ohella, että

- hankinnoista on tehtävä kirjallinen sopimus;
- hankintojen toteuttamista on valvottava;
- hankintatoiminnan tulee pohjautua huolelliseen suunnitteluun. Hankintojen suunnittelu on osa hankintayksikön toiminnan ja talouden suunnittelua;
- hankintayksiköiden olisi hyvä vuosittain laatia hankintasuunnitelmat, joista löytyy keskeinen hankintojen toteuttamisessa tarvittava tietous, jotta samaan tuoteryhmään kuuluvat hankintatarpeet voidaan yhdistää ja luoda perusta vuosi- tai puitesopimushankintojen kilpailuttamiselle;
- hankintaa ei saa pilkkoa eli jakaa eriin, osittaa tai laskea hankinnan arvoa poikkeuksellisin menetelmin hankintalain säännösten välttämiseksi;
- suorahankinnan, neuvottelumenettelyn ja kilpailullisen neuvottelumenettelyn käyttö on perusteltava hankinnan käynnistämistä koskevassa asiakirjassa tai viimeistään hankintapäätöksessä.
- kiireellä tarkoitetaan hankintayksikölle ennalta arvaamattomista syistä aiheutunutta äärimmäistä kiirettä eli tilannetta, joka ei johdu hankintayksiköstä itsestään ja jota ei ole voitu kohtuudella ennakoida. Esi-merkkinä äärimmäisestä kiireestä voidaan mainita onnettomuus tai ennalta arvaamaton laitteen rikkoutuminen ja siitä johtuva varaosa- ja korjaustarve. Tavallisimmissa kiiretapauksissa voidaan käyttää myös neuvottelumenettelyä kansallisissa hankinnoissa tai nopeutettua neuvottelumenettelyä EU-hankinnoissa. Äärimmäisestä kiireestä ei ole kysymys silloin, kun hankintaan on ryhdytty niin myöhään, ettei sitä pystytä toteuttamaan ennen määrärahan käyttöön oikeuttavan ajankohdan päättymistä.

Suoritetun tarkastuksen perusteella edellä esitettyjä sosiaali- ja terveysministeriön vuonna 2004 antaman hankintaohjeen kohtia sekä vuonna 2008 annettua hankintaohjetta ei ole noudatettu olennaisilta osin Terveystieteiden tutkimuskeskuksen hankintatoimessa.

Kannanotot

Tarkastuksessa muodostuneen käsityksen perusteella Terveystieteiden tutkimuskeskuksen (nykyisen Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontaviraston, Valviran) konsultointi- ja tietojärjestelmähankintoja ei ole hoidettu toiminnallisesti ja taloudellisesti asianmukaisella tavalla. Osa hankinnoista on tehty ilman kilpailutusta toiminnan huonon suunnittelun vuoksi niin hankintalainsäädännön, valtion hankintakäsikirjan kuin sosiaali- ja terveysministeriön hankintaohjeen vastaisesti. Hankintojen kustannusarviointia ja -seurantaa ei ole tehty kaikilta osin asianmukaisesti. Kustannukset ovat nousseet joidenkin konsultointitehtävien toteutuksen osalta tarkoitukseensa tai lopputuloksiinsa nähden korkeiksi.

VALTIONTALOUDEN TARKASTUSVIRASTO

Edellä esitetyn perusteella Valtiontalouden tarkastusvirasto katsoo, että sosiaali- ja terveysministeriön on ryhdyttävä pikaisesti toimenpiteisiin saattaakseen Valviran hankintatoimen ja asiakirjahallinnon lainmukaiseksi sekä tietohallinnon toiminnan asianmukaiseksi. Tämä edellyttää Valviran johdon sitouttamista muutoksien toteutuksen aikatauluihin viraston ja ministeriön välisissä tulosneuvotteluissa. Lisäksi ministeriön tulee ryhtyä tekemään Valviralla olevien määrärahojen tarvearviointia, koska hankintoja on tehty taloudellisesti epäedullisella tavalla. Lisäksi ministeriön tulee edellyttää, että Valviran hankinnoista vastaavien toimijoiden julkisten hankintojen osaamista parannetaan systemaattisesti. Tarkastusvirasto tulee seuraamaan ministeriön ja Valviran tekemiä toimenpiteitä tiiviisti käynnissä olevan sosiaali- ja terveydenhuollon ICT-hankkeita koskevan tuloksellisuustarkastuksen yhteydessä.

Lisäksi tarkastusvirasto kiinnittää huomiota Valviran toimintatapaan, jolla se esitti tarkastuksen yhteydessä Valviran tietohallintostrategiaa koskevan hankintapäätöksen alkuperäisenä, vaikka kyseinen päätösasiakirja oli allekirjoitettu vasta jälkikäteen tarkastuksen aikana ja alkuperäinen asiakirja oli arkistoituna entisen Sosiaali- ja terveydenhuollon tuotevalvontakeskuksen arkistoon. Tämänlaatuinen toiminta sosiaali- ja terveydenhuollon valvontaviranomaiselta on omiaan vaarantamaan viranomaistoiminnan luottamuksen erityisesti toimialueella, jossa asiakirjojen alkuperäisyyden varmistaminen on sosiaali- ja terveydenhuollon asiakirjahallinnon lähtökohta.