

ЕВРОПЕЙСКА СМЕТНА ПАЛАТА
TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO
EVROPSKÝ ÚČETNÍ DVŮR
DEN EUROPÆISKE REVISIONSRET
EUROPÄISCHER RECHNUNGSHOF
EUROOPA KONTROLLIKODA
ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ ΣΥΝΕΔΡΙΟ
EUROPEAN COURT OF AUDITORS
COUR DES COMPTES EUROPÉENNE
CÚIRT INIÚCHÓIRÍ NA HEORPA



CORTE DEI CONTI EUROPEA
EIROPAS REVĪZIJAS PALĀTA
EUROPOS AUDITO RŪMAI

EURÓPAI SZÁMVEVŐSZÉK
IL-QORTI EWROPEA TA' L-AWDITURI
EUROPESE REKENKAMER
EUROPEJSKI TRYBUNAŁ OBRACHUNKOWY
TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU
CURTEA DE CONTURI EUROPEANĂ
EURÓPSKY DVOR AUDÍTOROV
EVROPSKO RAČUNSKO SODIŠČE
EUROOPAN TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIN
EUROPEISKA REVISIONSRÄTTEN

Kertomus Euroopan keskuspankin hallinnon tehokkuuden tarkastuksesta tilikaudelta 2007

sekä Euroopan keskuspankin vastaukset

SISÄLLYS

	Kohta
Lyhenteet	
Johdanto	1–4
Tarkastuksen sisältö ja lähestymistapa	5–9
Huomautukset	10–58
Oliko EKP:lla asianmukainen hallintorakenne tietotekniikkahankkeidensa hallinnoimiseksi?	10–28
Oliko EKP soveltanut monivuotista tietotekniikkastrategiaa, joka on yhdenmukainen sen yleisten organisaatiotavoitteiden ja -päämäärien kanssa?	11–13
Suunnitteliko EKP tietotekniikkahankkeisiin liittyvät toimensa vuosittain?	14–18
Valittiinko toteutettavat tietotekniikkahankkeet pätevin perustein?	19–21
Oliko tietotekniikkahankkeiden hallinnoimiseksi vahvistettu asianmukaiset menettelyt?	22–28
Sovellettiinko tietotekniikkahankkeiden hallinnointia varten luotua hallintorakennetta aiotulla tavalla?	29–58
Oliko yksittäisten hankkeiden suunnittelu asianmukaista?	30–35
Oliko hankkeita toteutettu asianmukaisesti?	36–39
Oliko hankkeiden seuranta asianmukaista?	40–42
Arvioitiinko toteutetut hankkeet hankkeen päättymisen jälkeen?	43–58
Päätelmät ja suositukset	59–68
Oliko EKP:lla asianmukainen hallintorakenne tietotekniikkahankkeidensa hallinnoimiseksi?	59–63
Sovellettiinko tietotekniikkahankkeiden hallinnoimiseen luotua hallintorakennetta aiotulla tavalla?	64–68
Liite – Euroopan tilintarkastustuomioistuimen tarkastamat hankkeet	

LYHENTEET

COBIT	Tiedon ja tietotekniikan valvontatavoitteet (COBIT-standardit)
EER	ECBLAN Eurotower -rakennuksen kunnostus
EKP	Euroopan keskuspankki
EKPJ	Euroopan keskuspankkijärjestelmä
MAU	Eurotower-rakennuksen tärkeimmät tietokonehuoneet käsittävän alueen kohentaminen
MDP	Markkinatietojen koonnelma
MPIDS	Rahapolitiikan täytäntöönpanon päätöksentekoon liittyvä tukijärjestelmä, <i>Monetary Policy Implementation Decision support System</i>
PMBOK	Hankehallinnointitiedot
POCP	Hankkeen organisointi- ja valvontamenettelyt, <i>Project Organisation and Control Procedures</i>
Target 2 SSP	<i>Target 2 Single Shared Platform</i> , T2S-ohjelma
TCERTO	Telekonferenssin, CoreNetin, ESCB-Netin laajentuminen Bulgariaan ja Romaniaan

JOHDANTO

1. Euroopan keskuspankki (EKP) ja kaikkien Euroopan unionin jäsenvaltioiden kansalliset keskuspankit muodostavat Euroopan keskuspankkijärjestelmän. Euroopan keskuspankkijärjestelmän ensisijaisena tavoitteena on pitää yllä hintatason vakautta. Lisäksi Euroopan keskuspankkijärjestelmä tukee yleistä talouspolitiikkaa unionissa myötävaikuttaakseen unionin tavoitteiden saavuttamiseen¹. Tässä tarkoituksessa EKP hoitaa perussäännössä² määritellyt tehtävät ja vastaa toimintansa hallinnoinnista ja varainhoidosta.
2. Tilintarkastustuomioistuimen toimittama Euroopan keskuspankin hallinnon tehokkuutta koskeva tarkastus perustuu Euroopan keskuspankkijärjestelmän ja Euroopan keskuspankin perussääntöä koskevan pöytäkirjan 27 artiklan 2 kohtaan³. Tarkastuksessa tutkittiin EKP:n tietotekniikkahankkeiden hallinnointia tilikausina 2007 ja 2008. Myös tilikauden 2009 ensimmäisellä neljänneksellä EKP:n käytännössä tapahtuneet muutokset otettiin huomioon.
3. EKP:n talousarvio on jaettu kahteen osaan: pankin juokseviin asioihin liittyviin tehtäviin (EKP:n toiminnallisten yksiköiden toimintamenot⁴) ja pankin

¹ Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 105 artiklan 1 kohta – nykyisin Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 127 artiklan 1 kohta.

² Euroopan keskuspankkijärjestelmän ja Euroopan keskuspankin perussääntö on perustamissopimuksen liitteenä oleva pöytäkirja.

³ Pöytäkirjan 27 artiklan 2 kohdan mukaan "sopimuksen 248 artiklan määräykset koskevat ainoastaan EKP:n hallinnon tehokkuuden arviointia". Euroopan keskuspankkia koskevat institutionaaliset määräykset sisältyvät EY:n perustamissopimuksen 112–115 artikloihin – nykyisin Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 283, 294, 134 ja 135 artiklat.

⁴ Euroopan keskuspankki on jaettu 17 toiminnalliseen yksikköön, jotka vastaavat keskuspankin tehtäväjakoa. Lukuun ottamatta johtokunnan neuvonantajia ja EKP:n edustustoa Washingtonissa, jokaista toiminnallista yksikköä johtaa ylemmän tason johtaja (pääjohtaja tai johtaja), joka raportoi johtokunnan jäsenelle.

kehittämiseen tähtääviin tehtäviin. Jälkimmäinen koostuu kahdesta pääasiallisesta toimintaryhmästä:

- i) hanketoiminnasta, joka koostuu keskeisistä EKP:n ja EKPJ:n hankkeista, muista hankkeista, pienimuotoisista kehitystoimista ja keskitetyistä tietotekniikkainvestoinneista
- ii) seteleihin liittyvästä toiminnasta, joka koostuu pääasiassa seteleiden tutkimuksesta ja kehittämisestä.

4. Tilikaudella 2007 EKP:n tietotekniikkaan⁵ liittyvien hankemenojen määrä oli noin 20 miljoonaa euroa, kun EKP:n kaikkiin hanketoimiin liittyvien menojen määrä oli yhteensä 31 miljoonaa euroa.

TARKASTUKSEN SISÄLTÖ JA LÄHESTYMISTAPA

5. Tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksen keskeisenä tavoitteena oli arvioida EKP:n tietotekniikkahankkeiden hallinnointia seuraavien tarkastuskysymysten perusteella:

- Oliko EKP:lla asianmukainen hallintorakenne tietotekniikkahankkeidensa hallinnoimiseksi?
- Sovellettiinko tietotekniikkahankkeiden hallinnoimiseksi luotua hallintorakennetta aiotulla tavalla?

6. Tarkastuksen yhteydessä arvioitiin EKP:n sääntöjä ja menettelyitä, joita sovelletaan tietotekniikkahankkeiden hallinnoinnin eri vaiheissa. Lisäksi tutkittiin näiden sääntöjen ja menettelyiden noudattamista.

7. EKP:n luoman hallintorakenteen arviointia varten tilintarkastustuomioistuin tutki kaikki tietotekniikkahankkeiden hallinnointiin liittyvät keskeiset asiakirjat ja

⁵ Nämä ovat EKP:n hankkeita, jotka edellyttävät tietotekniikkaresursseja ja joiden hankehallinnoinnista vastaavat sekä asianomainen toiminnallinen yksikkö että tietotekniikan pääosasto.

menettelyt. Hankkeen organisointi- ja valvontamenettelyt⁶ (*Project Organisation and Control Procedures*, POCP) on tärkein hankkeiden hallinnoinnissa käytetty asiakirja. Tietotekniikan hallintorakenteen asianmukaisuuden arvioinnissa otettiin huomioon lisäksi kansainvälisesti tunnustetut standardit ja paras käytäntö, kuten *Project Management Instituten* hankehallinnointitiedot (*Project Management Body of Knowledge*, PMBOK⁷) sekä *IT Governance Instituten* tiedon ja tietotekniikan valvontatavoitteet (*Control Objectives for Information and related Technology*, COBIT).

8. Tarkastuksen aikana tutkittiin yksityiskohtaisesti kuusi tietotekniikkahanketta, jotta voitiin saada selville, oliko sääntöjä ja menettelyitä noudatettu tarkoitettulla tavalla hanketasolla. Valittujen hankkeiden tarkastus perustui hankepäälliköiden, hanketiimien ja loppukäyttäjien haastatteluihin sekä hankeasiakirjojen tarkastamiseen.

9. Otoksen perustana käytettiin EKP:n budjettikohtaa ”keskeiset EKP:n hankkeet”. Tilikaudella 2007 budjettikohtaan sisältyi 16 keskeistä hanketta, joista 14 liittyi tietotekniikkaan. Valinta perustui seuraaviin kriteereihin:

i) hankkeen tyyppi, ii) hankkeen talousarvio ja iii) hankkeen toteutumisaste.

Liitteessä on esitetty yhteenvetona kuvaus kustakin hankkeesta sekä tiedot hankkeen kestosta ja menoista.

HUOMAUTUKSET

Oliko EKP:lla asianmukainen hallintorakenne tietotekniikkahankkeidensa hallinnoimiseksi?

10. Tarkastaessaan tietotekniikkahankkeiden hallintorakennetta tilintarkastustuomioistuin tutki, oliko EKP:

⁶ Asiakirjaa on päivitetty viimeksi vuonna 2006.

⁷ PMBOKissa vahvistetaan standardit ja ohjeet, joita pidetään laajalti parhaana käytäntönä ja jota myös EKP käyttää hankkeiden hallinnointimenettelyidensä standardina.

- soveltanut monivuotista tietotekniikkastrategiaa, joka oli yhdenmukainen sen yleisten organisaatiotavoitteiden ja -päämäärien kanssa
- suunnitellut tietotekniikkahankkeisiin liittyvät toimensa vaikuttavasti vuosittain
- käyttänyt päteviä perusteita valitessaan toteutettavia tietotekniikkahankkeita
- vahvistanut asianmukaiset menettelyt tietotekniikkahankkeidensa hallinnoimiseksi.

Oliko EKP soveltanut monivuotista tietotekniikkastrategiaa, joka on yhdenmukainen sen yleisten organisaatiotavoitteiden ja -päämäärien kanssa?

11. Jotta resurssien käyttö olisi vaikuttavaa, tarvitaan monivuotinen tietotekniikkastrategia, joka on yhdenmukainen yleisten organisaatiotavoitteiden ja -päämäärien kanssa. Strategia olisi laadittava siten, että se tarjoaa ohjeistusta tietotekniikkatoimien suunnittelua ja toteuttamista varten useiksi vuosiksi. Tällä tavoin tietotekniikkamenot pystytään määrittämään sopivan suuruiseksi ja keskittämään tarpeellisimmille aloille. Strategian olisi perustuttava tietotekniikkatarpeiden yleiseen arviointiin, jonka avulla voidaan tehdä perusteltuja päätöksiä siitä, mikä on toiminta-alojen tärkeysjärjestys.

12. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että EKP:llä ei ollut monivuotista tietotekniikkastrategiaa, jossa olisi määritelty ja esitelty keskuspankin strategiset päämäärät ja keskipitkän aikavälin tavoitteet tietotekniikan alalla. Lisäksi puuttui yleinen tietotekniikkatarpeita koskeva arvio, jolla asetetaan tärkeysjärjestykseen keskipitkän aikavälin toiminta-alat. Pääjohtajan kirjettä ja toiminnallisten yksiköiden strategisia ja toiminnallisia suuntaviivoja käytetään kuitenkin uusien tietotekniikkahankkeiden yksilöinnin perustana. Tämän jälkeen

hankkeet asetetaan tärkeysjärjestykseen hankekokonaisuuden vuosittaista päivittämistä varten (ks. kohdat 19–21).

13. Tietotekniikan pääosasto ja henkilöstöhallinnon, budjetoinnin ja organisaatiosuunnittelun pääosasto aloittivat vuonna 2008 EKP:n tietotekniikkatoimien strategisen tarkistamisen tiiviissä yhteistyössä EKP:n muiden toiminnallisten yksiköiden kanssa. Tarkistus ei ollut vielä valmis tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksen ajankohtaan mennessä (vuoden 2009 ensimmäinen neljännes). Tarkistuksen ensimmäisessä vaiheessa oli tarkoitus tarkastella yksityiskohtaisesti toiminnallisten yksiköiden päämääriä ja tavoitteita sekä yksilöidä näiden yksiköiden strategiset toimintavaatimukset, joka liittyvät uusiin tietotekniikkajärjestelmiin, hankkeisiin ja palveluihin seuraavan viiden vuoden aikana (2009–2013). Ensimmäinen vaihe saatiin päätökseen joulukuussa 2008. Sen tuloksena on tarkoitus laatia kaikki tietotekniikan pääosaston tehtävät (tietotekniikkahankkeet mukaan lukien) kattava tietotekniikkastrategia.

Suunnitteliko EKP tietotekniikkahankkeisiin liittyvät toimensa vuosittain?

14. Tietotekniikkahankkeiden vuosittaisen suunnittelusyklin edellytyksenä on laatia vuotuiset tavoitteet sekä määritellä toimet, jotka on näiden tavoitteiden saavuttamiseksi toteutettava, ja lisäksi vahvistaa keskeiset suoritusindikaattorit suoritusten mittaamiseksi.

15. Tietotekniikan pääosasto laati vuonna 2007 asiakirjan vuoden 2007 suurista strategisista ja toiminnallisista suuntaviivoista, jossa oli lueteltu joukko laajempia tavoitteita, joista osa liittyi tietotekniikkahankkeiden hallinnointiin⁸. Näitä ei kuitenkaan muunneltu tarkemmiksi erityistavoitteiksi ja -toimiksi eikä odotettuja tuloksia määritelty.

⁸ Esimerkiksi ydintoiminta-alojen ja tietotekniikan parempi yhteensovittaminen sekä siirtyminen hankekohtaisesta lähestymistavasta ohjelmakohtaiseen lähestymistapaan.

16. Vuonna 2008 tietotekniikan pääosasto laati kaksi suunnitteluasiakirjaa: vuoden 2008 korkean tason strategiset ja toiminnalliset suuntaviivat ja vuoden 2008 työohjelman. Ensin mainittu sisältää osaston, johon on koottu tietotekniikan pääosaston suurimmat haasteet vuonna 2008, sekä lisäksi katsauksen vuoden 2008 tavoitteista ja vuoden 2008 keskeiset suoritusindikaattorit. Eräät tavoitteista liittyivät tietotekniikkahankkeiden hallintaan⁹. Tavoitteiden saavuttamista oli tarkoitus mitata erityisillä määrällisesti ilmaistavissa olevilla keskeisillä suoritusindikaattoreilla, joiden tavoitearvot oli asetettu vuoden 2008 toiselle ja neljännelle neljännekselle.

17. Vuoden 2008 työohjelma oli yksityiskohtaisempi ja siinä määriteltiin ne odotetut toimet, jotka oli toteutettava kunkin tavoitteen saavuttamiseksi. Tämä oli parannus vuoden 2007 tilanteeseen ja lisäksi se oli myönteistä kehitystä, joka parantaa suunnitteluprosessin laatua. Tästä huolimatta kuitenkin huomattiin, että vuoden 2008 työohjelma sisälsi merkittävästi enemmän tavoitteita kuin edellä mainitut vuoden 2008 strategiset ja toiminnalliset suuntaviivat. Työohjelmaa ei ollut laadittu kehittämään edelleen suuntaviivoissa vahvistettuja tavoitteita eikä täsmentämään keinoja, joita olisi toteutettava niiden saavuttamiseksi, eikä myöskään lisäämään uusia tavoitteita.

18. Yksikään vuoden 2008 suunnitteluasiakirjoista ei ole lopulta riittävän yksityiskohtainen, jotta sitä voitaisiin käyttää vaikuttavana suunnitteluasiakirjana. Niissä ei myöskään ilmoiteta varoja, joita tarvitaan kunkin tavoitteen saavuttamiseksi ja kunkin valitun toimen toteuttamiseksi.

⁹ Esimerkiksi vahvistaa parhaat käytännöt hankkeiden toteuttamiseksi ja hallinnoimiseksi sekä toteuttaa tietotekniikkahankkeita vahvistettujen määrärahojen rajoissa, sovittua aikataulua ja laatua noudattaen ja käyttäjäystävällisesti.

Valittiinko toteutettavat tietotekniikkahankkeet pätevin perustein?

19. Kaikkien hankkeiden rahoittamiseen ei riitä joka vuosi resursseja. Sen vuoksi on valittava etusijalla olevat hankkeet, jotta käytettävissä olevat resurssit voidaan hyödyntää parhaalla mahdollisella tavalla.

20. Vuonna 2007 prosessi, jonka kuluessa hankkeet asetettiin tärkeysjärjestykseen ja valittiin toteutettaviksi, perustui kolmivuotiseen keskipitkän aikavälin hankekokonaisuussuunnitelmaan. EKP arvioi uudelleen joka vuosi kaikki hankkeet (käynnissä olevat, hankejärjestelmään jo rekisteröidyt mutta vielä käynnistämättömät ja äskettäin rekisteröidyt hankkeet) EKP:n yleisten tavoitteiden perusteella. Tätä keskipitkän aikavälin suunnitelmaa päivitetään kahdesti vuodessa äskettäin rekisteröityjen hankkeiden ja muiden tilanteessa tapahtuneiden muutosten huomioon ottamiseksi. Hankkeita arvioidaan esitettyjen toimintakaavioluonnosten ja niiden toteuttamiseen tarvittavien resurssien perusteella. Selkeitä kriteereitä hankkeiden tärkeysjärjestykseen asettamiseen ei ollut asetettu. Se heikensi hankkeiden puolueetonta valintaprosessia, mikä lisäsi riskiä siitä, ettei käytettävissä olevia resursseja hyödynnetä parhaalla mahdollisella tavalla.

21. Vuonna 2008 otettiin käyttöön parannettu menettely, jolla hankkeet asetetaan tärkeysjärjestykseen. Menettely käsittää kolme vaihetta¹⁰. Menettely koostuu kunkin alan¹¹ erityisarvioinneista, jonka jälkeen arvioinnit kootaan EKP:n tasolla. Vuonna 2008 perustettu tietotekniikkahankkeiden hallinnointijärjestelmä tarjoaa riittävästi tietoa päätöksenteon perustaksi.

¹⁰ Ensimmäinen vaihe: vakiomuotoiset kysymykset (22 muuttujaa), toinen vaihe: kokonaisuuden yleisarviointi; kolmas vaihe: kootut priorisointikriteerit EKP:n tasolla lopullista päätöksentekoa varten.

¹¹ Tietotekniikkahankkeiden osasto on jaettu viiteen alaan. Kukin ala on vastuussa EKP:n eri toiminnallisten yksiköiden käynnistämistä hankkeista.

Oliko tietotekniikkahankkeiden hallinnoimiseksi vahvistettu asianmukaiset menettelyt?

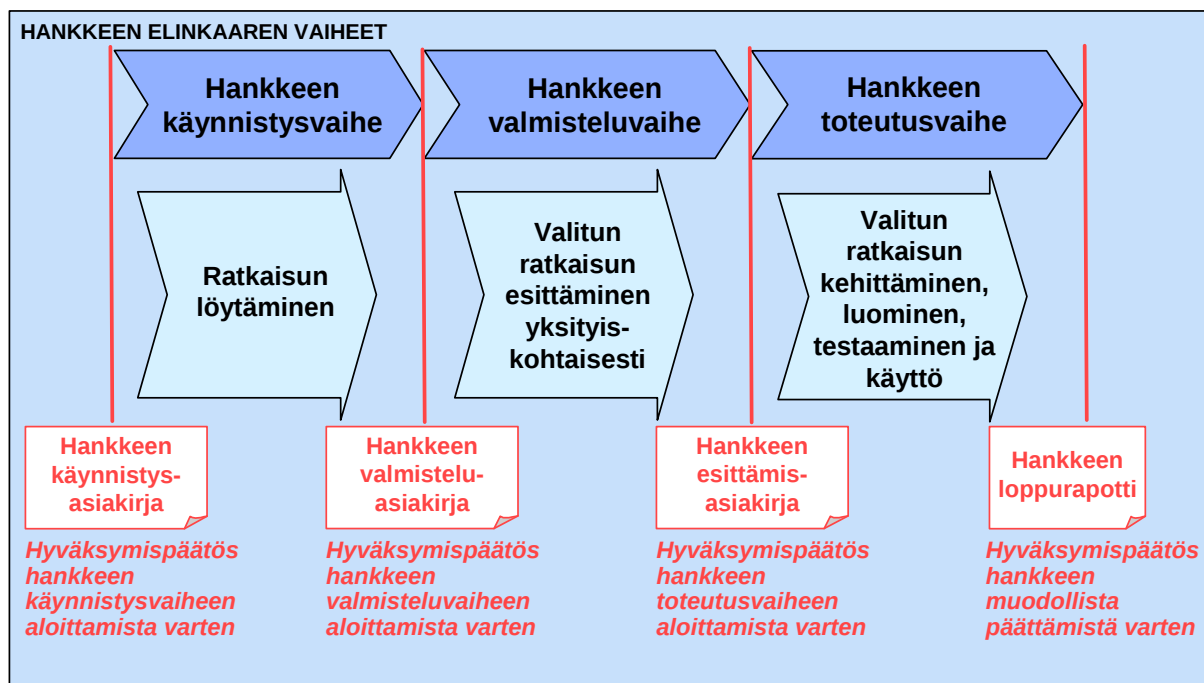
Tietotekniikkahankkeiden hallinnointimenettelyt

22. EKP laati hankkeen organisointi- ja valvontamenettelyjä käsittelevän asiakirjan (*Project Organisation and Control Procedures, POCP*), jota on noudatettava kaikkien hankkeiden, myös tietotekniikkahankkeiden, hallinnoinnissa¹². Asiakirja sisältää hankkeen yksityiskohtaisen määritelmän ja sen soveltamisalan. Siinä on määritelty myös hankkeita varten perustettavat organisaatorakenteet ja hankkeisiin osallistuvien tahojen tehtävät ja vastualueet.

23. Hankkeen organisointi- ja valvontamenettelyjä käsittelevän asiakirjan mukaisesti hankkeen elinkaari muodostaa rakenteen hankkeiden vaikuttavaa valvontaa varten siten, että hankkeen elinkaari jaetaan loogisiin vaiheisiin ja siinä asetetaan selkeät päätöksentekohetket (ks. **kaavio 1**). Asiakirjan vertailu hankehallinnointitietojen kanssa osoitti, että asiakirja oli pitkälti yhdenmukainen tämän parhaan käytännön kanssa. Hankkeen organisointi- ja valvontamenettelyjä voitaisiin parantaa seuraavalla kahdella alalla: sidosryhmien analysointi ja hankkeen vaikutuksen jälkiarviointi. Nykyiset puutteet ja niiden vaikutukset on esitetty yksityiskohtaisesti seuraavissa kohdissa.

¹² Hankkeen organisointi- ja valvontamenettelyä ei sovelleta pieniin tehtäviin; hankkeisiin, joita toteuttaa ainoastaan yksi EKP:n toiminnallinen yksikkö tai jotka eivät edellytä käyttöjärjestelmiä, tai tietotekniikan infrastruktuuritehtäviin, joiden testauksen määrä, innovaatioaste tai organisatorinen vaikutus on vähäinen tai jotka eivät luo uutta palvelua. Kaikki tilintarkastustuomioistuimen yksityiskohtaiseen tarkastukseen valitut hankkeet kuuluivat hankkeen organisointi- ja valvontamenettelyn soveltamisalaan.

Kaavio 1 – Hankkeen elinkaaren vaiheet



Lähde: Euroopan keskuspankki

24. Hankkeen organisointi- ja valvontamenettelyä koskevassa asiakirjassa ei vaadita sidosryhmien analysoinnin muodollista valmistelua ja dokumentointia. Tämän vuoksi hanketiimin ei tarvitse muodollisesti yksilöidä sidosryhmiä eikä määritellä niiden erityisiä hankevaatimuksia¹³. Kaikkien sidosryhmien ja niiden tarpeiden muodollisesti yksilöimättä jättäminen saattaa haitata hankkeen onnistumista. On syytä mainita, että tarkasteltujen hankkeiden kohdalla käyttäjien tarpeet oli otettu huomioon (ks. kohdat 33 ja 36).

25. Hankkeen tuloksia ja vaikutuksia ei arvioida jälkikäteen, jos hanke on ollut käynnissä tietyn ajan. Jälkiarvioinnilla voitaisiin kuitenkin muodostaa arvio siitä,

¹³ Hankehallinnointitietojen 2 osan 2 kohdan mukaan tämä on hankkeen onnistumisen kannalta välttämätöntä. Tiedoissa todetaan lisäksi, että keskeisten sidosryhmien yksilöimättä jättäminen saattaa haitata hankkeen toteuttamista. Hankehallinnointitietojen 10 osan 1 kohdassa – "hankkeen tiedottamista koskeva suunnittelu" – mainitaan, että sidosryhmien tarpeiden yksilöinti ja niiden täyttämiseen soveltuvien keinojen määrittely on hankkeen onnistumisen kannalta merkittävää.

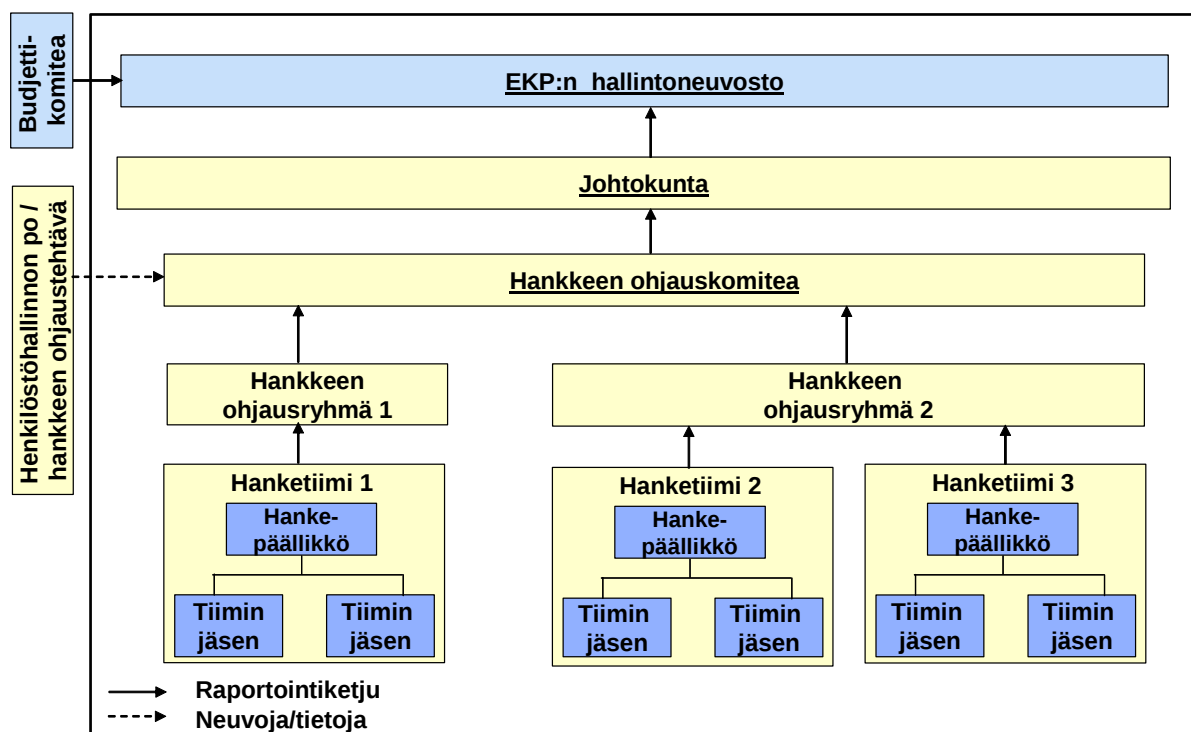
onko hankkeen hyväksyntää koskevissa asiakirjoissa asetetut odotetut laadullisesti ja määrällisesti ilmaistavat hyödyt saavutettu. Arviointi helpottaisi lisäksi tulevien hankkeiden suunnittelua (ks. kohta 53). Tilanne parani hiljattain tältä osin, kun otettiin käyttöön uusi malli, jossa asiakkaiden on annettava vuosittain palautetta tietotekniikkahankkeista. Tarkoituksena on seurata, ovatko loppukäyttäjät tyytyväisiä tarjotun palvelun laatuun.

Vastuualueiden jako ja päätöksentekorakenne

26. Jotta voidaan varmistua siitä, että hankkeita toteutetaan tehokkaasti ja vaikuttavasti, on tarpeen luoda hallintorakenne määrittelemällä prosessiin osallistuvien elinten ja tehtävien väliset selkeät raportointiketjut ja vastuualueet.

27. Hankkeen organisointi- ja valvontamenettelyä koskevassa asiakirjassa esitetään organisaatiorakenne, joka on luotava EKP:n hankkeiden hallinnointiin, ja siihen sisältyy lisäksi hankkeeseen osallistuvien tahojen tehtävät ja vastuualueet ja kyseisten tahojen rakenne (ks. **kaavio 2**).

Kaavio 2 – EKP:n hankehallinnoinnin rakenne



Lähde: Euroopan keskuspankki.

28. Hankkeen organisointi- ja valvontamenettelyä koskevassa asiakirjassa on määritelty hankkeen hallinnointiin osallistuvien elinten ja tehtävien väliset selkeät raportointiketjut. Hankkeen ohjauskomitea on hankkeiden priorisoinnista, suunnittelusta, hyväksynnästä ja seurannasta vastaava EKP:n tärkein sisäinen päätöksentekuelin. Asiakirjassa vahvistettu rakenne kattaa kaikki tarvittavat tehtävät ja sisältää selkeät päätöksentekomenettelyt, joiden osalta vahvistetaan ennalta määritellyt tehtävät ja vastualueet.

Sovellettiinko tietotekniikkahankkeiden hallinnointia varten luotua hallintorakennetta aiotulla tavalla?

29. Tarkastaessaan tietotekniikkahankkeiden hallintorakenteen soveltamista tilintarkastustuomioistuin tutki, oliko EKP:

- suunnitellut yksittäiset hankkeet asianmukaisesti arvioimalla hankkeen tavoitteet ja ehdotetun ratkaisun ja arvioimalla tarvittavat resurssit

- toteuttanut yksittäisiä hankkeita asianmukaisesti varmistamalla, että resurssit on annettu käyttöön oikea-aikaisesti, ja testaamalla riittävästi kunkin hankkeen suoritteita
- seurannut hankkeen toteuttamista laatimalla järjestelmän, jonka perusteella saadaan riittävän usein raportteja, joissa esitetään yhteenveto kaikista asiaankuuluvista hankkeen tiedoista ja joiden ansiosta päätöksenteko tapahtuu asioista hyvin perillä ollen
- arvioinut hankkeen suoritteet ja käytetyt resurssit hankkeen päättymisen jälkeen.

Oliko yksittäisten hankkeiden suunnittelu asianmukaista?

Hankkeen esittämisasiakirja

30. Hankkeen suunnittelu on asianmukaista, jos seuraavat seikat on otettu huomioon: i) hankkeen yleiset tavoitteet ja soveltamisala, ii) ehdotettu ratkaisu, iii) hankkeen välitavoitteet ja suoritteet, iv) taloudelliset ja henkilöstöresurssit ja v) hanketiimi.

31. Tärkein suunnitteluun liittyvä asiakirja on hankkeen esittämisasiakirja (ks. **kaavio 1**). Tätä asiakirjaa käytetään päätettäessä, pitäisikö valittu hankeratkaisu toteuttaa. Kaikkien kuuden tarkastetun hankkeen kohdalla asiakirja oli sisällöltään kattava ja siinä käsiteltiin kaikki keskeiset seikat, jotka on otettava huomioon kun hanke hyväksytään.

Hankkeen hyväksyntä ja valinta

32. Kaikki hankkeet oli hyväksytty hankkeen organisointi- ja valvontamenettelyä koskevassa asiakirjassa esitettyjä menettelyitä noudattaen. Hankkeen ohjauskomitea teki päätöksen hankkeen jatkamisesta ennen kutakin kolmea hankevaihetta¹⁴. Kolmea hanketta¹⁵ pidettiin EKPJ:n tai muiden

¹⁴ Hankkeen käynnistys-, valmistelu- ja toteutusvaihe.

voimassa olevien standardien noudattamisen kannalta välttämättöminä. Toiset hankkeet¹⁶ valittiin sen perusteella, mitkä hankkeet oli valittu etusijalle. Kaikki hankkeet olivat yhdenmukaisia joko tietotekniikan pääosaston strategisten tai toiminnallisten suuntaviivojen tai kyseessä olevien toiminnallisten yksiköiden yleisten strategioiden kanssa.

Käyttäjien tarpeet ja hankkeiden erityispiirteet

33. Kolmen tarkastetun hankkeen¹⁷ kohdalla käyttäjien vaatimukset arvioitiin ja dokumentoitiin suunnitteluvaiheessa. Kolmen muun hankkeen yhteydessä käyttäjät eivät osallistuneet suunnitteluvaiheeseen, sillä hankkeet liittyivät olemassa olevan verkon (TCERTO) laajentamiseen tai olemassa olevan infrastruktuurin (EER ja MAU) päivitykseen. Rahapolitiikan täytäntöönpanon päätöksentekoon liittyvän MPIDS-tukijärjestelmän osalta hankkeen erityispiirteet määriteltiin toistuvan testaamisen avulla. Tätä lähestymistapaa ei sovellettu parhaalla mahdollisella tavalla – siitä aiheutui viivästyksiä eivätkä testiversiot olleet niin kehittyneitä kuin oli odotettu.

Riskinarviointi

34. Riskit, jotka liittyvät siihen, ettei hankkeen tavoitteita saavuteta, olisi yksilöitävä riittävän yksityiskohtaisesti. Lisäksi ne olisi jäsennettävä ja arvioitava huolellisesti suunnitteluvaiheen aikana sen kannalta, mikä on riskien mahdollisuus ja mahdollinen vaikutus hankkeen tavoitteiden saavuttamiseen.

35. Kaikissa kolmessa suunnitteluasiakirjassa¹⁸ on erityinen riskianalyysia käsittelevä osio. Osio oli täytetty kaikkien hankkeiden esittämisasiakirjassa.

¹⁵ TCERTO, Target 2 SSP ja EER.

¹⁶ MDP, MPIDS ja MAU.

¹⁷ MDP, MPIDS ja Target 2 SSP.

¹⁸ Hankkeen käynnistysasiakirja, hankkeen valmisteluasiakirja ja hankkeen esittämisasiakirja.

Tästä huolimatta yhtenäinen lähestymistapa hankkeiden riskien yksilöimiseksi sekä niiden todennäköisyyden ja vaikutusten arvioimiseksi puuttui. Arviointi perustui jokaisen hankepäällikön omiin kokemuksiin. Markkinatietojen koonnelman riskinarvioinnissa käsiteltiin ainoastaan ulkopuolisiin sopimuspuoliin liittyviä riskejä. Hankkeen toteuttamisen aikana havaittiin myös sisäisiä riskejä, kuten resurssien rajallisuus. Suunnitteluvaiheessa ei ollut suunniteltu korjaavia toimia, sillä näitä seikkoja ei tunnistettu riskeiksi. MPIDS-tukijärjestelmässä olisi voitu ennakoida myös muita riskejä, kuten niiden toimintaprosessien monimutkaisuus, joita oli hankkeen yhteydessä. Näitä riskejä ei kuitenkaan mainittu hankkeen esittämisasiakirjassa.

Oliko hankkeita toteutettu asianmukaisesti?

Resurssien hallinnointi ja käyttäjien osallistuminen

36. Kolmessa tarkastetussa hankkeessa¹⁹, hankkeen toteuttamiseen oli kohdennettu riittävästi resursseja ja päteviä henkilöitä. Kolmella muulla hankkeella oli ongelmia saada käyttöönsä riittävästi ja riittävän ajoissa erikoistuneita resursseja. Markkinatietojen koonnelmaan liittyvään hankkeeseen ei ollut aina saatavilla käyttäjiä, sillä samaan aikaan oli saatava päätökseen samankaltainen hanke, mikä viivästytti hankkeen toteuttamista. MPIDS-tukijärjestelmään liittyvälle hankkeelle ei ollut osoitettu liiketoimintanalytiikkaa eikä tietotekniikan pääosaston henkilöstö ollut aina tarvittaessa käytettävissä. Ulkopuolisen kehittäjän palkkaaminen aiheutti kolmen kuukauden viivästyksen. Kun kehittäjän kanssa oli tehty sopimus, henkilö vaihtui usein, mikä hankaloitti hankkeen toteuttamista. Hanketta toteutettiin monimutkaisuutensa vuoksi eri vaiheissa²⁰. Tiedon siirto vaiheesta 2 vaiheeseen 3 ei sujunut suunnitellulla tavalla, sillä suurin osa aiemman pääasiallisen hanketiimin jäsenistä – mukaan lukien hankepäällikkö – ei jatkanut vaiheessa 3.

¹⁹ TCERTO, MAU ja EER.

37. Kaikissa tarkastukseen valituissa hankkeissa käyttäjille annettiin säännöllisesti tietoa hankkeen toteuttamisen aikana. Useimmissa hankkeissa käyttäjät olivat edustettuina hankkeen ohjausryhmän ja/tai hanketiimin kokouksissa ja he saivat myös kuukausiraporteista tietoa hankkeen edistymisestä.

Ulkopuoliset sopimuspuolet

38. Markkinatietojen koonnelmaan liittyvälle hankkeelle myönnettiin poikkeus EKP:n hankintamenettelyihin liittyviin sääntöihin, koska hankintaa ei voitu tehdä erillään edellisestä tietojen tarjoajan valinnasta. Ohjelmistojen kehittäminen ja ohjelmistotuki eivät kuitenkaan kuuluneet tarjoajan ydinliiketoimintaan. Sen vuoksi päivitysmoduulin kehittämisosuus osoittautui odotettua kalliimmaksi.

Hankkeen suoritteiden testaaminen ja hyväksyntä toteuttamisen aikana

39. EKP:n menettelyihin kuuluu uusien tai muutettujen tietotekniikkasuoritteiden testaaminen, joka tehdään ennen suoritteen käyttöönottoa. Kaikki kuusi hanketta testattiin ennen niiden käyttöönottoa. Testien suunnittelusta vastasi hanketiimi. Loppukäyttäjät eivät kuitenkaan olleet aina mukana kehittämässä testejä, joten tarpeellisia parannuksia ei aina havaittu ajoissa.

Oliko hankkeiden seuranta asianmukaista?

Hallinnon tietojärjestelmät ja seurantaraportit

40. Hankepäälliköillä on oltava riittävästi luotettavaa tietoa voidakseen seurata hankkeita vaikuttavasti niiden toteuttamisen aikana. Tällöin ongelmat voidaan havaita ja ratkaista ajoissa.

²⁰ Tilintarkastustuomioistuin valitsi tarkastukseen vaiheen 3.

41. EKP käyttää tietotekniikkahankkeidensa seurannassa monenlaisia välineitä. Hankkeen etenemistä käsittelevässä kuukausiraportissa tiedotetaan hankkeisiin kuluneesta ajasta, rahoitukseen liittyvistä seikoista sekä hankkeen tärkeimmistä edistysaskelista ja etenemisestä. Kaikkien kuuden hankkeen toteuttamisen aikana laadittiin säännöllisesti kuukausiraportteja, joissa annettiin riittävästi tietoa. Target 2 SSP -hankkeen yhteydessä todettiin, että kaikkia raportteja ei ollut laadittu henkilöstöpulan vuoksi.

42. Tästä huolimatta ainoastaan tietotekniikan pääosaston henkilöstön osalta rekisteröidään hankkeisiin käytetty aika. Muiden toiminnallisten yksiköiden ja kansallisten keskuspankkien henkilöstön käyttämästä ajasta esitetään ainoastaan arvio. Myöskään ylitöitä ei yleensä rekisteröidä yhdenmukaisesti, jos lainkaan. Tästä syystä seuranta ei perustu kattaviin ja tarkkoihin ajankäyttötietoihin.

Arvioitiinko toteutetut hankkeet hankkeen päättymisen jälkeen?

43. Hankkeen päättymisen jälkeen tulisi suorittaa arvio hankkeen tavoitteiden saavuttamisesta ja käytetyistä resursseista. Hankkeen organisointi- ja valvontamenettelyä koskevassa asiakirjassa määritellään, että hankkeen loppuraportti on tehtävä, kun toteutusvaiheen kaikki suoritteet on menestyksekkäästi saatu tehtyä ja kyseinen toiminnallinen yksikkö tai kyseiset yksiköt, järjestelmän omistaja ja tietotekniikan pääosaston käyttöpalveluista vastaava toimisto ovat hyväksyneet hankkeen lopputuotteen. Hankkeen loppuraportti on siis asiakirja, jolla hyväksytään virallisesti hankkeen päättäminen.

44. Loppuraportti on kattava asiakirja, sillä siinä käsitellään kaikki tärkeimmät seikat, jotka on otettava huomioon hankkeen päättyessä. Sen keskeiset osat ovat:

- i) hankkeen hyväksytyjen soveltamisalan ja tavoitteiden saavuttamisen arviointi

- ii) henkilöstö- ja taloudellisten resurssien käytön arviointi
- iii) määrällisesti ja laadullisesti mitattavien hyötyjen arviointi
- iv) raportti saaduista kokemuksista.

45. Kuudesta tarkastetusta hankkeesta viiden hankkeen loppuraportti oli annettu ja hyväksytty 15. huhtikuuta 2009 mennessä (ks. liite). Hankkeen organisointi- ja valvontamenettelyä koskevassa asiakirjassa vahvistettu yleinen sääntö on, että hanke on päätettävä kolmen kuukauden kuluessa hankkeen lopullisten suoritteiden hyväksymisestä. Target 2 SSP -hanke aloitettiin toukokuussa 2008 ja hanke päätettiin 15. huhtikuuta 2009. Tämä johtui siitä, että tietotekniikan pääosasto ja järjestelmän omistaja eivät päässeet sopimukseen palvelun tasoa koskevan sopimuksen sisällöstä. Lokakuussa 2007 pidetyssä hankkeen ohjausryhmän kokouksessa todettiin, että palvelun tasoa koskevan sopimuksen on oltava valmis ennen Target 2 SSP:n aloittamista ja että tähän on ryhdyttävä nopeasti, sillä odotusten ja palveluiden selkeä esittäminen sekä toimien ja eri käyttäjien välinen viestintä ovat olennaisen tärkeitä osatekijöitä. Vastaavasti MPIDS-tukijärjestelmää koskevaa hanketta ei päätetty, koska palvelun tasoa koskevan sopimuksen allekirjoittaminen viivästyi huomattavasti.

Hankkeen hyväksytyjen soveltamisalan ja tavoitteiden saavuttamisen arviointi

46. Hankkeen päättymisen yhteydessä on arvioitava hankkeen todelliset tulokset hyväksytyihin soveltamisalaan ja tavoitteisiin nähden. Arvioinnissa olisi otettava huomioon hankkeen tärkeimmät välitavoitteet ja suoritteet sekä esitettävä perustelut, jos hankkeen aikana on sovellettu mahdollisia merkittäviä poikkeuksia.

47. Tilintarkastustuomioistuin tarkasti niiden neljän hankkeen arvioinnit, joiden loppuraportti oli hyväksytty maaliskuun 2009 loppuun mennessä. Arvioinnissa verrattiin tuloksia hankkeen esittämisasiakirjassa esitettyihin alustaviin suunnitelmiin. Niissä käsiteltiin suunnitellut välitavoitteet ja suoritteet ja

selitettiin kaikki tärkeimmät poikkeukset. Arvioinnissa todettiin kuitenkin, että kahden hankkeen²¹ toteuttaminen oli viivästynyt alkuperäisestä suunnitelmasta (ks. liite). Kaksi tärkeintä syytä oli:

- i) töiden lisääntyminen
- ii) henkilöstöresurssien puute.

48. MAU-hankkeen virallinen hyväksyntä ja siirto viivästyi kuudella kuukaudella, vaikka tekninen infrastruktuuri oli ilmeisesti käytettävissä ja käytössä paljon hankkeen loppuraportissa ilmoitettua ajankohtaa aikaisemmin.

Henkilöstö- ja taloudellisten resurssien käytön arviointi

49. Hankkeen loppuraportin mukaan on verrattava keskenään suunniteltuja ja toteutuneita henkilöstö- ja taloudellisia resursseja. Kaikkien neljän hankkeen loppuraportit sisälsivät tällaisen vertailun ja niissä esitettiin myös selitykset suurimmille poikkeamille.

50. Käytetyt henkilöstö- ja taloudelliset resurssit olivat kaikissa neljässä hankkeessa budjetoituja pienemmät. Todellisten menojen määrä oli 3–23 prosenttia talousarviota pienempi (ks. liite). Perusteluiksi menojen vajaakäytölle esitettiin useita hankekohtaisia syitä.

51. Myös EKP:n talousarviokomitea otti esiin EKP:n vuoden 2008 lopun talousarvion seurantakertomuksesta antamassaan arviointikertomuksessa kysymyksen hankkeisiin budjetoitujen varojen vajaakäytöstä. Kertomuksessa mainitaan, että komitea havaitsi varoja käytetyn 18 miljoonaa euroa (28,8 prosenttia) aiottua vähemmän. Komitean mukaan tämä johtui pääasiassa eräiden hankkeiden viivästyksistä ja siitä, että hankkeiden suunnittelussa ja toteuttamisessa on parantamisen varaa. Tilintarkastustuomioistuin totesi, että hankkeiden toteuttamisessa on viivästyksiä (ks. liite) ja että niillä on vaikutusta

²¹ MDP ja TCERTO.

talousarvion toteuttamiseen. Kun kuitenkin otetaan huomioon, että alkuperäisissä suunnitelmissa oli varattu resursseja enemmän kuin oli tarpeen, alkuperäisiä talousarvioita ei ollut laadittu riittävän täsmällisesti. Tilanne johtaa talousarviovarojen sitomiseen ja tällöin varat eivät ole käytettävissä edistyneempiä hankkeita varten.

Laadullisesti ja määrällisesti ilmaistavien hyötyjen arviointi

52. Hankkeen lopussa arvioidaan lopputuotteen käyttövaiheen aikana saavutettavat laadullisesti ja määrällisesti ilmaistavat hyödyt. Jos hankkeen esittämisasiakirjassa annetuista tiedoista on poikettu hankkeen priorisoinnissa ja valintamenettelyssä, se on selitettävä.

53. Kaikkien neljän hankkeen loppuraportissa todettiin, että hankkeen esittämisasiakirjassa esitetyt hyödyt olivat edelleenkin päteviä tai ne oli saavutettu. Eräät näistä hyödyistä voidaan arvioida kunnolla kuitenkin vasta käyttövaiheen jälkeen (ks. kohta 25).

54. Markkinatietojen koonnelmaan liittyvässä hankkeessa arviointi oli kattavampi kuin pelkkä esittämisasiakirjaan sisältyvän alkuperäisen arvion vahvistaminen. Tätä varten suoritettiin toinen arviointi, jossa käytettiin eri menetelmää. Siinä arvioitiin lopputuotteen hyödyt positiivisia ja negatiivisia indikaattoreita sisältävässä tasapainotetussa tulostaulukossa (*balanced scorecard*) vahvistettuun neljään ulottuvuuteen nähden. Tarkoituksena oli saada oikea arvio hankkeen tuloksesta. Kattavampaa arviointia pidettiin myönteisenä aloitteena ja sitä voitaisiin harkita hyvänä käytäntönä tulevien hankkeiden yhteydessä. Laatikossa 1 on esitetty otteita tästä arvioinnista.

Laatikko 1 – Otteita markkinatietojen koonnelmaan liittyvän hankkeen laadullisesti ja määrällisesti ilmaistavien hyötyjen arvioinnista hankkeen lopussa

- Rahoitus: (positiivinen) hanketta on toteutettu määrärahojen rajoissa; (negatiivinen) ratkaisun kehittämisestä maksettujen konsulttipalkkioiden kustannuksia pidettiin markkinahintoja korkeampina.
- Innovaatio: (positiivinen) hanke myötävaikutti palvelun tasoa koskevaa sopimusta tukevan seurantajärjestelmän kehittämiseen; (negatiivinen) hankkeessa otettiin käyttöön uusi organisaation oma tietokanta, joka oli melko vaikeakäyttöinen eikä niin joustava kuin käytössä jo olevat tietokannat.
- Organisaatio: (positiivinen) hanke on edistänyt markkinatietojen käyttöä koskevien toimintalinjojen laatimista.
- Asiakas: (positiivinen) hanke mahdollisti Bloombergin tietojen liittämisen koonnelmaan; (negatiivinen) ratkaisun käyttökelpoisuutta pidetään odotettua pienempänä.

Raportti saaduista kokemuksista

55. Hankkeen organisointi- ja valvontamenettelyitä koskevan asiakirjan mukaan olisi laadittava raportti saaduista kokemuksista, joka esitetään hankkeen loppuraportin liitteenä. Tarkoituksena on varmistaa, että hankkeen toteuttamisesta saadut kokemukset ovat koko organisaation käytettävissä, mikä parantaisi tulevien hankkeiden hallinnointia.

56. Vaikka kaikissa neljässä hankkeen loppuraportissa esitettiin raportti saaduista kokemuksista, niiden sisällön laatu vaihteli. EER-hankkeen yhteydessä saatujen kokemusten esittämisestä sai sen vaikutelman, että ne oli lisätty raporttiin lähinnä osoittamaan, että hallinnointi oli ollut tehokasta, eikä sitä, miten hallinnointia olisi parannettava tulevaisuudessa. MAU-hankkeesta

saadut kokemukset esitettiin liian yksityiskohtaisesti, mikä häyttasi saaduista kokemuksista välittyvää viestiä tulevia hankkeita silmällä pitäen.

57. Sekä MDP- että TCERTO -hankkeen kohdalla havaittiin seikkoja, joilla on EKP:n hankkeen hallinnointimenettelyiden kannalta tulevaisuudessa todella merkitystä. Laatikossa 2 on esitetty otteita MDP-hankkeen raportissa mainituista seikoista.

Laatikko 2 – Otteita MDP-hankkeen loppuraportissa mainituista saaduista kokemuksista

- Olisi korostettava valmisteluvaiheen merkitystä, etenkin käyttäjävaatimusten määritelmää. Tätä varten suositellaankin, että loppukäyttäjälle annetaan tulevaisuudessa enemmän valtuuksia, kun päätetään ratkaisun valinnasta.
- Olisi korostettava käyttäjän osallistumista ja vastuullisuutta: ilman selkeän vastuualueen määrittelyä käyttäjälle saattaa jäädä osittain epäselväksi hänen roolinsa ratkaisun suunnittelussa ja testauksessa.
- Olisi korostettava suoritteiden testauksen merkitystä jokaisessa vaiheessa.
- Olisi suunniteltava resurssit hankkeiden tärkeysjärjestyksen mukaan: hankkeen toteuttamista häyttasi resurssipula jokaisen testivaiheen aikana, mikä johtui siitä, että suorite on päällekkäinen saman toiminnallisen yksikön toisen suoritteen kanssa.
- Hankeportaali olisi mielletävä vaikuttavaksi välineeksi jakaa tietämystä: keskitetty ja käyttäjäystävällinen foorumi, josta oli pääsy kaikkiin hanketta koskeviin tietoihin, osoittautui käyttökelpoiseksi.

58. Saadut kokemukset ovat kaikkien hankepäälliköiden saatavilla hankkeen loppuraportissa. Tästä huolimatta seikkoja, jotka ovat koko organisaation kannalta hyödyllisiä ja jotka saattavat lisätä kokemusten vaihtoa hankepäälliköiden kesken, ei yksilöity eikä levitetty aktiivisesti.

PÄÄTELMÄT JA SUOSITUKSET

Oliko EKP:lla asianmukainen hallintorakenne tietotekniikkahankkeidensa hallinnoimiseksi?

59. EKP on luonut hallintorakenteen tietotekniikkahankkeidensa hallinnointia varten; tästä huolimatta on mahdollista tehdä muutamia parannuksia.

60. EKP:llä ei ole monivuotista tietotekniikkastrategiaa, jossa vahvistetaan strategiset päämäärät ja välitavoitteet. EKP aloitti vuonna 2008 tietotekniikkatoimiensa strategisen tarkistamisen. Tarkistuksen perusteella on tarkoitus laatia tietotekniikkastrategia.

61. EKP:n tietotekniikkahankkeiden kohdalla taloudelliset resurssit arvioitiin, mutta tietotekniikan pääosasto ei esittänyt vuosittaisessa suunnitelmassaan yksityiskohtia niistä taloudellisista resursseista, joita tarvitaan sen tavoitteiden saavuttamiseksi ja valittujen toimien toteuttamiseksi.

62. EKP paransi hankkeiden valintamenettelyään vuonna 2008 antamalla riittävästi tietoa päätöstentekoa varten.

63. Tietotekniikkahankkeiden hallinnoinnissa käytetyt EKP:n menettelyt ovat suurelta osin parhaan käytännön mukaisia. Puutteita havaittiin sidosryhmien analysoinnissa ja hankkeen vaikutusten jälkiarvioinnissa.

Suosituksset (ensimmäinen tarkastuskysymys)

1. EKP:n olisi otettava käyttöön monivuotinen tietotekniikkastrategia, jota sen olisi käytettävä tietotekniikkatoimiensa tehokkaan hallinnoinnin välineenä.
2. EKP:n olisi parannettava tietotekniikkatoimiensa vuotuista suunnittelua; sen olisi laadittava kattava asiakirja, jossa asetetaan tavoitteet ja määritellään suoritusindikaattorit tavoitteiden toteutumisen mittaamiseksi. Tavoitteet olisi eriteltävä erillisiksi toimiksi, joiden osalta esitetään niiden saavuttamiseen tarvittavat taloudelliset resurssit.

3. EKP:n olisi sisällytettävä hankkeen hallinnointimenettelyihinsä sidosryhmien analysointi ja hankkeen vaikutuksen jälkiarviointi.

Sovellettiinko tietotekniikkahankkeiden hallinnoimiseen luotua hallintorakennetta aiotulla tavalla?

64. Yleisesti ottaen EKP sovelsi tietotekniikkahankkeiden hallinnoimiseen luotua hallintorakennetta aiotulla tavalla. Kaikki tarkastetut hankkeet hyväksyttiin asianmukaisesti suunnitteluvaiheessa hyväksymällä hankkeen esittämisasiakirja. Hankkeen riskinarvioinnissa havaittiin kuitenkin puutteita, sillä arviointi ei ollut yksityiskohtaista ja arvioinnin yhteinen lähestymistapa puuttui. Lisäksi alkuperäisissä suunnitelmissa laaditut talousarviot eivät olleet riittävän tarkkoja.

65. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että kolmelta hankkeelta puuttui toteuttamisen aikana erikoistuneita resursseja, mikä viivästytti hanketta.

66. EKP:llä oli yleisesti ottaen tietotekniikkahankkeidensa seurantaan asianmukaiset välineet ja hallinnon tietojärjestelmät. Tietotekniikkahankkeissa käytettyjä henkilöstöresursseja seurattiin kuitenkin vain osittain.

67. Hankeen päättymisen yhteydessä hankkeen loppuraportissa tehdään arviointi, joka sisältää kaikki tässä vaiheessa huomioon otettavat keskeiset seikat. Kuitenkin ainoastaan yksi kuudesta hankkeesta päätettiin hankkeen esittämisasiakirjassa suunnitellun aikataulun mukaisesti.

68. Tilintarkastustuomioistuin suosittaa seuraavaa:

Suosituksset (toinen tarkastuskysymys)

4. Resurssien suunnittelua olisi parannettava. Tällä varmistutaan siitä, että valittujen toimien / hankkeiden toteuttamisen aikana tarvittavat erikoistuneet resurssit ovat käytettävissä oikea-aikaisesti ja että talousarviot on laadittu huolellisemmin.

5. Tietotekniikan pääosaston ja toiminnallisten yksiköiden välistä koordinaatiota olisi kehitettävä, jotta palvelun tasoa koskevaan sopimukseen päästäisiin nopeammin.
6. Saatuja kokemuksia koskevassa raportissa tulisi pyrkiä yksilöimään mahdollisuudet parantaa tulevia hankkeita, ja kyseisiä kokemuksia olisi levitettävä tehokkaammin kaikille hankepäälliköille.

Tilintarkastustuomioistuin on hyväksynyt tämän kertomuksen Luxemburgissa 10. joulukuuta 2009 pitämässään kokouksessa.

Tilintarkastustuomioistuimen puolesta

Vítor Manuel da Silva Caldeira
presidentti

Euroopan tilintarkastustuomioistuimen tarkastamat hankkeet

Hanke	Hankkeen kesto					Hankkeen menot (euroa)			
	Hankkeen toteuttamisen aloituspäivä	Suunniteltu siirtopäivä	Suunniteltu hankkeen päättymisen päivä	Todellinen siirtopäivä	Todellinen hankkeen päättymispäivä	Talous-arvio-määrärahat yhteensä	Todelliset resurssit yhteensä	Poikkeama	
1) Eurotower-rakennuksen tärkeimmät tietokonehuoneet käsittävän alueen kohentaminen (MAU)	28.6.2007	3.3.2008	18.4.2008	4.9.2008	2.12.2008	1 406 644	1 363 336	-43 308	-3,1 %
2) ECBLAN Eurotower -rakennuksen kunnostus (EER)	1.7.2006	13.4.2007	25.5.2007	15.2.2007	30.3.2007	1 158 692	1 014 359	-144 333	-12,5 %
3) Telekonferenssin, CoreNetin ja ESCB-Netin laajentuminen Bulgariaan ja Romaniaan (TCERTO)	1.3.2006	16.10.2006	19.1.2007	28.3.2007	27.6.2007	2 060 927	1 594 595	-466 332	-22,6 %
4) Rahapolitiikan täytäntöönpanon päätöksentekoon liittyvä tukijärjestelmä, vaihe 3 (MPIDS)	1.3.2007	20.11/2007	29.2.2008	EKP toimittaa tiedon	EKP toimittaa tiedon	790 192	EKP toimittaa tiedon	-	-
5) Markkinatietojen koonnelmä (MDP)	2.1.2007	30.9.2007	30.11.2007	31.12.2007	14.2.2008	1 859 379	1 458 105	-401 274	-21,6 %
6) EKP:n liittäminen Target 2 -hankkeeseen liittyvään jaettuun yhtenäiseen foorumiin (Target 2 SSP)	15.5.2006	20.5.2008	8.8.2008	18.5.2008	15.4.2009	508 387	540 339	+31 952	+6,3 %

EUROOPAN KESKUSPANKIN VASTAUS

Euroopan keskuspankki (EKP) on vastaanottanut tilikautta 2007 koskevan Euroopan tilintarkastustuomioistuimen kertomuksen ja suhtautuu myönteisesti siinä esitettyihin huomautuksiin ja parannussuosituksiin. EKP panee merkille, että tilintarkastustuomioistuin toteaa 1) EKP:n luoneen hallintorakenteen tietotekniikkahankkeidensa hallinnointia varten, 2) tietotekniikkahankkeiden hallinnoinnissa käytettyjen EKP:n menettelyjen olevan suurelta osin parhaan käytännön mukaisia ja 3) EKP:n yleisesti ottaen soveltaneen tietotekniikkahankkeiden hallinnoimiseen luotua hallintorakennetta aiotulla tavalla.

EKP ottaa huomioon tilintarkastustuomioistuimen huomautukset ja parannussuosituksen. Seuraavassa EKP kommentoi erikseen tiettyjä kertomuksen kohtia sekä esitettyjä kuutta suositusta.

Kohdat 12, 13 ja 60

EKP katsoo, että tietotekniikan monivuotinen hankekokonaisuus on EKP:n ja sen eri toimialojen strategisten tavoitteiden mukainen. EKP:n ensisijaiset tavoitteet – jotka on määritetty pääjohtajan kirjeessä ja eri toimialojen strategisissa yleislinjoissa – toimivat pohjana kaavailtaessa uusia hankkeita. Kullekin hankkeelle on esitettävä strategiset perustelut. Niihin tulee sisältyä myös kuvaus siitä, miten hanke sopii yhteen EKP:n ja asianomaisen toimialan strategisten tavoitteiden kanssa. Hankekokonaisuuden vuotuisen päivityksen yhteydessä tietotekniikkahankkeet pisteytetään ja asetetaan tärkeysjärjestykseen.

Monivuotinen tietotekniikkastrategia on paljon laajempi kuin tietotekniikan hankekokonaisuus. EKP pyytää huomioimaan, että tietotekniikkatoimien strateginen tarkistaminen aloitettiin heinäkuussa 2008. Ensimmäisessä vaiheessa kootut toiminnan strategiset vaatimukset hyväksyttiin joulukuussa 2008. Tammikuussa 2009 hyväksyttiin asiakirja tietotekniikan strategisista linjauksista. Strategisia linjauksia ja toiminnan strategisia vaatimuksia hyödynnettiin laadittaessa strategista tietotekniikkasuunnitelmaa vuosille 2009–2013. Suunnitelmaan kuuluvat strategiset tietotekniikkatavoitteet ja niihin liittyvät tietotekniikka-aloitteet hyväksyttiin toukokuussa 2009 (strategisen tarkistamisen toisessa vaiheessa). Strateginen tietotekniikkasuunnitelma vuosille 2009–2013 hyväksyttiin elokuussa 2009 (strategisen tarkistamisen kolmannessa vaiheessa).

Kohdat 18 ja 61

Strategiset yleislinjat antavat suuntaa monivuotiselle strategiasuunnittelulle. Vuotuinen työohjelma on yksityiskohtaisempi, ja siinä paitsi määritellään toimia strategisten tavoitteiden toteuttamiseksi myös luetellaan operatiivisia toimia. Kutakin hanketta koskevat rahoitustiedot käyvät ilmi hankkeen hyväksymiseen liittyvistä asiakirjoista kuten rekisteröintilomakkeesta. Tarkempia hankekohtaisia suunnittelutietoja toimitetaan tuloksellisen suunnittelun ja valvonnan mahdollistamiseksi.

Hankkeiden ulkopuolisten toimien (mm. tietotekniikkaan liittyvän operatiivisen toiminnan) rahoitus ja henkilöstöresurssit suunnitellaan ja kohdennetaan vuotuisen budjettimenettelyn yhteydessä. Lisäksi tietotekniikan

pääosaston hanke- ja operatiivisen toiminnan henkilöstöresurssit suunnitellaan ja kohdennetaan iRAC-resurssienjakojärjestelmässä.

Kohta 24

EKP myöntää, että hankkeiden organisointi- ja valvontamenettelyjä koskevassa asiakirjassa (Project Organisation and Control Procedures, POCP) ei vaadita sidosryhmien analysointia muodollisessa asiakirjassa. Sidosryhmät kuitenkin analysoidaan. Sidosryhmät määritetään hankkeen aloitusvaiheessa, jolloin laaditaan hankkeen käynnistysasiakirja (Project Initiation Document, PID). Tässä vaiheessa painopiste on ennen kaikkea kulloisenkin ongelman ja/tai tarpeen sekä mahdollisten ratkaisujen määrittämisessä, johon kuuluu myös sidosryhmien (esim. toimialojen, joihin hanke vaikuttaa) ja mahdollisten palveluntarjoajien kartoittaminen. Käynnistysasiakirjaa valmisteltaessa perustetaan hankkeen ohjausryhmä, jossa kaikki sidosryhmät ovat mukana tai edustettuina.

Kohta 38

Kaavaillessaan sekä markkinatietojen koonneman kehittämistyön että tietopalvelujen tilaamista samalta palveluntarjoajalta EKP pyrki selvästi rajoittamaan kehitys- ja toimintakustannuksia ja riskejä yleensä, ei vain osaa niistä (eli kehityskustannuksia). Näin on voitu sekä pitää omistamisesta aiheutuvat kokonaiskustannukset erinomaisen pieninä että pienentää hankeriskiä (palveluntarjojariski on pienempi, kun vältetään ohjelmistojen ja tietopalvelujen tilaamisesta eri palveluntarjoajilta aiheutuvat riskit).

EKP myöntää, että ohjelmistojen kehittäminen ei kuulunut palveluntarjoajan ydintoimintaan. Sen vuoksi ulkopuoliselta palveluntarjoajalta tilattiin ainoastaan sellaisten välttämättömien toimintojen kehittämistyö, joita tarvitaan ydinsovelluksen integroimiseksi. Testausta tehostettiin hankkeen kuluessa, jotta lopputulos olisi varmasti laadukas.

Suositus 1

EKP katsoo, että sillä oli käytössä tarkoituksenmukaiset tietotekniikkahankkeiden hallinnointijärjestelyt, joihin kuului mm. monivuotisten strategisten tavoitteiden asettaminen ja hankkeiden sovittaminen tietotekniikan hankekokonaisuuteen. Myös EKP pitää tärkeänä monivuotista tietotekniikkastrategiaa – joka kattaa paitsi tietotekniikkahankkeet myös muun tietotekniikkaan liittyvän toiminnan. Tämän vuoksi luotiin strateginen tietotekniikkasuunnitelma, joka otettiin käyttöön vuonna 2009. Heinäkuussa 2008 aloitettu tietotekniikkatoimien strateginen tarkistaminen johti strategisen tietotekniikkasuunnitelman laatimiseen vuosille 2009–2013. Suunnitelman strategiset tietotekniikkatavoitteet ja niihin liittyvät tietotekniikka-aloitteet hyväksyttiin toukokuussa 2009 (strategisen tarkistamisen toisessa vaiheessa), ja itse strateginen tietotekniikkasuunnitelma hyväksyttiin elokuussa 2009 (strategisen tarkistamisen kolmannessa vaiheessa).

Suositus 2

Ottaen huomioon tilintarkastustuomioistuimen kertomuksen kohtia 18 ja 61 koskevat kommenttinsa ÈKP katsoo, että sen nykyiset tietotekniikkahankkeiden suunnitteluun, resurssienjakoon ja seurantaan liittyvät hallinnointijärjestelyt ovat riittävät. On jo laadittu koko tietotekniikkatoimintaa (myös hankkeiden ulkopuolista toimintaa) koskeva laaja asiakirja, johon on koottu tavoitteet, suoritusindikaattorit ja toimet. Parannettavaa on vielä kustannusten kohdentamisessa soveltuvien osin selvemmin tiettyihin toimiin.

Suosituksien 3, 4 ja 5

ÈKP hyväksyy suositukset 3, 4 ja 5.

Suositus 6

ÈKP on jo ryhtynyt luomaan hankepäälliköiden ja ohjausryhmien käyttöön tietokantaa/lokitiedostoa saaduista kokemuksista. Myös henkilöstöhallinnon, budjetoinnin ja organisaatiosuunnittelun pääosasto hyödyntää sitä laatiessaan ohjauskomitealle hankearviota.

Suosituksien toteuttaminen

Suositus 1 on jo toteutettu. Suositus 2 toteutettiin pääosiltaan vuonna 2008, ja viimeisetkin toimet (ks. vastaus edellä) saatetaan päätökseen vuoden 2010 loppuun mennessä. Suositukset 3–6 toteutetaan vuoden 2010 loppuun mennessä.