



1 Taustaa

Valtioneuvoston periaatepäättös valtionhallinnon IT-toiminnan kehittämisestä (15.6.2006) sisältää valtioneuvoston linjaukset ja tavoitteet valtion yhteisen IT-toiminnan kehittämiseksi vuosina 2006–2011.

Periaatepäättöksen mukaisesti toimija- ja prosessi riippumattomat tietotekniset palvelut ja ratkaisut pyritään valtionhallinnossa keskittämään ja virastot ja hallinnonalojen palvelukeskukset keskittyvät kyseisen toimialueen substanssiratkaisuiden kehittämiseen ja kyseisen alueen palveluiden järjestämiseen sekä tuottamiseen.

Valtion yhteisen työasemaratkaisun ja käyttäjätuen esiselvityshankkeen tavoitteena on ollut tuottaa realistinen ja perusteltu ehdotus ratkaisumallista, jolla työasemapalvelut voitaisiin valtionhallinnossa järjestää ja toteuttaa. Esiselvitysraportti sisältää myös aihion tarvittavista jatkotoimenpiteistä.

Valtiovarainministeriö on 8.6.2010 pyytänyt lausuntoja esiselvitysraporttiin ministeriöiltä koordinoiden hallinnonalojensa lausunnot, Eduskunnalta, Tasavallan presidentin kanslialta, Kansaneläkelaitokselta, Valtion työmarkkinalaitokselta sekä Oikeuskanslerin virastolta. Samassa yhteydessä lausuntoja on pyydetty työntekijäjärjestöiltä sekä esiselvityksen yhteydessä tehtyyn markkinakyselyyn osallistuneilta yrityksiltä.

Lausunnoissa on pyydetty kiinnittämään erityistä huomiota tietoteknisen ratkaisun ohessa ajatuksiin käyttäjätuen organisoinnista, henkilöstövaikutuksista sekä palveluun liittyvässä tarvittavasta teknisestä soveltamisesta.

2 Yhteenveto lausunnoista

2.1 Viranomaisten lausunnot

Lausunnon jättäjistä valtaosa piti työasemapalveluiden keskittämistä periaatteessa järkevänä ja tavoiteltavana.



Moni kuitenkin esitti huolensa suunnitellun etenemisen realistisuudesta. Esiselvitykseen kuvattua hankeaikataulua pidettiin laajalti turhan toiveikkaana ja esitettyä hankeresursointia alimitoitettuna. Toisaalla taas edellytettiin suunnitellussa aikataulussa pysymistä. Valtion virastojen kenttä on hyvin monimuotoinen ja vaikeasti hallinnoitavissa keskistetyistä pisteestä. Erityisesti hankinnan nopeaa käynnistämistä pidettiin suurena riskinä – näin laajoissa kokonaisuuksissa tulee voida pilotoida ja kokeilla pienemmällä mittakaavalla kuin koko valtionhallinto. Myös hankkeen riskinhallintaan tulisi kiinnittää erityistä huomiota sen monimutkaisuuden ja laajan vaikutavuuden vuoksi.

Esiselvityksessä tehtyjä kustannus-hyötylaskelmia kyseenalaistettiin useammassa lausunnossa. Laskelmien lähtölukuja pidettiin epätarkkoina, samoin laskentamenettelyjä kyseenalaistettiin. Laskennan ei koettu olevan riittävän läpinäkyvää mikä söi laskelmien uskottavuutta. Säästöjä ei kaikissa tapauksissa koettu realistiseksi ja osin ne koettiin olevan saavutettavissa ilmankin keskitettyä työasemapalvelua.

Useammassa lausunnossa korostettiin yhtenäiseen työasemaan siirtymisen aiheuttamia siirtymiskustannuksia virastoissa. Yhteiseen alustaan siirtyminen edellyttää mahdollisesti suuriakin järjestelmämuutoksia, joiden kustannukset voivat virastoissa olla merkittäviä. Siirtymäkustannusten peittoon toivottiin yhteistä menettelyä valtionhallinnon tasolla. Samoin toivottiin muutosprojektien tuotteistamista Valtion IT palvelukeskuksen palveluksi. Virastoissa arvioitiin jatkossakin tarvittavan teknologiaosaamista vaikka työasemapalvelut hankittaisiin Valtion IT palvelukeskukselta.

Erityisen kiinnostavaksi koettiin virtualisoitujen työasemien VTAP ratkaisu ja monessa lausunnossa toivottiinkin sen aikaistamista. Hyötyinä nähtiin kustannustehokkuuden ja teknologisen ajantasaisuuden lisäksi mm. energiansäästömahdollisuudet. Toisaalla taas varoitettiin virtualisoinnin osalta liiallisesta hypen tai ”-ismin” mukaan lähtemisestä.

Valtion yhteisen työasemapalvelun sisältö jäi monelle lausujalle epäselväksi. Raportissa esimerkiksi poissuljettiin lähiverkon toiminnot ja tulostaminen kustannus-hyötylaskelmista vaikka nämä ovat keskeinen osa käytännössä toimistoinfrastruktuuria. Mikäli osa toimistoinfrastruktuuria joudutaan ylläpitämään kuten ennenkin, ei tavoiteltavia säästöjä synny. Ennen kuin palvelu on selkeästi kuvattu, ei palvelun käyttöönottoa voida virastoissa vakavasti harkita.

Tietoturvaan kiinnitettiin huomiota laajalti, samoin kuin palvelun jatkuvuuden varmistamiseen poikkeuksellisissakin tilanteissa. VTAP palvelun tuotanto pitää varmistaa erityisesti toiminnan jatkuvuus -näkökulmasta. Virtualisoitua työasemaratkaisua pidettiin useassa lausunnossa tietoturvaltaan perinteistä parempana, jopa turvallisuusviranomaisten käyttöön riittävänä. Turvallisuusviranomaisten lausunnoissa toivottiin VIP työasemapalvelun ja Tuve-työasemapalvelun yhteensovittamista.

Henkilöstöjärjestelyissä korostettiin hyvän henkilöstöpolitiikan merkitystä ja työntekijöiden asemaa huomioivaa etenemistä. Käyttäjätuen organisointimallia toivottiin tarkennettavan nykyisten vaihtoehtojen pohjalta, samoin

kuin vaihtoehtojen taloudellista analyysiä. Monessa lausunnossa esitettiin huoli, ettei työasematukea nykyisin tuottavilla ole haluja tai mahdollisuuksia kouluttautua muihin tehtäviin. Uudelleen kouluttamiseen tarvittavaan muuntokoulutukseen olisi järjestettävä virastoille rahoitus joka tapauksessa. Useassa tapauksessa työasematuesta vastaava taho vastaa nykyään virastossa myös muista tehtävistä, esimerkiksi substanssijärjestelmien tuesta. Tällöin henkilön vapauttaminen työasematuesta ei kuitenkaan vapauta kokonaista henkilöä talouslaskennassa. Kaikkiaan henkilöstöjärjestelyjen suunnittelu tulee projektoida huolella ja käydä läpi yhteistoimintamenettelyssä.

VIP rooli työasemapalvelun kokonaisvastuullisena tuottajana ei ollut auenut kaikille lausunnon antajille. Lausunnoissa kannettiin huolta kaupallisen markkinan toimivuudesta, mikäli työasemapalvelu hankitaan yhdeltä toimijalta. Lausujat kokivat tärkeäksi voida itse vaikuttaa palvelun käyttöönottoajankohtaan ja laajuuteen. Lausunnoissa korostettiin laajalti yhteistyön merkitystä valtion työasemaratkaisua määriteltäessä ja useamassa lausunnossa toivottiin, ettei yhteisen työasemaratkaisun käyttöönottoon pakotettaisi.

2.2 Työntekijäjärjestöjen lausunnot

Työmarkkinajärjestöt korostivat lausunnoissaan suunnitelmien avointa ja yhteistoiminnallista käsittelyä henkilöstön kanssa, samoin kuin valtion vastuuta eettisen työvoimapolitiikan toteuttajana. Henkilöstön edustus hankkeen eteenpäinviemisessä nähtiin tarpeelliseksi, samoin kuin poikkihallinnollisen yhteistoimintamenettelyn läpikäyminen.

Henkilöstöjärjestelyjen tulee perustua realistiseen arvioon työmäärän kehityksestä ja henkilöstön asema tulisi turvata, mikäli henkilöstöä siirretään hallinnon ulkopuolelle. Muutokset eivät saisi johtaa irtisanomisiin. Palvelumalleja ja tuottavuutta arvioitaessa tulisi kiinnittää huomiota kokonaiskustannuksiin puhtaan henkilötyövuositarkastelun sijaan.

Raportin tulkittiin johtavan työasematehtävien ulkoistamiseen kansainvälisille suuryrityksille ja samalla osaamisen ja työn siirtymiseen ulkomaille. Tämä nähtiin työvoimapolitiittisen ongelmatiikan lisäksi myös merkittävänä tietoturvauehkana.

Työntekijäjärjestöt kantoivat huolta markkinan toimivuudesta ja yhden ison toimijan mahdollisesta monopoliroolista valtion työasematoimittajana. Pelkona on, että monopoliaseman saavuttaneet toimittajat hinnoittelevat palvelunsa haluamallaan tavalla.

Kustannusanalyysi kyseenalaistettiin ja todettiin, että palvelun hankintaa ei pidä käynnistää, ennen kuin eri mallien todelliset kustannukset on selvitetty. Lausunnoissa todettiin myös, ettei siirtymävaiheen aiheuttamia kustannuksia ei ole riittävästi käsitelty; tukihenkilöiden uudelleen kouluttaminen voi osoittautua kalliimmaksi kuin henkilöiden pitäminen tehtävissään.

Käyttäjätuen mahdollinen siirtyminen palvelutarjoajien tuottamaksi nähtiin heikentävän tuen laatua ”yleisneuvonnaksi” mikä taas johtaisi ns. varjotuen

syntyyn. Valtion ei tulisi toimia teknologiatoimittajien koekenttänä esimerkiksi VTAP ratkaisun osalta vaan käyttää koeteltuja ratkaisuita.

2.3 Markkinatoimijoiden lausunnot

Valtaosa markkinatoimijoista piti siirtymää VTAP malliin suositeltavana ja vääjäämättömästi tapahtuvana. Joidenkin toimijoiden mielestä PTAP vaihe voitaisiin kokonaisuudessaan jättää tekemättä tai se voitaisiin tehdä VIP palvelua keveämmin, kuten esimerkiksi yhteishankintayksikön puitejärjestelynä. Yksi toimittaja kyseenalaisti paradigmanmuutoksen ja arveli kyseessä olevan ennemminkin liukuman virtualisoituihin teknologiaalustoihin; työasemien teknologiaratkaisun pohdinnan sijasta keskeistä tulisi olla palveluprosessien, hallintaratkaisun ja itsepalvelun kehittäminen.

Hankinnan jakaminen hankintakokonaisuuksiin on tehtävä huolella. Yhden toimittajan mallissa vastuut ovat selkeitä, mutta malli sitoo toimittajaan, jonka vaihtaminen voi olla vaikeaa. Monitoimittajamalli on joustavampi, mutta edellyttää vahvaa integraattoriroolin toteuttamista VIP:ssä. Markkinan toimivuusnäkökulmat tulisi selvittää tarkemmin ennen hankintavaiheeseen siirtymistä.

Muutosohjelmat tulisi tuotteistaa osaksi palvelukokonaisuutta; Windows käyttöjärjestelmän siirtymä XP versiosta Windows 7 versioon tulee hyödyntää muutossuunnittelussa.

Yksi toimittaja koki avoimen lähdekoodin ohjelmistojen käytön mahdollistamisen arveluttavana – avoimen lähdekoodin ohjelmistot ovat suppeampia ja usein vanhahtavampia kuin kaupalliset tuotteet. Samoin periaate, jonka nojalla suljettaisiin lisenssejä myyvät toimittajat palvelun tarjonnasta, on lausujan mukaan arveluttava.

3 Johtopäätökset

Valtaosa hallinnonaloista näkee työasemapalveluiden keskittämisen periaatteessa hyödyllisenä ja tavoittelemisen arvoisena.

Lausuntojen perusteella VY-työasemaratkaisussa on seuraavat asiakokonaisuudet, joiden täsmentäminen on välttämätöntä ennen hankintatoimien aloittamista:

- työasemapalveluiden PTAP ja VTAP palvelusisällön määrittely
- työasemapalveluihin liittyvien infrastruktuuripalveluiden arkkitehtuurin määrittely, huomioiden integraatiot asiakasvirastojen järjestelmiin
- palveluiden hankintatapojen ja hankintakokonaisuuksien määrittely
- palvelun pilotoinnin ja tuotantoonlevittämisen suunnittelu
- Valtion IT palvelukeskuksen ja muiden IT palvelukeskusten rooli ja lisäarvo palvelun tuotannossa
- työasemapalvelun kustannusten ja hyötyjen arviointi
- palvelun rahoitusmallin sekä käyttöönottojen rahoitusmallin määrittely

Lisäksi henkilöstöjärjestelyjä on syytä käydä yhteistoimintamenettelyssä työntekijäosapuolen kanssa läpi ennen kuin ryhdytään palvelun hankinta-

toimenpiteisiin; henkilöstövaikutusten arviointi voidaan suorittaa vasta tämän jälkeen.

Hankkeen esiselvitysraportti jäädytetään lausunnoille lähteneeseen versioon ja lausuntojen yhteenveto liitetään esiselvitysraporttiin. Raporttia käsitellään yhdessä lausuntojen yhteenvedon kanssa.

4 Lausuntojen pohjalta ehdotettavat toimenpiteet

Lausuntojen pohjalta ehdotetaan, että hankkeessa ennen hankintatoimenpiteiden käynnistämistä suoritetaan määrittelyvaihe seuraavasti:

- 1 Valtion IT palvelukeskus käynnistää PTAP ja VTAP palveluiden määrittelyn, joka tähtää VY-työasemapalvelun hankintatoimien käynnistämiseen vuoden 2011 alussa. Määrittelyssä täsmennetään ja kuvataan palvelut sellaiselle tarkkuudelle, että voidaan valita niiden hankintatavat ja käynnistää tarvittavat hankinnat. Hankintatavoissa voidaan hyödyntää puitejärjestelyjä, olemassa olevia sopimuksia sekä uusien sopimusten kilpailutuksia. Hankintatavan valinta tulee perustella. Määrittely sisältää mm. työasemapalvelun rajauksen sekä teknisen perusarkkitehtuurin, työasemapalvelun organisointimallin, ehdotuksen rahoitusmalliksi sekä VIP palvelumaksujen osalta, että virastojen käyttöönottojen rahoittamiseksi. Lisäksi määrittely sisältää ehdotuksen ohjelmistolisenssien hallinnan toteuttamiseksi. Erityistä huomiota kiinnitetään määrittelyissä hakemistoratkaisun toteuttamiseen, työasemaratkaisun tietoturvasojen ja jatkuvuuden määrittelyyn, käyttäjätuen organisointiin ja prosesseihin, sekä palvelupyyntöjen hallintajärjestelmään. Määrittelyvaiheessa päivitetään esitutkimusraportin kustannus-hyötylaskelmat. Määrittely tehdään VM strategisessa ohjauksessa, ja yhdessä potentiaalisten asiakasorganisaatioiden kanssa.
- 2 Valtiovarainministeriö käynnistää valtioneuvoston yhteistoimintamenettelyn käyttäjätuen henkilöstöratkaisun muodostamiseksi. Yhteistoimintamenettelyissä käydään työasemaratkaisun henkilöstöperiaatteet läpi sekä muodostetaan esitutkimusraportin pohjalta suunnitelma henkilöstövaikutusten aikaansaamiseksi.

Yllämainituissa tehtävissä huomioidaan seuraavat reunaehdot:

- 1 Määrittelyssä kuvataan palvelukokonaisuudet sekä hankintamallit PTAP ja VTAP palveluille sekä siirtymä PTAP-palvelusta VTAP-palveluun. PTAP mallissa voidaan hyödyntää mahdollisuuksien mukaan olemassa olevia sopimuksia ja puitejärjestelyjä.
- 2 Määrittelyssä on esiselvitystä tarkemmin arvioitava palvelun tuotantovaiheen kustannustaso samoin kuin virastoissa ja valtion IT palvelukeskuksessa palvelun käynnistämisyksiköistä aiheutuvien kustannusten taso
- 3 Ratkaisussa olisi pyrittävä tukemaan Windows XP – Windows 7 migraatiota keskitetyllä ratkaisulla
- 4 Tietoturvaratkaisun tulee olla riittävän tarkasti kuvattu suojaustason III käsittely-ympäristöksi ("korotettu taso") huomioiden toiminnan jatkuvuuden asettamat vaatimukset
- 5 Markkinan toimivuus ja VIP toimintakyky monitoimittajaympäristönäkökohdista tulee varmistaa

- 6 Valtiovarainministeriö rahoittaa VIP toiminnan tältä osin seuraavaan päätöspisteeseen asti. Päätöspisteessä on oltava arvio palvelun elinkaarikustannuksista, virastojen muutokustannuksista sekä hankkeen seuraavan vaiheen kustannuksista.

Reunaehdot käsitellään ja hyväksytään esiselvityksen ohjausryhmässä.

5 Saapuneet lausunnot

Lausuntonsa toimittavat seuraavat osapuolet:

Viranomaistahot

- Valtioneuvoston kanslia
- Valtiovarainministeriö
- Puolustusministeriö
- Eduskunta
- Sisäasiainministeriö
- Maa- ja metsätalousministeriö
- Työ- ja elinkeinoministeriö
- Opetus- ja kulttuuriministeriö
- Liikenne- ja viestintäministeriö
- Ympäristöministeriö
- Tasavallan presidentin kanslia
- Oikeusministeriö
- Ulkoasiainministeriö
- Sosiaali- ja terveysministeriö

Työntekijäjärjestöt

- Pardia
- JHL

Markkinatoimijat

- Elisa
- VMware
- Hansel
- Fujitsu
- IBM
- Oy Dell Ab
- Logica
- Microsoft Oy
- Tieto Finland Oy

Liitteet

Lausuntojen koonti Excel

Jakelu

Lausuneet tahot

Tiedoksi

Lausuntopyynnön vastaanottaneet
Hankkeen ohjausryhmän ja hankeryhmän jäsenet