

Valtiovarainministeriö
PL 28
00023 VALTIONEUVOSTO

LAUSUNTO VALTION YHTEISEN TYÖASEMARATKAISUN JA KÄYTTÄJÄTUEN ESISELVITYSRAPORTISTA

Yleistä

Esiselvitysraportin päällimmäisenä lähtökohtana on kustannustehokkaampaan toimintaan siirtyminen valtionhallinnossa. Raportin mukaan valtion yhtenäisellä työasemaratkaisulla ja käyttäjätuen organisoinnilla saavutettaisiin merkittäviä säästöjä verrattuna nykytilaan. Suuri osa tuosta säästöstä arvellaan saavutettavan käyttäjätukityön määrän ja tukihenkilöstön vähentämisellä.

Valtion yhteisen käyttäjätukipalvelun käyttöönottamisella arvellaan saavutettavan noin 9 miljoonan euron säästöt vuositasolla käyttäjätuen keskittämisen johdosta säästyvissä henkilöstökuluissa. Kuitenkin raportissa todetaan tavoite-tilan kustannus-hyötyanalyysin olevan karkealla tasolla laskettu ja voimakkaasti yleistetty. Saattaa siis olla, että valtion kokonaissäästö ei lopulta olisi esitetyn suuruinen, eikä laskelmissa myöskään mitenkään pystytä ottamaan huomioon kustannusten osittaista siirtymistä valtion muihin toimintoihin. Vai-
kutukset henkilöstövähennyksinä tukitehtävissä toimivien osalta olisivat rapor-
tin mukaan kuitenkin todella mittavia.

Raportin mukaan Valtion IT-palvelukeskus, VIP hankkii palvelunsa lähtökoh-
taisesti markkinoilta, todeten virastojen voivan tällöin vapauttaa henkilöstöä
muihin tehtäviin. Virastojen vastuu henkilöstöstään jätetään virastoille itsel-
leen ja nykyisen tuottavuusohjelman aikana muiden tehtävien järjestely ja nii-
den resursointi tuottaa virastoille hankaluuksia. Kustannussäästöjä tällaisesta
toiminnasta ei valtion yhteisessä kustannuskehityksessä välttämättä kerry. Päin-
vastoin - henkilöstön uudelleen kouluttaminen ja uusiin tehtäviin perehdyttä-
minen tuottanee enemmän kustannuksia ja heikentää kustannustehokkuutta
kokonaisuutta ajatellen. Ainut konkreettinen kustannussäästö kertynee niiden
osalta jotka pystyvät työllistymään yksityisille markkinoille. Nykyinen työllii-
syystilanne huomioden se ei ole kuitenkaan mahdollista, joten pahimmassa
tapauksessa lisää kustannuksia valtiolle kertyy myös lisääntyneiden työttö-
myysmenojen johdosta.

Käyttäjätuen toteuttaminen raportissa esitetyllä tavalla on optimistista luotta-
musta siihen, että keskitetty valtakunnallinen käyttäjätuki on kaikissa tilanteis-
sa toimiva järjestelmä. Käytännössä keskitetyn käyttäjätuki-palvelun käyt-
töönotto aiheuttaisi toimintaan palvelutason laskua sen muuttuessa enemmän
yleisneuvonnaksi. On epätodennäköistä että valtakunnallinen kaikkien viras-
tojen käyttäjätuki pysyisi vastaamaan jokaisen eri viraston erityistarpeisiin

vaaditulla tavalla. Tämän vuoksi virastoille jäisi omia tehtäviä, joita olisi hoidettava resursoituina tai ilman resursseja. Tekninen kehitys sinänsä antaa tulevaisuudessa paremmat työvälineet keskitettyjen tukipalveluiden hoitamiseen, mutta se ei silti poista tarvetta työntekijöiden ohjaamiseen ja neuvontaan tietokoneen käyttöön liittyvissä asioissa työpaikoilla. Tämän johdosta on hyvin todennäköistä että virastoihin jää omia toimintoja joita ei resursoida lainkaan. Käytännössä henkilöt jotka osaavat neuvoa ja joiden tiedetään osaavan neuvoa, joutuvat oman työnsä lisäksi tekemään tämän tyyppisiä tehtäviä. Se ei liene virkamiesten ja työntekijöiden kannalta mielekästä henkilöstöpolitiikkaa.

Raportin mukaan toinen merkittävä säästö kertyy valtion yhtenäisen työasemaratkaisun ja hankintojen keskittämisen johdosta. Tässä asiassa säästöarviot ovat mahdollisia realisoitua ainakin hankintojen keskittämisen osalta ja ovat sinänsä kannatettavia, mutta aiheuttavat kuitenkin ensi vaiheessa lisäkustannuksia. Mutta ei toisaalta pidä ummistaa silmiä siltäkään mahdollisuudelta, johon hankintojen keskittäminen saattaa pahimmillaan johtaa. On hyvin mahdollista, että hankintaprosessissa ”jalkansa oven rakoon” saaneet palveluntuottajat jatkossa hinnoittelevat palvelunsa haluamallaan tavallaan veronmaksajien maksaessa laskut.

Henkilöstöjärjestelyt

Raportissa esitellään viisi erilaista tapaa järjestellä valtion yhteisen työasemapalvelun tuottamisresurssit. Huomionarvoista on se, että nykyisen henkilöstön työllisyyden kannalta paras malli (vaihtoehto 1.) suljetaan raportissa väliaikaiseksi ratkaisuksi, koska se on valtion voimassa olevan IT-strategian vastainen.

Kaikki muut mallit tarkoittavat käytännössä tukipalveluiden ulkoistamista tai työntekijöiden tehtävien uudelleen järjestelyjä virastoissa. Voitaneen pitää erittäin huonona henkilöstöpolitiikkana tapaa jossa valtio siirtelee rahaa taskusta toiseen ja väittää jotain säästyneen - henkilöstön kustannuksella. Palkansaaja-järjestö Pardian mielestä yhteisen työasemapalvelun hankinnan valmistelua ei pidä aloittaa ennen kuin mm. eri mallien todelliset kustannukset on selvitetty. Jos jotain kumman syystä päädyttäisiin raportin johtopäätöksenä esitettyyn malliin, jossa VIP ryhtyisi valmistelemaan valtion yhteisen työasemapalvelun hankintaa, virastoilla tulisi säilyä aito mahdollisuus joko liittyä hankintaan vapaaehtoisesti tai jättäytyä sen ulkopuolelle. Tällainen päätös on voitava tehdä kunkin viraston omista lähtökohdista. Ensisijaisena tavoitteena kullakin virastolla on oman toiminnan turvaaminen. Niiden virastojen osalta, jotka käyttävät työasemia muuhunkin kuin perustietotekniikkaan (Office-ohjelmat, selailu, sähköposti), täytyy miettiä hyvin tarkkaan onko keskitetty työasemamalli toimiva ratkaisu.

Raportin näkemyksen mukaan Valtion IT-palvelukeskus tulisi hoitamaan tulevaisuudessa keskitetyn tukipalvelun 400 henkilön voimin, joista 50 henkilöä olisi valtion palveluksessa ja loput 350 hankittaisiin jonkin palveluntarjoajan kautta. Toteutuessaan toiminta ja sen vaikutukset olisivat nykyisen henkilöstön kannalta musertavia ja samalla aiheuttaisivat kovan paineen virastoille järjestellä uusia töitä keskittämisen johdosta työnsä menettäville. Raportissa ei kuitenkaan ole kiinnitetty huomiota siihen, onko markkinoilta löydettävissä 400 -

500 tukiorganisaation tarjoamia tukiorganisaatioita. Mikäli tällainen löytyy, on organisaatio niin suuri ja byrokraattinen etteivät vertailuryhmien kustannustasot enää toteudu. Lisäksi toimintamallista tulee raskas ja hitaasti reagoiva. Mikäli toiminto hajautetaan useammalle toimijalle, ei esitetty malli toteudu ja siinä tapauksessa osa virastoista voisi hoitaa työasematuen edelleen itse. Raportissa ei ole kiinnitetty riittävästi huomiota myöskään julkisia hankintoja koskevaan lainsäädäntöön ja sen varmistamiseen, että myös palvelujen tuottajat noudattavat työehtosopimuksia ja niiden määräyksiä palkkatasoista.

Palkansaajajärjestö Pardia liittyy tähän lausuntoon myös jäsenyhdistyksenä lausunnon. ProUnionin lausunnossa on käsitelty vielä yksityiskohtaisemmin otsikossa mainittua esiselvitystä. Myös Palkansaajajärjestö Pardia allekirjoittaa kaikki siinä asiasta esitetyt näkökohdat. ProUnionin lausunnossa esille nostetut asiat tulee ottaa huomioon asian jatkoarvioinneissa. Olennaista valtion yhteisen työasemaratkaisun kehittämisessä on löytää ne tavat, jotka helpottavat virkamiesten ja työntekijöiden työtä sekä vähentävät työkuormitusta. Virastoille tarjottavat ratkaisut eivät saa perustua missään tapauksessa IT-alan toimijoiden näkemyksiin, vaan lähtökohtana tulee olla valtionhallinnon omista tarpeista lähtevät ratkaisut.

Palkansaajajärjestö Pardia muistuttaa lisäksi, että Puolustusvoimien vuonna 2001 käynnistämä Tietohallinnon rationalisointihanke (TIERA) on loppusuoralla. Sen reunaehtoina ovat olleet tietohallinnon henkilöstömäärän ja kustannusten jatkuvan nousun pysäyttäminen, työkuorman vähentäminen ja puolustusvoimien voimavarojen keskittäminen ydintoimintoihin. Työkaluja tavoitteisiin pyrkimiseksi ovat olleet muun muassa yhdenmukaiset valinnat, arkkitehtuurityö ja taloudellisen ohjauksen parantaminen.

TIERA -hankkeen tuloksena suoraan Pääesikunnan alaiseksi perustetun Puolustusvoimien Johtamisjärjestelmäkeskuksen (PVJJK) tehtävänä on luoda puolustushaaroille ja aselajeille niiden tarvitsemat johtamisedellytykset kaikissa oloissa. Se myös tuottaa hallinnolliset tietohallintopalvelut koko puolustushallinnolle sekä soveltuvin osin myös muulle valtionhallinnolle. Puolustusvoimien Johtamisjärjestelmäkeskus on keskeisessä asemassa maanpuolustuksen operatiivisen johtamisen näkökulmasta.

Puolustusvoimat on toteuttanut TIERA -hankkeen mukaisesti hallinnollisten puhepalveluiden uudistuksen ulkoistamisineen. Puolustusvoimat rationalisoi ja tehostaa koko johtamisjärjestelmäänsä kokonaisuutena, johon oleellisena osana kuuluvat myös järjestelmiin soveltuvat työasemat. Tämän vuoksi Palkansaajajärjestö Pardia pitää tärkeänä, että Puolustusvoimat pidetään jatkossakin sen erityisluonteen ja toiminnan muusta valtionhallinnosta poikkeavan sisällön vuoksi valtion yhteisen työasemaratkaisun ulkopuolella.

Harri Sirén
Neuvottelujohtaja

Pirkko Janas
Lakimies

Liite: ProUnionin lausunto

Asia

**VALTIONHALLINNON YHTEISEN TYÖASEMARATKAISUN JA KÄYTTÄJÄTUEN
ESISELVITYS**

1. Yleistä

Yhtenäisten perustietotekniikkapalvelujen kehittämisohjelmalla ja lausuntokierroksella olevalla esiselvityksellä on selkeä yhteys hankkeisiin (mm. Julkisen hallinnon tietohallinnon ohjaus ja yhteentoimivuus -hanke), joilla pyritään konserniohjauksen vahvistamiseen koko julkisen hallinnon tietohallinnossa. Hallitus on myös valmis lainsäädännöllä velvoittamaan valtion viranomaisia ja kuntia yhdenmukaisiin ratkaisuihin (vrt. HE julkisen hallinnon tietohallinnon ohjauksesta ja tietojärjestelmien yhteentoimivuudesta annettavaksi lainsäädännöksi) tietohallinnon järjestämisessä. Em. hallituksen esitysluonnokseen antamassamme kommentissa epäilimme, että lakiluonnoksen 10 pykälässä yhteiset palvelut on määritelty tavalla, joka antaa niin haluttaessa asetuksenantovaltuuden käyttäjälle avoimen valtakirjan laajentaa lain soveltamisalaa. Esiselvitys osoittaa, ettei epäilyimme ollut aiheeton (vrt. tiivistelmän sivun 8 viimeinen kappale ja sivun 58 väliotsikon konserniohjaus alla oleva teksti).

Tavoite on siirtää tietohallinnossa tehtävän työn painopistettä perustietotekniikasta palvelujen sähköistämiseen. Taustalla kummittelee Sähköisen asiainnin ja demokratian vauhdittamisohjelman (SADe-ohjelma) kunnianhimoinen tavoite sähköistää kaikki keskeiset palvelut vuoteen 2013 mennessä, joka ei toteudu ilman vauhdittamistoimenpiteitä.

Samanaikaisesti valtionhallinnossa toteutetaan tuottavuusohjelman tunnettua henkilöstön vähentämisohjelmaa. Resurssitarkastelussa painopiste on omituisella tavalla henkilöresursseissa, vaikka tuotantotekijänä (keskeisenä resurssina) palvelukykyisten tietojärjestelmien merkitys kasvaa kaiken aikaa. Kehittyneiden tietojärjestelmien teoriassa tarjoamat mahdollisuudet ja työmenetelmät, joilla reaali maailmassa työtä tehdään elävät eri aikaa. Tämä näkyy mm. esiselvityksen virtualisoidun työasemapalvelun ja siihen siirtymisen aikataulun hahmottelussa. Visiointi on hauskaa ja tärkeää, mutta yhteiskunnan toimivuudesta vastuussa oleva valtio ei voi rakentaa ratkaisujaan mahdollisuuksien maailmaan varten. Valtionhallinto on mittakaavansa, organisaatorakenteensa ja tehtävien luonteen vuoksi erityinen: Valtion tietohallinto ei voi toimia alan palveluntuottajien ja yritysten koekenttänä.

Esiselvityksen tiivistelmässä todetaan, että yhteisellä työasemaratkaisulla tavoitellaan laadukasta käyttäjäkokemusta ja palvelun kehittämisessä huomioidaan käyttäjien tarpeet ja helppokäyttöisyys. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että käyttäjät

ratkaisevat pääosan (90 %) ongelmatilanteista itse. Vaikeammat ongelmatilanteet (10 %) käyttäjä reitittää koko hallinnolle (88 000 henkilötyövuotta ja 100 000 työasemaa) yhteiseen palvelupisteeseen. Samalla tavoin organisoituja ovat kaiketi IT-alan yritysten omat palvelupisteet, joiden palvelutasoon on mm. liikenne- ja viestintäministeriö joutunut puuttumaan.

Tiivistelmässä kerrotaan, että Valtion IT-palvelukeskuksen (VIP) palveluiden perusta on kysyntä ja hyvä laatu. Tosiasia on, että ainakaan toistaiseksi virastojen omasta tarpeesta lähtevä kysyntä ei ole palvelutuotannon kehittämistä ohjannut. Moottorina on toiminut tuottavuusohjelma ja palvelujen keskittämällä aikaansaataavaksi oletettu säästöpotentiaali (jonka realisoitumista on harvoin kyetty osoittamaan). Esimerkkejä ja vertailukohtaa on erityisesti tukipalvelujen uudelleen järjestelyissä haettu yksityiseltä sektorilta. Systemaattisesti on unohdettu, että valtionhallinnon tehtävä-, palvelu- ja organisaatorakenne sekä ohjaus-, johtamis- ja päätöksentekojärjestelmä poikkeaa yksityisen sektorin vastaavan kokoisesta organisaatiosta. Tästä syystä ”yleisen tason” hakeminen täysin erilaisista organisaatioista on henkilötyö- ja kustannussäästöjen todisteleminen epäasiallista.

Esiselvityksestä jää vaikutelma, että alan yritysten ja palveluntuottajien ääni kuuluu vahvana. Vuoropuhelu ja ”alan hyvien käytäntöjen tuntemus” kehittämishankkeissa on ilman muuta välttämätöntä. Hallinnossa pitää kuitenkin kehittää työmenetelmiä, joissa esim. tietojärjestelmien tosiasiallisen käyttäjien (virastojen työntekijöiden ja enenevässä määrin virastojen asiakkaiden) tarpeet välittyvät mahdollisimman aitoina (muodikkaasti palvelumuotoilu). Toistaiseksi marssijärjestys on ollut se, että tietojärjestelmän omaisuudet muokkaavat toimintaa, eikä toiminta tietojärjestelmää. Kyse ei ole ainoastaan toimivista teknisistä ratkaisuista, vaan tavasta, jolla työstä voidaan tekniikan avulla tehdä työntekijälle henkisesti entistä palkitsevampi ja fyysisesti vähemmän kuormittava.

Kehysmenettelyllä, voimakkaalla konserniohjauksella ja koko hallinnolle yhteisten palvelujen käyttöön siirtymisellä on virastojen strateginen ja taloudellinen liikkumavara kaventunut olennaisesti. Kun käytössä ovat yhtä aikaa kaikki mahdolliset ohjausmenetelmät, ei virastoille jää juurikaan keinoja, joilla ne itse voisivat vaikuttaa tulostavoitteidensa saavuttamiseen. Jokaisen viraston käteen jaetaan samat kortit ja pakasta ei vaihdeta. Tätä perustavaa laatua olevan muutoksen vaikutuksia hallinnon toimijoiden väliseen työnjakoon ei ole vaivauduttu pohtimaan.

2. Johdanto

Johdannossa todetaan, että esiselvityksen tarkoitus on lähtötilanneanalyysin pohjalta luoda tavoitetila työasemapalveluille, joka toimisi keskustelun pohjana ja aihiona jatkotyölle. Lukijan yllättää, että näistä alkulauseista päädytään luvun 14 käyttöönottomalliin, jossa vaiheistetaan sekä PTAP-välivaihe että VTAP-mallin työvaiheet ja aikataulu.

Selvityksen ulkopuolelle on rajattu turvallisuus- ja puolustussektori toimialojen erityisvaatimusten vuoksi. On selvää, että myös muilla toimialoilla on toimintoja, joiden erityisvaatimusten vuoksi jatkoselvitykset ovat välttämättömiä. Kaikkien valtion toimintayksiköiden tehtävät tai kaikki tehtävät edes yhden toimintayksikön sisällä eivät ole ”perinteisiä” hallintotehtäviä, joihin tiukasti vakioidut työasemapalvelut istuvat.

Rajauksessa mainitaan lyhyesti, että kaikkia työasemapalveluiden erityispiirteitä ei ole ennätetty koota. Virastojen erilaisuudesta johtuen asiaan joudutaan palaamaan.

Uskaliaalta vaikuttaa, että työasemaratkaisuvision, johon kuitenkin on tarkoitus hypähtää muutaman vuoden kuluttua, perustuu "keskusteluihin eri teknologia-, varusohjelmisto- ja palvelutoimittajien kanssa". Toisin sanoen virastoille tarjottava työasemaratkaisu onkin IT-alan toimijoiden kiistanalainen kuva teknologiatulevaisuudesta.

3. Esiselvityksen toteutus

Lähtökohdassa on merkittävä ongelma. Perustana on ajatus, että toimija- ja prosessiriippumattomat perustietotekniikkapalvelut ovat virastoista tietohallinnon tehtävien kokonaisuudesta helposti laskettavissa ja irrotettavissa henkilötyövuosina (vrt. sivu 12). Laskennallinen henkilötyövuosi on kuitenkin aivan muuta kuin tietohallinnon tehtävissä työskentelevä ammattilainen. Samalla henkilöllä voi olla monenlaista perustietotekniikkaan ja substanssijärjestelmiin liittyvää tehtävää ja osaamista, jota ei voida henkilötyövuosiksi paloittaa. Virastoissa työajanseurantajärjestelmät ovat edelleen varsin kehittymättömiä. Tämän puutteen ja osin selvityksen rajauksesta johtuen esitettyihin vertailutietoihin on pakko suhtautua varauksella.

Yleisenä tavoitteena mainitaan mittavan lisäarvon (mitattavissa olevan) saaminen toiminnalle (sivu 13). Jatkossa kuitenkin selviää, että tavoitetilan kustannus-hyötynalyysi perustuu lähes yksinmaan karkeisiin oletuksiin, joilla on taipumus tilaajan toivomuksesta/odotuksista johtuen antaa ylioptimistinen kuva halutusta muutoksesta.

Kokonaisuuden jäsentäminen elinkaarimallin (sivu 13) avulla vaikuttaa hyvältä apuvälineeltä ja perustelut sen käytölle järkeviltä.

4. Lähtötilanne

Ajankohta työasemaratkaisun tarkastelulle on otollinen, koska virastoissa on edelleen käytössä Microsoft Windows XP -käyttöjärjestelmäversiota, joka joudutaan korvaamaan uudella. Pohdintojen tarvetta lisää myös se, että lähtötilannekyselyn perusteella valtaosassa virastoja tunnistetaan työasemaympäristössä ja vakiossa ongelmia.

Lähtötilanteen kuvaksessa heikkous on kustannustasonvertailussa (sivut 16–18). Varsinkin vertailuaineiston perusteella tehty johtopäätös työajan sitoutumisesta: "Edellä kuvattujen vertailuaineistojen ja tämän selvityksen tulosten perusteella valtionhallinnon työasemapalvelut on järjestetty keskimäärin vertailuaineistoa tehottomammin. Työasemapalveluihin käytetään valtionhallinnossa kokonaisuudessaan huomattavan paljon erityisesti työaikaa." Edellä olemme jo viitanneet työajanseurannan karkeuteen. Näin epävarman mittarin perusteella on epäasiallista tehdä näin suora johtopäätös. Lisäksi lukijaa hämää, että välillä tehokkuutta tai tehottomuutta kuvataan esittämällä henkilöstön määrä ja välillä henkilötyövuosien määrä. Kohtuullisen pienikin muutos esitetyissä luvuissa muuttaa tietoa työaseman kustannuksesta per vuosi. Merkittävien kustannussäätöjen lupaaminen vain suuntaa antavien lukujen perusteella on vaarallista.

5. Lähtötilanteen palvelutarve

Ei ole yllätys, että työasemapalvelujen oman tuotannon osuuden arvioidaan yksittäisessä virastossa olevan vähenemässä. Tehtäviä on viime vuodet keskitetty hallinnonalojen tietotekniikkakeskuksille ja esimerkiksi uusilla aluehallinnon viranomaisilla (AVI ja ELY) sekä niiden alaisella paikallishallinnolla (TE-toimistot ja

maistraatit) on yhteinen valtakunnallinen tietohallinnon palveluja tuottava AHTI-yksikkö. VIPin ja jo hallinnonaloilla toimivien palvelukeskusten välisen työnjaon tarkastelu ja selkiyttäminen on välttämätöntä. Tällä hetkellä erilaiset kehittämistilanteet ja vaihtoehdot aiheuttavat arvailuja ja epävarmuutta henkilöstön työn tulevaisuudesta.

Virastot kuvaavat näkemyksiään palvelun sisällöstä ja laadusta adjektiiveilla (sivu 21), jotka voi liittää odotuksiin minkä tahansa uudistuksen osalta. Uusien teknisten ja toiminnallisten vaatimusten määrittely on vaikeaa ja työlästä, mikäli työasemapalveluiden ei "nähdä olevan kriisissä". Toisaalta yhteenveto kertoo myös siitä, että valtion IT-strategia toimii halutulla tavalla: Virastoissa on alettu henkisesti varautua työasemapalvelujen oman tuotannon väistymiseen, tapahtui se sitten VIPin, muiden palvelukeskusten tai ostopalveluiden kautta.

6. Työasemapalveluiden tulevaisuuden näkymät

Palvelutoimittajat esittävät (sivulla 23) näkemyksen, että palvelun tuottaminen ostopalveluna tai ulkoistetussa ympäristössä olla hyvin hallinnassa vain kun yksi taho valtiolla ottaa kokonaisvastuun palveluista. Tämä on ymmärrettävää, sillä 100 000 työaseman myyminen yhdellä kertaa on tuottavampaa ja tehokkaampaa kuin saman määrän myyminen ovelta ovelle. Yhdenmukainen palvelukonsepti myös silottaa tiedä palvelujen ulkoistamiselle.

Maailmantalouden polvilleen saaneen talouskriisin jälkeistä toipumisvaihetta eletäessä kovin toiveikkaalta vaikuttaa sivun 23 näkemys, ettei markkinoilla tapahdu merkittäviä muutoksia seuraavan viiden vuoden aikana, vain vähäistä keskittymistä ja erikoistumista.

Markkinaselvityksen mukaan palvelutoimittajat uskovat (sivuilla 24–25), että Microsoftin uudet tuotteet sitovat asiakkaita entistä tiiviimmän tulevana vuosina Microsoft lisensseihin. Samanaikaisesti ennustetaan käyttöjärjestelmän merkityksen vähenevän virtualisoinnin ja pilvipalvelujen lyödessä itsensä läpi (joka avaisi näköalaa avoimen lähdekoodiin perustuvien järjestelmien käytölle). Kumpaan ennustukseen valtionhallinnon tulisi työasemaratkaisuja tehdessään luottaa?

Sivulla 26 todetaan tehokkuusvaatimusten vauhdittavan palvelujen sähköistämistä, joka johtaa väistämättä substanssia tukevan IT-toiminnan kasvuun. Korostamme, että tuottavuuden parantamiseen, henkilöstömäärän vähentämisen, työurien pidentämiseen, palveluprosessien sähköistämiseen tai tietohallinnon järjestelyihin liittyvät osin keskenään ristiriitaiset kehittämistoimet ja uudistusaineet eivät saa haavoittaa virastojen perustehtävien hoitoa tukevien substanssietojärjestelmien palvelukykyä.

Esiselvityksessä tulisi kantaa suurempaa huolta sivulla 26 todetusta markkinoiden keskittymisestä. Kappaleessa todetaan, että vain suuret palvelutoimittajat pystyvät jatkossa kehittämään ja tuottamaan palveluja kustannustehokkaasti isoille organisaatioille. Kolikolla saattaa olla myös kääntöpuoli: Vahvan jalansijan palvelujen tuotantoketjussa saavuttanut palvelutuottaja voi hinnoitella palvelunsa haluamallaan tavalla.

Esiselvityksen lääke tehottomana pidettyyn nykytilanteeseen on koko valtiohallinnon yhtenäinen toimintamalli organisaatiokohtaisten ratkaisuiden sijasta (sivu 29). Samalla korostetaan etenemistä "uuteen paradigmaan" tarkoituksenmukaisesti, oikea-aikaisesti, asiakkaiden tarpeiden ohjauksessa ja riskejä halliten. Siirtymistä uuden teknologian käyttöön ehdotetaan vaiheessa, jossa siirtymisen aiheuttamat

kustannukset voidaan peittää uuden teknologian mahdollistamilla hyödyillä. Edellä esitetyn tekstin jälkeen esitetään kuitenkin luvussa 12 kustannus-hyötyanalyysi, jossa tavoitetilan kustannuslaskenta näyttää tukeutuvan yhden auktoriteetin (Gartner) arvioihin tai nykytilan kustannustasoon.

7. Lähtötilanteen haasteet pähkinänkuoressa

Lähtötilanteen haasteissa ei tarkastella siirtymävaiheen (nykytilasta PTAP-mallin kautta VTAP-malliin) mahdollisesti virastoille aiheuttamaa lisätyötä ja kustannuksia. Ovatko esimerkiksi uuteen teknologiaan siirtymisestä saatavat hyödyt arvioitavissa niin mittaviksi, että siirtymiseen voidaan kannustaa esimerkiksi ohjaamalla rahoitusta perustietotekniikkatehtävissä olevan henkilöstön kouluttamiseen substanssijärjestelmiin liittyviin tehtäviin?

8. Tavoitetilan kuvaus

Mikäli yhtenäisen työasemaratkaisun toteuttamiseen päädytään (vapaaehtoisesti tai pakolla) on vaiheittain eteneminen ainoa mahdollisuus. Tähän sisältyy kuitenkin riski, että virastot haluavat odottaa näyttöä mallien todellisesta toimivuudesta. Jos palvelun piiriin siirtyvät kokonaisuudet eivät ole riittävän suuria (viittauksen vähintään 5000 työaseman eriin), joutuvatko palvelun käyttäjäksi siirtyneet virastot maksamaan ikäviä lisälaskuja?

Selvityksessä on todettu, ettei tietohallinnon henkilöstömäärää voida kasvattaa kuin erityistilanteessa (sivu 32). Sama koskee kaiketi VIPiä vai koskeeko? (VIPin henkilötyövuosien toteutuma vuonna 2009 62 ja valtion 2011 talousarvioesityksessä tavoite ensi vuodelle 112 henkilötyövuota.) VIPin kasvu ei voi tapahtua marssittamalla tietohallinnon henkilöstöä muista virastoista kilometritehtaalte. Toisaalta VIPin tehtävien laajentuessa, sillä on oltava riittävät resurssit palvelujen tuottamiseen.

Ratkaisevaa on pystyykö VIP tuotteistamaan ja hinnoittelemaan valinnaiset palvelukomponentit ja ohjelmistoprofiilit niin, että virastot pystyvät tekemään todellista vertailua vaihtoehtojen välillä. Virastojen erityistarpeiden saaminen mukaan ratkaisuun vaatii lisätyötä, johon VIPillä täytyy olla resurssit ja osaaminen. Tämä on yksi muotoillun palvelukonseptin heikoista lenkeistä.

"Kansalaisten näkökulmasta tavoitteena olevan yhteentoimivan hallinnon toteutuminen edellyttää hallinnon sisällä yhtenäistä teknologia-arkkitehtuuria." Sivun 36 perustelu yhteiseen virtualisoituun työasemaympäristöarkkitehtuuriin siirtymiselle on hassusti muotoiltu. Kansalaisia tuskin kiinnostaa millaisella tietojärjestelmäarkkitehtuurilla virastot palvelunsa tuottavat. Jos tietojärjestelmä auttaa laadukkaan palvelun aikaansaamisessa, on se tehtävänsä tehnyt, arkkitehtuurista riippumatta.

Käyttäjätuen toimintamalli (sivu 45–47) sysää ongelmien ratkaisujen selvittämisen käyttäjän vastuulle. Käytännössä käyttäjätuen tehokkuus onkin riippuvainen loppukäyttäjän omasta IT-osaamisesta. Ainakin toistaiseksi valtionhallinnon palveluja pyörittää virkamiessukupolvi, joka ei ole oppinut tietokoneen käyttäjäksi vauvaikäisenä. Lähituen antamaan neuvonnan, opastuksen ja koulutuksen merkitystä aliarvioidaan.

Luku 9 sisältää runsaasti yksityiskohtaista kuvausta tavoitetilan toimintatavoista. Todennäköisesti luku sisältää ajatuksia, joiden toteuttaminen muodossa tai toisessa

valtionhallinnossa voi olla järkevää. Esimerkiksi työasemalaitteiden (sivu 42) hankita VIPin vuokrapalveluna kuukausivuokraperiaatteella.

Tavoitetilan kuvaus käsittää myös runsaasti viittauksia erilaisiin palveluntuottajiin elinkaaren erivaiheissa. Palveluntuottajien suuri joukko ja kirjavat alihankintajärjestelyt lisäävät riskejä. Esimerkiksi valtion omien palvelukeskusten ja asiakasvirastojen toiminnan rajapinnassa on edelleen nk. harmaata aluetta, joka lisää asiakkaiden tyytymättömyyttä ja heikentää palvelun sujumista. Kuvauksessa käy ilmi, että työtä keskitetyssä palvelumallissa jäisi edelleen asiakasvirastolle. Onko asiakkaalle jäävän työn määrä ja samalla tarvittavien resurssien määrä arvioitavissa?

9. Tavoitetilan työasemapalvelun palvelutuotantomalli

VIPin rooli toimijana valtion tietohallinnon kokonaisuudessa kasvaisi merkittävästi, mutta samalla myös vastuu lisääntyisi. Avaimet – käteen periaate vaikuttaa teoriassa virastoille huouttelevalta vaihtoehdolta.

Palvelutuotantomalli sinällään on virastoille tuttu, sillä talous- ja henkilöstöhallinnon palveluja on tuotettu jo useita vuosia vastaavalla in house-periaattella. IT-palvelukeskusmallissa erona on se, että kuvauksen perusteella mittava määrä toimintoja ostettaisiin markkinoilta (sivu 49). Asiakkaan näkökulmasta tähän sisältyy paljon enemmän epävarmuustekijöitä kuin toimintaan sellaisen toimijan kanssa, joka tuottaa tarjoamansa palvelut kokonaan itse ja tuntee läpikotaisin asiakkaan toimintaympäristön. Monen alihankkijan mallissa kustannuskehitystä on vaikea ennustaa. Ainoastaan se on selvää, että kuukausimaksu lankeaa aina maksettavaksi. Herää myös kysymys mikä on asiakkaan mahdollisuus vaikuttaa hinta-laatusuhteen kehitykseen. Keskitettyjen IT-palvelujen kustannusten kohotessa tavalla, johon asiakasviraston saattaa olla mahdotonta vaikuttaa, voi sijaiskärsijäksi pahimmassa tapauksessa joutua esim. viraston ydintoiminnoille elintärkeiden substanssijärjestelmien kehitystyö.

Sivulla 52 esitetty perustyönjako VIPin ja hallinnonalojen IT-palvelukeskusten välillä voi IT-strategian toteuttamisen näkökulmasta olla johdonmukainen. Käytännössä on täysin mahdollista toimia edelleen nykyiseen tapaan verkostomaisena tuottajayhteisönä.

Virastoissa ja hallinnonalojen IT-palvelukeskuksissa (tai muissa omissa palvelukeskuksissa) on runsaasti perustietotekniikkapalveluissa osin tai kokonaan toimivaa henkilöstöä. On ilmeisen selvää, että mm. tekninen kehitys johtaa ko. tehtävien määrän vähentymiseen ja samalla tietohallinnon painopisteen siirtymiseen substanssijärjestelmiin. Virtualisoitujen työasemien käyttöönotto voi tapahtua esiselvityksen hyvin optimististen arvioidenkin mukaan vasta vuosien kuluttua. Hallittu muutos voidaan hoitaa hyvää henkilöstöpolitiikkaa noudattamalla mm. kouluttamalla henkilöstö suunnitelmallisesti uusiin tehtäviin.

Sivuilla 52–55 on kuvattu viisi vaihtoehtoista mallia henkilöstöjärjestelyille. Sinällään on ansiokasta, että esiselvityksessä kiinnitetään henkilöstön asemaan huomiota. Mallia 1 lukuun ottamatta jokaiseen malliin sisältyy ajatus perustietotekniikkapalvelujen ulkoistamisesta. Tietojärjestelmien palvelukyvyllä ja toimivuudella on kasvava merkitys palvelutuotannossa. Pidämme ydintoiminaan näin keskeisesti liittyvän tuotantotekijän siirtämistä markkinoille riskinä, jota valtio ei voi ottaa. Samalla todennäköisesti sitouduttaisiin nykyistä tiiviimmin muutama suureen palvelutoimittajaan, joka ei ole yhteiskunnan kokonaisedun näkökulmasta suotavaa.

Kerta toisensa jälkeen konsernitasolla ollaan tekemässä ratkaisuja, joilla vastuu seurauksista ja vaikutuksista sysätään virastoille. Näin ei voi jatkua. Jos konsernitasolla tehdään virastoja sitovia ratkaisuja, tulee sen merkitä myös konsernitason vastuuta henkilöstöstä. Talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskusten perustamisen yhteydessä virastot uudelleen sijoittivat merkittävän määrän henkilöstöä. Samoin on tehty lukemattomien alueellistamishankkeiden yhteydessä. Virastojen keinot hallita muutosta alkavat olla vähissä.

Esiselvityksessä todetaan, että muutokset tulee prosessin edetessä käydä läpi henkilöstön kanssa normaalien YT-käytäntöjen mukaisesti.

Normaaliin YT-käytäntöön kuuluisi myös henkilöstön vaikutusmahdollisuus tämä suuruusluokan esiselitystyöhön jo sen valmisteluvaiheessa. Vaikka asiakirja on otsikoitu esiselvitykseksi, osoittaa käyttöönottomallia kuvaava luku 14, että hanketta on valmistauduttu viemään läpi nopealla aikataululla. Saamiemme tietojen mukaan esiselvityksestä tai sen sisällöstä ei ole virastoissa tai ko. tehtävissä työskentelevillä juurikaan tietoa. Asiaa ei ole myöskään käsitelty YT-menettelyssä.

Esiselvityksen useassa kohdassa (esim. sivulla 58) ennakoidaan mahdollista uutta lainsäädäntöä, joka tarvittaessa antaisi valtuudet pakottaa virastot yhteisiin palveluihin. Näiltä osin viitaamme lausunnossa jo edellä todettuun ja korotamme, että yhteisten palvelujen käyttööotto tulee tapahtua vapaaehtoisessa prosessissa.

10. Tavoitetilan kustannus- hyötyanalyysi

Edellä olemme jo todenneet kustannus-hyötyanalyysin ongelmallisuuden.

Kustannuksiin ja niiden kehittymiseen sekä markkinoihin liittyy runsaasti tekijöitä, joita on mahdoton ennustaa usean vuoden perspektiivillä. Laskenta on suoritettu niin suurpiirteisesti, että kaikki mahdolliset muutokset työasemapalveluissa tulee laskea täsmällisemmillä luvuilla. Myöskään siirtymävaiheiden kustannuksia (joita tulisi useampia) ei ole tarkasteltu.

11. Käyttöönottomalli

Käyttöönottomalli aikatauluineen ja konsulttityöarvioineen vaikuttaa jo projektisuunnitelmaluonnokselta. Yksityiskohtana silmiin tarttui sivulla 74 kohdassa henkilöstösuunnittelu mainita VM:n tason YT-neuvotteluista. Korostamme, että poikkihallinnolliset hankkeet, joita konsernitason tietohallintohankkeet ovat, edellyttävät poikkihallinnollisesta YT-menettelystä sopimusta (oli käytössä aluehallintohankkeessa). Poikkihallinnollinen YT-menettely ei luonnollisesti korvaa hallinnonalan tai virasto- ja yksilötason YT-menettelyä.

Sari Jokikallas
Puheenjohtaja

