

**Talous- ja henkilöstöhallinnon
tukipalveluiden organisointia
koskeva jatkoselvitys**

10.5.2004

SISÄLTÖ

YHTEENVETO	4
1 JOHDANTO	10
1.1 <i>Jatkohankkeen lähtökohdat</i>	10
1.2 <i>Jatkohankkeen tehtävänanto ja rajaukset</i>	12
2 PROSESSITYÖ ESIMERKKIVIRASTOISSA	14
2.1 <i>Esimerkkivirastojen esittely</i>	15
2.1.1 <i>Tuleva Länsi-Suomen aluevankila</i>	15
2.1.2 <i>Tampereen KO</i>	15
2.1.3 <i>Forssan KO</i>	15
2.1.4 <i>Turun HO</i>	16
2.2 <i>Tavoitetilan tarkennetut prosessit</i>	16
2.2.1 <i>Menojen maksaminen</i>	17
2.2.2 <i>Tulojen kerääminen</i>	19
2.2.3 <i>Henkilöstön perustietojen ylläpito</i>	22
2.2.4 <i>Nimikirjanpito</i>	22
2.2.5 <i>Palvelusaikalaskenta</i>	23
2.2.6 <i>Loma- ja poissaolokirjanpito</i>	23
2.3 <i>Johtopäätökset tavoitetilan prosesseista</i>	25
3 TAVOITETILAN PALVELUORGANISAATIO	26
3.1 <i>Johdanto</i>	26
3.1.1 <i>Hallinnollinen asema</i>	27
3.1.2 <i>Ulkoinen ohjaus</i>	28
3.1.3 <i>Sisäinen johtaminen</i>	29
3.1.4 <i>Palvelutuotannon periaatteet</i>	30
4 MUUTOKSEN TOIMEENPANO	32
4.1 <i>Toimeenpanon perusteet</i>	32
4.2 <i>Toimeenpano 2004-2007: PALVO-hanke</i>	33
4.3 <i>PALVO I: Toimintamallin tarkan tason määrittely</i>	34
4.4 <i>Henkilöstösuunnittelu muutoksessa</i>	36
5 MUUTOKSEN TALOUDELLISET VAIKUTUKSET	37
5.1 <i>Johdanto</i>	37
5.2 <i>Yhteenveto taloudellisen analyysin tuloksista</i>	37
6 JOHTOPÄÄTÖKSET JA PÄÄTÖSESITYS	41

Liitteet

- Liite 1 Asettamiskirje
- Liite 2 Länsi-Suomen aluevankilan pienryhmän loppuraportti
- Liite 3 Tampereen käräjäoikeuden pienryhmän loppuraportti
- Liite 4 Forssan käräjäoikeuden pienryhmän loppuraportti
- Liite 5 Turun hovioikeuden pienryhmän loppuraportti
- Liite 6 Tietovaraston periaate
- Liite 7 Tilivirastoittain erillisten palveluorganisaatioiden ylätasoinen kuvaus
- Liite 8 Kustannus-hyötyanalyysissä tehdyt oletukset sekä talous- ja henkilöstöhallinnon kehittäminen, määrärahatarpeet vuosille 2004-2006
- Liite 9 Käsitteet

YHTEENVETO

Jatkoselvityksen tausta

Oikeusministeriön hallinnonalan talous- ja henkilöstöhallinnon tukitoimintoihin kohdistuu seuraavan kymmenen vuoden aikana useita muutospaineita. Oikeusministeriön hallinnonalalla on – erityisesti vankeinhoitolaitoksen rakenneuudistuksen aikataulun vuoksi – tehtävä pikaisesti ratkaisu ennen muuta sen suhteen, kehitetäänkö tukipalveluja yhtenä kokonaisuutena koko hallinnonalalla vai erikseen rikosseuraamusalalla ja erikseen oikeushallinnossa.

Oikeusministeriö käynnisti edellä kuvatulta pohjalta keväällä 2003 työn, jonka tehtävänä oli selvittää vaihtoehdot hallinnonalan talous- ja henkilöstöhallinnon tukipalvelujen organisoimiseksi sekä laatia arviot eri vaihtoehtojen eduista ja haitoista. Työn tuloksena syntyi 14.11.2003 loppuraportti ”Esiselvitysraportti: Oikeusministeriön hallinnonalan talous- ja henkilöstöhallinnon tukipalveluiden kehittäminen”. Esiselvitysraportti on lajissaan laajin tukipalvelujen organisointia koskeva selvitys ministeriöstä ja sen koko hallinnonalalta.

Esiselvitysraportin jatkokäsittelyssä päädyttiin siihen, että työprosessien yksityiskohtaisia uudistamistavoitteita sekä uudistuksilla saavutettavia käytännön hyötyjä on välttämätöntä edelleen syventää ja konkretisoida. Tätä varten oikeusministeriö päätti asettaa jatkohankkeen, jonka tehtävänä oli esiselvitysraportin pohjalta edelleen täsmentää ja konkretisoida perusteita hallinnonalan talous- ja henkilöstöhallinnon tukipalvelujen kehittämiseksi.

Jatkoselvityksen toimeksianto

Jatkohankkeen tehtävänä oli

- laatia yksityiskohtaisella tasolla ja valittavien virastojen kanssa toteutettavien käytännön kokeiluihin ehdotukset uudistettaviksi työprosesseiksi, ottaen huomioon myös esiselvityksessä mainitut vireillä olevat ja käynnistettäväksi ehdotetut työprosessien kehittämishankkeet, mm. paperiton taloushallinto
- täsmentää, mitä hyötyjä ja kustannuksia uudistuksilla voidaan saavuttaa ja miten nämä hyödyt käytännössä voidaan realisoida, sekä
- laatia selvitysten pohjalta ehdotus talous- ja henkilöstöhallinnon tukipalveluiden organisoimisesta sekä ehdotus alustavaksi toimeenpanosuunnitelmaksi ja sen aikatauluksi.

Esiselvityksessä tehtyjä oletuksia ja johtopäätöksiä on punnittu jatkohankkeessa neljän eri viraston näkökulmasta (Tampereen ja Forssan käräjäoikeudet, Turun hovioikeus ja Länsi-Suomen aluevankila).

Prosessityön tulokset esimerkkivirastoissa

Esimerkkivirastojen arvioimat taloushallinnon nykytilan työmäärät vastaavat suuruusluokaltaan esiselvityksessä tehtyjä nykytilan työmääräarvioita. Henkilöstöhallinnon osalta ovat nykytilan työmääräarviot Länsi-Suomen aluevankilan osalta suuruusluokaltaan samansuuruisia kuin esiselvityksessä. Tarkasteltujen käräjäoikeuksien ja hovioikeuden arvioimat nykytilan työmäärät ovat huomattavasti alempia kuin esiselvityksessä. Tämä johtunee selvitysryhmän mukaan siitä, että henkilöstöhallinnon osalta on pienryhmien ollut yleisesti ottaen vaikeampaa kohdistaa todellista työaikaa ko. prosesseille.

Esimerkkivirastojen arvioimat tavoitetilan tehostumispotentiaalit ovat taloushallinnon osalta samaa suuruusluokkaa esiselvityksen lukujen kanssa. Poikkeuksena tähän on Turun HO, jossa tehostumispotentiaalia ei tunnistettu.

Henkilöstöhallinnon osalta päätyi tuleva Länsi-Suomen aluevankila esiselvitystä pienempiin tehostumisarvioihin, koska toimintaa on jo ko. virastossa keskitetty nykyiseen palveluorganisaatioon. Henkilöstöhallinnon prosesseissa ovat esimerkkivirastojen tekemät tehostumisarviot esiselvitystä pienempiä. Esimerkkivirastojen tuloksia tulkitessa tulee kuitenkin huomioida jo esiselvitysvaiheessa tunnistettu vaikeus arvioida henkilöstöhallinnon prosesseihin kohdistuvaa työaikaa.

Kaikissa tarkastelluissa prosesseissa korostuu tiedon integraatio, eli järjestelmien on kytkeydyttävä toisiinsa ja tiedot syötetään vain kertaalleen. Hyvä esimerkki on Tampereen KO:n tekemä analyysi, jonka integroidut myynnin ja asianhallinnan järjestelmät yhdistettynä palveluorganisaatiomalliin tuovat lähes -40%:n hyödyt, kun integroimattomilla järjestelmäratkaisuilla joudutaan tyytymään nollatason hyötyihin.

Tavoitetilan palveluorganisaatio

Oikeusministeriön hallinnonalan talous- ja henkilöstöhallinnon tukipalvelut keskitetään mahdollisimman suurelta osin oikeusministeriön alaiseksi yksiköksi vuoden 2006 alusta lukien perustettavaan oikeushallinnon palvelukeskukseen. Palvelukeskuksen tulee olla tiiviisti ministeriön ja Risen sekä niissä toimivan johdon ohjauksessa. Palvelukeskuksen ohjauksen perustaksi muodostetaan toimiva tulosvastuu ja selkeä tilivelvollisuus.

Palveluorganisaatiolla on yksi johto ja toiminnan kehittäminen tehdään yhteisistä lähtökohdista. Palvelukeskuksessa on johtaja. Palvelukeskuksen johtaja raportoi ministeriöön tilaajaohjauksen kautta. Palvelukeskus on jakautunut talous- ja henkilöstöhallinnon tiimeihin. Kullakin tiimillä on tiiminvetäjä, joka vastaa tiimensä toiminnan tehokkuudesta ja palvelutuotannon laatutasosta. Tiiminvetäjät kuuluvat palvelukeskuksen johtoryhmään. Tiiminvetäjällä on prosessinsa kehitys- ja ohjausvastuu tiimin jäseniin nähden.

Tiimien jäsenet työskentelevät hajautetusti alueellisissa toimipisteissä. Alueelliset toimipisteet tuottavat talous- ja henkilöstöhallinnon palvelut alueensa virastoille.

Alueellisessa toimipisteissä työskentelee henkilöitä useasta valtakunnallisesta talous- ja henkilöstöhallinnon tiimistä.

Palveluorganisaatio seuraa toteutuneita yksikkökustannuksia ja tuotettujen suoritteiden määriä ja raportoi niistä säännöllisesti asiakasvirastoille sekä OM:lle ja Riselle.

Muutoksen toimeenpano

Palvelukeskuksen toimeenpanon lähtökohtana on OMospa:n 30.3.2004 tekemä linjaus. Linjauksen mukaan palveluorganisaatio perustetaan 1.1.2006 siten, että kaikki suunnitellut palvelut tarjotaan Risen virastoille 2006 sekä suurin osa myös OM:n muille virastoille. Loput palvelut tarjotaan OM:n muille virastoille 2007.

Palveluorganisaation toimeenpano hankkeistetaan PALVO –hankkeeksi, joka jakaantuu viideksi osahankkeeksi. Toimeenpanon seuraavana vaiheena on palveluorganisaation tarkan tason määrittely (PALVO I-hanke), joka käynnistetään touko-kesäkuussa 2004. Tällöin toimintamallin tarkan tason määrittely voidaan saattaa valmiiksi ennen vuodenvaihdetta 2004-2005.

Palveluorganisaation palvelutarjonta koostuu ensimmäisinä vuosina talous- ja henkilöstöhallinnon rutiinitehtävistä, tilivirastotehtävistä sekä talous- ja henkilöstöhallinnon palveluihin liittyvistä raportointitehtävistä. Palvelutuotannon laajentamismahdollisuudet arvioidaan erikseen seuraavien vuosien aikana palveluorganisaation toiminnasta saatavien kokemusten perusteella.

Muutoksen taloudelliset vaikutukset

Talous- ja henkilöstöhallinnon tukitoimintoihin käytetään tällä hetkellä 689 henkilötyövuoden työpanos, vastaavan kustannuksen ollessa 27 milj. EUR vuodessa. Muutos palvelukeskusmalliin mahdollistaa vuoteen 2010 mennessä noin 200 henkilötyövuoden vuosittaisen säästön talous- ja henkilöstöhallinnon työpanoksessa. Tätä vastaava vuosittainen kustannussäästö on noin 7.6 milj. EUR. Säästö vastaa noin 28%:n kokonaistehostumaa. Jatkohankkeessa tehdyt kokonaistehostumisarviot ovat samansuuruisia esiselvityksen arvioihin verrattuna.

Palvelukeskuksen rakentamisesta aiheutuu sekä hallinnonalan sisäisiä että ulos maksettavia kustannuksia. Palvelukeskuksen rakentamisen kokonaiskustannuksiksi on arvioitu vuosina 2004-2013 yhteensä 6.2 milj. EUR. Näistä aiheutuu 0.4 milj. EUR vuonna 2004, 3.0 milj. EUR vuonna 2005 ja 0.6 milj. EUR vuonna 2006. Ulos maksettavien investointien suuruudeksi on arvioitu vuosina 2004-2013 yhteensä noin 3.0 milj. EUR, joka on 49% kokonaisinvestoinneista.

Hallinnonalalla tullaan joka tapauksessa tekemään lähivuosina merkittäviä investointeja talous- ja henkilöstöhallinnon kehittämiseksi. Näitä ovat mm. Rondon käyttöönotto, sähköisen arkistoinnin kehittäminen ja raportoinnin kehittäminen.

Nämä kustannukset tulevat joka tapauksessa realisoitumaan riippumatta siitä, siirrytäänkö palvelukeskusmalliin ja vapautetaanko palvelukeskusmallilla saatavissa olevat hyödyt. Joka tapauksessa jatkossa tehtäviksi kehittämisinvestoinneiksi on jatkohankkeessa laskettu vuosille 2004-2013 yhteensä 4.0 milj. EUR, joka on noin 64% palvelukeskuksen kokonaisinvestoinneista.

Muutoksen toimeenpanon perusteena on, että muutoksesta aiheutuvat investoinnit on katettava viimeistään seuraavan kalenterivuoden aikana. Täysin ei muutoksen läpiviennille asetettuun yhden kalenterivuoden tavoitteeseen päästä kokonaisinvestointien osalta. Ulos maksettavien investointien osalta kyseinen muutoksen läpiviennin peruste pystyttänee täyttämään.

Koska talous- ja henkilöstöhallinnon kehittämiseen tullaan lähivuosina joka tapauksessa investoimaan, korostuu investointeja vastaavien hyötyjen systemaattinen realisointi. Talous- ja henkilöstöhallinnon tehtäviä hoitaa hallinnonalalla yhteensä 1269 henkilöä. Näistä jää eläkkeelle vuoteen 2012 mennessä yhteensä 321 henkilöä. Yli 50% työajastaan tekee talous- ja henkilöstöhallinnon tehtäviä 368 henkilöä, joista jää samoilla olettamuksilla eläkkeelle vuoteen 2012 mennessä 93 henkilöä.

Johtopäätökset

Talous- ja henkilöstöhallinnon tukipalvelujen keskittämisestä palveluorganisaatioon on saatavissa merkittäviä taloudellisia hyötyjä. Virastoesimerkit vahvistavat esiselvityksessä arvioituja tehostumispotentiaaleja. Kuitenkin henkilöstöhallinnon tukipalvelujen osalta virastoissa suoritettut tarkastelut tuottivat osittain olennaisesti alhaisempia arvioita sekä ko. tukipalveluihin käytettävästä työmäärästä että keskittämisellä saavutettavista säästöistä. Arvioita täytyy näiltä osin jatkotyössä edelleen tarkentaa.

Merkittävien hyötyjen saaminen edellyttää paitsi palvelujen keskittämistä myös työprosessien uudistamista päällekkäisten ja tarpeettomien työvaiheiden karsimiseksi sekä paperittoman taloushallinnon laajaa käyttöönottoa. Paperittomiin työprosesseihin joudutaan joka tapauksessa ulkoisten paineiden johdosta lähivuosina siirtymään. Tehtävät on joka tapauksessa välttämätöntä keskittää päätoimiselle ammattihenkilöstölle. Nykyisen noin 1300 henkilöstä muodostuvan järjestelmien käyttäjäkunnan osaamisen ja ammattitaidon ylläpitäminen on jo nykytilanteessa osoittautunut vaikeaksi ja kalliiksi.

Jatkohankkeen aikana vahvistui entisestään se käsitys, että koko hallinnonalan, eri toimintalohkojen ja virastojen johtaminen edellyttää yhä luotettavampaa, monipuolisempaa ja joustavampaa talous- ja henkilöstöhallinnon raportointia. Korkeampien laatuvaatimusten täyttäminen vaatii yhä osaavampaa ammattihenkilöstöä, jonka saatavuus lähivuosina kiristyvässä työmarkkinakilpailussa vaikeutuu. Hallinnonalan on kyettävä yhä paremmin pitämään huolta talous- ja henkilöstöhallinnon ammattilaisten osaamisen

ylläpitämisestä ja kehittämisestä että kyettävä rekrytoimaan uutta osaavaa henkilöstöä.

Tietotekniikan laajenevasta hyväksikäytöstä ja kasvavista laatu- ja tehokkuusvaatimuksista aiheutuviin jatkuviin muutostarpeisiin vastaaminen vaatii jatkuvaa kehittämistyötä, joka sitoo yhä enemmän voimavaroja. Jatkohankkeessa korostui yhä selvemmin myös muutosprosessin läpiviennin vaativuus. Nämä tekijät pakottavat yhdistämään hallinnonalan nykyisin hyvin niukat kehittämisvoimavarat. Tämän vuoksi on päädytty ehdottamaan, että hallinnonalalla edettäisiin koko hallinnonalalle yhteisen palvelukeskusvaihtoehdon pohjalta.

Muutosprosessin keskeisiä haasteita ovat:

- Kireä resurssitilanne, jossa muutokset voidaan toteuttaa vain resursseja uudelleen kohdentamalla, mikä vaikeuttaa muutosten nopeaa läpiviemistä. Tässä on tärkeätä huomata, että sekä oikeuslaitoksessa että rangaistusten täytäntöönpanossa on lähivuosina samanaikaisesti vireillä useita hankkeita, joista osa merkitsee lisäresurssien tarvetta ja osa on sellaisia, joilla resursseja pyritään vapauttamaan.
- Palvelukeskuksen perustamisinvestoinnit. Tavoiteltujen hyötyjen saavuttaminen mahdollisimman täysimääräisesti edellyttää muutosprosessin toteuttamista ripeällä aikataululla. Nopea eteneminen vaatii hankkeen alkuvaiheessa investointeja tietotekniikkaan, asiantuntijapalveluihin ja ennen muuta oman henkilöstön suurta työpanosta. Hankkeen toteuttamiseen ja palvelukeskuksen perustamiseen - erityisesti tietotekniikkainvestointeihin ja projektiyöhön - tarvitaan kertaluonteista resurssilisäystä yhteensä noin 1.5 milj. euroa vuosina 2004-2006, suurimman osan tästä kohdistuessa vuoteen 2005.
- Tehokkaiden ja henkilöstöpoliittisesti kestävien mekanismien luominen, jotta tehostumispotentiaali voidaan hyödyntää mahdollisimman suuressa määrin. Tämä edellyttää yhtenäistä henkilöstösuunnittelu- ja seurantajärjestelmää.
- Toiminnan tehostumisella vapautuvien voimavarojen kohdentaminen oikeassa suhteessa toisaalta virastojen ydintehtäviin ja toisaalta laadukkaiden talous- ja henkilöstöhallinnon tukipalvelujen tuottamiseen. Nykyisen henkilökunnan toimenkuvien jatkuva arviointi ja muuttaminen.
- Henkilöstön vaihtuvuuden tehokas hyödyntäminen asetelmassa, jossa huomattavan osan keskitettävästä työstä tekevät vain osan työpanoksestaan siihen käyttävät henkilöt. Tämä edellyttää virastoja ja henkilöstöä motivoivien menetelmien käyttöä ja tiiviistä yhteistyötä virastojen ja henkilöstön kanssa. Muutoksista on neuvoteltava tapauskohtaisesti hallinnonalakokonaisuuden, virastojen ja asianomaisten henkilöiden näkökulmat huomioon ottaen.
- Nykyisen henkilöstön toimenkuvien jatkuva kehittäminen.

Muutosprosessin keskeisiä riskejä ovat:

- Palvelukeskuksen saaminen täyteen toimintaan etenee liian hitaasti. Eläkepoistumaa ei pystytä tehokkaasti hyödyntämään.
- Muutoksen valmistelun ja toimeenpanon resurssit alimitoitetaan.
- Virastot eivät näe riittävästi hyötyjä siirtymisestä palvelukeskuksen asiakkaaksi (jatkossa virastojen motivointi korostuu).

Selvityksen pohjalta ehdotetaan, että

1. Talous- ja henkilöstöhallinnon tukipalvelut keskitetään mahdollisimman suurelta osin oikeusministeriön alaiseksi yksiköksi vuoden 2006 alusta lukien perustettavaan oikeushallinnon palvelukeskukseen.
2. Palvelukeskuksen rakentamisessa hyödynnetään nykyistä maksukeskusverkostoa, ottaen huomioon tehokkuus-, sekä alue- ja henkilöstöpoliittiset näkökulmat.
3. Palvelut siirretään palvelukeskukseen pääosin vuoden 2006 alusta lukien niin, että rikosseuraamusalan palvelut siirretään palvelukeskukseen tällöin kokonaisuudessaan sekä suurin osa ministeriön ja oikeuslaitoksen palveluja. Loput palvelut siirretään asteittain.
4. Palvelukeskuksen yksityiskohtaista suunnittelua ja toteuttamista varten asetetaan välittömästi selvityksessä ehdotettu valmisteluhanke. Hankkeelle nimetään ohjausryhmä ja päätoiminen projektipäällikkö. Ennen hankkeen asettamista siitä neuvotellaan YT-sopimusten mukaisessa menettelyssä.
5. Luodaan tehokkaat ja henkilöstöpoliittisesti kestävä mekanismit muutoksen läpiviemiseksi. Muutoksista on neuvoteltava tapauskohtaisesti hallinnonalakokonaisuuden, virastojen ja asianomaisten henkilöiden näkökulmat huomioon ottaen. Vakanssit, joita muutos koskee, asetetaan välittömästi täyttökieltoon ja käynnistetään järjestelmällinen henkilöstösuunnittelu.
6. Selvityksestä laaditaan tiivistelmä, joka toimitetaan tiedoksi hallinnonalan keskeisille toimintasektoreita edustaville virastoille ja sidosryhmille.
7. Hankkeesta aiheutuviin kustannuksiin kohdennetaan tarvittavat määrärahat hallinnonalan eri toimintamomenteilta vuosina 2004-2006.

1 JOHDANTO

1.1 Jatkohankkeen lähtökohdat

Oikeusministeriön hallinnonalan talous- ja henkilöstöhallinnon tukitoimintoihin kohdistuu seuraavan kymmenen vuoden aikana useita muutospaineita. Näistä osa liittyy hallinnonalan nykyiseen toimintatapaan, osa on ulkoisia muutospaineita. Keskeiset muutospaineet ovat:

- 1 Vankeinhoitolaitoksen organisaatiomuutos, jossa siirrytään viiden aluevankilan malliin ja jossa vankeinhoitolaitoksen koko hallintorakenne uudistetaan. Keskeinen linjaus ja lähtökohta on tukitehtävien siirtäminen pois virastotasolta sekä tukitoiminnan johtamisen terävöittäminen.
- 2 Ministeriön keventäminen. Keskushallinnon kehittämistä koskevien yleisten linjausten ja oikeusministeriön omien strategisten linjausten mukaisesti ministeriötä tulee keventää ja siirtää pois mm. hallinnonalan virastojen tukitehtävät.
- 3 Tarve parantaa hallinnonalan tuottavuutta ja kohdentaa voimavaroja ydintehtäviin. Tukipalvelujen tuottavuuden parantaminen on keskeinen elementti hallinnonalan tuottavuuden kehittämisessä.
- 4 Paperiton kirjanpito ja muut uudet, tietotekniikan ja tietoliikenteen kehitykseen pohjautuvat sovellukset ja toimintatavat luovat mahdollisuuksia tuottavuuden parantamiseen. Samalla yhteistyökumppanit asettavat näihin liittyviä uusia vaatimuksia myös Oikeusministeriön hallinnonalalle.
- 5 Talous- ja henkilöstöhallinnon nykyisen verkoston (perusjärjestelmien käyttäjinä 1300 henkilöä) osaamisen ja tietoteknisten apuvälineiden hallinta on vaikeaa ja toiminnan virhealttius sekä muut riskit kasvavat.
- 6 Virastojen ja hallinnonalan johtamisessa resurssien niukkuus ja kasvavat tehokkuusvaatimukset edellyttävät entistä parempaa ja monipuolisempaa talous- ja henkilöstöinformaatiota. Tulohajauksessa tarvitaan yhä tiheämmin, automaattisemmin ja vaivattomammin talous- ja henkilöstöinformaatiota.
- 7 Vaikka sekä talous- että henkilöstöhallinnossa keskeiset tietojärjestelmät on rakennettu ja otettu käyttöön kahden tiliviraston tiiviissä yhteistyössä, erityisesti yhdenmukaisille raportointikäytännöille ja toiminnan läpinäkyvyydelle asetetaan kaikilla tasoilla kasvavia vaatimuksia (esim. resurssien käytön vertailukelpoisuus).
- 8 Henkilöstön osaamiseen kohdistuvat vaatimukset kasvavat erityisesti tietotekniikan kehityksen mutta myös palveluvaatimusten kasvun myötä. Kiristyvässä työmarkkinatilanteessa on yhä vaikeampi saada yhä korkeamman ammattitaidon omaavaa henkilöstöä.
- 9 Hallinnonalalta siirtyy eläkkeelle seuraavan kymmenen vuoden aikana lähes 4000 työntekijää, mikä on noin 40% koko hallinnonalan työvoimasta. Työvoiman saatavuuden vaikeutuessa on tarkasteltava nykyistä kriittisemmin, mihin tehtäviin niukkoja resursseja käytetään.
- 10 Henkilöstön vaihtuvuuden kasvun myötä suuretkin painopistemuutokset ovat mahdollisia ilman vaikeita henkilöstöratkaisuja. Tämä edellyttää muutoksessa henkilötason henkilöstösuunnittelua ja suunnitelmien tinkimätöntä toteuttamista.

- 11 Valtionhallinnossa on käynnistymässä laaja muutos talous- ja henkilöstöhallinnon käytäntöjen kehittämiseksi, jossa oikeusministeriön hallinnonalan on perusteltua olla osaltaan mukana.

Oikeusministeriön hallinnonalalla on – erityisesti vankeinhoitolaitoksen rakenneuudistuksen aikataulun vuoksi – tehtävä pikaisesti ratkaisu ennen muuta sen suhteen, kehitetäänkö tukipalveluja yhtenä kokonaisuutena koko hallinnonalalla vai erikseen rikosseuraamusalalla ja erikseen oikeushallinnossa. Tuottavuuden kehittämistavoitteiden saavuttamiseksi ja resurssien oikean kohdentamisen näkökulmasta on myös välttämätöntä saada kehittämisen suunnalle selkeä linja. Muutoin on vaarana, että voimavarat hajoavat yksittäisiin ja päällekkäisiin kehittämistoimenpiteisiin, henkilöstön määrätietoinen kehittäminen jää taka-alalle ja henkilöstön vaihtuvuudesta saatavat mahdollisuudet menetetään.

Oikeusministeriö käynnisti edellä kuvatulta pohjalta keväällä 2003 työn, jonka tehtävänä oli selvittää vaihtoehdot hallinnonalan talous- ja henkilöstöhallinnon tukipalvelujen organisoimiseksi sekä laatia arviot eri vaihtoehtojen eduista ja haitoista. Työn tuloksena syntyi 14.11.2003 loppuraportti ”Esiselvitysraportti: Oikeusministeriön hallinnonalan talous- ja henkilöstöhallinnon tukipalveluiden kehittäminen”. Esiselvitysraportti on lajissaan laajin tukipalvelujen organisointia koskeva selvitys ministeriöstä ja sen koko hallinnonalalta.

Esiselvityksen mukaan Oikeusministeriön hallinnonalan talous- ja henkilöstöhallinnon tukitehtävissä on huomattava tehostumispotentiaali. Hallinnonalalla käytetään talous- ja henkilöstöhallinnon tukitehtäviin yli 700 henkilötyövuoden kokonaispanos, josta tukitehtäviä keskittämällä voidaan vapauttaa ydintoimintaan vajaa 200 henkilötyövuotta.

Esiselvityksen tehnyt selvitysryhmä päätyi esittämään nykyistä maksukeskusmallia huomattavasti laajempaa tukitehtävien keskittämistä oikeusministeriön hallinnonalalla. Selvitysryhmän ehdottama lähestymistapa on sama kuin nykyisiä maksukeskuksia rakennettaessa, eli kootaan toimintaa yhteen, kehitetään tehokkaat rutiinit tukitehtävien hoitamiseksi ja taataan näin osaamisen kasvu. Ehdotuksen olennainen ero nykytilaan verrattuna oli keskittämisen laajuus: tavoitetilassa keskitetyksi tehtäisiin noin 70-80% talous- ja henkilöstöhallinnon tukitehtäviin käytetystä työpanoksesta, kun nykyisin vastaava luku on 10-15%.

Esiselvityksessä otettiin kantaa myös tukitoiminnan organisoitumiseen. Tavoitetilaa visioitiin pidemmälle tulevaisuuteen. Esiselvityksessä vertailtiin kahta erilaista organisoitumismallia: koko hallinnonalan laajuisesti johdettu tukipalveluorganisaatio ja tilivirastoittain eriytyvät palveluorganisaatiot (maksukeskusmalli). Koska tehtävien keskittämisen laajuus oli vaihtoehtoissa sama, ei vaihtoehtojen välille syntynyt hyötyjen ja kustannusten osalta selkeää eroa.

Yhteisen palveluorganisaation malli koettiin esiselvityksessä koko hallinnonalan toimintaa yhtenäistävänä ja tehostavana tapana tuottaa tukipalvelut. Tähän tarpeeseen eivät tilivirastokohtaisesti eriytyneet palveluorganisaatiot kykene samalla tavalla vastaamaan. Selvitysryhmä päätyikin tällä keskeisellä perusteella

ehdottamaan hallinnonalalajista palvelukeskusmallia talous- ja henkilöstöhallinnon tukitoiminnan organisoitumisen perustaksi.

Esiselvitysvaiheen loppuraporttia käsiteltiin ministeriön osastopäällikkökokouksessa 17.11.2003 ja johtoryhmässä 20.11.2003. Raportin jatkokäsittelyssä päädyttiin siihen, että esiselvityksen pohjalta ei vielä ollut riittäviä perusteita valita jompaakumpaa esiselvityksessä tarkastelluista organisoitumisvaihtoehdoista jatkovalmistelun pohjaksi, vaan että työprosessien yksityiskohtaisia uudistamistavoitteita sekä uudistuksilla saavutettavia käytännön hyötyjä on välttämätöntä edelleen syventää ja konkretisoida. Tätä varten oikeusministeriö päätti asettaa jatkohankkeen, jonka tehtävänä oli esiselvitysraportin pohjalta edelleen täsmentää ja konkretisoida perusteita hallinnonalan talous- ja henkilöstöhallinnon tukipalvelujen kehittämiseksi.

1.2 Jatkohankkeen tehtävänanto ja rajaukset

Jatkohankkeen tehtävänä oli

- laatia yksityiskohtaisella tasolla ja valittavien virastojen kanssa toteutettavien käytännön kokeiluihin ehdotukset uudistettaviksi työprosesseiksi, ottaen huomioon myös esiselvityksessä mainitut vireillä olevat ja käynnistettäväksi ehdotetut työprosessien kehittämishankkeet, mm. paperiton taloushallinto
- täsmentää, mitä hyötyjä ja kustannuksia uudistuksilla voidaan saavuttaa ja miten nämä hyödyt käytännössä voidaan realisoida, sekä
- laatia selvitysten pohjalta ehdotus talous- ja henkilöstöhallinnon tukipalveluiden organisoimisesta sekä ehdotus alustavaksi toimeenpanosuunnitelmaksi ja sen aikatauluksi.

Tämä on jatkohankkeen loppuraportti. Loppuraportin luvussa 2 on esitelty yhteenveto virastojen kanssa tehdystä prosessien konkretisointityöstä. Luvussa 3 on kuvattu hallinnonalan yhteisen palveluorganisaation (palvelukeskuksen) korkean tason ohjaus- ja johtamismekanismit. Luvussa 4 on esitetty suunnitelma muutoksen toimeenpanoon vuosina 2004-2013. Luvussa 5 on esitetty tarkistetut arviot talous- ja henkilöstöhallinnon tehostumispotentiaalista. Luvussa 6 on selvitysryhmän johtopäätökset ja päätösesitys.

Jatkohankkeen loppuraportti on täydennys esiselvitysraporttiin. Esiselvityksessä tehtyjä olettamuksia ja johtopäätöksiä on punnittu jatkohankkeessa neljän eri viraston näkökulmasta (Tampereen ja Forssan käräjäoikeudet, Turun hovioikeus ja Länsi-Suomen aluevankila). Virastojen kanssa on täsmennetty mitä uudet keskitetyt toimintatavat käytännössä ovat ja millaisia hyötyjä niillä voidaan saavuttaa. Virastojen kokemukset ovat olleet jatkohankkeen kannalta arvokasta tietoa ja ne ovat oleellisesti vaikuttaneet loppuraportin sisältöön ja tehtyihin johtopäätöksiin.

Esiselvityksessä arvioitiin yhteensä kahtatoista taloushallinnon prosessia sekä yhdeksää henkilöstöhallinnon prosessia. Esimerkkivirastoissa on rajauduttu tarkastelemaan näistä henkilötyövuosiltaan suurimpia, eli

- ostolaskujen käsittely, ostoreskontra ja siihen liittyvä maksuliike (menojen maksamisen prosessit)
- myynti, laskutus, myyntireskontra ja siihen liittyvä maksuliike (tulojen keräämisen prosessit)
- henkilöstön perustietojen ylläpito
- nimikirjanpito
- palvelusaikalaskenta
- loma- ja poissaolokirjanpito.

Nimikirjanpidon eikä palvelusaikalaskentaa ei ole tutkittu Forssan käräjäoikeudessa, koska virasto on kooltaan suhteellisen pieni (yhteensä 13 henkilötyövuotta v. 2003). Ohjaavan tason osuutta ei ole huomioitu virastokohtaisissa selvityksissä ohjaavan tason työn vähäisyyden vuoksi.

Oikeusministeriön osastopäällikkökokous linjasi 30.3.2004, että kehittämisen perusratkaisuna on jatkossa koko hallinnonalan laajuinen, yhteinen palveluorganisaatio. Täten yhteisen palveluorganisaation ohjaus- ja johtamismekanismien kuvaus saa tässä loppuraportissa tilivirastoittain erillisiin palveluorganisaatioihin (vaihtoehtoa kutsuttu esiselvityksessä *maksukeskusmalliksi*) nähden huomattavasti suuremman painoarvon. Erillisten palveluorganisaatioiden malli esitetäänkin tässä loppuraportissa Liitteessä 8 lähinnä selvitysryhmän näkemyksenä siitä, millaiseen lopputulokseen erillisten palveluorganisaatioiden polku johtaisi.

Yhteisen palveluorganisaation ohjaus- ja johtamismekanismit muodostavat kokonaisuuden, jota on lähestytty Kuvan 1 jaottelun avulla. Ohjaus- ja johtamismekanismit on rajauduttu kuvaamaan jatkohankkeessa ylätasolla päätöksenteon pohjaksi. Varsinkin palveluorganisaation sisäisen johtamisen mekanismit tarkentuvat hankkeen seuraavassa vaiheessa.



Kuva 1. Palveluorganisaation ulkoisen ohjauksen ja sisäisen johtamisen kokonaisuudet (jatkohankkeessa sovellettu lähestymistapa).

2 PROSESSITYÖ ESIMERKKIVIRASTOISSA

Jatkohankkeen tehtävänä oli laatia yksityiskohtaisella tasolla ja valittavien virastojen kanssa toteutettavien käytännön kokeiluin ehdotukset uudistettaviksi työprosesseiksi, ottaen huomioon myös esiselvityksessä mainitut vireillä olevat ja käynnistettäväksi ehdotetut työprosessien kehittämishankkeet, mm. paperiton taloushallinto.

Jatkohankkeessa on ollut mukana neljä esimerkkivirastoa: tuleva Länsi-Suomen aluevankila, Tampereen ja Forssan käräjäoikeudet sekä Turun hovioikeus. Näistä tuleva Länsi-Suomen aluevankila edustaa tiliviraston 151 (Rikosseuraamusvirasto) virastoa. Muut ovat tiliviraston 150 (Oikeusministeriö) virastoja.

Esimerkkivirastot poikkeavat toisistaan huomattavasti. Virastojen koko vaihtelee kolmestatoista (Forssan KO) yli kuuteensataan henkilötyövuoteen (tuleva Länsi-Suomen aluevankila). Osa tarkastelluista virastoista on jo nyt antanut talous- ja henkilöstöhallinnon tehtäviä tuotettavaksi palveluorganisaatiossa (esim. tuleva Länsi-Suomen aluevankila), kun taas osassa ko. tukitehtävät tuotetaan pääosin vielä viraston itsensä toimesta (esim. Turun HO).

Esimerkkivirastojen tulokset on koottu yhteenvedonmaisesti tähän lukuun. Kukin esimerkkivirasto on tuottanut jatkohankkeessa oman loppuraporttinsa, jotka ovat jatkohankkeen loppuraportin liitteissä 2-4. Esimerkkivirastojen loppuraporteissa on kuvattu erittäin kattavasti viraston talous- ja henkilöstöhallinnon toimintaympäristöä ja arvioitu toiminnan kehittämisen mahdollisuuksia.

2.1 Esimerkkivirastojen esittely

2.1.1 Tuleva Länsi-Suomen aluevankila

Tulevan Länsi-Suomen aluevankilan alue kattaa Ahvenanmaan, Varsinais-Suomen, Satakunnan, Pirkanmaan, Etelä-Pohjanmaan ja Pohjanmaan maakunnat. Länsi-Suomen aluevankilaan kuuluvat Lounais-Suomen vankila, Satakunnan vankila, Kylmäkosken vankila, Vilppulan vankila ja Vaasan vankila. Lisäksi selvitys koskee Vankimielisairaala. Alueen vankiloissa on henkilökuntaa 643, joista n. 60 % on jaksotyössä, n. 20 % viikkotyössä ja n. 20 % virastotyössä. Jaksotyön työaikakorvausten maksatuksen takia laitosten palkanmaksu on säännönmukaisesti kahdesti kuukaudessa. Henkilöstöstä talous- tai henkilöstöhallinnossa työskentelee 28 henkilöä (työaika em. tehtäviin yli 50 % päivässä).

Alueella toimii tällä hetkellä Länsi-Suomen maksukeskus, jossa hoidetaan taloushallinnon tehtäviä Lounais-Suomen vankilan, Vankimielisairaalan, Vaasan vankilan, Vilppulan vankilan sekä Laukaan vankilan osalta. Henkilöstöhallinnon tehtäviä hoidetaan Lounais-Suomen vankilan, Vankimielisairaalan ja Vaasan vankilan osalta. Koska nykytilassa on selvityksen kohteena olevia prosesseja keskitetty jo osittain maksukeskukseen, poikkeavat ryhmän arviot joiltain osin esiselvityksen arvioista. Tilanne olisi ollut erilainen, jos selvityksen kohteena olisi ollut aluevankila, johon kuuluvat vankilat toimivat tällä hetkellä maksupisteinä.

2.1.2 Tampereen KO

Tampereen käräjäoikeus on maan 63 käräjäoikeudesta toiseksi suurin . Käräjäoikeuden väestöpiiriin kuuluu 20 kuntaa ja yhteensä runsas 370 000 asukasta . Vakinaisen henkilöstön määrä on 132, lautamiehiä käräjäoikeudessa on 187. Käräjäoikeudessa annetaan vuositasolla noin 45 000 lainkäyttöratkaisua. Myyntilaskutuksen kokonaismäärä oli vuonna 2003 1.887.931,91 euroa. Työajanseurantatietojen mukaan käräjäoikeuden henkilötyövuosimäärä oli vuonna 2003 yhteensä 131 henkilötyövuotta. Talous- ja hallintoasioiden henkilötyövuosimäärä oli 4,18 henkilötyövuotta 3,2 % kokonaishenkilötyövuosimäärästä.

Tampereen käräjäoikeuden organisaatiossa on lainkäyttötehtäviä varten omat osastoryhmänsä ja tukitoimiin omat kansliansa. Talous- ja henkilöstöhallintoasioiden käsittely on keskitetty yleiskansliaan ja hallintokansliaan. Nyt tutkittavina olevista asioista hoidetaan yleiskansliassa myyntiin, laskutukseen, myyntireskontraan ja siihen liittyvään maksuliikenteeseen kuuluvat tehtävät ja hallintokansliassa muut yllä luetellut tehtävät. Tutkittujen prosessien hoitamiseen osallistuu käräjäoikeudessa yhteensä 8 henkilöä; yleiskansliassa 5, joista 2 kokoaikaisesti ja hallintokansliassa 3, joista 1 kokoaikaisesti. Eniten resursseja vaativat myyntiin ja siihen liittyvät tehtävät.

2.1.3 Forssan KO

Maan 63 käräjäoikeudesta on 13 käräjäoikeutta pienempiä kuin Forssan käräjäoikeus. Käräjäoikeuden tuomiopiiriin kuuluu 5 kuntaa ja yhteensä runsas 35

000 asukasta . Vakinaisen henkilöstön määrä on 14, lautamiehiä käräjäoikeudessa on 26. Käräjäoikeudessa annetaan vuositasolla noin 6000 lainkäyttöratkaisua. Työajanseurantatietojen mukaan käräjäoikeuden henkilötyövuosimäärä oli vuonna 2003 yhteensä 12,8 henkilötyövuotta. Talous- ja hallintoasioiden henkilötyövuosimäärä oli 0,37 henkilötyövuotta eli 2,7 % kokonaishenkilötyövuosimäärästä.

2.1.4 Turun HO

Turun hovioikeus on yksi oikeusministeriön hallinnonalan suurimmista virastoista ja maan toiseksi suurin hovioikeus. Henkilökuntaa on presidentin ja kansliapäällikön lisäksi 83 lainkäyttöhenkilöstöön kuuluvaa ja yhteensä 36 lainkäyttöä avustavaan ja hallinnollisia asioita hoitavaan henkilöstöön kuuluvaa viranhaltijaa (henkilökuntaa yhteensä siis 119). Toimistohenkilökunnan vakinaisista viranhaltijoista on 8 osa-aikaista. Tarkastelluissa talous- ja henkilöstöhallinnon tehtävissä työskentelee yhteensä viisi henkilöä, joiden toimenkuvasta käsiteltävänä olevat asiat ovat vain yksi osa.

Talous- ja henkilöstöhallintoasioiden käsittely on Turun hovioikeudessa keskitetty hallintokansliaan, jossa työskentelee hallintosihteeri, kaksi osastosihteeriä ja kaksi toimistosihteeriä. Hallintosihteerin työajasta noin 40 % kuluu erilaisiin henkilöstöhallinnon asioihin, jonkin verran talousasioihin ja loput 50 % oikeudellisiin työtehtäviin. Osastosihteerien työaika jakaantuu henkilöstö- ja talousasioihin. Taloushallintoasioihin kuuluvat hankintatoimi, ostoreskontra, käyttöomaisuuskirjanpito, taloussuunnitelmien laatiminen ja viraston matkajärjestelyjen hoitaminen. Toimistosihteerit huolehtivat maksatukseen lähettämisestä, myyntireskontrasta ja osallistuvat ostoreskontran hoitamiseen.

2.2 Tavoitetilan tarkennetut prosessit

Jatkohankkeessa on tarkasteltu taloushallinnon prosesseista menojen maksamista (ostolaskujen käsittely, ostoreskontra ja siihen liittyvä maksuliike) sekä tulojen keräämisen prosesseja (myynti, laskutus, myyntireskontra ja siihen liittyvä maksuliike). Henkilöstöhallinnon prosesseista on tarkasteltu henkilöstön perustietojen ylläpitoa, loma- ja poissaolokirjanpitoa, nimikirjanpitoa sekä palvelusaikalaskentaa. Forssan käräjäoikeudessa ei ole tarkasteltu nimikirjanpitoa ja palvelusaikalaskentaa.

Tulevan Länsi-Suomen aluevankilan osalta on huomattava, että aluevankila toimii osittain jo nyt nykyisen palveluorganisaation asiakkaana. Näin ollen ko. viraston kohdalla siirtyminen nykytilasta tavoitetilaan, so. palvelukeskusmalliin, ei tuota sellaisia tehokkuuslukuja kuin mitä syntyisi, jos pilotoinnissa olisi itsenäisinä maksupisteinä toimivia vankiloita.

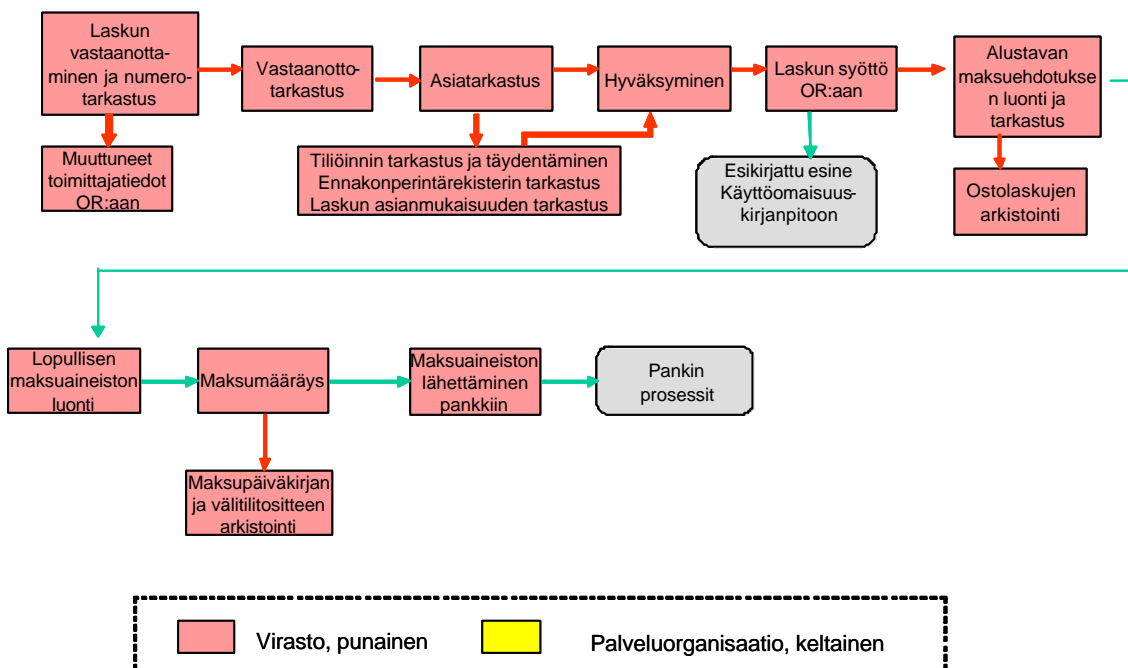
Tampereen ja Forssan käräjäoikeudet sekä Turun hovioikeus hoitavat pääosin itse tarkastelussa mukana olleet henkilöstöhallinnon tehtävät.

2.2.1 Menojen maksaminen

Menojen maksamisen prosesseilla tarkoitetaan tässä ostolaskujen käsittelyä, ostoreskontraa ja siihen liittyvää maksuliikennettä.

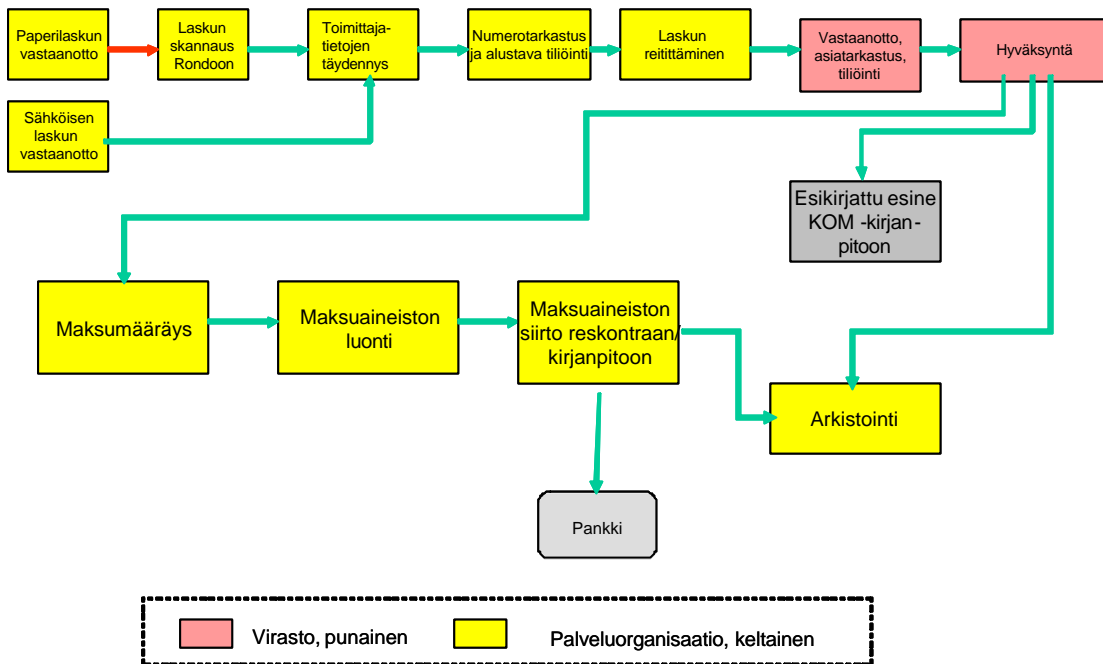
Esimerkkivirastoissa tunnistettiin yleisesti ottaen samoja nykytilan ongelmakohtia kuin esiselvityksessä oli tunnistettu. Nämä liittyvät ajallisesti pitkään kestävään laskujen kierrätykseen ja tästä aiheutuviin haasteisiin laskujen maksamisesta ajallaan, osin kahteen kertaan tehtäviin tarkastuksiin sekä suureen arkistointitarpeeseen. Laskujen loppusummat jäävät helposti pieniksi, jos jokaisesta asiasta tulee samalta toimittajalta oma laskunsa. Lisäksi pienissä laitoksissa osaaminen keskittyy usein yksiin käsiin, joka vaikeuttaa sijaistajajärjestelyjä.

Alla on kuvattu esimerkinomaisesti menojen maksamisen nykytilan prosessit tulevan Länsi-Suomen aluevankilan Kylmäkosken vankilassa ja Satakunnan vankilassa. (Kuva 2). Esimerkki kuvaa nykytilan tilannetta, jossa virasto hoitaa itse ostolaskujensa käsittelyn. Osassa tulevan Länsi-Suomen aluevankilan vankiloita ostolaskujen käsittely tehdään jo nyt Länsi-Suomen maksukeskuksessa.



Kuva 2. Esimerkki menojen maksamisen prosessien nykytilasta: Kylmäkosken ja Satakunnan vankilat.

Tavoitetilassa menojen maksamisen rutiinitehtävät hoidetaan palveluorganisaatiossa. Ostolaskut saapuvat palveluorganisaatioon, jossa ne tarvittaessa skannataan sähköiseen muotoon, ylläpidetään toimittajatiedot ja lisätään tarvittavat tiedot ja mahdollisuuksien mukaan tiliöidään osittain. Ainakin osa tiliöinnistä voisi olla mahdollista tehdä jo tilausvaiheessa, jos järjestelmät sen mahdollistavat. Sen jälkeen ne reititetään laitoksiin asiatarkastettavaksi, tiliöitäväksi ja hyväksyttäväksi. Kierron jälkeen laskut siirtyvät maksuun, jonka aiheuttamat maksutoimenpiteet hoidetaan palveluorganisaatiossa. Kuva 3 kuvaa tavoitetilan työnkulkua menojen maksamisen osalta.



Kuva 3. Esimerkki menojen maksamisen tavoitetilasta: tuleva Länsi-Suomen aluevankila.

Nykytilaan verrattuna todettiin tavoitetilasta menojen maksamisen osalta seuraavaa:

- Laskut eivät jää pöydille, koska Rondo-järjestelmä palauttaa käsittelemättömät laskut määräajassa reskontranhoitajalle ja ne ehditään kierrättää varahenkilöillä ennen eräpäivää.
- Palveluorganisaatioissa pystytään sijaisuusjärjestelmä turvaamaan tehokkaammin pieniin yksiköihin verrattuna
- Laskut käsitellään yhtenäisellä tavalla kaikissa aluevankilan yksiköissä
- Arkistointi ja laskujen tietojen näkeminen maksun jälkeen helpottuu sähköisen arkiston myötä
- Pankkitilien määrä vähenee nykyisestä.
- Nykyisellään olevaa viraston ja palveluorganisaation välistä vähäistä päällekkäistä työtä poistuu
- Manuaali- ja paperityö vähenee.

Keskeisiä haasteita on tavoitetilaan siirryttäessä seuraavat:

- Laskujen käsittely laitoksissa edellyttää yhä enemmän motivointia/koulutusta vastuuhenkilöille. Jo nyt laskuja käsitellään substanssiyksiköissä, mutta nämä työt tavoitetilassa korostuvat ja hyväksymisvastuu siirtyy sinne
- Rondon käyttöönotto vaatii tarkan suunnittelun, jotta laskujen kierrätys muodostuisi mahdollisimman tehokkaaksi (koontilaskujen kierrätys, sijaisuusjärjestelyt jne)
- Taloussääntöön tarvitaan muutoksia mm. sähköisen käsittelyn osalta
- Sisäisen kirjanpidon kehittäminen
- Käyttöomaisuuden seurantatapojen kehittäminen

Esiselvityksessä oli arvioitu ostolaskujen ja ostoreskontran kokonaistehostumaksi OM:n osalta -37% ja Risen osalta -46%. Lähtevien maksujen maksuliikkeen osalta vastaavat luvut olivat -14% ja -52%. Esiselvityksen luvuissa korostuu, että keskittämisen aste ei ole Risessä nykytilassa yhtä korkea kuin OM:ssä.

Tulevan Länsi-Suomen aluevankilan osalta päätyi pienryhmä laskelmissaan menojen maksamisen osalta kokonaistehostumaan -26%, vastaavan luvun ollessa Tampereen KO:ssa -31% ja Forssan KO:ssa -36%. Turun HO ei tunnistanut tehostumispotentiaalia.

Ottaen huomioon tulevan Länsi-Suomen aluevankilan nykytila (talous- ja henkilöstöhallinnon toimintaa keskitetty jo nyt muita Risen virastoja enemmän maksukeskuksiin) on esiselvityksen arviot samansuuntaisia nyt tehtyjen virastokohtaisten selvitysten kanssa. Kyseisten tehtävien siirtämiselle palveluorganisaation tuotettavaksi löytyy laadullisten perusteiden lisäksi myös taloudelliset perusteet.

2.2.2 Tulojen kerääminen

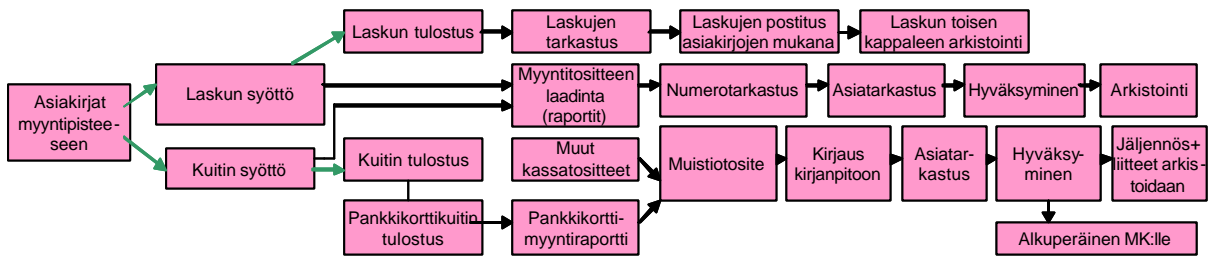
Tulojen keräämisen prosesseina on tarkasteltu myyntiä, laskutusta, myyntireskontraa ja siihen liittyvä maksuliikennettä. Tulojen keräämisen keskeiseksi haasteeksi nousee tarkastelussa esiin myynti- ja asiankäsittelyjärjestelmien välinen integraatio. Erilaisia myynti-, laskutus- ja kassajärjestelmiä on esimerkkivirastoissa käytössä lukuisia määriä (mm. Raindance, Sonet, JasWin, Sakari, Tuomas).

Keskeiset tulojen keräämiseen liittyviä keskeisiä nykytilan ongelmakohtia ovat seuraavat:

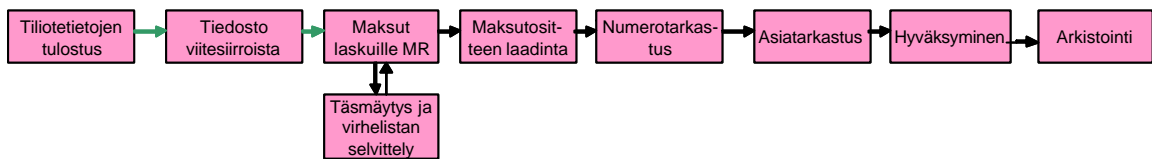
- Asiankäsittelyjärjestelmien konekielisiä asiakas- ja suoritustietoja ei ole mahdollista käyttää tällä hetkellä suoraan myyntireskontrissa, vaan tiedot syötetään käsin laskutuksen tai laskutuserittelyn yhteydessä Raindanceen.
- Hoidettavana on useita reskontria
- Perintäosaaminen ei ole riittävää, perittävän maksun ja perintään käytetyn työn suhde epätasapainossa
- Osaaminen on ”yksissä käsissä”
- laskujen manuaaliarkistointi (esim. Tampereen KO:ssa vuonna 2003 yhteensä 32 mappia).

Alla on kuvattu esimerkinomaisesti tulojen keräämisen prosessi Tampereen käräjäoikeudessa (Kuva 4).

Käteismyynti ja laskutus, nykytila



Maksujen käsittely, nykytila



Kuva 4. Esimerkki nykytilan tulojen keräämisen prosesseista: Tampereen KO.

Tavoitetilassa laskujen muodostaminen hoidetaan virastossa. Laskujen tulostus ja lähetys, myyntireskontran hoito, maksun valvonta ja perintätoimet keskitetään palveluorganisaatioon. Oletuksena tavoitetilan prosessimäärittelyissä on ollut, että viraston asiankäsittelyjärjestelmien konekieliset tiedot olisivat linkitettyinä taloushallintojärjestelmiin. Tuleva Länsi-Suomen aluevankila päätyi tavoitetilan kuvauksessaan siirtämään myös laskutuksen palveluorganisaation hoidettavaksi.

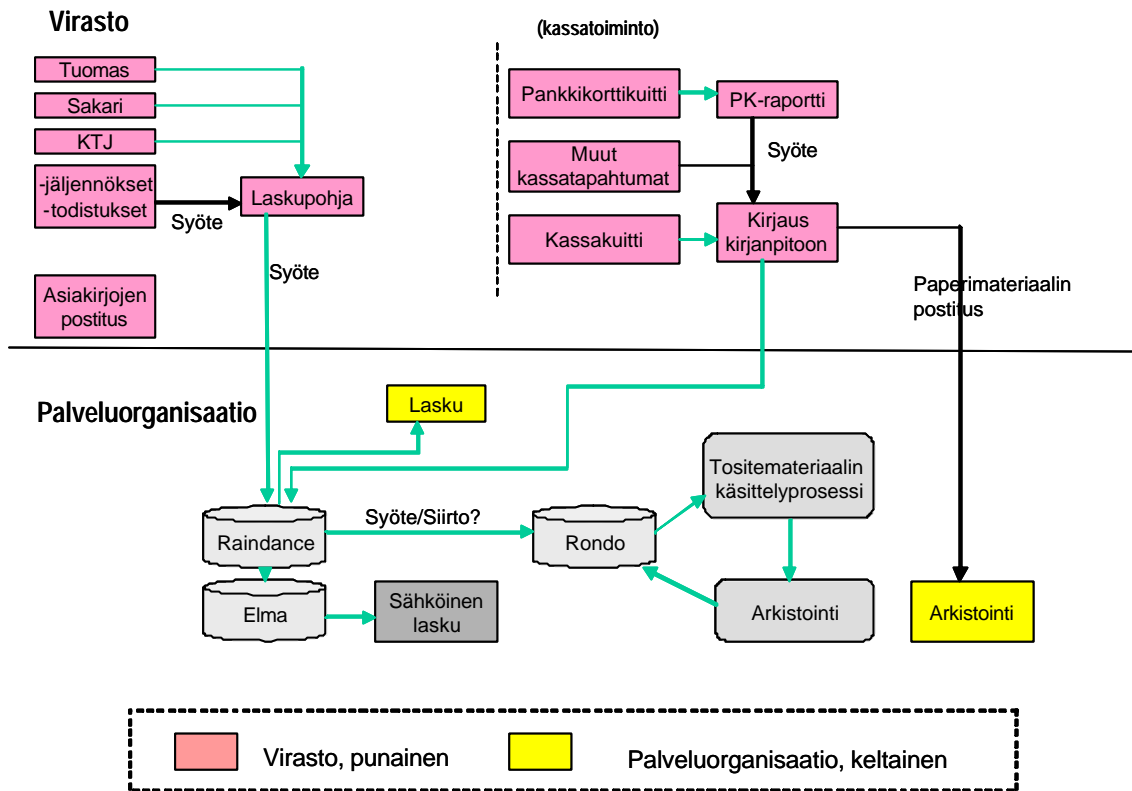
Jotta tavoitetilan malli toisi etuja nykytilaan verrattuna, on asiankäsittelyjärjestelmien konekieliset asiakas- ja suorit tiedot oltava käytettävissä ja käytössä jollain tavalla myös palveluorganisaatiolla. Mikäli asiankäsittelyjärjestelmät eivät tue laskutus- ja kassajärjestelmiä, säilyy enin osa työstä edelleen virastossa, koska laskujen muodostaminen on prosessin työllistävän osa. Lisäksi perinnässä ja ulosotossa, joissa ongelmatapausten selvittely on työlästä, jouduttaisiin palveluorganisaatiossa tekemään erillisiä kyselyjä virastoihin ja näin ratkaisu asioihin tultaisiin jatkossakin saamaan viraston henkilökunnan ydinosaamiseen perustuen. Esimerkki käteismyyntin ja laskutuksen prosesseista on Kuvassa 4.

Nykytilaan verrattuna todettiin seuraavaa:

- Reskontrien määrä vähenee
- Perinnän toimintatavat yhdenmukaistuvat
- Sijaisjärjestelyt pystytään turvaamaan paremmin palveluorganisaatiossa, pieniin yksiköihin verrattuna.

Keskeisiä haasteita tavoitetilaan siirryttäessä ovat seuraavat:

- Nykyisen tietojärjestelmäympäristön rakentaminen yhdeksi toimivaksi ympäristöksi vaatii paljon suunnittelua
- Koko prosessin saamista sähköiseksi tulee pitää tavoitteena
- Taloussääntöön tarvitaan muutoksia mm. sähköisen käsittelyn osalta
- Sisäisen kirjanpidon kehittäminen.



Kuva 5. Esimerkki tulojen keräämisen tavoitetilan prosesseista: Tampereen KO (käteismyynti ja laskutus, asiankäsittelyjärjestelmistä saadaan laskutukseen tiedot automaattisesti).

Esiselvityksessä oli arvioitu käteismyyntin ja laskutuksen osalta kokonaistehostumaksi OM:n osalta -16% ja Risen osalta -14%. Myyntireskontran hoidon ja siihen liittyvän maksuliikkeen osalta vastaavat luvut ovat -39% ja -40%.

Tampereen KO arvioi työssään kattavasti, mikä merkitys prosessin sujumuuden kannalta on laskutustietojen saamisella suoraan asiankäsittelyjärjestelmistä. Tampereen KO on arvioinut tulojen keräämisen prosessien kokonaistehostumaksi -39% jos asiankäsittelyjärjestelmistä saadaan konekieliset tiedot. Jos konekielisiä tietoja ei saada, Tampereen KO arvioi, että kokonaistehostumista ei tapahdu (samaa arvioon päätyi myös Turun HO). Tuleva Länsi-Suomen aluevankila päätyi arvioissaan -16%:n kokonaistehostumaan ilman automaattista tietojen siirtoa laskutuksesta taloushallinnon järjestelmiin. Forssan KO ei tunnistanut muutoksesta taloudellisia hyötyjä.

Siirtämällä tulojen keräämisen prosessit palveluorganisaation tuotettavaksi, sähköistämällä prosessin vaiheita ja rakentamalla riittävä järjestelmäintegraatio asiankäsittelyjärjestelmien ja taloushallinnon järjestelmien välille voidaan pienryhmien tulosten valossa saavuttaa laadullisten hyötyjen lisäksi myös taloudellisia hyötyjä, joiden suuruus on esiselvityksen lukuihin verrattuna samaa luokkaa.

2.2.3 Henkilöstön perustietojen ylläpito

Tavoitetilassa virasto toimittaa virkamiesten perustiedot palveluorganisaatiolle. On mahdollista, että tiedot tullaan toimittamaan sähköisesti (esim. web-sivustot), jolloin myös virkamies itse voi toimittaa tiedot sähköisessä muodossa, josta ne siirtyvät suoraan palkanmaksujärjestelmään (esim. nimi, osoite, henkilötunnus, pankkitili). Sähköinen asiointi nopeuttaa prosessia ja tämän arvioidaan parantavan myös laatua.

Nykytilaan verrattuna ei varsinaisia työvaiheita tunnistettu tavoitetilassa poistuvan tai tulevan lisää. Työvaiheiden tekijä vain muuttuu virastosta palveluorganisaatioksi. Erityisiä perustietojen ylläpitoon liittyviä ongelmakotia ei esimerkkivirastoissa havaittu.

Tulevaa Länsi-Suomen aluevankilaa tutkinut pienryhmä arvioi tiedonkulun virastoihin paranevan tavoitetilassa nykyisestä, lisäksi palkanmaksussa tarvittavat tiedot saadaan ajoissa maksatukseen. Tuleva Länsi-Suomen aluevankila ja Tampereen KO arvioivat sijaisuuksien hoituvan tavoitetilassa nykytilaa paremmin. Forssan KO ja Turun HO eivät tunnistanee ko. prosessissa ongelmakohtia.

Esiselvityksessä oli arvioitu henkilöstön perustietojen ylläpidon kokonaistehostumaksi OM:n osalta -39% ja Risen osalta -37%. Tuleva Länsi-Suomen aluevankila päätyi jatkohankkeessa -25%:n kokonaistehostumaan (nykytilassa käytetty työaika 8,6 htv eli 13 846 tuntia).

Tampereen KO:n arvio nykytilan henkilöstön perustietojen ylläpitoon käytettävästä vuosittaisesta ajasta oli 19 tuntia, Forssan KO yhteensä 10 tuntia ja Turun HO yhteensä 34 tuntia. Arviot tehostumisprosentteista olivat Tampereen KO -8% ja Forssan KO -8%. Turun HO ei tunnistanut prosessissa tehostumispotentiaalia.

2.2.4 Nimikirjanpito

Tavoitetilassa virkamiehet esittävät alkuperäiset työ- ja opintotodistukset virastossa. Virasto toimittaa jäljennökset palveluorganisaatiolle postitse tai sähköisesti. Palveluorganisaatio tuottaa ja ylläpitää nimikirjatietoja. Valmiin nimikirjatiedon mukaiset otteet ja muut tulosteet toimitetaan virastolle sähköisesti suojatussa yhteydessä (koska tuloste saattaa sisältää esimerkiksi rangaistustietoja ja henkilötunnuksia). Nimikirjatiedot säilytetään sähköisessä tietovarastossa, jonka tietoja virastolla on mahdollisuus käyttää. Ohjaavan tason osuus tästä on normiohjausta.

Nykytilassa ei ole havaittu esimerkkivirastoissa merkittäviä ongelmia. Länsi-Suomen aluevankila arvioi keskittämällä saavutettavan toiminnan laadullista paranemista. Turun HO tunnisti toiminnassaan sijaisuusongelman.

Esiselvityksessä oli arvioitu nimikirjanpidon kokonaistehostumaksi OM:n osalta -39% ja Risen osalta -36%. Tuleva Länsi-Suomen aluevankila päätyi jatkohankkeessa -14%:n kokonaistehostumaan (nykytilassa 0.59 htv, eli 950 tuntia) ja arvioi esiselvityksen lukujen olevan nimikirjanpidon osalta melko realistisia. Toimintaa jo nyt keskitetty Länsi-Suomen aluevankilan alueella

nykyiseen palveluorganisaatioon. Tampereen KO tunnisti nimikirjanpitoon käytettävän vuodessa yhteensä 16 tuntia. Samaan arvioon päätyi myös Turun HO. Prosessikohtaiset tehostuma-arviot olivat Tampereen KO:n osalta -10% ja Turun HO:n osalta +100%.

2.2.5 Palvelusaikalaskenta

Palvelusaikalaskelmiin kuuluvat yleisen ja hallinnonalakohtaisen virkaehtosopimuksen mukaiset palvelusajan pituuden taikka tietyissä tehtävissä suoritettuna palveluksen mukaiset ikälisä- ja määrävuosikorotuslaskelmat. Palvelusaikojen pituuden perusteella kertyvien etuuksien seurannassa käytetään ikälisien osalta Prima-järjestelmää. Määrävuosikorotuksia seurataan käsikirjanpidolla esimerkkivirastoista Länsi-Suomen aluevankilassa, kokemuslisiä Tampereen KO:ssa.

Tavoitetilassa tehtävät keskitetään palveluorganisaatioon. Virastolle jää tarvittavien tietojen vastaanottaminen ja niiden toimittaminen paperilla tai mahdollisesti intranetin kautta palveluorganisaatiolle laskentaa varten. Uuteen palkkausjärjestelmään siirtymisen myötä poistuvat ikälisä- ja määrävuosikorotukset. Kokemuslisien laskenta tullaan tavoitetilassa suorittamaan Prima-järjestelmän osaksi kehitetyllä erillisellä laskentaosioilla. Tavoitetilassa luodaan Prima-järjestelmän rinnalle tietovarasto, johon siirrettyjä tietoja virastot voivat käyttää (Tietovarastosta tarkemmin liitteessä 6).

Palvelusaikalaskennan suoritteiden (ja tätä kautta käytettävän työajan) määrä tulee riippumaan uuden palkkausjärjestelmän sisällöstä. Esiselvityksessä oli arvioitu nimikirjanpidon kokonaistehostumaksi OM:n osalta -37% ja Risen osalta -32%. Tuleva Länsi-Suomen aluevankila päätyi jatkohankkeessa -11%:n kokonaistehostumaan (käytetty työaika nykytilassa 0.4 htv eli 725 tuntia). Vaikka tulevan Länsi-Suomen aluevankilan palvelusaikalaskentaa tehdään jo nyt osin palveluorganisaatiossa, voi esiselvityksen arvio olla ryhmän mukaan liian optimistinen.

Tampereen KO tunnisti palvelusaikalaskentaan käytettävän vuodessa yhteensä 10 tuntia. Turun HO arvioi palvelusaikalaskentaan kuluvaan vuodessa 42 tuntia. Kumpikaan näistä virastoista ei tunnistanut prosessissa tehostumispotentiaalia.

2.2.6 Loma- ja poissaolokirjanpito

Vuosiloma- ja poissaolokirjanpidossa seurataan vuosilomien, lomarahaa- ja säästövapaiden sekä muiden virkavapauksien määriä. Tähän toimintoon ei sisällytetä työaikakirjanpitoa.

Tuleva Länsi-Suomen aluevankila tunnisti nykytilan ongelmiksi vuosilomapäätösten viipymisen, tehtyjen päätösten muuttamisen, jaksotyössä olevien lomajakson alkamisajankohdan tarkan määrittelyn ja yleensäkin heikon tiedonkulun eri vastuuvirkamiesten kesken. Lisäksi ongelmana on tulevassa Länsi-Suomen aluevankilassa osa-aikaisten vuosilomien laskeminen. Tampereen KO tunnisti nykytilan ongelmaksi, ettei Primassa ole osa-aikaisten lomien käsittelyä. Lisäksi Tampereen KO tunnisti pieneksi ongelmaksi ylitöitä tekevien henkilöiden

poissaolotietojen syöttämisen Primaan. Turun HO ja Forssan KO eivät tunnistanee loma- ja poissaolokirjanpidossa ongelmia.

Tavoitetilassa vuosilomista ja poissaoloista tullaan edelleenkin tekemään virastossa päätös. Päätökset siirretään sähköisesti palveluorganisaatiolle. Tuleva Länsi-Suomen aluevankila pitää toteuttamiskelpoisena esiselvityksessä mainittua mahdollisuutta tuottaa matkalaskusovelluksen kautta Primaan poissaolotietoja. Palveluorganisaation tehtävänä on yleisen ohjeistuksen lisäksi ylläpitää Priman ohjaustietoja. Kulunvalvontaraportin tietojen hyödyntämistä poissaolojen tallentamisessa olisi kehitettävä edelleen (jos kulunvalvontaan olemassa laitteisto).

Loma- ja poissaolokirjanpito perustuu pääosin valtion keskustason virkaehtosopimukseen. Nykytilassa ja todennäköisemmin myös tavoitetilassa vuosilomat tullaan osittain vahvistamaan vuosilomamääräysten mukaisesti riittävän ajoissa ennen lomakauden alkua. Vuosilomat pidetään vahvistetun järjestyksen mukaisina ja tallennetaan Prima-järjestelmään lomajakson alussa tai lopussa. Tämä prosessi säilynee pääosin myös tavoitetilassa. Palveluorganisaatio voisi hoitaa jatkossa keskitetysti ainakin esimerkiksi vuosilomaoikeuksien laskituksen sekä lomalistojen tuottamisen.

Varsinaisen loman lisäksi virkamiehet voivat pitää yksittäisiä vuosilomapäiviä erikseen sovittuina aikoina. Tällöin vuosiloman myöntämiskäsittely hoidetaan anomus/päätöslomakkeella, johon tulee myös vastuualueen esimiehen lausunto. Koska menettely on säädöstaustasta johtuen pakollista ja kaavamaista, tehostumaa saadaan sähköisen asiointin käyttöönotolla. Tällöin paperin kierrättäminen voidaan hoitaa "Rondomaisesti". Poissaoloilmoituksia tulisi tavoitetilassa myös tuottaa sähköisesti. Näistä prosesseista tehostuma olisi ensisijaisesti laadullista.

Keskittämällä poissaolotoiminto palveluorganisaatioon saavutetaan tulevan Länsi-Suomen aluevankilan mukaan yhdenmukainen käytäntö poissaolokoodien käytössä. Tämän ansiosta poissaolotilastot ovat keskenään vertailukelpoisia. Virastoissa erehdyksestä tai tietämättömyydestä aiheutuneet virheelliset eHRMInfon (raportointijärjestelmä) massa-ajot jäävät pois. Tampereen KO:n mukaan nykyisten ongelmakohtien poistuminen edellyttää Primaan osa-aikaisten lomien laskennan lisäämistä.

Esiselvityksessä oli arvioitu loma- ja poissaolokirjanpidon kokonaistehostumaksi OM:n osalta -34% ja Risen osalta -32%. Tuleva Länsi-Suomen aluevankila päätyi jatkohankkeessa -7%:n kokonaistehostumaan (käytetty työaika nykytilassa 1.07 htv eli 1723 tuntia). Länsi-Suomen aluevankilan mukaan erityisesti loma- ja poissaolokirjanpidossa korostuu nyky- ja tavoitetilan vähäinen ero, mikä on vaikeasti arvioitavissa alueella jo nyt toimivaan maksukeskukseen keskittyvien toimintojen vuoksi. Turun HO käyttää loma- ja poissaolokirjanpidon tehtäviin yhteensä 82 tuntia ja Tampereen KO 370 tuntia. Tampereen KO ja Forssan KO päätyivät tulokseen, että loma- ja poissaolokirjanpidon hoitaminen palveluorganisaatiossa ei tuo säästöjä käytetyssä työajassa.

2.3 Johtopäätökset tavoitetilan prosesseista

Esiselvityksessä on laskettu talous- ja henkilöstöhallinnon tehtäviä hoitavan hallinnonalalla yhteensä 1269 henkilöä¹, joista 368 tekee työajastaan yli 50% talous- ja henkilöstöhallinnon tehtäviä. Toisaalta Raindancen käyttäjiä tunnistettiin esiselvityksessä olevan koko hallinnonalalla yhteensä noin 1300 henkilöä ja Priman käyttäjiä yhteensä noin 500 henkilöä. Esiselvityksen arviot talous- ja henkilöstöhallinnon prosesseihin käytetystä ajasta (taloushallinto 369 htv ja henkilöstöhallinto 320 htv) tukevat edellä esitettyjä talous- ja henkilöstöhallinnon kokonaistymääräarvioita. Myös Valtiokonttorin taloushallinnon ja henkilöstöhallinnon (sis. ainoastaan palkkahallinto) selvitysten tulokset ovat suuruusluokaltaan samaa luokkaa oikeusministeriön selvitysten kanssa.

Esimerkkivirastojen arvioimat taloushallinnon nykytilan työmäärät vastaavat suuruusluokaltaan esiselvityksessä tehtyjä nykytilan työmääräarvioita. Syntyneet poikkeamat on selitettävissä tutkimusmenetelmien eroavaisuuksien ja nykyisin jo toimivien maksukeskusten tehokkuuden tuloksena. Henkilöstöhallinnon osalta ovat nykytilan työmääräarviot Länsi-Suomen aluevankilan osalta suuruusluokaltaan samansuuruisia kuin esiselvityksessä. Tarkasteltujen käräjäoikeuksien ja hovioikeuden arvioimat nykytilan työmäärät ovat huomattavasti alempia kuin esiselvityksessä. Tämä johtunee selvitysryhmän mukaan siitä, että henkilöstöhallinnon osalta on pienryhmien ollut yleisesti ottaen vaikeampaa kohdistaa todellista työaikaa ko. prosesseille (tämä vaikeus todettiin jo esiselvitysvaiheessa).

Esimerkkivirastojen arvioimat tavoitetilan tehostumispotentialit ovat taloushallinnon osalta samaa suuruusluokkaa esiselvityksen lukujen kanssa. Poikkeuksena tähän on Turun HO, jossa tehostumispotentialia ei tunnistettu.

Henkilöstöhallinnon osalta päätyi tuleva Länsi-Suomen aluevankila esiselvitystä pienempiin tehostumisarvioihin, koska toimintaa on jo ko. virastossa keskitetty nykyiseen palveluorganisaatioon. Henkilöstöhallinnon prosesseissa ovat esimerkkivirastojen tekemät tehostumisarviot esiselvitystä pienempiä. Esimerkkivirastojen tuloksia tulkitessa tulee kuitenkin huomioida jo esiselvitysvaiheessa tunnistettu vaikeus arvioida henkilöstöhallinnon prosesseihin kohdistuvaa työaikaa.

Kaikissa tarkastelluissa prosesseissa korostuu tiedon integraatio, eli järjestelmien on kytkeydyttävä toisiinsa ja tiedot syötetään vain kertaalleen. Tämä antaa pohjaa miettiä hankkeen seuraavissa vaiheissa, rakennetaanko integroituvia tietojärjestelmäratkaisuja vai tyydytäänkö vähemmän toiminnallisuutta sisältäviin, integroimattomiin ratkaisuihin. Hyvä esimerkki on Tampereen KO:n tekemä analyysi, jonka integroidut myynin ja asianhallinnan järjestelmät yhdistettynä palveluorganisaatiomalliin tuovat lähes -40%:n hyödyt, kun integroimattomilla järjestelmäratkaisulla joudutaan tyytymään nollatason hyötyihin.

¹ Arvio 1269 henkilöä sisältää ne henkilöt, joilla päivitysoikeus talous- ja henkilöstöhallinnon järjestelmien tietoihin. Nämä voivat olla joko varsinaisesti ko. tehtäviä tekeviään tai heidän sijaisiaan.

Esimerkkivirastoissa tehty työ tavoitetilan työmäärän jakaantumisen viraston ja palveluorganisaation välille tuotti erittäin arvokasta tietoa hankkeen seuraaviin vaiheisiin, mm. palveluorganisaation henkilöstömäärien laskentaan. Työmäärän jakaantumisen osalta luvuissa oli yleisesti ottaen eroavaisuuksia esiselvityksen lukuihin nähden. Työmäärässä arvioituna tulee virastossa säilymään enemmän työtä kuin esiselvityksessä on arvioitu, vaikka mm. tuleva Länsi-Suomen aluevankila arvioi työmääräjaon toteutuvan kahden taloushallinnon prosessin osalta esiselvityksessä kuvatulla tavalla.

Selvitysryhmä on edellä esitettyjen perusteella pitäytynyt jatkohankkeessa nykytilan työmäärien suhteen samoissa arvioissa kuin esiselvityksessä on esitetty. Lisäksi selvitysryhmä huomionnut kustannus-hyötyanalyysin olettamuksissa esimerkkivirastojen esittämät näkemykset tehostumispotentiaaleista.

Pienryhmät arvioivat työssään laajasti, millaista talous- ja henkilöstöhallinnon osaamista tulee virastossa olla myös jatkossa. Näkemykset tarvittavasta osaamisesta on kirjattu pienryhmien loppuraportteihin. Näkemykset ovat yksi lähtökohta tavoitetilan organisaation tarkan tason suunnittelulle sekä organisaation valmiuksien rakentamiselle.

3 TAVOITETILAN PALVELUORGANISAATIO

3.1 Johdanto

Jatkohankkeen tehtävänä oli laatia ehdotus talous- ja henkilöstöhallinnon tukipalveluiden organisoimisesta. Tämä luku on karkean tason kuvaus palveluorganisaation sisäisen johtamisen ja ulkoisen ohjauksen mekanismeista sekä sijoittumisesta hallinnonalan organisaatioon.

Jatkohankkeen tehtävänä oli arvioida koko hallinnonalan yhteisen palveluorganisaation ja tilivirastoittain erillisten palveluorganisaatioiden etuja ja haittoja. Jatkohankkeessa laadittiin kummastakin mallista korkean tason kuvaukset, joita käsiteltiin Oikeusministeriön osastopäällikkökokouksessa 30.3.2004. OMospa linjasi 30.3.2004 kokouksessaan, että

1. Kehittämisen perusratkaisuna on jatkossa koko hallinnonalan laajuinen, yhteinen palveluorganisaatio.
2. Palveluorganisaatio perustetaan 1.1.2006, siten, että kaikki suunnitellut palvelut tarjotaan Risen virastoille 2006 sekä suurin osa myös OM:n muille virastoille. Loput palvelut tarjotaan OM:n muille virastoille 2007.
3. OM on jatkossakin edelläkävijä tukipalveluiden kehittämisessä koko valtionhallinnossa – OM:n etu on olla liikkeellä etupainotteisesti.

Jatkohankkeen loppuraportissa on rajauduttu tämän linjauksen mukaisesti käsittelemään vain yhteisen palveluorganisaation mallia. Tiivis kuvaus tilivirastoittain erillisistä palveluorganisaatioista on liitteessä 8.

Palveluorganisaation suunnittelun periaatteet ovat olleet seuraavat:

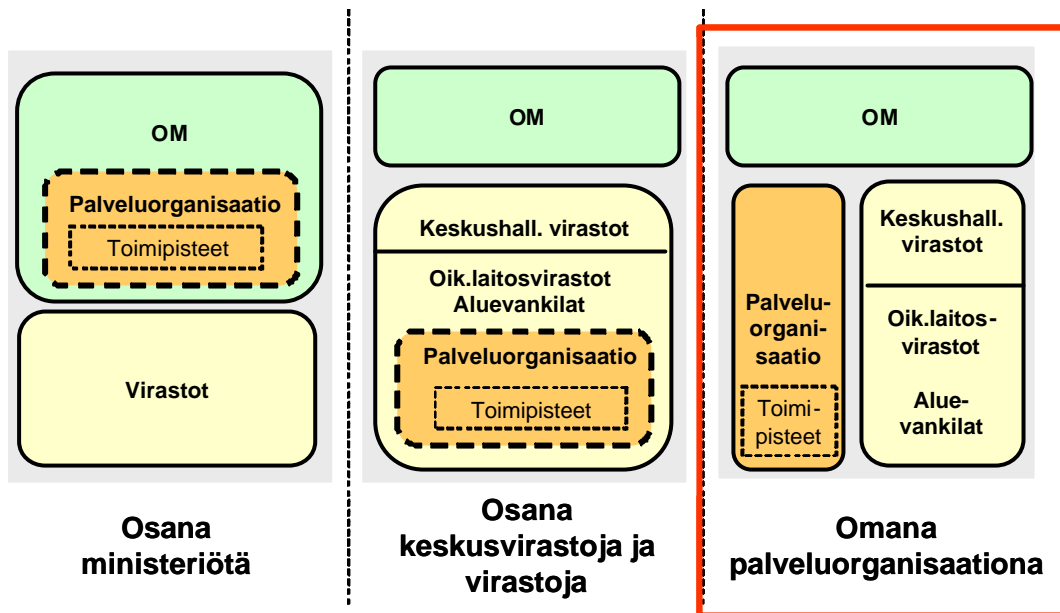
- Tavoitteena on keskittää palveluorganisaatioon talous- ja henkilöstöhallinnon tukitoiminnoista 70-80%.
- Keskitettävää työpanosta ei siirretä ministeriöön tai rikosseuraamusvirastoon; tukitehtävien osuuden tulee vähentyä keskushallinnossa.
- Tukitehtäviä hoidetaan nykyistä suppeammalla henkilöverkostolla, johon kuuluvat henkilöt tekevät talous- ja henkilöstöhallinnon tehtäviä päätoimisesti.
- Korostetaan palveluluonnetta. Ministeriö, keskusvirastot ja virastot ovat palvelujen tilaajia, palveluorganisaatio niiden tuottaja.
- Ministeriö ja keskusvirastot ohjaavat palveluorganisaatiota tulohajauksen ja palvelusopimusten avulla.
- Tilivirastotehtävistä mahdollisimman suuri osa siirretään palvelukeskukseen.
- Palveluorganisaatioon keskitetään seuraavat prosessit: ostolaskujen käsittely, ostoreskontra ja siihen liittyvä maksuliike, matkalaskujen käsittely ja matkareskontra, laskutus Risen osalta, myyntireskontra ja siihen liittyvä maksuliike, käyttöomaisuuskirjanpito, kirjanpito ja tilinpäätökset, sisäinen laskenta, henkilöstön perustietojen ylläpito, palvelusaikalaskenta, nimikirjanpito, loma- ja poissaolokirjanpito, vuokrat ja luontoisedut, palkanlaskenta ja maksatus, sekä edellisiin liittyvä talous- ja henkilöstöhallinnon raportointi. Lisäksi palveluorganisaatioon keskitetään talous- ja henkilöstöhallinnon pääkäyttäjätehtävät.
- Virastotasolle jäävät suoritettavaksi seuraavat prosessit: käteismyynti ja laskutus (laskutus ei Rise), vankien rahaliikenne ja tilit, osto- ja matkalaskujen käsittely tarkastamisen ja hyväksymisen osalta, kassanhoito ja työaikakirjanpito.
- Palveluorganisaatio suunnitellaan ja toteutetaan siten, että se voi myöhemmin tuottaa myös muita tukipalveluja ja myös OM:n ulkopuolisille organisaatioille.

3.1.1 Hallinnollinen asema

Yhteisen palveluorganisaation asiakkaina ovat kaikki hallinnonalan virastot. Yhteisen palveluorganisaatio voi periaatteessa sijoittua hallinnollisesti ministeriön organisaatiossa kolmella tavalla (Kuva 6):

- osana ministeriötä,

- osana keskusvirastoja ja virastoja, tai
- erillisenä palveluorganisaationa.



Kuva 6. Yhteisen palveluorganisaation sijoittumisvaihtoehdot.

Jos palveluorganisaatio liitetään osaksi ministeriötä tai keskusvirastoa, kasvaa ministeriö tai keskusvirasto. Tämä on ristiriidassa keskushallinnon keventämissuunnitelman kanssa. Tämä vastaisi suunnilleen tietohallinnon nykyistä organisaatiota. Jos palveluorganisaatio kytketään virastoihin (tällöin luontevimmin osaksi useampaa virastoa), jotkin substanssivirastoista paisuvat. Vaihtoehdossa hämärtyy ero substanssitehtävien ja tukitehtävien välillä, samoin palveluorganisaation erityisluonne hämärtyy. Palveluorganisaation tehokas ohjaus olisi hankalaa, kun ohjaavia tahoja olisi mahdollisesti useita.

Selkeintä on muodostaa palveluorganisaatiosta oikeusministeriön hallinnonalalle hallinnollisesti oma virastonsa, **palvelukeskus**, jota ohjataan tulos- ja tilaajaohjauksen keinoin. Palvelukeskuksella on alueellisia toimipisteitä. Mallissa on mahdollista säilyttää nykyinen tilivirastorakenne.

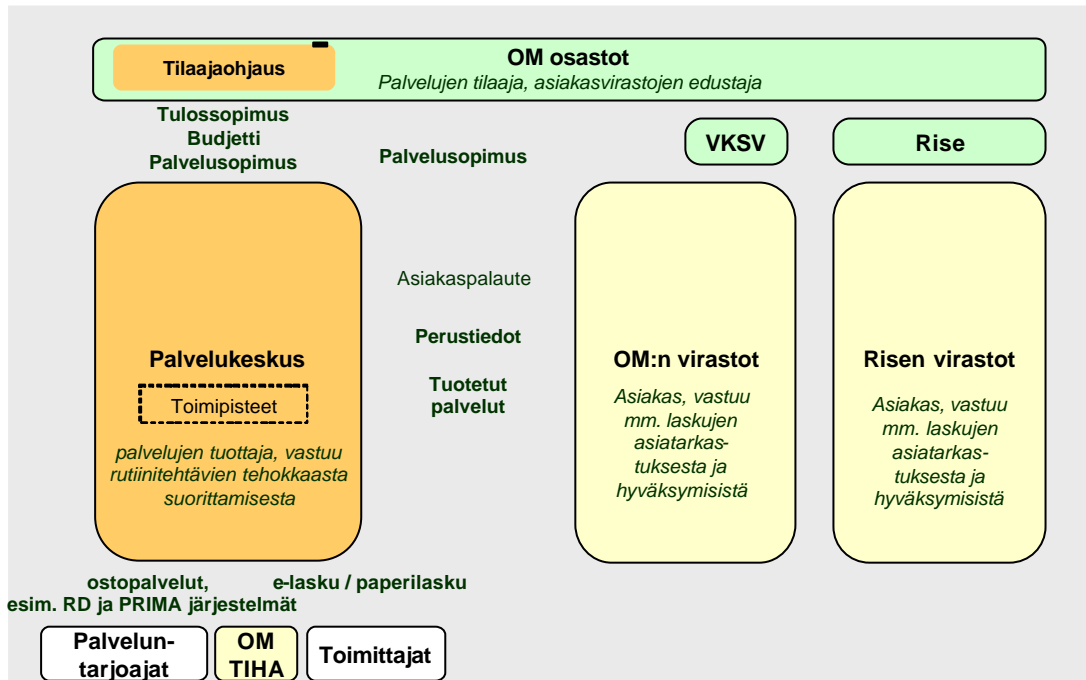
3.1.2 Ulkoinen ohjaus

Palvelukeskuksen tulee olla tiiviisti ministeriön ja Risen ohjauksessa. Tähän on kaksi keskeistä perustetta: ensinnäkin palvelukeskus huolehtisi käytännössä erilaisista lakisäätöistä ja muista täsmällisiin määrämuotoihin ja aikatauluihin sidotuista tehtävistä suhteessa ulkoisiin sidosryhmiin (esim. Kela, VK). Toiseksi keskeiset talousarviolainsäädännön mukaiset toistuvat hallinnonalan suunnittelu- ja ohjaus- ja toimeenpanoprosessit edellyttävät tiukkojen laatu- ja aikatauluvaatimusten noudattamista.

Edellä mainituista syistä on tarvetta muodostaa palvelukeskuksen ohjauksen perustaksi toimiva tulosvastuu ja selkeä tilivelvollisuus. Palveluorganisaation vaikuttavuutta sekä toiminnallista tuloksellisuutta tulee arvioida yhteiskunnallisen

vaikuttavuuden, toiminnallisen tehokkuuden, tuotosten ja laadunhallinnan sekä henkilöstövoimavarojen hallinnan ja kehittämisen kautta.

Palvelukeskuksen toiminnassa tulee erityisesti korostua asiakasvirastojen (ministeriö, keskusvirastot ja virastot) palvelutarpeet. Palvelukeskuksen ohjausmalli muodostuu ministeriön suorasta tulosohtauksesta (resurssit, tulostavoitteet), palvelusopimuksista, palvelukeskuksen tilaajaohjauksesta sekä suorasta asiakaspalautteesta.



Kuva 7. Hallinnonalan palvelukeskuksen ohjaus.

Palvelukeskus perustetaan ja sen asema ja perustehtävät määritellään lailla ja asetuksella, taloussäännössä ja työjärjestyksessä. Palveluorganisaatio seuraa toteutuneita yksikkökustannuksia ja tuotettujen suoritteiden määriä ja raportoi niistä säännöllisesti asiakasvirastoille sekä OM:lle ja Riselle.

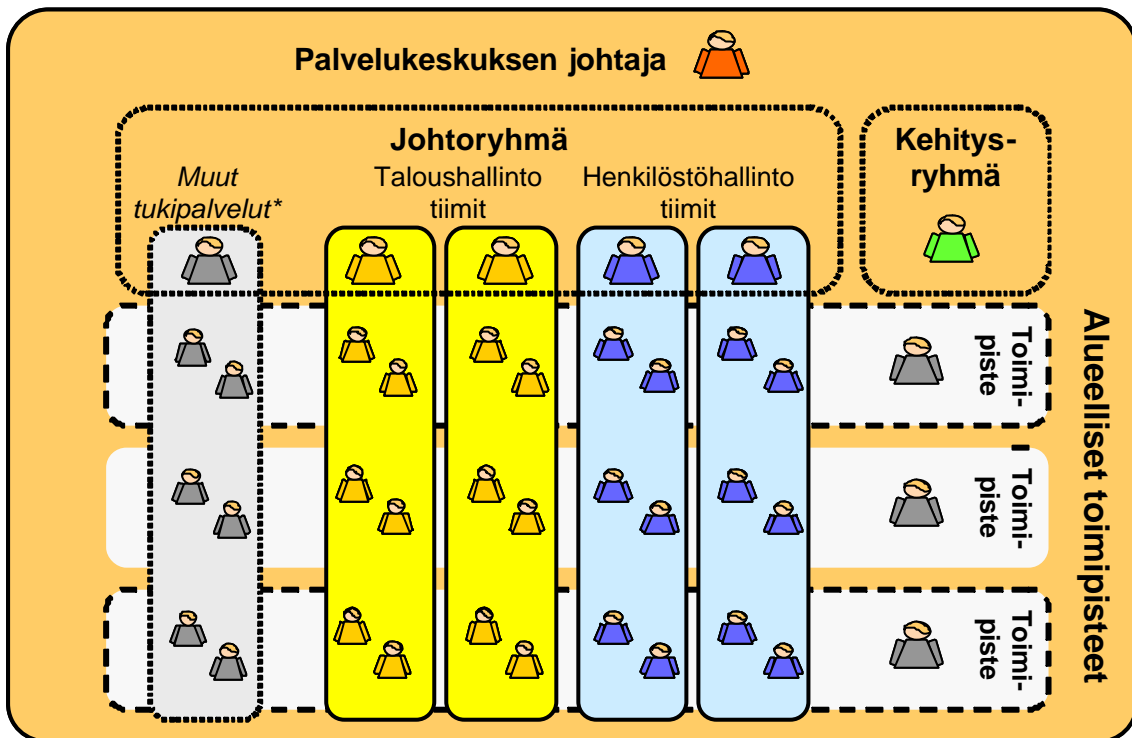
3.1.3 Sisäinen johtaminen

Palveluorganisaatiolla on yksi johto ja toiminnan kehittäminen tehdään yhteisistä lähtökohdista. Palvelukeskuksessa on johtaja. Palveluorganisaation johtajan vastuulla on toiminnan tehokkuus, tuotettavien palvelujen laatu ja toiminnan jatkuva parantaminen (Kuva 8). Palvelukeskuksen johtaja raportoi ministeriöön tilaajaohjauksen kautta.

Palvelukeskus on jakautunut talous- ja henkilöstöhallinnon tiimeihin. Kullakin tiimillä on tiiminvetäjä (prosessinomistaja), joka vastaa tiimensä toiminnan tehokkuudesta ja palvelutuotannon laatutasosta. Tiiminvetäjät kuuluvat palvelukeskuksen johtoryhmään. Tiiminvetäjällä (prosessinomistajalla) on prosessinsa kehitys- ja ohjausvastuu tiimin jäseniin nähden.

Palvelukeskuksessa on myös kehitysryhmä, jonka vastuulla on palvelutuotannon sekä palvelukeskuksen sisäisten prosessien ja järjestelmien kehittäminen ja koulutus. Johtoryhmän jäsenet tukevat kehittämistä omilla vastualueillaan

Palvelukeskuksen johtoryhmään kuuluvat palvelukeskuksen johtaja, talous- ja henkilöstöhallinnon tiimien vetäjät (talous- ja henkilöstöhallinnon järjestelmien omistajat) sekä kehitysryhmän vetäjä. Johtoryhmä vastaa palvelukeskuksen strategisesta ja operatiivisesta suunnittelusta ja johtamisesta.



* esim. hankintatoimi

Kuva 8. Yhteisen palveluorganisaation sisäinen rakenne.

Tiimien jäsenet työskentelevät hajautetusti alueellisissa toimipisteissä. Alueelliset toimipisteet tuottavat talous- ja henkilöstöhallinnon palvelut alueensa virastoille. Alueellisissa toimipisteissä työskentelee henkilöitä useasta valtakunnallisesta talous- ja henkilöstöhallinnon tiimistä.

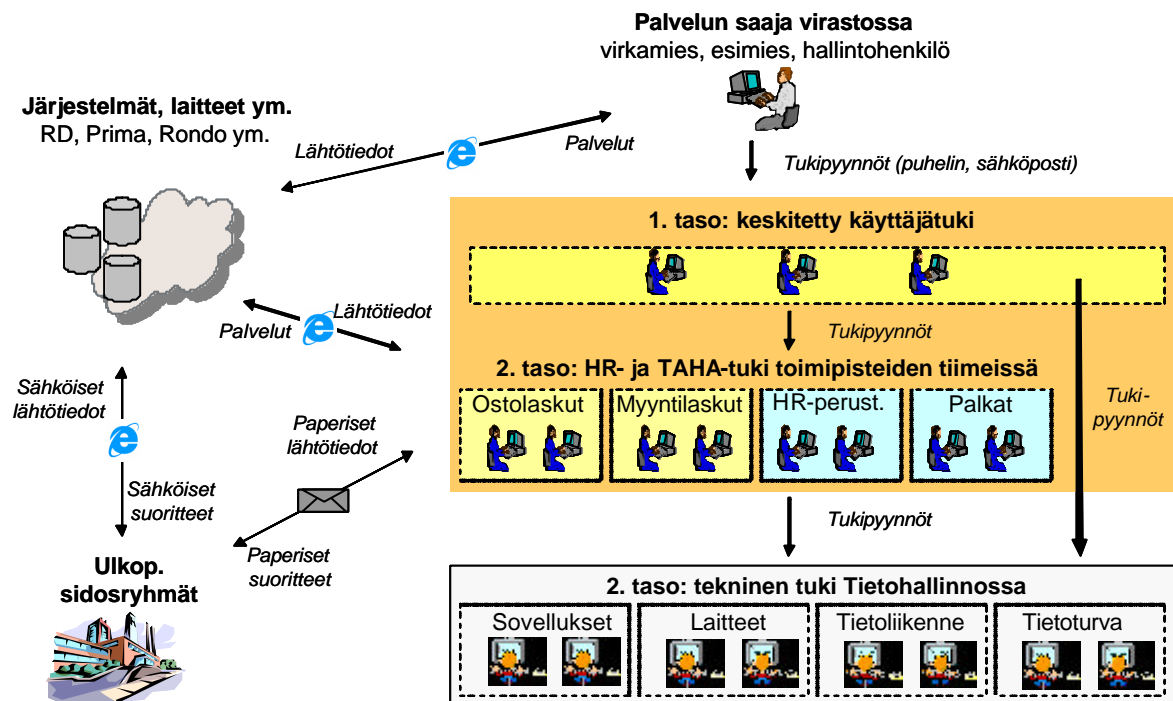
Yksittäinen virasto saa kaikki tarvitsemansa talous- ja henkilöstöhallinnon palvelut yhdestä palvelukeskuksen toimipisteestä. Malli mahdollistaa myös yhden virastoryhmän palveluiden keskittämisen yhteen toimipisteeseen hoidettavaksi (vrt. nykyinen malli, jossa kaikkien oikeusaputoimistojen palvelut hoidetaan yhdessä maksukeskuksessa).

3.1.4 Palvelutuotannon periaatteet

Kuvassa 9 on esitelty palvelukeskuksen yleinen palveluprosessi. Palvelutuotanto tulee lähtökohtaisesti tapahtumaan järjestelmien kautta (Raindance, Prima, Rondo, sekä muut talous- ja henkilöstöhallinnon järjestelmät). Esimerkiksi vakioraportointi voidaan tuottaa jatkossa kokonaan järjestelmien kautta.

Virastoista tulevat tukipyynnöt ohjataan fyysisesti yhteen paikkaan keskitettyyn käyttäjätukeen, jolla on osaaminen käsitellä valtaosa tukipyynnöistä. Tukipyynnöt voidaan tehdä esimerkiksi sähköpostilla, puhelimella tai intranetissä. Jos keskitetty käyttäjätuki ei pysty ongelmaa ratkaisemaan, reititetään tukipyyntö edelleen joko alueellisten toimipisteiden talous- ja henkilöstöhallintotiimeille (substanssikysymykset) tai tietohallinto-organisaation ratkaistavaksi (sovellus-, laitteisto-, tietoliikenne- tai tietoturvakysymykset). Tukipyyntöjen reititys ja käsittely hoituu tähän soveltuvalla käyttäjätukisovelluksella.

Kuvattu menettely on virastossa työskentelevälle helppo, koska kaikissa kysymyksissä käännytään keskitetyn käyttäjätuen puoleen. Lisäksi menettely säästää toimipisteissä työskentelevien työaikaa, kun valtaosaan tukipyynnöistä löydetään jo keskitetyssä käyttäjätuessa ratkaisu.



Kuva 9. Palvelukeskuksen yleinen palveluprosessi.

Kuvissa 8 ja 9 esitelty palveluorganisaation rakenne mahdollistaa jatkossa myös muiden tukipalvelujen keskittämisen palvelukeskukseen. Näitä voivat olla esimerkiksi hankintatoimen tehtävät.

4 MUUTOKSEN TOIMEENPANO

4.1 Toimeenpanon perusteet

Palvelukeskuksen toimeenpanon lähtökohtana on OMospa:n 30.3.2004 tekemä linjaus. Linjauksen mukaan palveluorganisaatio perustetaan 1.1.2006 siten, että kaikki suunnitellut palvelut tarjotaan Risen virastoille 2006 sekä suurin osa myös OM:n muille virastoille. Loput palvelut tarjotaan OM:n muille virastoille 2007.

Toimeenpanon lähtökohdat ja lähtökohtien pohjalta laaditut toimeenpanon perusteet on esitetty kuvassa 10. Keskeinen lähtökohta muutoksen suunnittelulle on ajallisten ja rahallisten resurssien niukkuus erityisesti palveluorganisaation käynnistysvaiheessa. Tältä pohjalta muutos tulee aloittaa palvelutuotanto niille virastoille joille palvelutuotannosta on suurimmat hyödyt. Käytännössä tämä tarkoittaa, että Risen virastot tulevat palvelutuotannon piiriin ainakin osittain muita OM:n virastoja aikaisemmin. Toisaalta tiedossa ei ole, että hallinnonalalla olisi irrottaa ylimääräisiä määrärahoja muutoksen tekemiseen. Tästä syystä muutos on pyrittävä rahoittamaan siten, että investointeja vastaavat hyödyt realisoidaan lyhyellä, 1-2 vuoden aikavälillä ja siten pidempiaikaiseen menojen kasvuun ei synny tarvetta (tätä kuvattu tarkemmin kustannus-hyötyanalyysin yhteydessä). Lisäksi jatkohankkeessa korostuu avainhenkilöiden ajankäytön optimointi, joka tarkoittaa jatkossa hankkeen tehtävien selkeää vastuutusta sekä erityisesti uudenlaisen osaamisen ja uusien henkilöiden tuontia hankkeeseen.

Lähtökohdat:

Rakennetaan yhteinen palveluorganisaatio

Liikkeelle mistä suurimmat hyödyt

OM on etupainotteisesti liikkeellä tukitoimintojen kehittämisessä, eläköitymisen mahdollisuuksia ei hukata

Jatkossakaan ei avainhenkilöillä enemmän aikaa muutokselle kuin nyt

Jatkossakaan ei varaa suurempiin rahallisiin investointeihin kuin nyt

Muutoksen tavoitteiden oltava linjassa VK:n Kieku-hankkeen tavoitteiden kanssa

Perusteet mallin toimeenpanolle:

Kaikki jatkossa tapahtuva suunnittelu- ja rakentamistyö lähtee yhteisen palveluorganisaation mallista

Kaikki suunnitellut palvelut tarjotaan Risen virastoille 2006 sekä suurin osa myös OM:n muille virastoille. Loput palvelut tarjotaan OM:n muille virastoille 2007.

Suunnittelu v. 2004, valmiudet v. 2005, käyttöönotto v. 2006 ja 2007

Jaetaan tehtävät avainhenkilöiden kesken, otetaan hankkeeseen aktiivisesti mukaan uusia henkilöitä, uudenlaista osaamista

Investoinnista tultava vastaavat hyödyt viimeistään investointia seuraavan kalenterivuoden aikana

Johdon asetettava tavoitteet riittävän korkealle (vrt. VK Kieku henkilöstöhallinto tavoite -40%)

Kuva 10. Toimeenpanon perusteet.

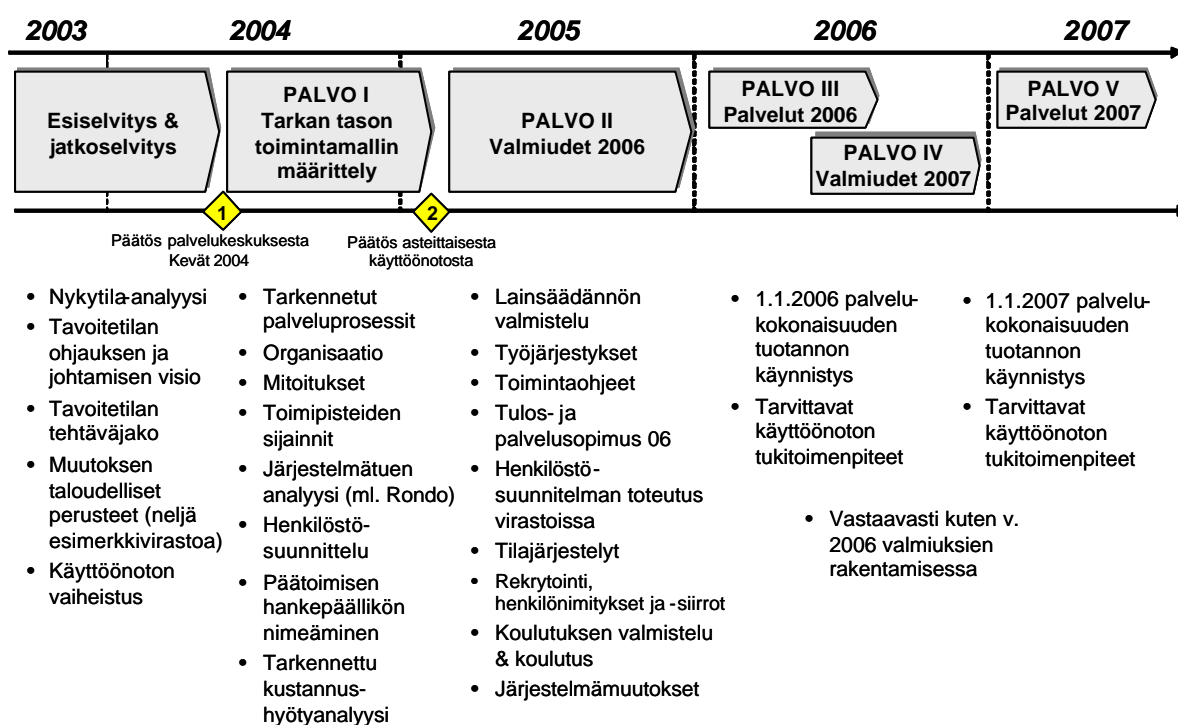
4.2 Toimeenpano 2004-2007: PALVO-hanke

Esiselvityksessä kuvattua palveluorganisaation rakentamisen etenemispolkua on jatkohankkeessa täsmennetty mm. vaiheiden tehtäväsältöjen, aikataulun sekä tuotettavien palveluiden osalta.

Palveluorganisaation toimeenpano hankkeistetaan PALVO²-hankkeeksi. PALVO-hanke jakaantuu viideksi osahankkeeksi, joiden keskeiset tehtäväkokonaisuudet on esitelty Kuvassa 11.

Toimeenpanon seuraavana vaiheena on palveluorganisaation tarkan tason määrittely (PALVO I-hanke), joka käynnistetään touko-kesäkuussa 2004. Tällöin toimintamallin tarkan tason määrittely voidaan saattaa valmiiksi ennen vuodenvaihdetta 2004-2005.

Palveluorganisaatio perustetaan 1.1.2006 siten, että kaikki suunnitellut palvelut tarjotaan Risen virastoille 2006 sekä suurin osa myös OM:n muille virastoille. Loput palvelut tarjotaan OM:n muille virastoille 2007. Palvelutuotannon valmiuksien rakentaminen ja palvelutuotannon käynnistys jaetaan siis kahteen vaiheeseen. Vuoden 2006 palvelutuotanto rakentuu PALVO II ja PALVO III-osahankkeissa, vuoden 2007 palvelutuotanto PALVO IV ja PALVO V –osahankkeissa.



Kuva 11. Palveluorganisaation toimeenpano v. 2004-2007.

Palveluorganisaation vuoden 2006 ja 2007 palvelutarjonta on esitetty Kuvassa 12. Palvelutarjonta koostuu ensimmäisinä vuosina talous- ja henkilöstöhallinnon rutiinitehtävistä, tilivirastotehtävistä sekä talous- ja henkilöstöhallinnon palveluihin liittyvistä raportointitehtävistä.

² PALVO on lyhennelmä sanasta Palveluorganisaatio.

Palvelutuotannon laajentamismahdollisuudet arvioidaan erikseen seuraavien vuosien aikana palveluorganisaation toiminnasta saatavien kokemusten perusteella.

Taha-palvelut 1.1.2006 alkaen	Taha-palvelut 1.1.2007 alkaen
<p>Koko OM:n hallinnonala</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ostolaskujen käsittely- ja ostoreskontra sekä siihen liittyvä maksuliike • Matkalaskujen käsittely ja matkareskontra • Käyttöomaisuuskirjanpito • Kirjanpito ja tilinpäätös • Sisäinen laskenta • Edellisiin liittyvät taha-raportointipalvelut • Taloushallinnon pääkäyttäjätehtävät <p>Risen virastoille</p> <ul style="list-style-type: none"> • Laskutus, myyntireskontra ja siihen liittyvä maksuliike 	<p>OM:n virastoille</p> <ul style="list-style-type: none"> • Laskutus, myyntireskontra ja siihen liittyvä maksuliike • Edellisiin liittyvät taha-raportointipalvelut
Heha-palvelut 1.1.2006 alkaen	Heha-palvelut 1.1.2007 alkaen
<p>Koko OM:n hallinnonala</p> <ul style="list-style-type: none"> • Palkanlaskenta ja maksatus • Henkilöstön perustietojen ylläpito • Loma- ja poissaolokirjanpito • Edellisiin liittyvät heha-raportointipalvelut • Henkilöstöhallinnon pääkäyttäjätehtävät <p>Risen virastoille</p> <ul style="list-style-type: none"> • Palvelusaikalaskenta • Nimikirjanpito • Vuokrat ja luontoisedut 	<p>OM:n virastoille</p> <ul style="list-style-type: none"> • Palvelusaikalaskenta • Nimikirjanpito • Edellisiin liittyvät heha-raportointipalvelut

Kuva 12. Talous- ja henkilöstöhallinnon palvelutarjonta 1.1.2006 ja 1.1.2007.

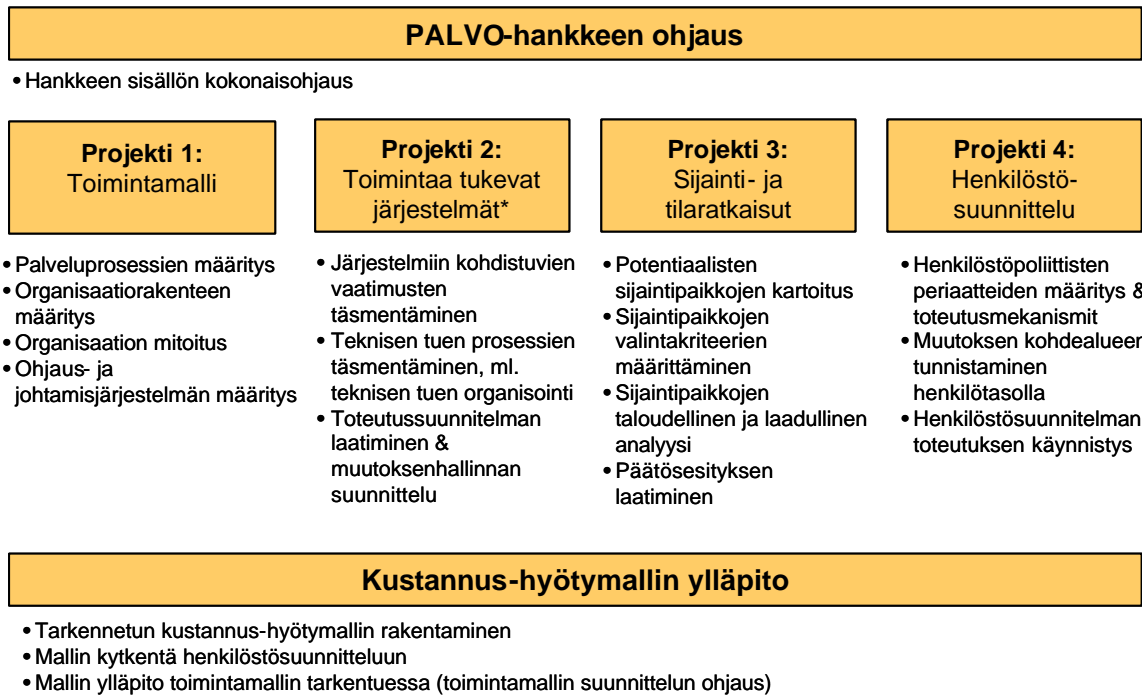
4.3 PALVO I: Toimintamallin tarkan tason määrittely

Toimintamallin tarkan tason määrittelyn tarkoitus on kuvata palveluorganisaation toiminta sillä tarkkuustasolla, että palveluorganisaatio voidaan rakentaa ja sillä tavoiteltavat hyödyt realisoida. Toimintamallin tarkan tason määrittelyllä on neljä keskeistä tavoitetta:

1. Määrittää palveluorganisaation tarkan tason toimintamalli
 - palvelutuotannon sekä ohjauksen ja johtamisen prosessit
 - organisaatorakenne (tiimit, työnkuvat)
 - organisaation mitoitusskemat (henkilöstön ja osaamisen tarve prosesseittain, tiimeittäin ja tehtävittäin)
2. Määrittää toimintamallin tarvitsema järjestelmätuki
3. Tehdä perusteltu esitys toimipisteiden sijaintipaikoista, ja
4. Käynnistää henkilöstösuunnittelu ja -seuranta.

PALVO I-osahanke jaetaan edelleen neljään projektiin, joita ovat Toimintamalli (projekti 1), Järjestelmätuki (projekti 2), Sijainti- ja tilaratkaisut (projekti 3), sekä Henkilöstösuunnittelu (projekti 4).

Kustannus-hyötymallin ylläpito liittyy kaikkiin neljään projektiin – vaikuttahan projekteissa tehtävät ratkaisut muutoksella tavoiteltaviin hyötyihin ja muutoksesta aiheutuviin kustannuksiin. Kaikkien edellä mainittujen lisäksi tulee panostaa hankkeen sisällön kokonaisohjaukseen. Kuvassa 13 on kuvattu tarkemmin projektien tehtävät.

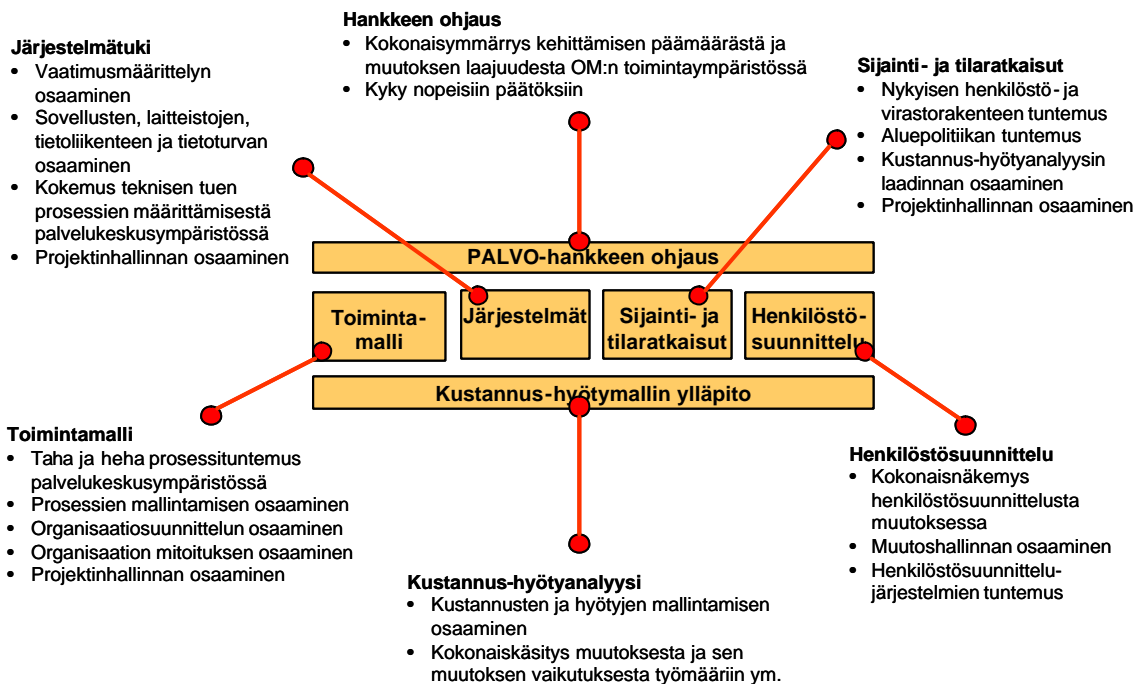


* Sovellushallinta, alustahallinta, tietokantojen hallinta, käyttäjänhallinta

Kuva 13. PALVO I-osahankkeen projektit.

Projektit on tarkoituksenmukaista resursoida oikeusministeriön osalta siten, että koko hankkeella on yksi kokopäiväinen hankepäällikkö sekä jokaiselle projektille on nimetty oman toimen ohella toimivat projektipäälliköt. Hankepäällikkö vastaa koko hankkeen etenemisestä ja eri projektien etenemisestä samaan päämäärään. Projektipäälliköt vastaavat projektiansa sisällöllisestä ja aikataulullisesta etenemisestä. Projektien resursoinnissa tulee ottaa huomioon niissä tarvittava erityisosaaminen (Kuva 14).

Keskeinen onnistumisen edellytys on talous- ja henkilöstöhallinnon avainhenkilöiden ajankäyttö hankkeen tehtäviin. Vain erikoistumalla tiettyyn osa-alueeseen voidaan avainhenkilöiden kuormitus pitää kohtuullisella tasolla. Tästä syystä hankkeeseen on tuotava aktiivisesti uutta osaamista ja jaettava tehtäviä ja vastuita uusille henkilöille.



Kuva 14. PALVO I -hankkeessa tarvittava osaaminen.

4.4 Henkilöstösuunnittelu muutoksessa

Talous- ja henkilöstöhallinnon tukitehtävät ovat nykyisin pitkälti hajautuneena organisaatioon. Talous- ja henkilöstöhallinnon tukitehtäviin on tunnistettu osallistuvan tällä hetkellä 1269 henkilöä, joista 368 tekee työajastaan yli 50% talous- henkilöstöhallinnon tehtäviä. Tämä antaa siis karkean kuvan muutoksen kohdealueen henkilöstön lukumäärästä.

Linjaukset henkilöstön asemasta muutoksessa ja linjausten pohjalta tehtävä henkilöstösuunnittelu ovat muutoksen seuraavien vaiheiden keskeisimpiä tehtäviä. Jatkohankkeen tuloksena esitetään alla kuvattua periaatteellista vaiheistusta henkilöstömuutosten toteuttamiseksi.

Jatkohanke

Jatkohankkeen tuloksena on muutoksen laskennallinen hyötypotentiaali. Hyötypotentiaalin laskenta pohjautuu nykytilan työmääriin sekä tavoitetilan tehostumisarvioihin.

PALVO I: (kevät ja syksy 2004)

Hanke laatii palveluorganisaation toimintamallin kuvaukset ja arvioi tältä pohjalta tavoitetilan työmääratarpeen. Nykytilan ja tavoitetilan työmäärien erotuksena lasketaan hankkeessa tukitehtävistä vapautuva työmäärä. Oikeusministeriön johto määrittelee henkilöstöpoliittiset linjaukset ja jakaa vapautuvan työmäärän OM:n osastoille ja keskusvirastoille. OM:n osastot ja keskusvirastot käynnistävät henkilöstöpoliittisten linjausten ja laskelmien pohjalta henkilöstösuunnitelmien laatimisen, joissa suunnitellaan henkilöstön eläkkeelle siirtyminen, palveluorganisaatioon siirtyminen ja uudelleen koulutus. Suunnitelmien pohjalta

käynnistyy henkilötason urasuunnittelu kehityskeskusteluihin. Työnjako OM-Hestra-projektin kanssa sovittava.

PALVO II (v. 2005) ja PALVO III (v. 2006)

Henkilöstöratkaisujen toteuttaminen, henkilöstöpäälliköiden vastuulla.

5 MUUTOKSEN TALOUDELLISET VAIKUTUKSET

5.1 Johdanto

Esiselvityksessä laadittiin alustava arvio palvelukeskuksen käyttöönoton aiheuttamista kustannuksista ja palvelukeskuksesta saatavista hyödyistä (ns. kustannus-hyötyanalyysi). Jatkohankkeessa on täsmennetty ja tarkennettu esiselvityksessä tehtyjä arvioita esimerkkivirastojen loppuraporttien (Liitteet 2-5) ja muun esiselvityksen jälkeen esiin tulleen informaation pohjalta.

Kustannus-hyötyanalyysi on laadittu jatkohankkeessa lähinnä muutoksen suunnittelun ohjenuoraksi. Kustannus-hyötyanalyysi tukee päätöksentekoa auttamalla tunnistamaan kustannusten ja hyötyjen kannalta merkittävimmät tekijät. Jatkohankkeen kustannus-hyötyanalyysin tuloksia voidaan lisäksi käyttää asetettaessa muutokselle konkreettiset tavoitteet PALVO I-hankkeen aikana.

Jatkohankkeessa on päädytty arvioimaan esiselvityksestä poiketen talous- ja henkilöstöhallinnon prosessien kokonaistehostumat, erillisiä arviota siirtyvän ja säilyvän työn tehostumisesta ei ole jatkoselvityksessä tehty. Hyötyjen ja kustannusten arvioinnissa on noudatettu esiselvityksen tapaan varovaisuuden periaatetta. Arviot hyödyistä ja kustannuksista ovat tehneet selvitysryhmän 6.4.2004 kokouksessaan valtuuttamat selvitysryhmän jäsenet. Lisäksi arvioiden teossa on hyödynnetty tarpeen mukaan muita hallinnonalan asiantuntijoita. Laskentamallin on tuottanut Accenture Oy.

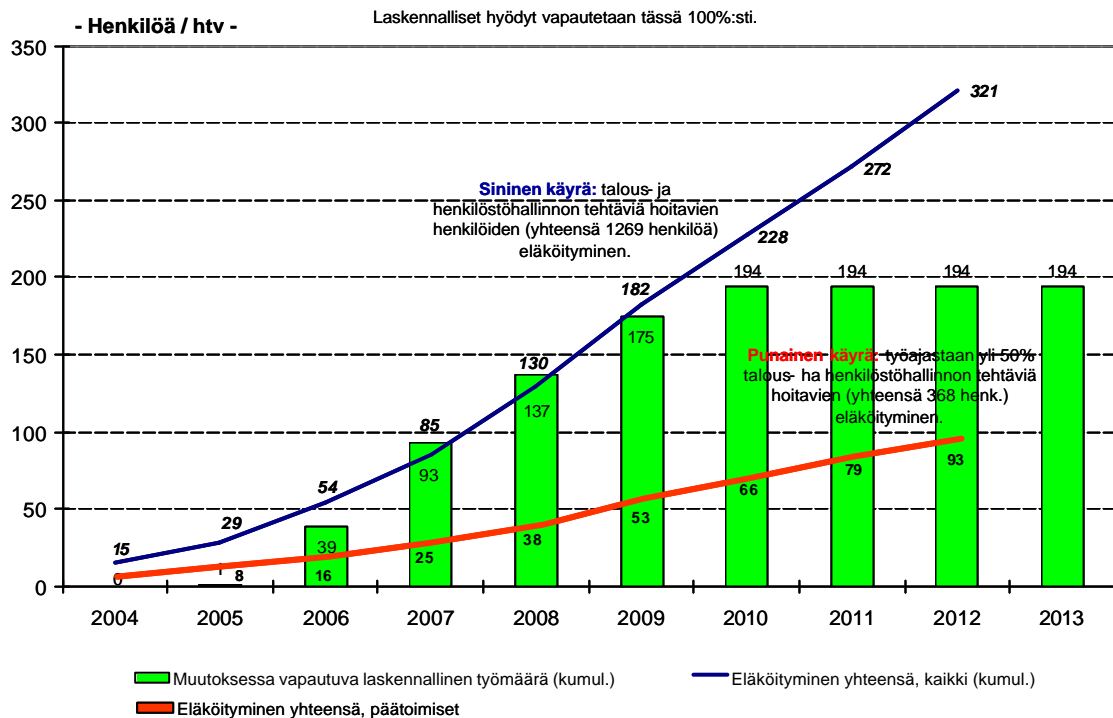
Kustannusten aiheutumisen ajankohdat ovat luvussa 4.2. esitetyn PALVO-hankkeen kokonaisaikataulun mukaiset. Laskennan arviot, arvioiden perusteet ja laskentatapaa on esitelty Liitteessä 8.

5.2 Yhteenveto taloudellisen analyysin tuloksista

Talous- ja henkilöstöhallinnon tukitoimintoihin käytetään tällä hetkellä 689 henkilötyövuoden työpanos, vastaavan kustannuksen ollessa 27 milj. EUR vuodessa (taloushallinto yhteensä 369 henkilötyövuotta ja henkilöstöhallinto yhteensä 320 henkilötyövuotta, prosessikohtaiset erittelyt on liitteessä 8).

Muutos palvelukeskusmalliin mahdollistaa vuoteen 2010 mennessä **noin 200 henkilötyövuoden vuosittaisen säästön** talous- ja henkilöstöhallinnon työpanoksessa. Tätä vastaava vuosittainen kustannussäästö on noin **7.6 milj. EUR**. Säästö vastaa noin **28%:n kokonaistehostumaa**. Jatkohankkeessa tehdyt kokonaistehostumisarviot ovat samansuuruisia esiselvityksen arvioihin verrattuna.

Talous- ja henkilöstöhallinnon tehtäviä hoitaa hallinnonalalla yhteensä 1269 henkilöä. Näistä jää eläkkeelle vuoteen 2012 mennessä yhteensä 321 henkilöä. Yli 50% työajastaan tekee talous- ja henkilöstöhallinnon tehtäviä 368 henkilöä, joista jää samoilla oletuksilla eläkkeelle vuoteen 2012 mennessä 93 henkilöä.

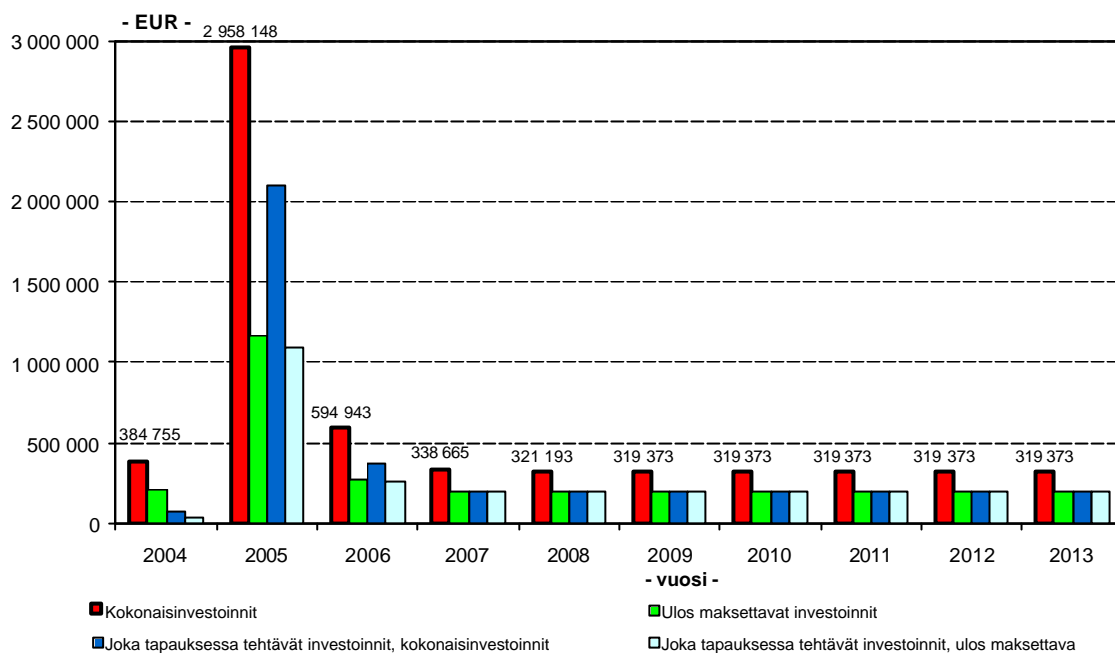


Kuva 15. Laskennalliset työaika säästöt vastaavat muutoksen kohdealueen henkilöstön eläköitymisennustetta.

Palvelukeskuksen rakentamisesta aiheutuu sekä hallinnonalan sisäisiä että ulos maksettavia kustannuksia. Palvelukeskuksen rakentamisen kokonaiskustannuksiksi on arvioitu vuosina 2004-2013 yhteensä 6.2 milj. EUR. Näistä aiheutuu 0.4 milj. EUR vuonna 2004, 3.0 milj. EUR vuonna 2005 ja 0.6 milj. EUR vuonna 2006.

Hallinnonalalla tullaan joka tapauksessa tekemään lähivuosina merkittäviä investointeja talous- ja henkilöstöhallinnon kehittämiseksi. Näitä ovat mm. Rondon käyttöönotto, sähköisen arkistoinnin kehittäminen ja raportoinnin kehittäminen. Nämä kustannukset tulevat joka tapauksessa realisoitumaan riippumatta siitä, siirrytäänkö palvelukeskusmalliin ja vapautetaanko palvelukeskusmallilla saatavissa olevat hyödyt.

Joka tapauksessa jatkossa tehtäviksi kehittämisinvestoinneiksi on jatkohankkeessa laskettu vuosille 2004-2013 yhteensä 4.0 milj. EUR, joka on noin 64% palvelukeskuksen kokonaisinvestoinneista. Investointien erittely vuosittaisiin kokonaisinvestointeihin, ulos maksettaviin investointeihin sekä joka tapauksessa tehtäviin investointeihin on esitetty Kuvassa 16.



Kuva 16. Muutoksesta aiheutuvat investoinnit (kokonaisinvestoinnit, ulos maksettavat, joka tapauksessa tehtävät kokonaisinvestoinnit, joka tapauksessa ulos maksettavat investoinnit)

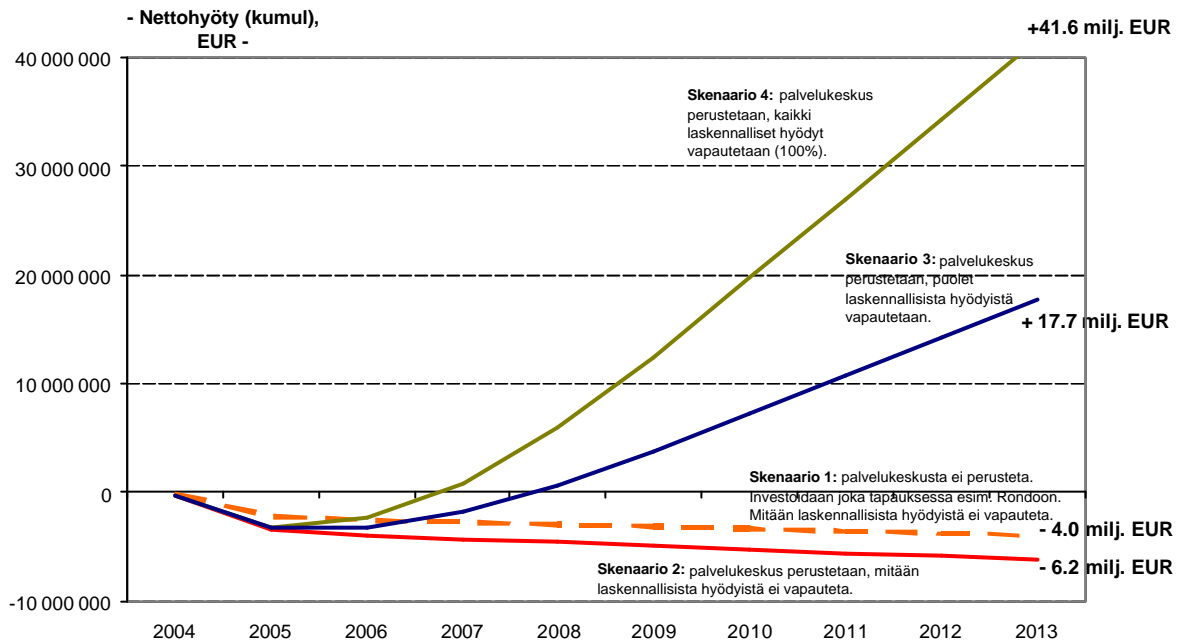
Ulos maksettavien investointien suuruudeksi on arvioitu vuosina 2004-2013 yhteensä noin 3.0 milj. EUR, joka on 49% kokonaisinvestoinneista. Joka tapauksessa tehtävät, ulos maksettavat investoinnit ovat vuosina 2004-2013 yhteensä noin 2.8 milj. EUR, joka on noin 45% joka tapauksessa tehtävistä investoinneista.

Koska talous- ja henkilöstöhallinnon kehittämiseen tullaan lähivuosina joka tapauksessa investoimaan, korostuu investointeja vastaavien hyötyjen systemaattinen realisointi. Jatkohankkeessa on arvioitu neljä toisistaan poikkeavaa skenaariota (Kuva 17):

1. Palvelukeskusta ei perusteta. Investoidaan joka tapauksessa mm. Rondon, sähköisen arkistoinnin ja raportoinnin kehittämiseen. Mahdollisia hyötyjä ei vapauteta. Vaihtoehdon kululatiivinen nettohyöty vuosina 2004-2013 on **- 4.0 milj. EUR.**
2. Palvelukeskus perustetaan, tehdään palvelukeskuksen perustamisen edellyttämät investoinnit että muut joka tapauksessa tehtävät investoinnit. Muutoksen mahdollistamia hyötyjä ei vapauteta lainkaan talous- ja henkilöstöhallinnon tehtävistä. Vaihtoehdon kululatiivinen nettohyöty vuosina 2004-2013 on **- 6.2 milj. EUR.**
3. Palvelukeskus perustetaan, tehdään palvelukeskuksen perustamisen edellyttämät investoinnit että muut joka tapauksessa tehtävät investoinnit. Muutoksen mahdollistamia hyötyjä vapautetaan puolet (50%) laskennallisten

hyötyjen määrästä. Vaihtoehdon kumulatiivinen nettohyöty vuosina 2004-2013 on **+ 17.7 milj. EUR**.

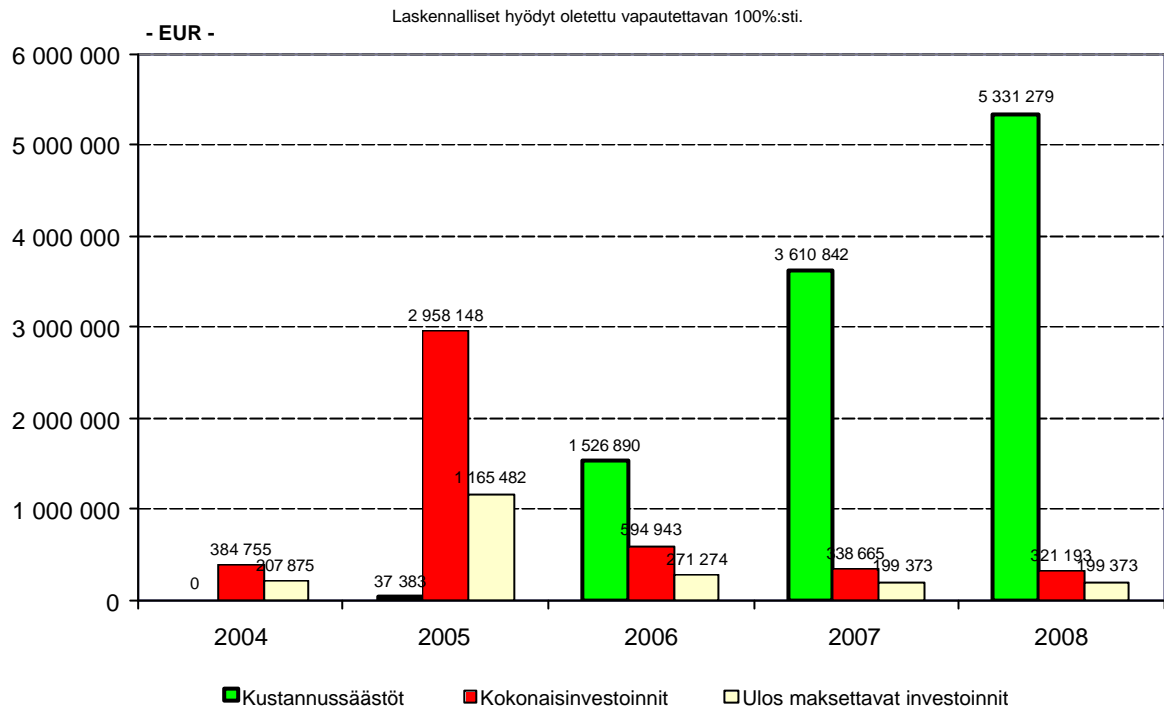
4. Palvelukeskus perustetaan, tehdään sekä erityisesti palvelukeskuksen perustamisen edellyttämät investoinnit että joka tapauksessa tehtävät investoinnit. Muutoksen mahdollistamia hyödyt vapautetaan täysimääräisinä (100%). Vaihtoehdon kumulatiivinen nettohyöty vuosina 2004-2013 on **+41.6 milj. EUR**.



Kuva 17. Neljä skenaariota - nettohyödyt muutoksesta edellyttävät systemaattista hyötyjen vapauttamista.

Muutoksen toimeenpanon perusteena on, että muutoksesta aiheutuvat investoinnit on katettava viimeistään seuraavan kalenterivuoden aikana. Kuvassa 18 on arvioitu muutoksen kustannuksia ja muutoksesta saatavia hyötyjä vuosina 2004-2008. Vuosille 2004-2006 arvioidut kustannukset pystytään kattamaan vuoden 2007 aikana, jos oletuksena pidetään hyötyjen täysimittaista realisoimista. Tämä tavoite pystytään kattamaan myös hiukan pienemmällä realisoitumisellakin (noin 85% laskennallisesta potentiaalista).

Täysin ei muutoksen läpiviennille asetettuun yhden kalenterivuoden tavoitteeseen päästä kokonaisinvestointien osalta. Ulos maksettavien investointien osalta kyseinen muutoksen läpiviennin peruste pystyttäneeen täyttämään. Kuva 18.



Kuva 18. Muutoksesta aiheutuvat kokonaisinvestoinnit, ulos maksettavat investoinnit sekä laskennalliset kustannussäästöt vuosina 2004-2008.

6 JOHTOPÄÄTÖKSET JA PÄÄTÖSESITYS

Talous- ja henkilöstöhallinnon tukipalvelujen keskittämisestä palveluorganisaatioon on saatavissa merkittäviä taloudellisia hyötyjä. Virastoesimerkit vahvistavat esiselvityksessä arvioituja tehostumispotentiaaleja. Kuitenkin henkilöstöhallinnon tukipalvelujen osalta virastoissa suoritettut tarkastelut tuottivat osittain olennaisesti alhaisempia arvioita sekä ko. tukipalveluihin käytettävästä työmäärästä että keskittämisellä saavutettavista säästöistä. Arvioita täytyy näiltä osin jatkotyössä edelleen tarkentaa.

Merkittävien hyötyjen saaminen edellyttää paitsi palvelujen keskittämistä myös työprosessien uudistamista päällekkäisten ja tarpeettomien työvaiheiden karsimiseksi sekä paperittoman taloushallinnon laajaa käyttöönottoa. Paperittomiin työprosesseihin joudutaan joka tapauksessa ulkoisten paineiden johdosta lähivuosina siirtymään. Tehtävät on joka tapauksessa välttämätöntä keskittää päätoimiselle ammattihenkilöstölle. Nykyisen noin 1300 henkilöstä muodostuvan järjestelmien käyttäjäkunnan osaamisen ja ammattitaidon ylläpitäminen on jo nykytilanteessa osoittautunut vaikeaksi ja kalliiksi.

Jatkohankkeen aikana vahvistui entisestään se käsitys, että koko hallinnonalan, eri toimintalohkojen ja virastojen johtaminen edellyttää yhä luotettavampaa, monipuolisempaa ja joustavampaa talous- ja henkilöstöhallinnon raportointia. Korkeampien laatuvaatimusten täyttäminen vaatii yhä osaavampaa ammattihenkilöstöä, jonka saatavuus lähivuosina kiristyvässä työmarkkinakilpailussa vaikeutuu. Hallinnonalan on kyettävä yhä paremmin

pitämään huolta talous- ja henkilöstöhallinnon ammattilaisten osaamisen ylläpitämisestä ja kehittämisestä että kyettävä rekrytoimaan uutta osaavaa henkilöstöä.

Tietotekniikan laajenevasta hyväksikäytöstä ja kasvavista laatu- ja tehokkuusvaatimuksista aiheutuviin jatkuviin muutostarpeisiin vastaaminen vaatii jatkuvaa kehittämistyötä, joka sitoo yhä enemmän voimavaroja. Jatkohankkeessa korostui yhä selvemmin myös muutosprosessin läpiviennin vaativuus. Nämä tekijät pakottavat yhdistämään hallinnonalan nykyisin hyvin niukat kehittämisvoimavarat. Tämän vuoksi on päädytty ehdottamaan, että hallinnonalalla edettäisiin koko hallinnonalalle yhteisen palvelukeskusvaihtoehdon pohjalta.

Muutosprosessin keskeisiä **haasteita** ovat:

- Kireä resurssitilanne, jossa muutokset voidaan toteuttaa vain resursseja uudelleen kohdentamalla, mikä vaikeuttaa muutosten nopeaa läpiviemistä. Tässä on tärkeätä huomata, että sekä oikeuslaitoksessa että rangaistusten täytäntöönpanossa on lähivuosina samanaikaisesti vireillä useita hankkeita, joista osa merkitsee lisäresurssien tarvetta ja osa on sellaisia, joilla resursseja pyritään vapauttamaan.
- Palvelukeskuksen perustamisinvestoinnit. Tavoiteltujen hyötyjen saavuttaminen mahdollisimman täysimääräisesti edellyttää muutosprosessin toteuttamista ripeällä aikataululla. Nopea eteneminen vaatii hankkeen alkuvaiheessa investointeja tietotekniikkaan, asiantuntijapalveluihin ja ennen muuta oman henkilöstön suurta työpanosta. Hankkeen toteuttamiseen ja palvelukeskuksen perustamiseen - erityisesti tietotekniikkainvestointeihin ja projektiyöhön - tarvitaan kertaluonteista resurssilisäystä yhteensä noin 1.5 milj. euroa vuosina 2004-2006, suurimman osan tästä kohdistuessa vuoteen 2005.
- Tehokkaiden ja henkilöstöpoliittisesti kestävien mekanismien luominen, jotta tehostumispotentiaali voidaan hyödyntää mahdollisimman suurena määrin. Tämä edellyttää yhtenäistä henkilöstösuunnittelu- ja seurantajärjestelmää.
- Toiminnan tehostumisella vapautuvien voimavarojen kohdentaminen oikeassa suhteessa toisaalta virastojen ydintehtäviin ja toisaalta laadukkaiden talous- ja henkilöstöhallinnon tukipalvelujen tuottamiseen. Nykyisen henkilökunnan toimenkuvien jatkuva arviointi ja muuttaminen.
- Henkilöstön vaihtuvuuden tehokas hyödyntäminen asetelmassa, jossa huomattavan osan keskitettävästä työstä tekevät vain osan työpanoksestaan siihen käyttävät henkilöt. Tämä edellyttää virastoja ja henkilöstöä motivoivien menetelmien käyttöä ja tiiviistä yhteistyötä virastojen ja henkilöstön kanssa. Muutoksista on neuvoteltava tapauskohtaisesti hallinnonalakokonaisuuden, virastojen ja asianomaisten henkilöiden näkökulmat huomioon ottaen.
- Nykyisen henkilöstön toimenkuvien jatkuva kehittäminen.

Muutosprosessin keskeisiä **riskejä** ovat:

- Palvelukeskuksen saaminen täyteen toimintaan etenee liian hitaasti. Eläkepoistumaa ei pystytä tehokkaasti hyödyntämään.
- Muutoksen valmistelun ja toimeenpanon resurssit alimitoitetaan.
- Virastot eivät näe riittävästi hyötyjä siirtymisestä palvelukeskuksen asiakkaaksi (jatkossa virastojen motivointi korostuu).

Selvityksen pohjalta ehdotetaan, että

1. Talous- ja henkilöstöhallinnon tukipalvelut keskitetään mahdollisimman suurelta osin oikeusministeriön alaiseksi yksiköksi vuoden 2006 alusta lukien perustettavaan oikeushallinnon palvelukeskukseen.
2. Palvelukeskuksen rakentamisessa hyödynnetään nykyistä maksukeskusverkostoa, ottaen huomioon tehokkuus-, sekä alue- ja henkilöstöpoliittiset näkökulmat.
3. Palvelut siirretään palvelukeskukseen pääosin vuoden 2006 alusta lukien niin, että rikosseuraamusalan palvelut siirretään palvelukeskukseen tällöin kokonaisuudessaan sekä suurin osa ministeriön ja oikeuslaitoksen palveluja. Loput palvelut siirretään asteittain.
4. Palvelukeskuksen yksityiskohtaista suunnittelua ja toteuttamista varten asetetaan välittömästi selvityksessä ehdotettu valmisteluhanke. Hankkeelle nimetään ohjausryhmä ja päätoiminen projektipäällikkö. Ennen hankkeen asettamista siitä neuvotellaan YT-sopimusten mukaisessa menettelyssä.
5. Luodaan tehokkaat ja henkilöstöpoliittisesti kestävä mekanismit muutoksen läpiviemiseksi. Muutoksista on neuvoteltava tapauskohtaisesti hallinnonalakokonaisuuden, virastojen ja asianomaisten henkilöiden näkökulmat huomioon ottaen. Vakanssit, joita muutos koskee, asetetaan välittömästi täyttökieltoon ja käynnistetään järjestelmällinen henkilöstösuunnittelu.
6. Selvityksestä laaditaan tiivistelmä, joka toimitetaan tiedoksi hallinnonalan keskeisille toimintasektoreita edustaville virastoille ja sidosryhmille.
7. Hankkeesta aiheutuviin kustannuksiin kohdennetaan tarvittavat määrärahat hallinnonalan eri toimintamenomomenteilta vuosina 2004-2006 (kts. erillinen liite).