

SISÄLTÖ

YHTEENVETO	4
1 JOHDANTO	12
1.1 Selvitystyön lähtökohdat.....	12
1.2 Selvitystyölle asetetut tavoitteet ja arviointikriteerit	13
1.3 Selvitystyön toteutustapa	15
1.3.1 <i>Vaiheet</i>	15
1.3.2 <i>Organisointi</i>	15
1.4 Selvitystyön rajaukset	16
2 TUKIPALVELUIDEN NYKYTILA	18
2.1 Nykytilan yleiskuvaus.....	18
2.1.1 <i>Hallinnonalan toiminta ja organisaatio</i>	18
2.1.2 <i>Hallinnonalan taloushallinto-organisaation yleiskuvaus</i>	19
2.1.3 <i>Taloushallinnon tukipalvelutehtävien organisointi</i>	23
2.1.4 <i>Henkilöstöhallinnon tukipalvelutehtävien organisointi</i>	25
2.1.5 <i>Tietojärjestelmät</i>	26
2.1.6 <i>Talous- ja henkilöstöhallinnon tukipalvelujen kustannukset ja suoritteet</i>	27
2.2 Arvio talous- ja henkilöstöhallinnon nykytilasta	29
2.2.1 <i>Talous- ja henkilöstöhallinnon hajauttaminen liian pieniin yksiköihin</i>	30
2.2.2 <i>Manuaaliset prosessit</i>	30
2.2.3 <i>Osaamisen ja resurssien riittämättömyys</i>	31
2.2.4 <i>Tukipalvelujen toimintaidean ja johtamisen kehittämistarpeet</i>	32
2.2.5 <i>Päällekkäiset työt</i>	33
2.2.6 <i>Tietojärjestelmien ja raportoinnin kehitystarpeet</i>	33
2.2.7 <i>Hankintatoimen nykytila</i>	33
3 TUKIPALVELUIDEN TAVOITETILA JA SEN KAKSI MALLIA	34
3.1 Tavoitetilan mallien lähtökohdat	34
3.2 Prosessien organisointi tavoitetilassa	35
3.3 Tavoitetilan erityispiirteitä.....	36
3.4 Maksukeskusmallin ominaispiirteitä	37
3.5 Hallinnonalakohtaisen palvelukeskusmallin ominaispiirteitä.....	38
3.6 Arvio palvelukyvyyn, tehokkuuden ja henkilöstökriteereiden täyttymisestä.....	40
4 MALLIEN KUSTANNUKSET JA HYÖDYT	41
4.1 Johdanto.....	41
4.2 Laskentalogiikka.....	41
4.3 Hyötyjen laskenta.....	42
4.4 Kustannusten laskenta.....	43
4.5 Yhteenveto kustannus-hyötyanalyysin tuloksista.....	43
4.6 Kustannus-hyötyanalyysin johtopäätökset	47
5 MUUTOKSEN TOTEUTTAMINEN	47
5.1 Muutoksen vaiheistus.....	47
5.2 Arvio muutoksen toteutettavuuteen liittyvien kriteerien täyttymisestä.....	51
6 JOHTOPÄÄTÖKSET JA SUOSITUKSET	51
<i>Esitys jatkotoimiksi</i>	54

YHTEENVETO

Toimeksianto

Oikeusministeriö asetti 15.04.2003 hankkeen, jonka tehtävänä oli laatia selvitys oikeusministeriön hallinnonalan talous- ja henkilöstöhallinnon tukipalvelujen organisoinnissa kyseeseen tulevista vaihtoehtoista sekä niiden eduista ja haitoista. Selvityksen tavoitteena oli antaa perusteet talous- ja henkilöstöhallinnon tukipalveluiden järjestämisestä tulevaisuudessa koskevalle päätöksenteolle. Lisäksi selvitystehtävään kuului jatkotoimenpiteitä ja niiden aikataulua koskevien ehdotusten tekeminen.

Talous- ja henkilöstöhallinnon tukipalvelujen nykytila

Tukipalvelut ovat operatiivisia, massaluonteisia palveluja, jotka

- tukevat ydintehtävien suorittamista joko välillisesti tai välittömästi, esimerkiksi ostolaskujen käsittely ja palkanmaksu
- tukevat hallinnonalan ja virastojen ohjausta ja johtamista
- toteuttavat sidosryhmien tietotarpeita ja muita vaatimuksia.

Selvityksessä on määritelty ja kuvattu keskeiset talous- ja henkilöstöhallinnon tukipalveluja tuottavat prosessit sekä niiden suhde hallinnonalan ja virastojen strategiseen ja operatiiviseen johtamiseen. Kuvat 1-3, sivut 16, 17 ja 18.

Hallinnonalan taloushallinto-organisaatio koostuu nykyisin kahdesta tilivirastosta, jotka ovat Oikeusministeriö ja oikeuslaitos (Tilivirasto 150) sekä Rikosseuraamusvirasto (Tilivirasto 151).

- Oikeusministeriön ja oikeuslaitoksen tilivirastossa on keskusyksikkö (YLO/taloushallintoyksikkö), 11 maksupistettä ja 315 tilintekijää. Maksupisteistä seitsemän on ministeriön organisaatioon kuuluvaa maksukeskuksia.
- Rikosseuraamusviraston tilivirastossa on keskusyksikkö (RISE/taloushallinnon vastuualue) ja 19 maksupistettä ja 35 tilintekijää. Maksupisteistä kaksi on maksukeskuksia. Kuva 4, sivu 19.

Esiselvityksessä on karkealla tasolla kuvattu selvityksen piiriin kuuluvat tukipalveluprosessit ja niihin käytetyt resurssit. *Yhteensä talous- ja henkilöstöhallinnon tukipalveluprosesseissa käytetään lähes 700 henkilötyövuoden (htv) henkilötyöpanos (7 % hallinnonalan 9 736 henkilötyövuodesta), jonka kustannukset ovat noin 27 milj. euroa (5,2 % hallinnonalan 523,7 milj. euron toimintamenoista). Kaikkiaan talous- ja henkilöstöhallinnon tukipalvelujen tekemiseen osallistuu 1269 henkilöä.* Kuvat 10 ja 12, sivuilla 27 ja 28.

	KOKO OIKEUSMINISTERIÖ			RIKOSSEURAAMUSVIRASTO TV151			OIKEUSMINISTERIÖ MUUT TV 150		
	Päätoimiset henkilöt*	Henkilö- työvuodet (htv)**	Työajan kustannus milj. EUR	Päätoimiset henkilöt*	Henkilö- työvuodet (htv)**	Työajan kustannus milj. EUR	Päätoimiset henkilöt*	Henkilö- työvuodet (htv)**	Työajan kustannus milj. EUR
Taloushallinto	215	369	14,0	97	147	5,3	175	222	8,7
Henkilöstöhallinto	153	320	13,1	56	73	2,8	40	247	10,3
Yhteensä	368	689	27,1	153	220	8,1	215	469	19,0
Päätoimisista:									
-keskushallinnossa	28			15			13		
-maksukeskuksissa	70			10,5			59,5		
-linjaorganisaatiossa	270			128			143		

* yli 50% työajasta
** laskennallinen

Työnjako keskushallinnon, maksukeskusten ja virastojen välillä vaihtelee huomattavasti hallinnonalan eri tehtäväalueilla.

Keskeiset nykytilaa koskevat havainnot ja johtopäätökset

Talous- ja henkilöstöhallinnon tukipalveluihin käytetään 7 % hallinnonalan henkilötyövuosista ja 5,2 % hallinnonalan toimintamenoista. Nykyinen talous- ja henkilöstöhallinnon tukipalveluiden toimintamalli on pääosin hajautettu, järjestämistapa eri tukiprosessien osalta on hyvin kirjava sekä toiminnan kokonaisuus on vaikeasti hahmotettava. Toisaalta esim. oikeusavussa ja kriminaalihuollossa toimintatapa sekä talous- että henkilöstöhallinnossa varsin keskitetty ja ilmeisen tehokas.

Nykytilan vahvuuksia

- maksukeskukset toimivat luotettavasti ja valtionhallinnon vertailussa kustannustehokkaasti (esim. Valtiokonttorin taloushallintotoselvitys 15.4.2003).
- koko hallinnonalalla käytössä yhtenäiset, modernit tietojärjestelmät.

Nykytilan haasteita

- hajauttaminen liian pieniin yksiköihin, mistä seurauksena mm. virhealttius ja aikatauluviiveet, mikä puolestaan aiheuttaa huomattavaa kuormitusta keskushallinnossa (neuvonta, ohjaus, virheiden jäljitys ja korjaaminen)
- tehokkuuden kannalta tarpeettoman paljon manuaalisia prosesseja, mikä osittain johtuu siitä, että tietotekniikan hyväksikäyttöä ei ole tarkoituksenmukaista levittää pieniin yksiköihin
- sekä osaamisen kehittämisen että tietojärjestelmien tehokkaan hyväksikäytön näkökulmasta liian laaja ja vaikeasti hallittava verkosto – esimerkiksi talous- ja henkilöstöhallinnon perusjärjestelmien käyttäjiä yhteensä lähes 1 300 henkilöä
- resurssien riittämättömyys erityisesti kehittämistehtävissä – kehittämistyö muutenkin kuormitettujen ihmisten harteilla

- virastoissa joudutaan keskittymään liiaksi rutiinien hallintaan ja tietojen tuottamiseen kuin johtamista ja toiminnan tehostamista palvelevan tiedon hyväksikäyttöön
- systemaattinen ja vahva kokonaisote palvelujen ja tehokkuuden parantamiseen puuttuu (organisaation hajanaisuus, kehittämisresurssien ja –strategian puute)
- joiltain osin päällekkäiset työt virastoissa ja maksukeskuksissa
- eläköitymisen myötä tapahtuva suuri henkilöstöpoistuma.

Tukipalveluiden kehittämistavoitteet ja tavoitetilan vaihtoehdot

Lähtökohdat

Hallinnonalan virastoista valtaosa on kooltaan varsin pieniä. Talous- ja henkilöstöhallinnon tukipalvelujen kehittämisessä voidaan toimintaprosessien kehittämiseen liittyen nähdä kaksi peruslinjaa: hajautetaan tehtäviä mahdollisimman pitkälle virastotasolle tai kootaan tehtäviä erikoistuneisiin yksiköihin.

Vaikka jatkossa virastoverkostoa koottaisiin (ainakin hallinnollisesti) olennaisesti suurempiin yksiköihin (vähintään 20-30 henkilön yksiköiksi), talous- ja henkilöstöhallinnon tukiprosesseja koskevissa tarkasteluissa ei selvitystyössä ole tullut esille sellaisia, joissa taloudelliset seikat tai ao. tukipalvelujen ja ydintoiminnan kiinteä yhteys puoltaisivat tehtävien siirtämistä aiempaa suuremmassa määrin virastoille.

Kehitystrendi hallinnonalalla on – erityisesti toiminnan tehostamisen näkökulmasta sekä tietoliikenteen ja tietotekniikan kehityksen avaamien mahdollisuuksien myötä – jo pitkään ollut tukipalvelujen kokoaminen kohtalaisen suuristakin virastoista maksukeskuksiin (viime vaiheessa vankeinhoitolaitoksessa ja kriminaalihuollossa uusiin Etelä-Suomen ja Länsi-Suomen maksukeskuksiin, oikeuslaitoksessa hovioikeuksista maksukeskuksiin ja oikeusaputoimistoista Hämeenlinnan maksukeskukseen). Tietotekniikan laajamittaiseen käyttöönottoon liittyen on tietojärjestelmien pääkäyttäjätehtävät ja muut järjestelmien toimintavarmuutta ja yhdenmukaista soveltamista turvaavat tehtävät keskitetty valtakunnallisesti.

Esiselvitysprosessin myötä on edellä sanottu kehitystrendi kiteytynyt myös jatkokehittämisen pohjaksi. Hallinnonalan talous- ja henkilöstöhallinnon tukipalveluiden kehittämisessä on perusteltua nojautua samoihin periaatteisiin, jotka ovat johtaneet nykyisten maksukeskusten rakentamiseen: kootaan tukitoimintaa yhteen, taataan erikoistumisen myötä osaamisen kasvu, kehitetään tehokkaita käsittelyrutiineja ja taataan tätä kautta toiminnan tehostuminen. Tietojärjestelmien toimintavarmuus ja tehokas soveltaminen taataan keskitetyllä ohjauksella. Selvityksessä esitettävät jatkokehittämisen tavoitetilan mallit laajentavat maksukeskuksissa hyväksi todettua toimintatapaa keskittämällä tukitoimintoja nykyistä huomattavasti laajemmin tukipalveluyksiköihin.

Tämä kehittämislinja ei suinkaan tarkoita sitä, että virastoissa tulisi kiinnittää aiempaa vähemmän huomiota talous- ja henkilöstöhallintoon. Päinvastoin, selvitystyössä tuli

varsin vahvasti esiin näkemys siitä, että erityisesti suurissa ja keskisuurissa virastoissa talous- ja henkilöstöinformaatiota tulisi voida käyttää aiempaa systemaattisemmin ja monipuolisemmin virastojen johtamisen ja toiminnan kehittämisen apuvälineenä. Tämä asettaa kasvavia vaatimuksia virastojen johtamista tukevien palvelujen laadulle.

Tavoitetilan kaksi vaihtoehtoista mallia

Selvityksessä on hahmotettu jatkokehitykselle tavoitetilan kaksi vaihtoehtoista mallia, kuva 14, sivulla 37:

- **Maksukeskusmalli**, jossa kehitetään talous- ja henkilöstöhallinnon prosesseja ja keskitetään toimintaa tilivirastokohtaisiin maksukeskuksiin.
- **Hallinnonalakohtainen palvelukeskusmalli**, jossa kehitetään talous- ja henkilöstöhallinnon prosesseja ja jossa tukipalveluita tuottaa koko hallinnonalaa palveleva palvelukeskus.

Molemmissa tavoitetilan malleissa tukitehtäviä siirretään vahvasti virastotasolta tukipalveluorganisaatioon. Sekä maksukeskusmallissa että hallinnonalakohtaisessa palvelukeskusmallissa on kyse toiminnan muutoksesta, ei pelkästään nykyisten tehtävien uudelleenjaosta. Nykytilassa on tunnistettu esimerkiksi ostolaskujen käsittelyyn hallinnonalalla yli kymmenen erilaista käytäntöä. Muutoksen myötä toisistaan poikkeavista käytännöistä luovutaan ja otetaan käyttöön yhtenäiset käytännöt.

Mallien olennainen ero on tukipalveluorganisaatioiden määrässä. Maksukeskusmallissa toimii kaksi erillistä tukipalveluorganisaatiota, jotka ovat erikoistuneet kumpikin oman organisaationsa asiakkaisiin. Maksukeskusmallissa kehitystyö toteutetaan kahdessa erillisessä organisaatiossa. Hallinnonalakohtaisessa palvelukeskusmallissa asiakkaana ovat kaikki virastot, organisaatiolla on yksi johto ja kehittämissä tapahtuu yhtenä kokonaisuutena. Kuvat 15 ja 16, sivuilla 37 ja 38.

Vertailukriteerit sekä tavoitetilan mallien vertailu

Mallien vertailua varten selvityksessä luotiin vertailukriteeristö, jonka pääkomponentit ovat *palvelukyky ja laadunhallinta* (5 osatekijää), *tehokkuus ja taloudellisuus* (6 osatekijää), *henkilöstö ja osaaminen* (6 osatekijää), ja *toteutettavissa oleva muutos* (3 osatekijää). Tarkemmin kappaleessa 1.2, sivut 13-15.

Hankkeen selvitysryhmän tekemässä vertailussa palvelukeskusmalli osoittautui jonkin verran paremmaksi muiden kuin kriteerin ”Toteutettavissa oleva muutos” suhteen. Palvelukeskusmalli asettaa muutoksen toteuttamisen ja organisaation sitouttamisen kannalta huomattavat vaatimukset muutoksen johtamiselle ja toteuttamiselle (kahden organisaatiokulttuurin yhdistäminen, käytäntöjen ja menettelytapojen yhdenmukaistaminen, uudentyypisten ohjaus- ja johtamisrakenteiden luominen jne.).

Selvitysryhmä tunnisti **palvelukeskusvaihtoehtoon** liittyvän seuraavia **synergiaetuja**:

- palvelukeskuksen toimintaa suunnitellaan, seurataan ja johdetaan yhtenä kokonaisuutena - palvelukeskusmalli helpottaa sisäistä tarkastusta ja valvontaa sekä mahdollistaa tehokkaamman ja yhdenmukaisemman toiminnan kehittämisen
- palvelukeskuksen asiakkaiden (hallinnonalan johto, virastot) saamat palvelut ovat koko hallinnonalalla yhdenmukaisin periaattein ja standardein tuotettuja, mikä parantaa talous- ja henkilöstöhallinnon läpinäkyvyyttä
- palvelukeskusmalli antaa paremmat mahdollisuudet tietojärjestelmien kehittämiselle ja hyväksikäytölle
- palvelukeskusmalli hyödyntää paremmin henkilöstön osaamista sekä tarjoaa henkilöstölle parempia uramahdollisuuksia sekä luo parempia mahdollisuuksia osaamisen systemaattiseen kehittämiseen.

Palvelukeskusmalliin liittyvinä **haasteina** nähtiin erityisesti kyky palvella virastoja, vaara todellisen asiakastuntemuksen heikkenemiseen ja aitojen palvelutavoitteiden korvautuminen organisaation omilla tavoitteilla (liiallinen itseohjautuvuus). Toisaalta nähtiin asiakaslähtöiseen johtamiseen perustuvan palvelukeskuksen nimenomaan tarjoavan paremmat mahdollisuudet palvelujen määrätietoiseen kehittämiseen asiakkaiden todellisten tarpeiden pohjalta. Tämä edellyttää palvelukeskuksen tehokasta asiakas- ja muuta ohjausta sekä palvelukeskuksen määrätietoista johtamista palveluorganisaationa.

Tehokkuuden ja taloudellisuuden suhteen maksukeskusmalli ja palvelukeskusmalli arvioitiin suurin piirtein samanarvoisiksi. Olennaiset kustannussäästöt katsottiin saavutettavan työprosessien kehittämisellä ja tehtävien siirtämisellä virastotasolta erikoistuneille yksiköille.

Selvitysryhmän laatimissa kustannuslaskelmissa arvioidaan molemmissa malleissa voitavan vuonna 2008 saavuttaa nykytilanteeseen verrattuna 28 %:n ja 190 htv:n kustannussäästöt prosessien kehittämisellä ja työpanoksen tehokkaammalla käytöllä eli tuottavuuden parantamisella. Kuvat 19 ja 20, sivulla 43.

Talous- ja henkilöstöhallinnon tehtäviä hoitaa hallinnonalalla yhteensä 1269 henkilöä, joista arvioidaan jäävän eläkkeelle vuoteen 2015 mennessä noin 480 henkilöä (lähes 40% talous- ja henkilöstöhallinnon kokonaishenkilömäärästä). Eläköitymisellä voidaan kattaa huomattava osa saavutettavissa olevasta talous- ja henkilöstöhallinnon henkilöresurssitarpeen vähenemisestä (noin 180-200 htv vuoteen 2008 mennessä). Kuva 21, sivulla 44.

Eryityisesti prosessien kehittäminen mutta myös itse muutosprosessin suunnittelu ja toteutus edellyttävät kuitenkin huomattavaa henkilötyöpanos- ja koulutusinvestointia, mikä on hallinnonalalle erittäin haastava tehtävä. Kuva 22, sivulla 45.

On korostettava, että em. tuottavuussäästöt ovat luonteeltaan laskennallisia. Koska säästöt liittyvät nimenomaan henkilötöpanoksen nykyistä tehokkaampaan käyttöön, säästöjen realisoiminen edellyttää järjestelmällistä henkilöstösuunnittelua ja vapautuvan työpanoksen uudelleenkohdentamista sekä muutosta tukevaa henkilöstöpolitiikkaa. Huomattava osa arvioidusta henkilötöpanoksen säästöistä vapautuisi hallinnonalan virastoista sellaisista tehtäväkokonaisuuksista, joissa kyseiset henkilöt käyttävät vain osan työpanoksestaan talous- ja henkilöstöhallinnon tukitehtäviin.

Prosessien tehostaminen ja muut parannuskohteet

Selvitystyössä on keskeisiksi prosessien tehostamistoimiksi (riippumatta siitä, mikä organisoitumismalli valitaan jatkotyön pohjaksi) tunnistettu seuraavat:

Jatketaan jo käynnistettyjä kehittämishankkeita, kuten

- myyntilaskujen (KO:t) prosessin tehostaminen (e-kirje)
- talous- ja henkilöstöraportoinnin uudistaminen: vakiointi, yhtenäistäminen, raporttien hyödynnettävyys (johdon tarpeet), web-raportointityökalut (eHRM-info)
- pankkiyhteysohjelman uusiminen

Pikaisesti käynnistettäviä kehittämishankkeita ovat

- henkilöstösuunnittelu- ja seurantajärjestelmän kehittäminen osana hallinnonalan henkilöstöstrategiaa
- paperittoman kirjanpidon kehittäminen (sähköinen tositteiden kierrätys, sähköinen arkistointi, joka käynnistyy nykyisten työprosessien virtaviivaistamisella ja päällekkäisten töiden karsimisella, koska paperitonta järjestelmää ei kannata asentaa vanhoihin työprosesseihin)
- sähköisen arkistoinnin kehittäminen (listaukset, kirjat, palkanlaskennan ja maksatuksen raportit)
- käyttöomaisuuskirjanpidon rationalisointi
- Web-lomake henkilöstön perustietojen ja palvelusaikatietojen (kokemuslisä) ylläpitoon sekä loma- ja poissaolokirjanpitoon
- hankintatoiminnan tehostaminen osana ostolaskuprosessia.

Ohjausryhmän johtopäätökset

Hankkeen ohjausryhmä korostaa, että selvityksessä on tuotu esiin kaksi vaihtoehtoista etenemislinjaa ja suuri joukko niiden arvioinnin kannalta merkittäviä näkökulmia. Esiselvityksen ensisijainen tarkoitus ei ole ollut tuottaa valmista ratkaisua, vaan ennen muuta koota, systematisoida ja syventää niitä perusteita ja näkökulmia, joiden pohjalta talous- ja henkilöstöhallinnon tukipalvelujen kehittämiseen voidaan lähteä. On myös

huomattava, että hallinnonalan kokonaisrakenteen kehittämissuunta on vielä monilta osin kiteytymätön, vaikka sekä rikosseuraamusalalla (RAKE –hanke), tuomioistuinlaitoksessa (Tuomioistuinkomitea) että ulosotossa ja syyttäjän-toimessa on keskustelun alla uudistushankkeita.

Ohjausryhmä katsoo, että esiselvityksen pohjalta ei vielä ole riittäviä perusteita valita jompaakumpaa tarkastelluista tavoitetilän vaihtoehtoista.

Käytössä olevat valmisteluresurssit ovat erittäin niukat. Koska tärkein asia hallinnonalan kokonaisehityksen kannalta on talous- ja henkilöstöhallinnon työprosessien uudistaminen ja toiminnan tehostaminen, niukat kehittämisresurssit tulisi ensi vaiheessa kohdentaa tähän. Palvelukeskuksen toteuttaminen esitettyssä nopeassa aikataulussa sitoo huomattavasti resursseja (investoinneista pääosa on kehittämistyön valmisteluresursseja ja henkilöstökoulutuksen aiheuttamia kustannuksia).

Työprosessien (työmenetelmien, työnkulkujen ja työnjakojen) yksityiskohtaisia uudistamistavoitteita sekä uudistuksilla saavutettavia käytännön hyötyjä on nyt tehdyn selvityksen pohjalta välttämätöntä edelleen syventää ja konkretisoida. Tämä voitaisiin toteuttaa käymällä valittavien virastojen kanssa yksityiskohtaisesti ja tarvittavassa laajuudessa käytännön kokeiluin läpi keskeiset uudistettavat talous- ja henkilöstöhallinnon työprosessit ja niihin liittyvät tietotekniset vaatimukset. Samalla tulisi käydä konkreettisella tasolla läpi prosessien kehittämisestä aiheutuvat henkilöstö- ja muut säästöt sekä tarvittavat toimenpiteet näiden säästöjen realisoimiseksi.

Täsmennetyin ja realistisen työprosessi- ja resurssitarkastelun pohjalta olisi mahdollista saada riittävän luotettava pohja organisaatoratkaisuja koskevalle jatkoetenemiselle esim. selvityksessä esitetyn vaiheistuksen mukaisesti.

Esitys jatkotoimiksi

Edellä esitetyn perusteella esitetään käynnistettäväksi talous- ja henkilöstöhallinnon tukipalvelujen kehittämistä koskeva jatkohanke (vaihe 2, kts. kuva 23 sivulla 47), jossa:

- laaditaan yksityiskohtaisella tasolla ja tarvittavin käytännön kokeiluin ehdotukset uudistettaviksi työprosesseiksi, ottaen huomioon myös esiselvityksessä mainitut vireillä olevat ja käynnistettäväksi ehdotetut työprosessien kehittämishankkeet mm. paperiton taloushallinto,
- täsmennetään, mitä hyötyjä ja kustannuksia uudistuksilla voidaan saavuttaa ja miten nämä hyödyt käytännössä voidaan realisoida,
- laaditaan ehdotus talous- ja henkilöstöhallinnon tukipalveluiden organisoimisesta.

Hanke asetetaan kuluvan vuoden puolella niin, että aloitetaan heti vuodenvaihteen 2003-2004 jälkeen, ja hankkeen määräaika on 30.4.2004. Hanketta asetettaessa tulee erityisesti varmistaa, että työhön osoitetaan riittävästi valmistelu- ja asiantuntijaresursseja.

Rake II –hankkeessa tulee olla lähtökohtana, että talous- ja henkilöstöhallinnon tukipalvelut siirretään tässä esiselvityksessä esitetyn yleislinjan mukaisesti laitostasolta tukipalveluorganisaation hoidettavaksi.

1 JOHDANTO

1.1 Selvitystyön lähtökohdat

Oikeusministeriö päätti 15.04.2003 asettaa hankkeen, jonka tehtävänä on laatia selvitys oikeusministeriön hallinnonalan talous- ja henkilöstöhallinnon tukipalvelujen organisoinnissa kyseeseen tulevista vaihtoehtoista sekä niiden eduista ja haitoista. Selvityksen tavoitteena oli antaa perusteet talous- ja henkilöstöhallinnon tukipalveluiden järjestämistä tulevaisuudessa koskevalle päätöksenteolle. Lisäksi selvitykseen kuului jatkotoimenpiteitä ja niiden aikataulua koskevien ehdotusten tekeminen.

Selvitystyön lähtökohtina olivat

- valtion keskushallinnon kehittämisessä omaksutut hallituksen linjaukset muun ohessa ministeriöiden ja keskushallinnon keventämisestä (VN periaatepäätös 16.4.1998 hallintopolitiikan suuntalinjoiksi ja valtion keskushallinnon uudistamista valmistelleen ministeriryhmän loppuraportti, hyväksytyt hallituksen iltakoulussa 11.9.2002)
- vankeinhoitolaitoksen rakenteita selvittäneen ns. RAKE 1 –hankkeen ehdotukset (tammikuu 2003)
- oikeusministeriön strategia-asiakirjan (joulukuu 2002) sisältämät linjaukset hallinnonalan rakenteiden kehittämisestä
- valtion toimintojen alueellistamista koskevat valtioneuvoston periaatepäätökset ja linjaukset. Valtion toimintojen alueellistamishankkeen yhteydessä on laadittu erillinen selvitys (toukokuu 2003) valtion tukitehtävien alueellistamismahdollisuuksista.

Tämä dokumentti on loppuraportti selvitystyön tuloksista.

Hallituksen syyskuussa 2002 hyväksymän valtion keskushallinnon uudistamista johtaneen ministeriryhmän raportissa katsotaan, että ministeriöistä ja muualta keskushallinnosta tulee siirtää alue- ja paikallistasolle kaikki ne tehtävät, joiden osalta se on mahdollista ja että organisaatioiden ydintoiminnan tehostamiseksi ja hallinnon rakenteiden keventämiseksi tukitehtävien hoitoa tulee siirtää ja keskittää siihen erikoistuneille palvelutuottajille.

RAKE-1 -vaiheessa selvitettiin vaihtoehtoja hallinto- tai palvelukeskusten perustamiseksi rikosseuraamusalalle. Keskukseen luominen nähtiin yhdeksi niistä toimenpiteistä, joiden avulla voitaisiin kohdentaa niukkoja resursseja ydintoimintoihin eli vankeinhoitoon. Samalla parannettaisiin tukipalvelujen laatua, yleistä arvostusta ja henkilöstön osaamista ja urakehitysmahdollisuuksia. Keskukseen ensi vaiheessa keskitettäviksi tukitoiminnoiksi nähtiin talous- ja henkilöstöhallinnon tukipalvelut.

Oikeuslaitoksen osalta on ministeriössä käyty keskustelua talous- ja henkilöstöhallinnon tukipalvelujen (jotka keskitettyjen palvelujen osalta kuuluvat edelleen ministeriön hoidettaviksi) siirtämisestä ministeriön alaiseen organisaatioon. Keskustelua on käyty myös siitä, voidaanko oikeuslaitoksen virastoissa hoidettavien talous- ja henkilöstöhallinnon tukitoimintoja siirtää muutoin kuin virastojen itsensä hoidettaviksi.

Valtiokonttorissa on keväällä 2003 valmistunut selvitys valtion taloushallinnon työ- ja henkilömääräistä, suoritteista ja kustannuksista (Valtiokonttorin taloushallintaselvitys 15.4.2003). Selvityksessä on myös suosituksia taloushallinnon kehittämislinjoista valtionhallinnossa. Samoin on valmistunut selvityksiä mm. sisäministeriön ja eräiden keskusvirastojen (esim. tiehallinto, rajavartiolaitos) talous- ja henkilöstöhallinnon tukipalvelujen järjestämisestä ja palvelukeskuksista. Erikseen on lisäksi selvitetty valtioneuvoston yhteisten tukipalvelujen muodostamisen mahdollisuuksia.

Talous- ja henkilöstöhallinnolle asetetaan yhä kasvavia vaatimuksia palvelujen laadun ja palveluvalikoiman monipuolisuuden, kustannustehokkuuden, toimintavarmuuden ja toiminnan valvonnan näkökulmasta. Erityisiä haasteita ovat laskentatoimen sekä talous- ja henkilöstöraportoinnin kehittäminen sekä siirtyminen paperidokumenttipohjaisista työprosesseista sähköisten dokumenttien käsittelyyn.

Näihin haasteisiin vastaaminen edellyttää erityisesti henkilöstön osaamisen jatkuvaa uudistamista ja tietotekniikan tehokasta hyväksikäyttöä. Henkilöstöpoliittisena haasteena on odotettavissa oleva henkilöstön eläköitymisen suuri kasvu lähivuosina, mikä paitsi merkitsee vaatimuksia katoavan osaamisen säilymiselle ja siirtämiselle myös luo mahdollisuuksia ja liikkumavaraa rakenteellisten toimien toteuttamiselle.

Loppuraportti rakentuu siten, että

- Luvussa 1 kuvataan työlle asetetut tavoitteet ja tavoitetilan organisoitumismallien arviointiin käytettävät kriteerit.
- Luvussa 2 kuvataan talous- ja henkilöstöhallinnon tukipalvelujen nykytila ja keskeiset ongelmakohdat.
- Luvussa 3 esitellään tukipalvelujen tavoitetilan kaksi mallia sekä arvio mallien kyvystä täyttää palvelukykyyn ja laatuun, tehokkuuteen ja taloudellisuuteen sekä henkilöstöön ja osaamiseen liittyvät arviointikriteerit.
- Luvussa 4 kuvataan mallien käyttöönoton rahallisia hyötyjä ja vaadittavia kustannuksia. Luvussa on täydennetty tehokkuuden ja taloudellisuuden arviointikriteerien tarkastelua kustannushyötyanalyysin avulla.
- Luku 5 esittelee etenemispolun muutoksen läpiviennille sekä arvion siitä, miten mallit täyttävät muutoksen toteuttavuuden arviointikriteerit.
- Selvitystyön johtopäätökset esitellään luvussa 6.

1.2 Selvitystyölle asetetut tavoitteet ja arviointikriteerit

Selvitystyö keskittyi tarkastelemaan oikeusministeriön hallinnonalan talous- ja henkilöstöhallinnon tukipalveluiden organisoitua. Selvitystyön tavoitteena oli tuottaa:

- eri organisoituvaihtoehtojen arvioinnin kannalta riittävän karkeustason kuvaukset nykytilasta ja toimintojen järjestämisestä tulevaisuudessa.

Tässä yhteydessä otetaan huomioon myös toimintojen kehitysmahdollisuudet, mukaan lukien ns. paperiton dokumentinkäsittely

- selkeä kriteeristö toimintojen ja eri organisoituvaihtoehtojen arvioinnille
- päätöksenteon kannalta riittävä eri vaihtoehtojen etujen ja haittojen sekä hyötyjen ja kustannusten arviointi
- suositukset ja perusteet hankkeen jatkoa koskevalle päätöksenteolle (päävaihtoehdot ja niitä koskeva arvio)
- suositukset jatkoetenemisestä ja sen vaiheistuksesta.

Selvitystyössä tunnistettuja tavoitetilan organisoituvaihtoehtoja vertailtiin arviointikriteeristön avulla (hyväksytty ohjausryhmässä 27.9.2003). Arviointikriteerit olivat:

A Palvelukyky ja laadunhallinta

1. Vastaa pakollisia vaatimuksia: lainmukaisuus, luotettavuus, oikea ja riittävä kuva, tietojen hallinta, riskien hallinta
2. Tukee hallinnonalan tulosoajasta ja –johtamista organisaation kaikilla tasoilla
3. Tukee nykyistä paremmin virastojen ydintehtävien suorittamista, ottaen huomioon myös pienet virastot
4. Virastojen, laitosten ja henkilöstön asiakastyytyväisyys (ml. ongelmanratkaisut)
5. Ohjaa toiminnan jatkuvaan kehittämiseen

B Tehokkuuden ja taloudellisuuden paraneminen

1. Tukitoimintojen kokonaiskustannusten alentaminen ja resurssien uudelleen kohdentaminen (ydintoiminnoille)
2. Manuaalitahtumien minimointi
3. Päällekkäisten toimintojen poistaminen
4. Prosessia tekevien neuvonta- ja virheenkorjaustarpeen väheneminen
5. Tehokasta toimintaa tukevat tietojärjestelmät ja muut työvälineet
6. Malli ei kuormita tarpeettomasti ydintehtäviä hoitavia henkilöitä

C Henkilöstö ja osaaminen

1. Henkilöstön osaamisen tehokas hyödyntäminen
2. Riittävä osaamisen keskittäminen mm. sijaisjärjestelyjen kannalta
3. Riittävän resursoinnin ja osaamisen varmistaminen myös tulevaisuudessa
4. Haasteelliset ja mielekkäät työkokonaisuudet sekä kilpailukykyinen palkkaus
5. Yksilön mahdollisuudet osaamisen laajentamiseen ja uralla etenemiseen
6. Ratkaisu tukee osaltaan hyvän työilmapiirin muodostumista

D Toteutettavissa oleva muutos

1. OM:n henkilöstö voi sitoutua muutokseen

2. Muutos on sopusoinnussa valtion keskushallinnon kehittämislinjausten ja sidosryhmien tarpeiden kanssa (ml. aluepoliittiset näkökohdat)
3. Muutoksen toteuttamiskelpoisuus käytännössä

Kriteerien arvioinnin tulokset on esitelty yksityiskohtaisesti kappaleissa 3.6, 4.6 ja 5.2. Kriteerien arvioinnin yhteenveto on esitetty luvussa 6 ja liitteessä 12.

1.3 Selvitystyön toteutustapa

1.3.1 Vaiheet

Selvitystyö käynnistyi hallinnonalan talous- ja henkilöstöhallinnon **tukipalveluiden nykytilan kuvaamisella**.

Tavoitetilamallien arviointikriteeristön määrittäminen tehtiin osittain samanaikaisesti nykytilan kuvauksen kanssa. Arviointikriteeristön työstö käynnistyi 14.8.2003 pidetyssä työseminaarissa. Kriteerejä jatkoyöstettiin selvitysryhmässä 25.8.2003. Ohjausryhmä käsitteli kriteerejä kokouksessaan 19.8.2003 ja hyväksyi ne 23.9.2003. Kriteerien sanamuotoihin tehtiin vielä pieniä tarkennuksia 2.10. pidetyssä selvitysryhmän kokouksessa.

Tavoitetilan mallien kartoitus käynnistyi elokuussa 2003. Selvitystyössä päädyttiin tarkastelemaan ohjausryhmän 19.8.2003 tekemän päätöksen mukaisesti kahta tavoitetilan mallia (maksukeskusmalli ja hallinnonalakohtainen palvelukeskusmalli). Selvitysryhmä täsmensi ohjausryhmän jatkotyön pohjaksi valitsema malleja edelleen elo-lokakuussa 2003.

Kustannusten ja hyötyjen analysointi käynnistyi elokuussa 2003. Analyysi laadittiin pääosin selvitysryhmässä, lisäksi analyysin teossa hyödynnettiin myös muita oikeusministeriön hallinnonalan asiantuntijoita.

Jatkotyön vaiheistus ja aikataulu luonnosteltiin selvitysryhmän kokouksessa 12.9.2003. Sitä jatkoyöstettiin edelleen useissa asiayhteyksissä selvitysryhmän ja muiden oikeusministeriön hallinnonalan asiantuntijoiden kesken.

Johtopäätökset ja päätösehdotus perustuvat työn aikana selvitysryhmälle syntyneeseen näkemykseen hallinnonalan kannalta parhaasta tukipalveluiden organisoitumisvaihtoehdosta, ohjausryhmän johtopäätöksiin sekä 11.11.2003 oikeusministerille pidetyn esittelyn tuloksiin.

1.3.2 Organisointi

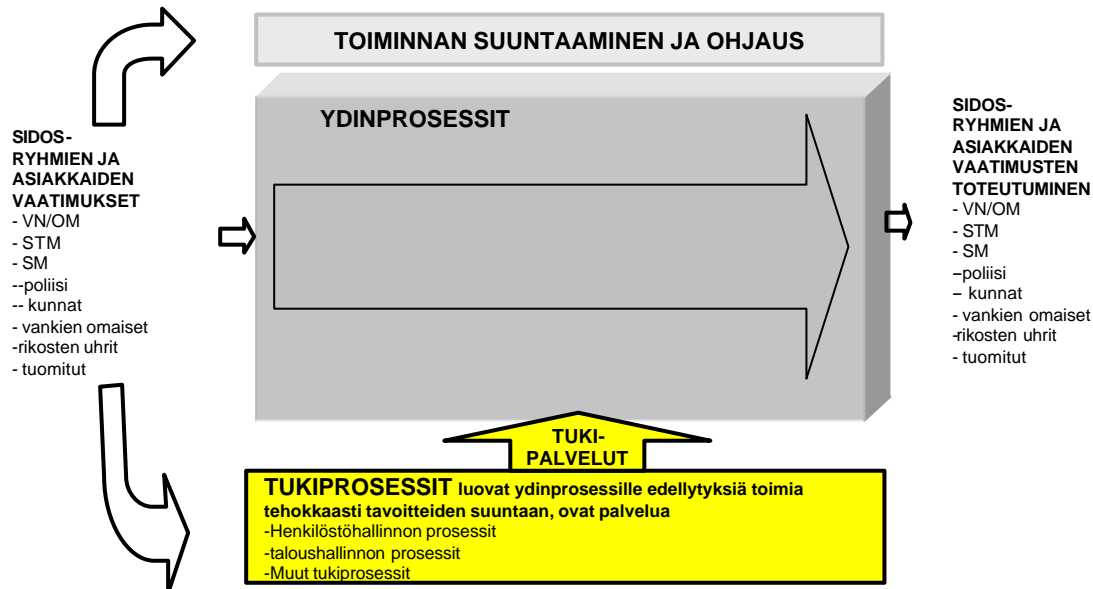
Projektiorganisaatioon kuului ohjausryhmä, selvitysryhmä ja selvitysryhmää tukeva asiantuntijaverkosto. Ohjausryhmän tehtävänä oli ohjata ja linjata selvitysryhmän työtä ohjausryhmän työsuunnitelman mukaisissa vaiheissa. Selvitysryhmän tehtävänä oli tuottaa projektin lopputuotteet. Selvitysryhmän tukena oli asiantuntijaverkosto. Projektin osallistajat on esitelty Liitteessä 2.

Projektin ohjausryhmä kokoontui projektin aikana 3 kertaa (19.8., 23.9. ja 23.10). Selvitysryhmä kokoontui 8 kertaa (12.6., 6.8., 25.8., 8.9., 12.9., 24.9. (osa ryhmää), 2.10. ja 16.10.).

Lisäksi selvitystyössä järjestettiin työseminaareja, joihin kutsuttiin selvitysryhmän lisäksi asiantuntijaverkoston jäseniä. Työseminaarien ajankohdat ja sisällöt olivat seuraavat: 4.6. (selvitystyön lähtökohdat ja työn käynnistäminen), 16.6. (nykytila), 14.8. (arviointikriteerit) sekä 6.10. (tavoitetila).

1.4 Selvitystyön rajaukset

Selvitystyössä on rajauduttu käsittelemään ainoastaan talous- ja henkilöstöhallinnon tukiprosesseja ja niiden organisointia hallinnonalalla. Tarkasteltavat talous- ja henkilöstöhallinnon prosessit on valittu siten, että ne ovat luonteeltaan operatiivisia ja hoidettavissa helposti ydintoiminnasta erillään. (Kuva 1). Esiselvityksessä ehdotettavat talous- ja henkilöstöhallinnon uudistukset eivät muuta virastojen päällikköjen toimivaltaa. Uudistusten tavoitteena on helpottaa päätöksentekoa ja tuottaa parempia palveluita.



Kuva 1. Ydin- ja tukiprosessien rooli oikeusministeriön hallinnonalalla.

Rake 1-hankkeen raportissa tarkastellaan myös muiden kuin talous- ja henkilöstöhallinnon tehtävien mahdollista organisointia palvelu- tai hallintokeskuksiin. Näiden tehtävien organisointia ei kuitenkaan ole tässä selvitystyössä tarkasteltu.

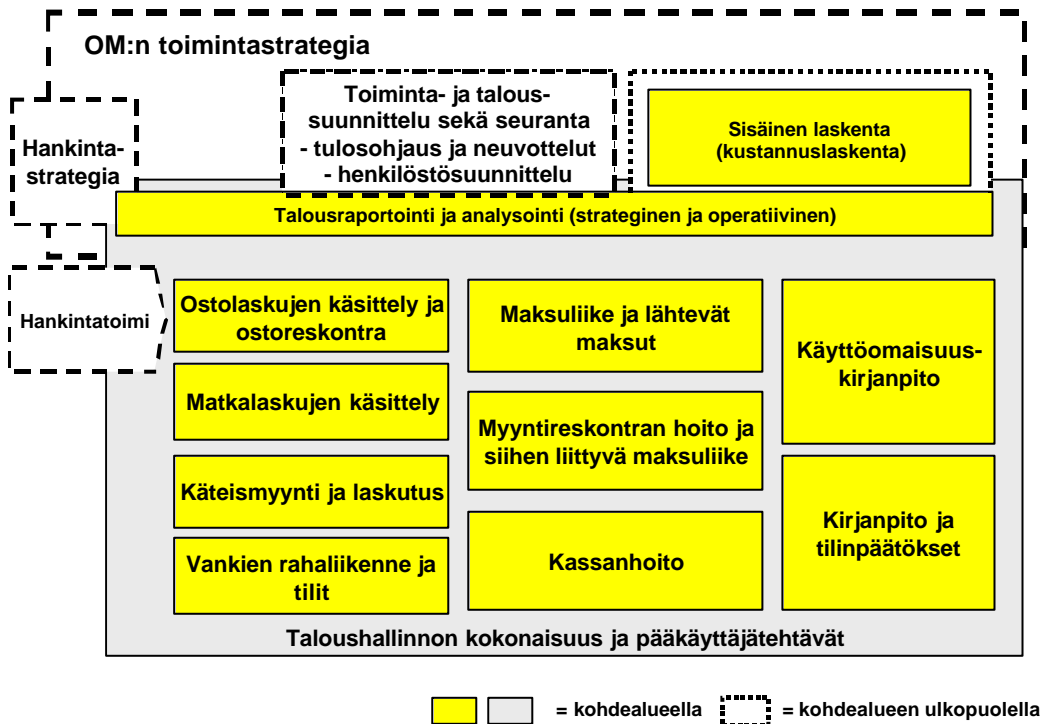
Hankintatoimen prosessien tarkastelu on rajattu selvitystyön ulkopuolelle. Hankintatoimen prosessien osalta on pitäyditty tarkastelemaan vain hankintatoimen ja taloushallinnon prosessien keskinäistä riippuvuutta silloin kuin se on ollut selvitystyön kannalta tarpeellista. Jatkotoimenpiteissä on otettu kantaa hankintatoimen kehittämiseen oleellisena osana koko tukipalveluiden kehitystyötä.

Maksukeskusten tai palvelukeskuksen fyysisiin sijoituspaikkoihin ei ole selvitystyössä otettu kantaa. Sijoituspaikat tarkentuvat jatkotyössä.

Tilivirastojen lukumäärään ei selvitystyössä ole otettu kantaa.

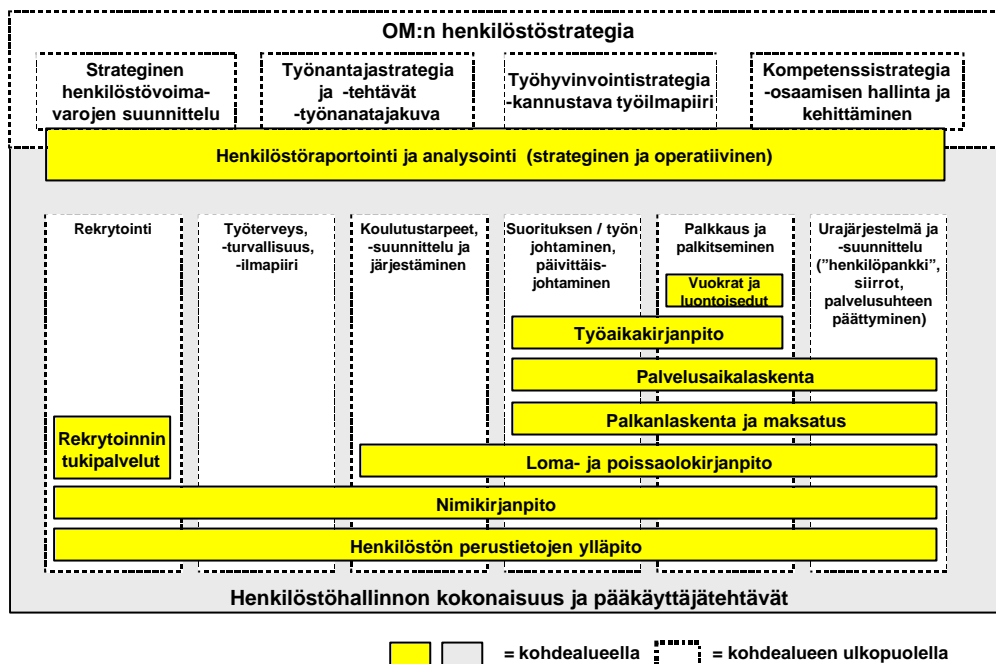
Valtionhallinnossa on käyty keskustelua hallinnonalarajat ylittävien palvelukeskusten tarpeellisuudesta ja niillä mahdollisesti saavutettavista hyödyistä. Hankkeessa käydyissä keskusteluissa on päädytty siihen, että oikeusministeriön hallinnonalan talous- ja henkilöstöhallinnon tukipalvelujen siirtäminen olennaisilta osiltaan hallinnonalan ulkopuolisen organisaation hoidettavaksi ei ole ainakaan tässä vaiheessa realistinen vaihtoehto. Sen sijaan jatkokehittämisessä on syytä mm. kustannus-hyötytarkasteluihin arvioida, olisiko joitakin rutiiniluonteisia tehtäviä mahdollista siirtää esim. hallinnonalan ulkopuolisen palvelutuottajan hoidettavaksi.

Taloushallinnon osalta tarkasteltiin selvitystyössä yhtätoista prosessia (Kuva 2). Tarkastelluista prosesseista yhdeksän on luonteeltaan operatiivisia (taloushallinnon ja/tai virastojen päivittäistoimintaa tukevia prosesseja). Toiminnan johtamista ja ohjausta tukeviksi prosesseiksi lukeutuvat sisäinen laskenta sekä talousraportointi ja analysointi. Varsinaiset johtamis- ja ohjausprosessit sinänsä (strategia, tulosohejaus, toiminta- ja taloussuunnittelu) eivät kuulu tämän selvityksen piiriin, vaikka ne ovat luonnollisesti olennaisia em. prosessien tuottaman informaation hyväksikäyttäjiä.



Kuva 2. Taloushallinnon prosessijaottelu ja projektin rajaus.

Henkilöstöhallinnon osalta tarkasteltiin selvitystyössä seitsemää operatiivista prosessia sekä henkilöstöraportoinnin prosessia, jolla on operatiivisen roolin lisäksi myös strateginen rooli (Kuva 3). Myöskään henkilöstöhallinnossa varsinaiset johtamis- ja ohjausprosessit (henkilöstöstrategia ja käytännön henkilöstöjohtaminen) eivät kuulu tämän selvityksen piiriin, vaikka ne ovat luonnollisesti olennaisia em. prosessien tuottaman informaation hyväksikäyttäjiä. Esiselvityksen loppuvaiheessa käsiteltiin myös henkilöstösuunnitelma ja -seuranta sekä rekrytointia.



Kuva 3. Henkilöstöhallinnon prosessijaottelu ja projektin raja.

Valittu projektin raja ei sisällä lähtökohtaista olettamusta, että nimenomaisesti vain tarkasteltavat prosessit voidaan organisoida maksu- tai palvelukeskuksiin. Siten esimerkiksi palvelukeskuksen voi ajatella jatkossa avustavan virastoja rutiiniluonteisissa henkilöstön rekrytointiin liittyvissä tehtävissä tai hoitavan muun tyyppisiä virastotasolta siirrettäviä, esim. hankintatoimeen liittyviä tehtäviä.

Kuvissa 1-3 esitetyt viitekehukset toimivat selvitystyössä apuvälineenä talous- ja henkilöstöhallinnon prosessien jäsentelyssä. Viitekehysten lopullinen muoto täsmentyy jatkotyössä.

2 TUKIPALVELUIDEN NYKYTILA

2.1 Nykytilan yleiskuvaus

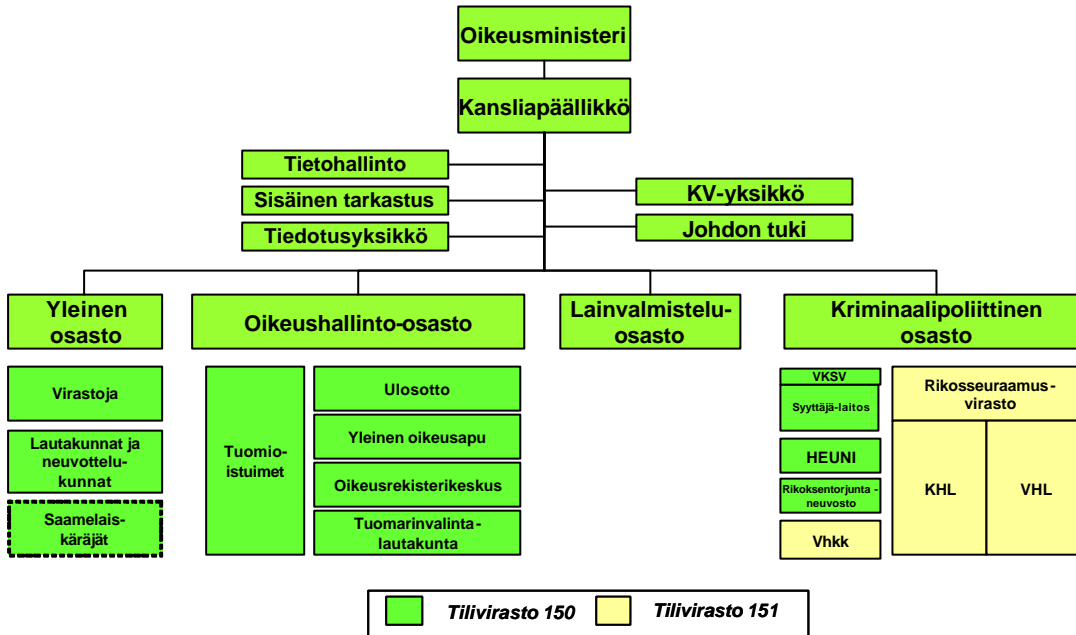
2.1.1 Hallinnonalan toiminta ja organisaatio

Oikeusministeriö luo osana valtioneuvostoa oikeuspolitiikan linjoja, kehittää säädöspolitiikkaa ja ohjaa hallinnonalaansa. Oikeusministeriö vastaa

- toimivan demokratian edellytyksistä
- oikeusjärjestyksen laadusta ja oikeussuhteiden selkeydestä
- ihmisten ja yhteisöjen tehokkaista keinoista saada oikeutensa toteutetuiksi
- oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin edellytyksistä
- tehokkaasta rikosten torjunnasta yhteistyössä muiden viranomaisten kanssa
- oikeudenmukaisesta ja tehokkaasta rikosoikeudellisesta järjestelmästä ja rangaistusten täytäntöönpanosta sekä

- alansa kansainvälisestä yhteistyöstä.

Oikeusministeriössä on yleinen osasto, oikeushallinto-osasto, lainvalmistelu-osasto ja kriminaalipoliittinen osasto. (Kuva 4). Hallinnonalalla on kaksi keskusvirastoa: Rikosseuraamusvirasto ja Valtakunnansyyttäjänvirasto. Oikeusministeriön ja oikeuslaitoksen talous- ja henkilöstöhallinnon keskitetyt tukipalvelut hoitaa osana yleistä osastoa toimiva talous- ja henkilöstöhallinto-organisaatio. Rikosseuraamusalalla vastaavia keskitettyjä tukipalveluja hoitaa ministeriön alainen Rikosseuraamusvirasto. Nykyinen tilivirastorakenne (käsitelty tarkemmin luvussa 2.1.2) ei kaikilta osin vastaa hallinnollista organisaatiojakoa (esim. syyttäjälaitos ja HEUNI).



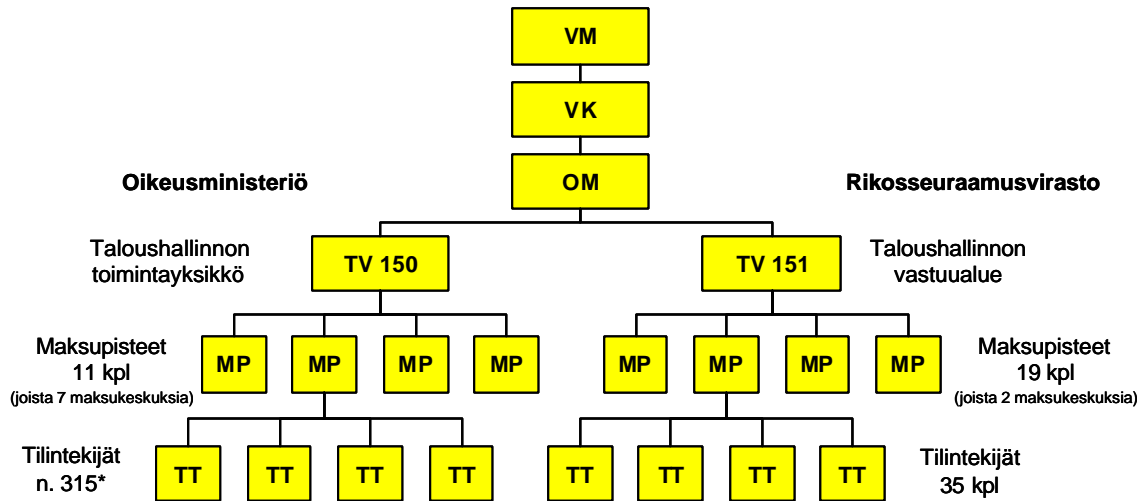
Kuva 4. Hallinnonalan hallinnollinen organisaatio ja tilivirastorajat.

Oikeusministeriö ja sen hallinnonalan henkilöstön tekemän työn kokonaismäärä vuonna 2002 oli 9736 henkilötyövuotta. Suurimmat työllistäjät olivat Tuomioistuinlaitos (3532 henkilötyövuotta), Vankeinhoitolaitos (2638 henkilötyövuotta) ja Ulosottolaitos (1487 henkilötyövuotta).

Oikeusministeriön hallinnonalan käytössä oli vuonna 2002 määrärahoja yhteensä 645,7 milj. euroa (pääluokan 25 määrärahat 607,4 milj. euroa ja muista pääluokista käytössä olevat määrärahat 38,3 milj. euroa). Tulot olivat 142,4 milj. euroa, mistä hallinnonalan virastojen tulot 79,8 milj. euroa ja muiden viranomaisten 62,6 milj. euroa (lähinnä sakkotuloja).

2.1.2 Hallinnonalan taloushallinto-organisaation yleiskuvaus

Oikeusministeriön hallinnonalan taloushallinto-organisaatio (kts. määritelmät liite 2) toimii kahtena tilivirastona: Oikeusministeriö (tilivirasto 150) ja Rikosseuraamusvirasto (tilivirasto 151) (Kuva 5). Oikeusministeriön hallinnonalalla on ollut kaksi tilivirastoa vuoden 1995 alusta.



* OM:n hallinnonalalla tilintekijä on virasto, jonka maksuliike ja kirjanpito hoidetaan maksukeskuksessa. Mukaan on laskettu määritelmästä poiketen myös maan 15 vaalipiiriä, joiden maksuliikkeen (palkkiot ja ostolaskut) ja kirjanpidon hoidosta aiheutuu vaalivuosina huomattava määrä työtä viidelle maksukeskukselle. Lisäksi kihlakunnanviraston syyttäjäsasto ja ulosotto-osasto on laskettu eri virastoksi ja tilintekijäksi.

Kuva 5. Hallinnonalan taloushallinto-organisaatio.

Tilivirastoissa on yhteensä 30 maksupistettä ja noin 350 tilintekijää (tilintekijän määritelmä kts. liite 2). Osa maksupisteistä toimii ns. maksukeskuksina (maksukeskus on maksupistetyyppi, joka hoitaa useamman viraston tai laitoksen taloushallintotehtäviä). Tilintekijöiden (virastojen) koko vaihtelee huomattavasti hallinnonalan sisällä. Tilivirastossa 150 (Oikeusministeriö) on yli 300 virastoa, jotka ovat kooltaan pieniä. Vastaavasti tiliviraston 151 (Rikosseuraamusvirasto) virastojen lukumäärä on huomattavasti pienempi ja virastot ovat vastaavasti kooltaan suurempia.

Talous- ja henkilöstöhallinnon nykyisen organisoitumisen keskeinen vastuutaho on maksukeskusorganisaatio. Hallinnonalalla on yhteensä yhdeksän alueellista maksukeskusta, jotka jakaantuvat tilivirastojen kesken seuraavasti (Kuva 6):

- tiliviraston 150 maksukeskukset: Helsinki, Hämeenlinna, Kouvola, Kuopio, Oulu, Turku ja Vaasa
- tiliviraston 151 maksukeskukset: Etelä-Suomen maksukeskus ja Länsi-Suomen maksukeskus.

**OIKEUSMINISTERIÖN
HALLINNONALAN MAKSUKESKUKSET
JA -PISTEET 01.01.2003**

TV 150 maksukeskukset

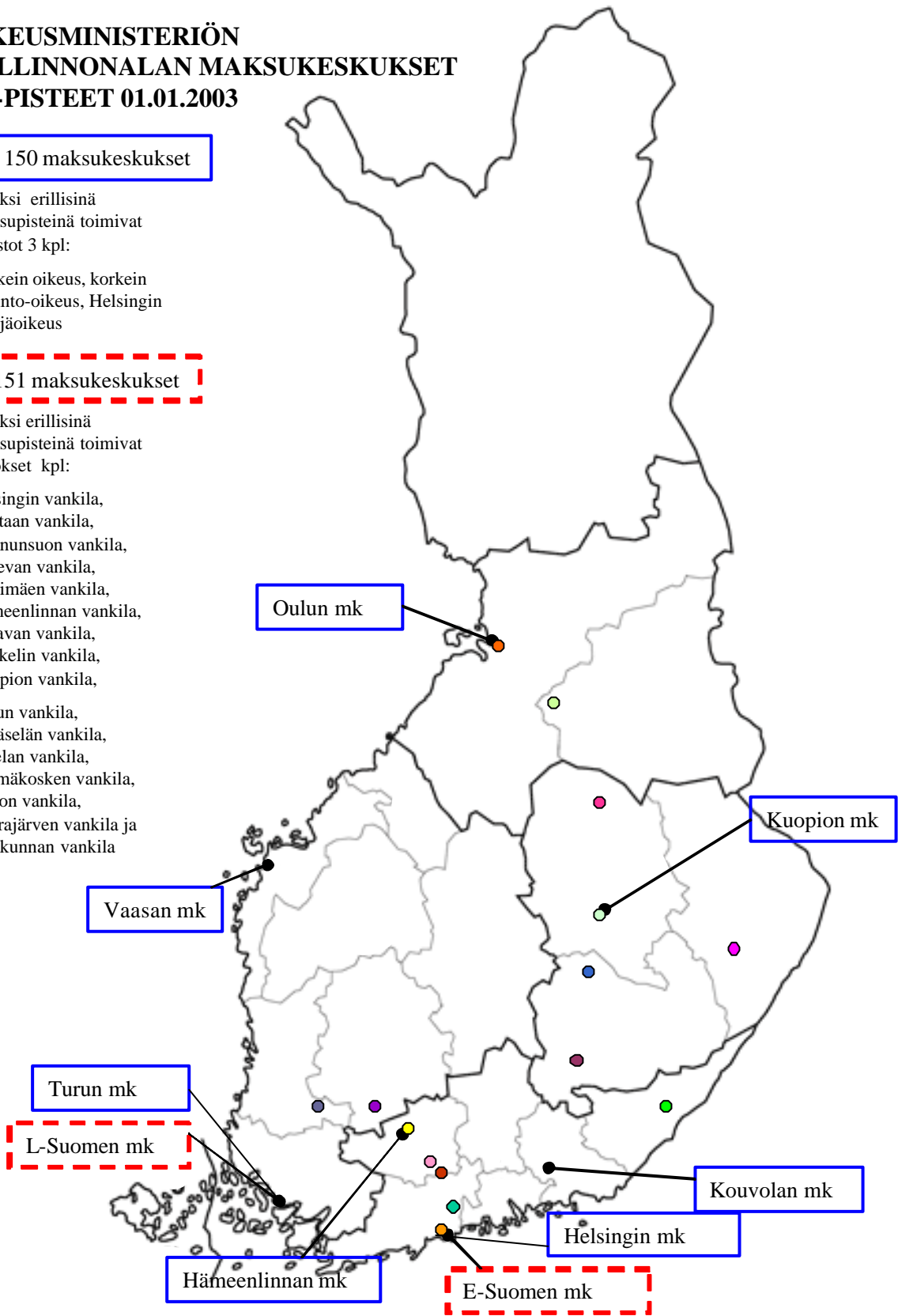
Lisäksi erillisinä
maksupisteinä toimivat
virastot 3 kpl:

Korkein oikeus, korkein
hallinto-oikeus, Helsingin
käräjäoikeus

TV 151 maksukeskukset

Lisäksi erillisinä
maksupisteinä toimivat
laitokset kpl:

- Helsingin vankila,
- Vantaan vankila,
- Konnunsuon vankila,
- Sukevan vankila,
- Riihimäen vankila,
- Hämeenlinnan vankila,
- Keravan vankila,
- Mikkelin vankila,
- Kuopion vankila,
- Oulun vankila,
- Pyhäselän vankila,
- Jokelan vankila,
- Kylmäkosken vankila,
- Pelson vankila,
- Naarajärven vankila ja
- Satakunnan vankila



Kuva 6. Hallinnonalan maksukeskusten ja maksupisteiden sijoittuminen.

Tiliviraston 150 (Oikeusministeriö) maksukeskukset kuuluvat hallinnollisesti yleiseen osastoon. Tiliviraston 151 (Rikosseuraamusvirasto) maksukeskukset kuuluvat

Rikosseuraamusviraston hallintoyksikön taloushallinnon vastualueeseen (Etelä-Suomen maksukeskus) ja Lounais-Suomen vankilaan (Länsi-Suomen maksukeskus).

Rikosseuraamusviraston maksukeskukset on perustettu vuosina 2000 (Länsi-Suomen maksukeskus) ja 2001 (Etelä-Suomen maksukeskus). Etelä-Suomen maksukeskus perustettiin Rikosseuraamusviraston perustamisen yhteydessä ja siellä hoidetaan Risen, KHL:n aluetoimistojen ja Vankeinhoidon koulutuskeskuksen maksuliike- ja kirjanpito tehtäviä. Länsi-Suomen maksukeskuksessa hoidetaan vankiloiden maksupistetoimintoja. Oikeusministeriön maksukeskukset on perustettu vuosina 1978-1985. Maksukeskusten historiaa on kuvattu laajemmin liitteessä 3.

Maksukeskukset ovat asiantuntijayksiköitä, jotka tuottavat toimialueeseensa kuuluville virastoille talous- ja osittain henkilöstöhallintopalveluita sekä neuvonta- ja tukipalveluja talous- ja henkilöstöhallinnon asioissa. Niille virastoille, joilla ei ole Raintance-taloudenohjausjärjestelmää, maksukeskukset tuottavat taloushallintopalveluita laajemmin kuin niille virastoille, joilla on järjestelmä käytössä. Maksukeskusten henkilötyövuodet vuonna 2003 on esitetty Taulukossa 1.

Taulukko 1. Maksukeskusten henkilötyövuodet vuodelle 2003.

	Henkilötyövuodet
Tilivirasto 150 (Oikeusministeriö)	
Helsingin maksukeskus	12,8
Hämeenlinnan maksukeskus*	17,5
Kouvolan maksukeskus	5,3
Kuopion maksukeskus	5,3
Oulun maksukeskus	6
Turun maksukeskus	6,3
Vaasan maksukeskus	6,3
Tilivirasto 151 (Rikosseuraamusvirasto)	
Etelä-Suomen maksukeskus	6
Länsi-Suomen maksukeskus	4,5
YHTEENSA	70

* luku sis. ostopalveluita 2 htv

Maksukeskuksissa tehdyt henkilötyövuodet ovat noin 10% kaikista hallinnonalalla käytetyistä talous- ja henkilöstöhallinnon henkilötyövuosista. Maksukeskuksissa tehdyn työmäärän osuus kaikesta talous- ja henkilöstöhallinnon työmäärästä on suhteellisen pieni; nykyisessä toimintamallissa 80-90% talous- ja henkilöstöhallinnon työstä tehdään virastotasolla. Maksukeskusten käyttämistä resursseista ei ole saatavilla tällä hetkellä kaikilta osin seurantatietoja.

1

Ohjaavalla tasolla (Yleinen osasto, Rikosseuraamusvirasto) tehdään selvitystyön kohteena olevasta talous- ja henkilöstöhallinnon tukipalveluiden työstä alle 5%.






2.1.3 Taloushallinnon tukipalvelutehtävien organisointi

Kuvassa 7 on esitetty yhteenveto taloushallinnon prosessien jakautumisesta täysin virastoissa suoritettaviin, osittain sekä virastossa että maksukeskuksissa suoritettaviin sekä täysin keskitettyihin prosesseihin.

	OM (kv)	KKO, KHO, HKO	HO:t, KO:t, Hall-oiht	Erit. t-ist	Syytt.vir	Syytt.os	Uj.ott.vir.	Uj.ott.os	Oik. apu	Eräät vir.	Rise (kv)	VHL	KHL	VHKK
Ostolaskujen käsittely ja ostoreskontra	HML HKI	6 MK	6 MK	6 MK	6 MK	6 MK	6 MK	6 MK	HML	HML HKI	ESMK		ESMK	ESMK
Maksuliike, lähtevät maksut	HML HKI	6 MK	6 MK	6 MK	6 MK	6 MK	6 MK	6 MK	HML	HML HKI	ESMK		ESMK	ESMK
Matkalaskujen käsittely	HML HKI	6 MK	6 MK	6 MK	6 MK	6 MK	6 MK	6 MK	HML	HML HKI	ESMK		ESMK	ESMK
Käteismyynti ja laskutus	1)										ESMK		ESMK	
Myyntireskontran hoito ja siihen liittyvä maksuliike	HKI			HKI	6 MK	6 MK		2)			ESMK		ESMK	ESMK
Vankien rahaliikenne ja tilit														
Kassanhoito											ESMK			
Käyttöomaisuuskirjanpito	HKI 3)					6 MK		6 MK	HML		ESMK		ESMK	
Kirjanpito ja tilinpäätökset	HKI	6 MK	6 MK	6 MK	6 MK	6 MK	6 MK	6 MK	HML	HML HKI	ESMK		ESMK	ESMK
Sisäinen laskenta (kustannuslaskenta)														
Talousraportointi ja analysointi														
Taloushallinnon kokonaisuus ja pääkäyttäjätehtävät														

6 MK = OM:n maksukeskusta, ESMK = Etelä-Suomen maksukeskus, HKI = Helsingin maksukeskus, HML = Hämeenlinnan maksukeskus

Useita eri tapoja, avattu tarkemmin erillisessä kuvassa

-  Hajautetusti virastossa
-  Osittain virastossa, osittain maksukeskuksessa
-  Osittain virastossa, osittain tilivirastossa
-  Keskitetysti (maksukeskuset)
-  Keskitetysti tilivirastossa

- 1) Tiliviraston 150 osalta OHOI-lehden tilausten käsittelym, laskutus ja reskontra ulkoistettu. Haaste-lehden laskutuksen hoitaa OM:n taloushallintoyksikkö ja reskontran Helsingin maksukeskus
- 2) Eräiden ulosottoyksiköiden osalta myyntireskontran hoito ja maksuliike hoidetaan maksukeskuksissa (koskee kaupanvahvistuksia)
- 3) ATK-laitteiden ja -ohjelmien osalta kirjanpito hoidetaan keskitetysti tilivirastossa.

Kuva 7. Taloushallinnon tehtävien jakautuminen.

Hallinnonalalla on keskitetty taloushallinnon toimintoja ja vähennetty maksupisteiden määrää. Tästä syystä esimerkiksi Rikosseuraamusviraston tilivirastoon perustettiin vuonna 2000 Länsi-Suomen maksukeskus ja vuonna 2001 Etelä-Suomen maksukeskus, jotka hoitavat keskitetysti oman toimialueensa yksiköiden maksuliikennettä ja kirjanpitoa.

Tyypillinen työnjako virastojen ja maksukeskusten välillä on seuraava:

- Alueelliset maksukeskukset tyypillisesti tarkastavat ja maksavat virastojen osto- ja matkalaskut, hoitavat syyttäjäyksiköiden ja eräiden muiden yksiköiden myyntireskontran, hoitavat maksuliikenteen valvontaa, ylläpitävät käyttöomaisuuskirjanpitoa siltä osin kuin virastot eivät sitä ylläpidä ja hoitavat maksupisteiden pääkirjanpidon.
- Virastot hoitavat itse tyypillisesti laskutuksen ja myyntireskontrat, käteismyyntin ja kassanhoidon, ylläpitävät, valvovat ja tarkastavat käyttöomaisuutta ja tarkastavat ja hyväksyvät osto- ja matkalaskut.



















































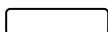
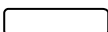
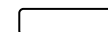
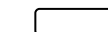
Käteismyynti ja laskutus sekä myyntireskontra hoidetaan pääsääntöisesti virastoissa.

Vankeinhoitolaitoksessa vankilat hoitavat pääsääntöisesti itse valtaosan taloushallinnon tehtävistä, samoin oikeuslaitoksessa KKO, KHO ja Helsingin KO. Kihlakuntahallintoon liittyen (SM) syyttäjäosastojen ja ulosotto-osastojen tukipalvelut hoidetaan sekä oikeusministeriön maksukeskuksissa että lääninhallituksissa.

Vankeinhoitolaitoksessa on tunnistettu taloushallintotehtävien hoidon kannalta neljä eri vankilatyyppejä:

- **Vankilatyyppeä 1:** Maksupisteinä toimivat vankilat, joilla ei ole "alaysiköitä" esim. työsiirtoloita, ovat: Riihimäen vankila, Keravan vankila, Vantaan vankila, Mikkelin vankila, Kuopion vankila, Kylmäkosken vankila ja Naarajärven vankila, yhteensä 7 vankilaa
- **Vankilatyyppeä 2:** Maksupisteinä toimivia vankiloita, joilla on "alaysiköitä" työsiirtoloita ja avovankilaosastoja ovat: Helsingin vankila, Sukevan vankila, Hämeenlinnan vankila, Oulun vankila, Pyhäselän vankila, Jokelan vankila, Satakunnan vankila ja Pelson vankila, yhteensä 8 vankilaa.
- **Vankilatyyppeä 3:** Konnunsuon vankila, joka toimii maksupisteenä, hoitaa myös Sulkavan vankilan (joka ei ole maksupiste) maksuliike- ja kirjanpitotehtäviä. Lisäksi Konnunsuon vankilaan kuuluu Haminan työsiirtola.
- **Vankilatyyppeä 4:** Länsi-Suomen maksukeskuksessa hoidetaan tällä hetkellä Lounais-Suomen vankilan, Laukaan vankilan, Vilppulan vankilan, Vaasan vankilan ja Vankimielisairaalan maksuliike- ja kirjanpitotehtäviä.

Kuva 8 esittää tarkemmin Vankeinhoitolaitoksen (VHL) taloushallintotehtävien jakautumista virastojen ja maksukeskusten välillä.

	Vankilatyyppeä 1: oma maksupiste	Vankilatyyppeä 2: oma maksupiste ja alaysiköitä	Vankilatyyppeä 3: oma maksupiste, palveluita myös toiselle vankilalle	vankilatyyppeä 4: taloushallinto LSMK:ssa	
Ostolaskujen käsittely ja ostoreskontra					
Maksuliike, lähtevät maksut					Hajautetusti vankilassa, joka ei ole maksupiste 
Matkalaskujen käsittely					
Käteismyynti ja laskutus					Osittain vankilan "alaysiköissä", osittain vankilassa, joka on maksupiste 
Myyntireskontran hoito ja siihen liittyvä maksuliike					Osittain vankilassa, joka ei ole maksupiste, osittain vankilassa, joka on maksupiste 
Vankien rahaliikenne ja tilit					Keskitetysti vankilassa, joka toimii maksupisteenä 
Kassanhoito					
Käyttöomaisuuskirjanpito					Osittain vankilassa, joka ei ole maksupiste, osittain maksukeskuksessa 
Kirjanpito ja tilinpäätökset					
Sisäinen laskenta (kustannuslaskenta)					
Talousraportointi ja analysointi					Keskitetysti maksukeskuksessa 
Taloushallinnon kokonaisuus ja pääkäyttäjätehtävät					

Kuva 8. Vankeinhoitolaitoksen taloushallintotehtävien jakautuminen.

2.1.4 Henkilöstöhallinnon tukipalvelutehtävien organisointi

Oikeuslaitoksessa henkilöstöhallinnon tukipalvelut ovat vahvasti keskittyneet virastotasolle (Kuva 9).

	OM (kv)	KKO, KHO, HO:t, KO:t, Hall-oikeudet	Erit. t-ist	Syytt.vir	Syyttos	Ulott.vir.	Ulott.os	Oik. apu	Eräät vir.	Rise (kv)	VHL	KHL	VHKK
Henkilöstön perustietojen ylläpito	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Palvelusaikalaskenta	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Nimikirjanpito	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Loma- ja poissaolokirjanpito	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Palkanlaskenta ja -maksatus	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Vuokrat ja luontoisedut											■		■
Työaikakirjanpito											■		
Henkilöstöraportointi	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Henkilöstöhallinnon kokonaisuus ja pääkäyttäjätehtävät	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■

6 MK = OM:n 6 maksukeskusta, ESMK = Etelä-Suomen maksukeskus, HKI = Helsingin maksukeskus, HML = Hämeenlinnan maksukeskus, YHT = Yhteistoiminta-alueet

- Hajaautetusti virastossa
- Osittain virastossa, osittain maksukeskuksessa
- Osittain virastossa, osittain tilivirastossa
- Keskitetyt (maksukeskukset/yt-alueet)
- Keskitetyt tilivirastossa

Kuva 9. Henkilöstöhallinnon tehtävien jakautuminen.

Tiliviraston 150 (Oikeusministeriö ja oikeuslaitos) osalta on maksukeskuksiin keskitetty palkanlaskennan ja -maksatuksen tehtävistä suurin osa. Lisäksi maksukeskuksissa hoidetaan myös henkilöstöhallinnon rutiineja joidenkin virastojen osalta (mm. oikeusaputoimi kokonaisuudessaan). Maksukeskusten (ja virastojen) tukena henkilöstö- ja palkkausasioissa toimii ministeriön henkilöstötietojenhallinnan vastuualue.

Tiliviraston 151 (Rikosseuraamusvirasto) osalta on palkanlaskennan ja -maksatuksen tehtäviä keskitetty varsin rajallisesti. Länsi-Suomen maksukeskus hoitaa Vankimielisairaalan, Lounais-Suomen vankilan ja Vaasan vankilan henkilöstö- ja palkkahallintotehtävät. Muut laitokset hoitavat edellä mainitut tehtävät itse. Kriminaalihuoltolaitoksen osalta henkilöstö- ja palkkahallinto hoidetaan Rikosseuraamusvirastossa yleis- ja henkilöstöhallinnon vastuualueella. Rikosseuraamusalan henkilöstö- ja palkkahallinnon tukipalveluja tarjoaa Rikosseuraamusviraston yleis- ja henkilöstöhallinnon vastuualue.

Henkilöstöasioiden hoidossa on hallinnonalalla tunnistettu neljä pääasiallista organisointitapaa:

1. Henkilöstöhallinnon tukipalvelut hoidetaan valtaosin virastossa. Näin toimivat ministeriö ja eräät virastot, KKO, KHO, hovioikeudet, hallinto-oikeudet, kärjäoikeudet, erityistuomioistuimet, ulosotto sekä suurin osa vankiloista.

2. Osassa virastoista tukipalvelut (esim. luettelo) on siirretty virastolta maksukeskukselle. Maksukeskusten (ja virastojen) tukena toimii ministeriössä henkilöstötietojenhallinnan vastuualue. Tätä toimintatapaa on käytetty joidenkin pienimpien yksiköiden osalta (2-5 henkilöä). Oikeusaputoimistoissa henkilöstöhallinnon tukipalvelut hoidetaan kokonaisuudessaan Hämeenlinnan maksukeskuksessa, oikeuslaitoksen Ahvenanmaan yksiköiden osalta Turun maksukeskuksessa
3. Kriminaalihoitolaitoksen osalta henkilöstöhallinnon tukipalvelut hoidetaan Rikosseuraamusviraston yleis- ja henkilöstöhallinnon vastuualueella.
4. Neljäntenä järjestämistapana on syyttäjien ns. yhteistoiminta-aluemalli, jossa yksi syyttäjävirasto/-osasto hoitaa useamman syyttäjäyksikön henkilöstöhallinnon tukipalvelut. Myös tässä toimintamallissa palvelut on keskitetty varsin pieniä, yleensä alle 20 henkilön muodostamaa kokonaisuutta varten. Syyttäjien yhteistoiminta-alueita muutettiin 01.01.2003 lukien, jolloin myös henkilöstöhallinnon hoitoa siirrettiin osittain aikaisempaa suurempiin yksiköihin. Yhteistyö-alueita on nyt yhteensä 16 kpl. Näinkin organisoituina palvelukokonaisuudet ovat kuitenkin edelleen pieniä.

Edellä esitetystä ilmenee, että sekä oikeuslaitoksessa että rikosseuraamusalalla niin talous- kuin henkilöstöhallinnon tukipalveluissakin on omaksuttu varsin monenlaisia organisointitapoja. Tämä monimuotoisuus voi osittain selittyä itse ydintoiminnan ja sen johtamisen asettamista erityisvaatimuksista – mutta osittain lienee kysymys siitä, että kehityksen eri vaiheissa on eri syistä päädytty erilaisiin ratkaisuihin mm. sen suhteen, mitä tehtäväkokonaisuuksia hoidetaan virastotasolla ja mitä on siirretty viraston ulkopuolella hoidettavaksi.

2.1.5 Tietojärjestelmät

Taloushallinnon prosesseja hoidetaan tällä hetkellä noin kymmenellä eri järjestelmällä. Keskeisin toimintaa tukeva tietojärjestelmä on julkishallinnossa yleisesti käytössä oleva Raindance. Huomattavia päällekkäisyyksiä tietojärjestelmien osalta ei toiminnassa ole.

Vankeinhoitolaitoksen taloushallinnossa on taloudenohjausjärjestelmä Raindancen lisäksi käytössä useita erillisiä, prosessikohtaisia tietojärjestelmiä, joiden avulla hoidetaan vankiloiden taloushallinnon prosesseja.

Matkalaskujen käsittelyyn ei ole aiemmin ollut hallinnonalalla käytössä tietojärjestelmää. Tällä hetkellä on uuden matkahallintajärjestelmän (Resax) käyttöönotto parhaillaan käynnissä (käytössä vuoden 2004 loppuun mennessä koko hallinnonalalla).

Henkilöstöhallinnon prosesseja hoidetaan viidellä tietojärjestelmällä, joista keskeisin on Prima. Talous- ja henkilöstöhallinnon tietojärjestelmien yhteenveto on esitetty Liitteessä 7.

2.1.6 Talous- ja henkilöstöhallinnon tukipalvelujen kustannukset ja suoritteet

Selvitystyössä on laskettu talous- ja henkilöstöhallinnon prosessien henkilötyövuodet (htv) ja vastaavat henkilötyövuoden kustannukset (EUR per htv). Lisäksi on selvitetty taloushallinnon osalta keskeisimpien prosessien suoritemäärät. Laskelmat pohjautuvat mm. kustannuslaskennasta saatuihin työaikatietoihin. Yksityiskohtaiset kustannusten laskennan perusteet ja suoritteiden määritelmät ovat Liitteessä 8.

On huomattava, että käytetyt henkilötyövuodet on laskettu tehollisen työajan mukaisina ja prosesseihin osallistuvien henkilöiden lukumäärä on henkilötyövuosimäärään verrattuna moninkertainen.

Selvitystyön kohteena oleviin talous- ja henkilöstöhallinnon tehtäviin käytettävän työajan osuus koko hallinnonalan kokonaistyöajasta on noin 7%.

Tarkasteltuihin **taloushallinnon** tehtäviin käytetään OM:n hallinnonalalla yhteensä 369 henkilötyövuotta. Tarkasteltujen taloushallintotehtävien osuus koko hallinnonalan kokonaistyöpanoksesta (9 736 htv vuonna 2002) on noin 3,8%. Taloushallinnon työpanosta vastaavaksi kustannukseksi on selvitystyössä arvioitu 14,0 milj. EUR. Kuva 10.

Eniten työaikaa kuluu ostolaskujen käsittelyyn, käteismyyntiin ja laskutukseen sekä myyntireskontran hoitoon, jotka kattavat yli puolet koko taloushallinnon käytetystä työpanoksesta.

	Henkilötyövuodet (htv)			Työajan hinta*, EUR/htv		Työajan kustannukset yhteensä, EUR/htv			Osuus %
	OM	Rise	Yht	OM	Rise	OM	Rise	YHT	
Ostolaskujen käsittely ja ostoreskontra	65,0	41,3	106,3	38 500	36000	2 502 500	1 485 000	3 987 500	29 %
Maksuliike, lähtevät maksut	2,0	10,6	12,6	38 100	36000	76 200	381 960	458 160	3 %
Matkalaskujen käsittely	16,0	8,9	24,9	38 500	36000	615 615	318 960	934 575	7 %
Käteismyynti ja laskutus	36,7	9,0	45,7	38 100	36000	1 398 270	322 200	1 720 470	12 %
Myyntireskontran hoito ja siihen liittyvä maksuliike	35,1	5,0	40,0	38 100	36000	1 336 167	178 560	1 514 727	11 %
Vankien rahaliikenne ja tilit		22,2	22,2		36000	0	797 760	797 760	6 %
Kassanhoito	15,0	9,2	24,2	38 500	36000	577 500	332 640	910 140	7 %
Käyttöomaisuuskirjanpito	11,1	7,3	18,5	38 100	36000	423 672	264 240	687 912	5 %
Kirjanpito ja tilinpäätökset	8,6	12,5	21,0	39 000	36000	334 620	448 560	783 180	6 %
Sisäinen laskenta (kustannuslaskenta)	1,3	10,8	12,1	41 900	36000	54 470	388 080	442 550	3 %
Talousraportointi ja analysointi	24,5	7,7	32,3	44 500	36000	1 091 140	278 640	1 369 780	10 %
Taloushallinnon kokonaisuus ja pääkäyttäjätehtävät	7,0	2,3	9,3	40 000	36000	281 200	83 160	364 360	3 %
	222	147	369			8 691 354	5 279 760	13 971 114	100 %

Kuva 10. Taloushallinnon työmäärät sekä kustannukset prosesseittain

Kuvassa 11 on esitetty taloushallinnon suoritteiden määrät tilivirastoissa sekä suoritteiden määrä yhtä henkilötyövuotta kohden.

	Taloushallinnon suoritteet, kpl				Suoritteita per htv
	OM	Rise	YHT	Suorite*	Koko hallinnonala
Ostolaskujen käsittely ja ostoreskontra	194 634	74 313	268 947	ostolaskua	2 531
Maksuliike, lähtevät maksut	9 370	4 115	13 485	maksuaineistoa	1 069
Matkalaskujen käsittely	23 493	20 947	44 440	matkalaskut/ maksutositteet	1 788
Käteismyynti ja laskutus	413 227	37 602	450 829	myyntilaskut + kassakuitit	9 876
Myyntireskontran hoito ja siihen liittyvä maksuliike	110 815	11 131	121 946	maksutositetta	3 046
Vankien rahaliikenne ja tilit	0	499 000	499 000	järjestelmä tapahtumat + avolaitospalkat	22 518
Kassanhoito	8 000	34 560	42 560	kassatositetta	1 756
Käyttöomaisuuskirjanpito	13 677	14 522	28 199	tositetta	1 528
Kirjanpito ja tilinpäätökset	220 732	23 631	244 363	tositetta	11 614
Sisäinen laskenta (kustannuslaskenta)	...	...	...	...	...
Talousraportointi ja analysointi	...	...	...	...	...
Taloushallinnon kokonaisuus ja pääkäyttäjätehtävät	...	...	...	...	...

* suoritteiden määritelmät kts. Liite 9

... = ei määritetty

Kuva 11. Taloushallinnon suoritteet ja suoritteiden määrä per henkilötyövuosi .

Henkilöstöhallinnon prosesseihin käytetty työaika on hallinnonalalla yhteensä 320 henkilötyövuotta, vastaavan henkilökustannuksen ollessa 13, 1 milj. EUR vuodessa. (Kuva 12).

Eniten työaika kuluu henkilöstön perustietojen ylläpitoon (sisältää mm. viranhoitomääräysten ja poissaolopäätösten valmistelun) ja palvelusaikalaskentaan, kumpaankin noin 70-80 htv/vuosi. Seuraavina tulevat nimikirjanpito, loma- ja poissaolokirjanpito sekä palkanlaskenta ja maksatus, joille kullekin on arvioitu noin 50 htv:n työmäärä. Henkilöstöhallinnon osuus hallinnonalan kokonaistyöpanoksesta on noin 3,3%.

	Henkilötyövuodet (HTV)			Työajan hinta*, EUR/htv		Työajan kustannukset yhteensä, EUR/htv			Osuus %
	OM*	Rise*	Yht	OM	Rise	OM	Rise	YHT	
Henkilöstön perustietojen ylläpito	64,5	13,9	78,4	42000	35000	2 709 000	486 500	3 195 500	24 %
Palvelusaikalaskenta	64,5	2,5	67	42000	35000	2 709 000	87 500	2 796 500	21 %
Nimikirjanpito	43	3	46	42000	35000	1 806 000	105 000	1 911 000	15 %
Loma- ja poissaolokirjanpito	43	8,4	51,4	42000	35000	1 806 000	294 000	2 100 000	16 %
Palkanlaskenta ja -maksatus	27	10,4	37,4	38400	35000	1 036 800	364 000	1 400 800	11 %
Vuokrat ja luontoisedut		1,6	1,6		35000		56 000	56 000	0 %
Työaikakirjanpito		29,2	29,2		44000		1 284 800	1 284 800	10 %
Henkilöstöraportointi	1,5	2,5	4	45600	35240	68 400	88 100	156 500	1 %
Henkilöstöhallinnon kokonaisuus ja pääkäyttäjätehtävät	3,5	1,5	5	45600	41000	159600	61500	221 100	2 %
Yhteensä	247	73	320			10 294 800	2 827 400	13 122 200	100 %

* OM 300 virastoa, Rise 21 virastoa

Kuva 12. Henkilöstöhallinnon työmäärät sekä kustannukset prosesseittain.

Kaikkiaan talous- ja henkilöstöhallinnon tukipalvelujen tekemiseen osallistuu 1269 henkilöä. Näistä yli 50% työajastaan käyttää talous- tai henkilöstöhallinnon tehtäviin 368 henkilöä.

	KOKO OIKEUSMINISTERIÖ			RIKOSSEURAAMUSVIRASTO TV151			OIKEUSMINISTERIÖ MUUT TV 150		
	Päätoimiset henkilöt*	Henkilö- työvuodet (htv)**	Työajan kustannus milj. EUR	Päätoimiset henkilöt*	Henkilö- työvuodet (htv)**	Työajan kustannus milj. EUR	Päätoimiset henkilöt*	Henkilö- työvuodet (htv)**	Työajan kustannus milj. EUR
Taloushallinto	215	369	14,0	97	147	5,3	175	222	8,7
Henkilöstöhallinto	153	320	13,1	56	73	2,8	40	247	10,3
Yhteensä	368	689	27,1	153	220	8,1	215	469	19,0
Päätoimisista:									
-keskushallinnossa	28			15			13		
-maksukeskuksissa	70			10,5			59,5		
-linjaorganisaatiossa	270			128			143		

* yli 50% työajasta
** laskennallinen

2.2 Arvio talous- ja henkilöstöhallinnon nykytilasta

Nykyisen toimintamallin keskeisiä vahvuuksia ovat toiminnan varmuus, vakiintunut maksukeskusrakenne sekä maksukeskuksiin rakentunut talous- ja henkilöstöhallinnon kokemus ja osaaminen. Lisäksi hallinnonalalla on tehty vuosien aikana talous- ja henkilöstöhallinnon käytäntöihin useita hallittuja muutoksia, joissa on onnistuttu hyvin (mm. Priman käyttöönotto).

Maksukeskusten tehokkuus talous- ja henkilöstöhallinnon tukipalvelujen tuottamisessa on huomattavasti parempi virastojen vastaavaan tehokkuuteen verrattuna. Esimerkiksi oikeudenkäyntikululaskujen käsittely Hämeenlinnan maksukeskuksessa on huomattavasti hajautettua ostolaskujen käsittelyä tehokkaampaa. Toisena esimerkkinä on Länsi-Suomen maksukeskus, joka hoitaa noin 2,5 henkilötyövuodella noin 500 työntekijän palkat. Kuitenkin maksukeskuksiin on keskitetty vain pieni osa kaikesta työstä, valtaosan työstä ollessa virastotasolla.

Virastoihin ja laitoksiin hajautettu, osin maksukeskuksiin tukeutuva talous- ja henkilöstöhallinnon toimintamalli on kuitenkin varsin kirjava. Kaikilta osin ei voida olla varmoja siitä, että kirjavuus johtuisi tarvittavien tukipalvelujen laadusta tai ydintoimintojen asettamista erityisvaatimuksista. Nykytila on tulos historiallisesti kulloinkin vallinneista teknisen kehityksen, henkilöstön osaamisen jne. kehitysvaiheita mukailevista ratkaisuista.

Selvitystyössä on tunnistettu nykyisen toimintamallin keskeisiksi ongelmiksi seuraavat:

- talous- ja henkilöstöhallinnon hajauttaminen liian pieniin yksiköihin, mistä on seurauksena mm. virhealttius ja aikatauluviiveet, mikä puolestaan aiheuttaa huomattavaa kuormitusta keskushallinnossa
- manuaaliset prosessit
- osaamisen ja resurssien riittämättömyys
- tukitoimintojen strategisen perustan puutteellisuus
- joiltain osin päällekkäiset työt virastoissa ja maksukeskuksissa

Seuraavissa luvuissa on analysoitu tarkemmin keskeisiä hallinnonalan talous- ja henkilöstöhallinnon ongelmakohtia. Selvitystyön aikana tunnistettuja yksittäisiin

prosesseihin liittyviä ongelmakohtia ja kehittämisehdotuksia on dokumentoitu loppuraportin liitteisiin 4 ja 6.

2.2.1 Talous- ja henkilöstöhallinnon hajauttaminen liian pieniin yksiköihin

Hajautetun toimintamallin ongelmat korostuvat pienten virastojen kohdalla. Pienissä virastoissa ja maksupisteissä yksittäiset talous- ja henkilöstöhallinnon tehtävät tulevat työntekijälle tehtäväksi varsin harvoin, jolloin tarvittavaa rutiinia tehtävien hoitamiseen ei pääse syntymään. Tästä on usein seurauksena, että tehtävien suorittaminen vie enemmän aikaa kuin tehtäviin rutinoituneella henkilöllä keskimäärin. Osaamisongelmat voivat johtaa tilanteeseen, jossa tietyt tehtävät jäävät osin hoitamatta. Lisäksi tehtävien hoitamiseen tarvitaan enemmän neuvontapalveluita. Käyttäjätason neuvonta (mm. Prima-järjestelmän käytönopastus) syö osaltaan keskushallinnon resursseja mm. toiminnan ja raportoinnin kehittämiseltä.

Erityisesti pienissä virastoissa ja maksupisteissä talous- ja henkilöstöhallinnon tehtäviä hoidetaan varsin niukoilla resursseilla. Tämä aiheuttaa ongelmia sijaisjärjestelyissä, koska pienen henkilömäärän puitteissa ei välttämättä ole mahdollista kouluttaa osaavia sijaisia. Tämä aiheuttaa viiveitä ja voi vaarantaa myös varsinaisen toiminnan sujuvuuden. Henkilöstöhallinnon puolella tästä voi myös seurata henkilötietojen luottamuksellisuuden vaarantuminen. Lisäksi niukat talous- ja henkilöstöhallinnon resurssit virastoissa voivat johtaa vaarallisiin työyhdistelmiin.

Hajautettu toimintamalli näkyy myös talous- ja henkilöstöhallinnon hallinnon ohjelmistojen käyttäjien määrässä. Nykyisin mm. Raindancen käyttäjiä on noin 1 300 henkilöä (tilivirasto 150 noin 1 000 henkilöä ja tilivirasto 151 noin 300 henkilöä). Priman käyttäjiä on yhteensä noin 500 henkilöä. Toimintaa keskittämällä voidaan käyttäjien määrää pienentää merkittävästi. Tämä vähentää puolestaan mm. tarvittavien ohjelmistolisenssien määrää.

Rutiinien puuttumisesta, sijaisjärjestelyjen hankaluudesta ym. huolimatta ovat virastot olleet jossain määrin haluttomia luopumaan omista tehtävistään ja siirtämään niitä maksukeskuksiin suoritettavaksi. Virastot ovat tietyiltä osin kokeneet tehtävien keskittämisen johtavan tilanteeseen, jossa resursseja ja päätäntävaltaa siirretään virastoilta pois. Tämä lienee yksi selittävä tekijä nykyisen toimintamallin monimuotoisuudelle.

2.2.2 Manuaaliset prosessit

Ostolaskujen käsittely ja henkilöstön perustietojen ylläpito ovat resurssienkulutukseltaan suurimmat prosessit.

Ostolaskujen käsittelyyn kuluu hallinnonalalla noin 106 henkilötyövuotta. Tällä hetkellä ostolaskujen tarkastus- ja hyväksyntäprosessi sekä laskujen arkistointi tapahtuu manuaalisesti eikä niissä hyödynnetä sähköistä dokumentinkäsittelyä. Manuaaliset prosessit yhdistettynä osin puutteellisesti sisäistettyihin maksukeskusten ja virastojen välisiin rooleihin lisäävät helposti työmäärää ja nostavat ostolaskujen käsittelykustannuksia. Aikaa menee laskujen tarkastamiseen, postittamiseen, arkistointiin ym. manuaalisiin työvaiheisiin.

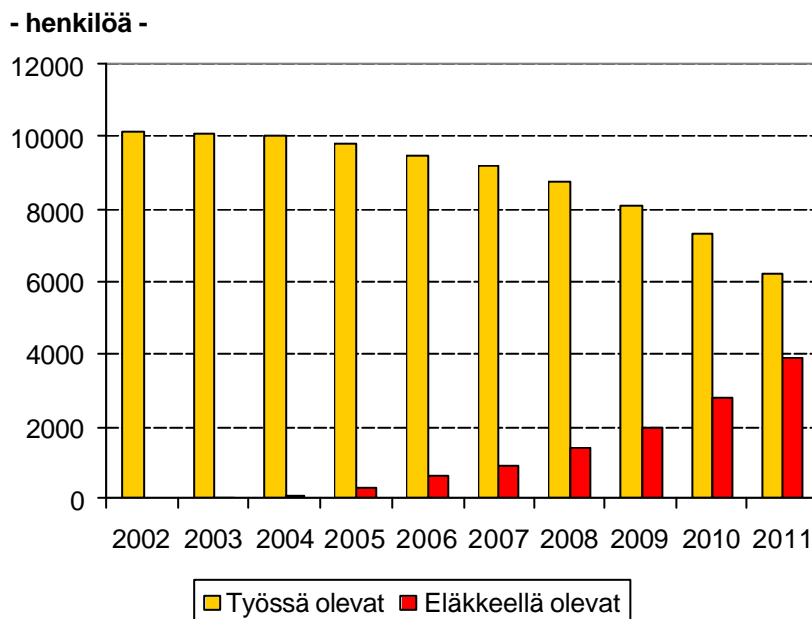
Henkilöstöhallinnon prosessit hoidetaan kohtuullisen kattavasti Prima-järjestelmän avulla. Kuitenkin joissakin yksiköissä on edelleen Prima-järjestelmän rinnalla ylimääräisiä manuaalisia menettelyjä, esimerkiksi nimikirjan ylläpito joidenkin OM:n virastojen osalta (nimikirjanpito yhteensä 46 htv).

Matkalaskujen käsittelyyn kuluu koko hallinnonalalla noin 25 henkilötyövuotta. Matkalaskujen käsittely on ollut hallinnonalalla tähän asti manuaalista. Parhailaan ollaan kuitenkin ottamassa käyttöön Resax- matkahallintajärjestelmä, jonka tulisi korvata manuaaliset menettelyt.

Hallinnonalalla on ja tulee jatkossakin olemaan tietty määrä tehtäviä, joiden suorittaminen on perusteltua säilyttää manuaalisena. Toiminnan kehittämisen päämääränä ei siis ole pyrkimys täydelliseen sähköisyyteen; manuaalisten tehtävien automatisoinnissa tulee ottaa huomioon esimerkiksi mahdollisen järjestelmäkehityksen investointikustannukset, ja sen vuoksi kaikkia manuaalisia tehtäviä ei ole perusteltua automatisoida.

2.2.3 Osaamisen ja resurssien riittämättömyys

Seuraavan kymmenen vuoden aikana hallinnonalan talous- ja henkilöstöhallinnon henkilöstöstä siirtyy merkittävä osa eläkkeelle tai muuten poistuu oikeushallinnon palveluksesta. Vuoteen 2011 mennessä jää nykyisestä koko hallinnonalan henkilöstöstä eläkkeelle lähes 4000 henkilöä (Kuva 13).



Kuva 13. Vuonna 2002 työssä olleiden työntekijöiden eläkkeelle siirtyminen v. 2002-2011.

Uusien henkilöiden rekrytoinnin haastellisuutta lisää työelämään siirtyvien ikäluokkien pienempi koko eläkkeelle siirtyviin ikäluokkiin verrattuna. Tämä asettaa uusia vaatimuksia sekä palkkaukselle että tehtävien mielekkyydelle. Hajautetussa mallissa korostuu osaamisen merkitys kentällä. Jos kentällä ei ole riittävästi osaamista, kuormittavat neuvoo antavat organisaatiot keskushallinnossa.

Nykyistä ja tulevaa mallia tulee tarkastella paitsi resurssien riittävyyden, myös urakierron ja etenemismahdollisuuksien kannalta. Nykyisessä mallissa yksittäinen virastotason talous- tai henkilöstöhallinnon asiantuntija on osa substanssiyksikön organisaatiota, joka ei aina pysty tarjoamaan uusia haasteita ainakaan oman viraston sisällä. Talous- ja henkilöstöhallinnon tehtävissä työskentelevien eläköityminen ilmenee kuvassa 21, sivut 43-44.

2.2.4 Tukipalvelujen toimintaidean ja johtamisen kehittämistarpeet

Talous- ja henkilöstöhallinnon tukipalvelujen tulee tukea johtamista ja ydintoimintoja hallinnon kaikilla tasoilla (virastotasolta koko hallinnonalan tasolle). Talous- ja henkilöstöhallinnon tukipalvelut tulisi nähdä nykyistä selkeämmin virastojen ja hallinnonalan johdolle sekä lakisääteisille sidosryhmille tuotettavina palveluina ja tätä palvelutehtävää tulisi johtaa tätä näkökulmaa vahvasti painottaen.

Nykyinen toimintatapa korostaa ennen muuta lakisääteisistä tehtävistä suoriutumista, ts. kirjanpidon, palkkatietojen ja henkilöstötietojen oikeellisuutta ja riittävyyttä (mikä luonnollisesti jatkossakin on tärkeää ja johon siihenkin kohdistuu kasvavia vaatimuksia), mutta tukipalveluorganisaation ohjauksessa että tukipalvelujen johtamisessa palvelujen kehittäminen eri käyttäjäryhmien näkökulmasta (palvelunäkökulma) jää väistämättä liiaksi taka-alalle. Nykytilanteessa :

- Tukipalveluorganisaatioilla ei ole hallinnonalan toimintastrategiaan kytkettyä, määriteltyä toiminta-ajatusta
- Tukipalvelujen ohjausjärjestelmä ei ota huomioon näiden tehtävien erityisluonnetta ja roolia hallinnonalakokonaisuudessa
- Ohjausjärjestelmä ja käytännön johtamisprosessit (tulosjohtaminen) eivät pohjautu asiakkaan tarpeiden selvittämiseen ja toiminnan kehittämiseen tältä pohjalta (pääosa panoksesta kuluu kasvavien lakisääteisten velvoitteiden täyttämiseen)
- Tukipalveluilla ei ole (johtuen ennen muuta resurssien hajautumisesta pieniin ”yksinäisiin” yksiköihin) selkeää tulosityksikkö- tai muuta vastaavaa rakennetta, joka mahdollistaisi systemaattisen kehittämisen ja resurssien kohdentamisen. Esimerkiksi oikeuslaitoksen maksukeskusten kustannukset katetaan yleisen osaston toimintamenomäärärahoista ja rikosseuraamusalan maksukeskusten kustannukset katetaan Rikosseuraamusviraston hallintoyksikön (Etelä-Suomen maksukeskus) sekä Lounais-Suomen vankilan Länsi-Suomen maksukeskuksen (määrärahoista).
- Taloushallinnon ja henkilöstöhallinnon tuottamia raportteja toisaalta hyödynnetään/osataan hyödyntää vaillinaisesti johtamisen apuna ja toisaalta eri tahoilla jatkuvasti vaaditaan syvällisempää, monipuolisempia ja kattavampaa raportointia
- Palvelujen kehittämiseen kohdistetut resurssit ovat alimitoitettuja, mikä johtaa avainhenkilöstön jatkuvaan ylikuormitukseen ja toisaalta muutosprosessien hitauteen
- Sisäisen laskennan kehittäminen on meneillään, mutta kustannuslaskennan tuottamat tiedot eivät ole vielä hyväksikäytettävissä.

2.2.5 Päällekkäiset työt

Koska samoja talous- ja henkilöstöhallinnon tehtäviä hoidetaan sekä virastoissa että maksukeskuksissa, päällekkäisyyksien vaara on suuri, jollei osapuolten rooleja ja työnjakoa voida jatkuvasti pitää riittävän selkeänä. Esimerkiksi ostolaskujen käsittelyssä maksukeskukset voivat tarkastaa varmuuden vuoksi viraston jo kertaalleen tarkastaman ostolaskun. Laajaa selvitystä kaikista päällekkäisistä toiminnoista ei tämän selvitystyön puitteissa ole ollut mahdollista tehdä.

Tämän tyyppiset päällekkäisyydet johtuvat usein siitä, että osapuolet eivät tunne riittävästi toistensa tehtäviä, koska roolit ja työnjaot ajan myötä - henkilöiden ja olosuhteiden vaihtuessa jne. - vähitellen muuttuvat. Myös virastojen osaamisen taso vaihtelee niiden käytettävissä olevasta talous- ja henkilöstöhallinnon ammattitaidosta riippuen.

Tarkastelluilla taloushallinnon prosesseilla on tyypillisesti useita organisaation rajat ylittäviä kohtia. Saman prosessin tehtäviä voidaan suorittaa virastossa, maksukeskuksessa ja tilivirastotasolla. Useat organisaatorajojen ylitykset yhdistettyinä osittain epäselviin rooleihin johtavat tilanteeseen, jossa koko prosessin hallittavuus kärsii.

2.2.6 Tietojärjestelmien ja raportoinnin kehitystarpeet

Selvityksessä ei havaittu suuria tietojärjestelmien kehitystarpeita. Tietojärjestelmät ovat yleisesti ottaen nykyisen toimintamallin tarpeisiin riittäviä. Osa tunnistetuista, tietojärjestelmiin liittyvistä ongelmakohdista (mm. tietojärjestelmiin liittyvän osaamisen puute, lisenssien määrä) kytkeytyy lähinnä vallitsevien toimintamallien heikkouksiin kuin itse tietojärjestelmiin.

Prima ja Raindance ovat operatiivisia järjestelmiä, joissa on operatiivisen toiminnan edellyttämä raportointi. Ne eivät ole varsinaisia raportointityökaluja. Raportointitarpeisiin on erikoistyökaluja (BO, eHRM-Info, Helmi-Info), mutta raportointiin ja raporttien jakeluun liittyvä kehitystyö on alussa. Tämän lisäksi liittymien automatisointi- ja osakirjanpitojen integrointimahdollisuuksia tulisi selvittää.

2.2.7 Hankintatoimen nykytila

Hankintatoimen toimintamallin tehokkuus on yksi suurimpia taloushallinnon tehokkuuteen vaikuttavia tekijöitä. Suuri määrä rahamäärältään pieniä tositteita (vuosittain noin 270 000 ostolaskua) johtuu erityisesti varsin pitkälle virastoihin hajautetusta hankintatoimesta.

Oikeusministeriön hallinnonalan hankintojen suuruus on noin 159 milj. euroa. (Taulukko 2).

Taulukko 2. Oikeusministeriön hallinnonalan hankintatoimen volyymit.

	Aineet ja tarvikkeet	Investoinnit	Palvelut	Vuokrat	Yhteensä Mili. EUR
Oikeusministeriö	9,6	1,5	47,7	31,6	90,4
Rikosseuraamusvirasto	25,6	2,2	17,4	23,4	68,6
Yhteensä	35,2	3,7	65,1	55,0	159,0

Oikeusministeriön tiliviraston virastojen ostolaskujen loppusummat vaihtelevat muutamasta eurosta 10 000 euroon siten, että ostolaskujen loppusumma keskimäärin on noin 260 euroa. Ostolaskujen suuruutta on selvitetty Kouvolan, Kuopion ja Oulun maksukeskuksen joulukuun 2002 ostovelkakirjauksista, joten suurimpien ja pienimpien virastojen ostolaskut eivät ole mukana otannassa.

Rikosseuraamusviraston ostolaskujen loppusumma on keskimäärin 1043 euroa. Summat vaihtelevat alle eurosta 141 000 euroon. Selvitystyötä varten on ostolaskujen loppusummia selvitetty Etelä-Suomen maksukeskuksen, Konnunsuon vankilan, Sukevan vankilan, Mikkelin vankilan, Jokelan vankilan ja Satakunnan vankilan osalta ajalla 1.1.2002-5.9.2003.

Ostolaskujen suuri lukumäärä puolestaan lisää ostolaskujen käsittelykustannuksia. Lisäksi on huomioitava, että pienillä laskuilla ostolaskun käsittelykustannus voi olla merkittävä osa koko laskun loppusummasta.

Hankintatoimen kehittämiseen panostetaan jatkossa myös osana taloushallinnon kehittämistä (mm. hankintastrategiat ja kumppanuussopimus Hanselin kanssa).

3 TUKIPALVELUIDEN TAVOITETILA JA SEN KAKSI MALLIA

3.1 Tavoitetilan mallien lähtökohdat

Nykyisten maksukeskusten tehokkuus tukipalvelujen tuottamisessa on huomattavasti parempi verrattuna virastojen kykyyn tuottaa omatoimisesti vastaavia palveluita. Kuitenkin maksukeskuksiin on keskitetty vain pieni osa kaikesta tekemisestä (n. 10% käytetyistä henkilötyövuosista), valtaosan työstä ollessa virastotasolla.

Selvitystyössä on tunnistettu kaksi vaihtoehtoista mallia tukitoimintojen organisoimiseksi. Kummankin mallin lähtökohtana on sama ideologia, joka johti myös nykyisten maksukeskusten rakentamiseen: kootaan tukitoimintaa yhteen, taataan osaamisen kasvu, kehitetään tehokkaita käsittelyrutiineja ja taataan tätä kautta toiminnan tehostuminen. Mallit laajentavat maksukeskuksissa hyväksi todettua toimintatapaa keskittämällä tukitoimintoja nykyistä huomattavasti laajemmin tukipalveluysiköihin.

Selvitystyössä tunnistetut mallit ovat:

Malli 1: maksukeskusmalli, jossa kehitetään talous- ja henkilöstöhallinnon prosesseja ja keskitetään toimintaa tilivirastokohtaisiin maksukeskuksiin.

Malli 2: hallinnonalakohtainen palvelukeskusmalli, jossa kehitetään talous- ja henkilöstöhallinnon prosesseja ja jossa tukipalveluita tuottaa koko hallinnonalaa palveleva palvelukeskus.

Mallit eroavat toisistaan pääasiassa asiakkaiden suhteen: tilivirastokohtaisessa maksukeskusmallissa palvelevat virastot rajoittuvat omaan tilivirastoon ja tietyille

maantieteelliselle alueelle; palvelukeskusmallissa asiakkaina ovat kummankin tiliviraston virastot.

Molemmissa tavoitetilan malleissa tukitehtäviä siirretään vahvasti virastotasolta tukipalveluorganisaatioon. Sekä maksukeskusmallissa että hallinnonalakohtaisessa palvelukeskusmallissa on kyse *toiminnan muutoksesta*, ei pelkästään nykyisten tehtävien uudelleenjaosta. Nykytilassa on tunnistettu esimerkiksi ostolaskujen käsittelyyn hallinnonalalla yli kymmenen erilaista käytäntöä. Muutoksen myötä toisistaan poikkeavista käytännöistä luovutaan ja otetaan käyttöön yhtenäiset käytännöt.

Mallien olennainen ero on siinä, että maksukeskusmallissa toimii jatkossakin kaksi erillistä tukipalveluorganisaatiota, jotka ovat erikoistuneet kumpikin oman organisaationsa asiakkaisiin. Kehitystyö toteutetaan kahdessa erillisessä organisaatiossa. Hallinnonalakohtaisessa palvelukeskusmallissa asiakkaana ovat kaikki virastot, organisaatiolla on yksi johto ja kehittämistyö tapahtuu yhtenä kokonaisuutena.

Muutoksen lähtökohtana on ydintoimintojen kannalta tarpeettomien tehtävien karsiminen pois kaikilta toiminnan tasoilta. Virastot voivat keskittyä nykyistä selkeämmin ydintehtävien hoitamiseen, kuten vankeinhoitoon, tuomioistuintoimintaan ja oikeusavun antamiseen. Virastotasolla säilytetään vain niitä tehtäviä, jotka tuottavat virastojen toiminnalle hyötyä tai joiden suorittaminen virastotasolla on välttämätöntä. Tällainen tehtävä on mm. työvuorosuunnittelu.

Talous- ja henkilöstöhallinnon rutiinitehtäviä siirtyy muutoksessa pois virastotasolta näihin tukipalveluihin erikoistuneisiin yksiköihin. Nykyisellä tukipalveluiden prosesseihin käytettyyn työmäärään suhteutettuna siirtyy malleissa 1 ja 2 virastoista maksukeskuksiin yli 400 henkilötyövuotta. Todellisuudessa muutos koskettaa huomattavan paljon suurempaa määrää talous- ja henkilöstöhallinnon osaajia.

3.2 Prosessien organisointi tavoitetilassa

Tavoitetilan malleissa 1 ja 2 on **maksukeskuksiin tai palvelukeskukseen** keskitetty seuraavat prosessit:

- Ostolaskujen käsittely ja ostoreskontra (osa prosessista myös virastoissa)
- Matkalaskujen käsittely (osa prosessista myös virastoissa)
- Myyntireskontran hoito ja siihen liittyvä maksuliike
- Käyttöomaisuuskirjanpito (osittain myös virastossa)
- Maksuliike, lähtevät maksut (nykyisin jo osittain keskitetty)
- Kirjanpito ja tilinpäätökset (nykyisin jo osittain keskitetty)

- Henkilöstön perustietojen ylläpito
- Palvelusaikalaskenta
- Nimikirjanpito
- Loma- ja poissaolokirjanpito
- Vuokrat ja luontoisedut
- Palkanlaskenta ja –maksatus (nykyisin jo osittain keskitetty)

Virastotasolle jää suoritettavaksi seuraavat prosessit:

- Käteismyynti ja laskutus
- Vankien rahaliikenne ja tilit
- Kassanhoito
- Talousraportointi ja analysointi (osin kaikilla tasoilla)
- Osto- ja matkalaskujen käsittely ja ostoreskontra (osa prosessista)

- Työaikakirjanpito

Ohjaavalla tasolla suoritetaan seuraavat prosessit

- Sisäinen laskenta (kustannuslaskenta), osa prosessista myös virastotasolla
- Taloushallinnon kokonaisuus ja pääkäyttäjätehtävät (osittain myös maksukeskuksissa)

- Henkilöstöraportointi
- Henkilöstöhallinnon kokonaisuus ja pääkäyttäjätehtävät

Maksukeskuksiin tai palvelukeskukseen keskitetyistä prosesseista jää tiettyjä prosessin vaiheita kuitenkin vielä virastoihin suoritettavaksi. Nämä liittyvät etupäässä lähtötietojen tuottamiseen sekä erilaisiin tarkastus- ja hyväksymiskäytäntöihin (esim. ostolaskujen asiatarastus ja hyväksyminen). Kyseiset prosessien vaiheet tarkennetaan jatkotyössä.

3.3 Tavoitetilan erityispiirteitä

Tavoitetilassa talous- ja henkilöstöhallinnon toimintoja keskitetään hallinnonalalla nykyistä suurempiin tukipalveluyksiköihin. Jatkossa voidaan selvittää, voidaanko ulkoistamisella saavuttaa etuja joidenkin massatoimintojen osalta. Selvitystyössä on lähdetty kuitenkin oletuksesta, että kaikki tukipalvelutehtävät tuotetaan jatkossakin itse.

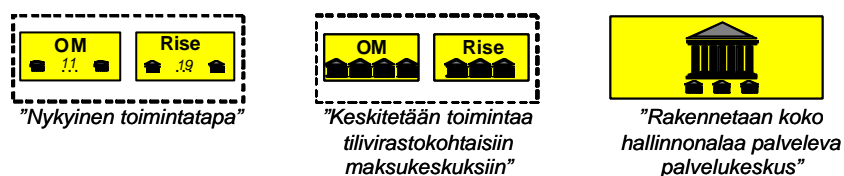
Tukipalveluyksiköiden toiminnan perustana on asiakaslähtöisyys ja niillä on oman alansa erityistuntemus. Tukipalveluyksiköitä mitataan, seurataan ja johdetaan tavoitteellisesti (suoritemäärät, kustannukset, laatu).

Talous- ja henkilöstöhallinnon painopiste siirtyy rutiinitehtävien suorittamisesta mm. tulosjohtamista tukevien tukipalveluiden tuottamiseen yksiköiden johdolle sekä toiminnan kehittämiseen.

Yksi keskeisistä muutoksista malleissa on siirtyminen paperittomiin prosesseihin tietojärjestelmiä kehittämällä. Varsinkin ostolaskujen käsittelyssä sekä tietyissä henkilöstöhallinnon prosesseissa kytkeytyy muutos voimakkaasti tietojärjestelmien kehittämiseen. Mm. Rondon käyttöönotto tulee mahdollistamaan sähköisen ostolaskujen kierrätyksen. Lisäksi henkilöstöhallinnossa kehitetään sähköisiä ratkaisuja henkilöstön perustietojen ylläpitoon sekä loma- ja poissaolokirjanpitoon.

Tukipalveluorganisaation toimipaikkojen lopulliseen lukumäärään tai sijainteihin ei ole selvitystyössä otettu kantaa. Lukumäärä- ja sijaintikysymykset tulee tarkentaa jatkotyössä.

Mallien keskeiset ominaisuudet on esitetty kuvassa 14. Keskeisimpien prosessien tavoitetilän kuvauksia on esitetty Liitteessä 10.



	Lähtökohta (nykytila)	1. Maksukeskusmalli	2. Koko hallinnonalan palvelukeskusmalli
Tukipalveluyksiköiden lukumäärä	7+4 / 2+17 (tilivirastokohtaisia)	4+3 (tilivirastokohtaisia)*	1 (hallinnonala-kohtainen)**
Tukipalveluyksiköiden toiminnan tavoitteet ja rahoitus	Ei aitoa tukipalvelujen tulohajautusta	Tukipalvelujen luonteeseen sopivat tulostavoitteet (suoritteet, kustannukset, laatu) ja määrärahat	Tukipalvelujen luonteeseen sopivat tulostavoitteet (suoritteet, kustannukset, laatu) ja määrärahat
Tukipalvelujen ohjauksen ominaispiirteitä	Tukitoimintojen ohjaus hajautettu	OM ja Rise ohjaavat keskitetysti omia tukipalveluyksiköitään	Tukipalveluyksiköitä ohjataan yhtenä kokonaisuutena (tilivirastoja voi olla useita)
Virastoissa tehtävän työn (htv) osuus	n. 86%	n. 24 %	n. 23%
Virastoissa tehdään	Valtaosa rutiinitehtävistä	Vain virastolle hyötyä tuottavia tai muutoin välttämättä virastossa suoritettavia tehtäviä	Vain virastolle hyötyä tuottavia tai muutoin välttämättä virastossa suoritettavia tehtäviä
Tukipalveluyksiköissä tehdään	Joitain rutiinitehtäviä, neuvontaa	Valtaosa rutiinitehtävistä, kentän neuvontaa, asiantuntijatehtäviä	Valtaosa rutiinitehtävistä, kentän neuvontaa, asiantuntijatehtäviä, tukipalveluiden kehittäminen
Ohjaustasolla tehdään	Kentän neuvontaa, kehitystehtäviä, johtamista tukevia asiantuntijatehtäviä	Kahdessa ohjausyksikössä asiantuntijatehtäviä, kehittämistehtäviä, valvontaa	Johdon tietotuki- ja asiantuntija-tehtäviä, kehittämistehtäviä, valvontaa, tukipalveluiden yhteishankinta ja palv.sopim.

*alustava lukumäärä

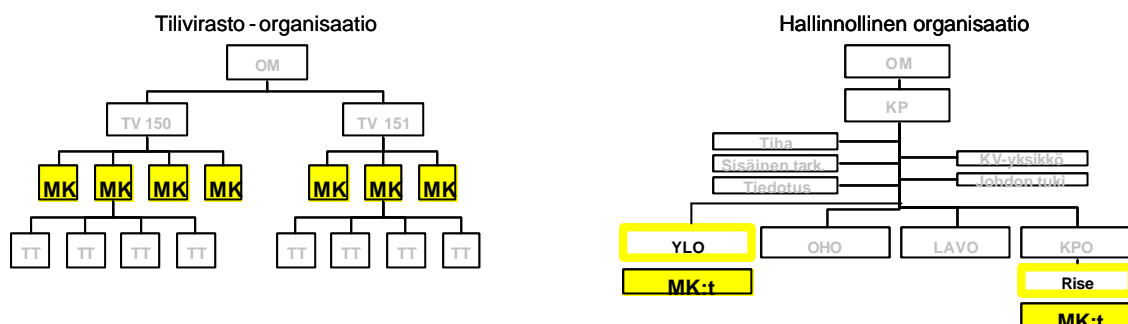
**voi toimia useilla eri paikkakunnilla

Kuva 14. Tukipalveluiden kaksi organisoitumismallia ja nykytila

3.4 Maksukeskusmallin ominaispiirteitä

Tilivirastokohtaisessa maksukeskusmallissa tehostetaan nykyistä maksukeskusmallia karsimalla nykyisten maksupisteiden määrää ja keskittämällä talous- ja henkilöstöhallinnon tehtävien hoitoa maksukeskuksiin. Maksukeskusjako seuraa edelleen tilivirastojako, eli Oikeusministeriöllä ja Rikosseuraamusvirastolla on omat maksukeskukset.

Mallissa Oikeusministeriö ja Rikosseuraamusvirasto ohjaavat kumpikin keskitetysti omia tukipalveluyksiköitään. Taloushallinto-organisaatio noudattelee nykyisen taloushallinto-organisaation rakennetta, maksukeskusten lukumäärä ja sijainnit tarkistetaan jatkotyössä.



Kuva 15. Maksukeskusmallin hallinnollinen ja taloushallinto-organisaatio. Ohjaavina yksikköinä toimivat Oikeusministeriön yleinen osasto ja Rikosseuraamusvirasto.

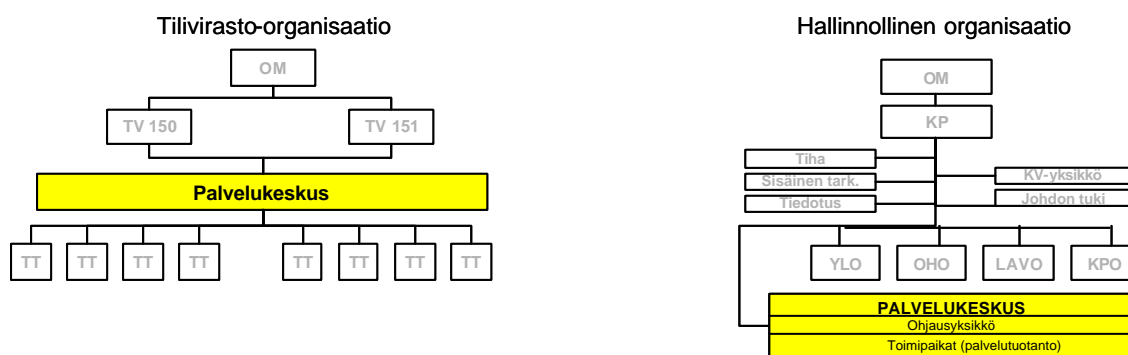
Rikosseuraamusviraston maksukeskusrakenteessa otetaan huomioon mahdollinen aluevankilamalli. Tässä vaiheessa ei aluevankiloiden lukumäärää ole vielä päätetty. Selvitysryhmän näkemyksen mukaan jokaisessa aluevankilassa ei kuitenkaan tarvitse olla omaa maksukeskusta.

Maksukeskuksiin keskitetään operatiivisia prosesseja kuten ostolaskujen ja matkalaskujen käsittely, henkilöstön perustietojen ylläpito sekä palkanlaskenta ja maksatus. Keskittämällä on arvioitu virastoissa suoritettavien tukipalvelutehtävien osuuden vähentyvän nykyisestä noin 86%:sta noin 24%:iin. Virastotasolla hoidetaan vain ne tehtävät, jotka tuottavat viraston toiminnalle hyötyä ja tai ovat muutoin välttämättömiä hoitaa virastotasolla.

3.5 Hallinnonalakohtaisen palvelukeskusmallin ominaispiirteitä

Vaihtoehdossa perustetaan koko hallinnonalaa palveleva palvelukeskus. Palvelukeskukseen keskitettävät prosessit ovat valtaosin samoja kuin maksukeskusmallissa.

Mallissa palvelukeskusta ohjataan yhtenä kokonaisuutena koko hallinnonalalla. Palvelukeskus on oikeusministeriön alaisuudessa toimiva organisaatioyksikkö. Taloushallinto-organisaatiossa maksukeskukset korvautuvat palvelukeskuksella.



Kuva 16. Palvelukeskusmallin hallinnollinen ja tilivirasto-organisaatio.

Palvelukeskuksen hoidettavaksi siirrettävät prosessit ovat rutiininomaisia ja sitovat nykytilassa huomattavasti henkilöresursseja. Tavoitteena on vapauttaa resursseja hyödyntämällä palvelutuotannon mittakaavaetuja.

Palvelukeskus on tulosvastuullinen organisaatio ja sen keskeinen toimintaperiaate on asiakaslähtöisyys. Palvelukeskuksen palvelut on selkeästi määritelty.

Palvelukeskuksen tarjoamat palvelut tuotetaan toimipaikoissa, jotka voivat sijaita maantieteellisesti hajallaan. Palvelukeskusta johdetaan kuitenkin yhtenä kokonaisuutena.

3.6 Arvio palvelukyvyin, tehokkuuden ja henkilöstökriteereiden täyttymisestä

Kumpikin malli vastaa keskimäärin hyvin tavoitetilan malleille asetettuihin palvelukyvyin ja laadunhallinnan sekä tehokkuuden ja taloudellisuuden kriteereihin. Mallit täyttävät mm. talousarviolain ja –asetuksen toiminnalle asettamat pakolliset vaatimukset.

Palvelukeskusmalli vastaa maksukeskusmallia paremmin kriteeriin ”Tukee hallinnonalan tulosoajasta ja –johtamista organisaation kaikilla tasoilla”. Palvelukeskusmalli kokoaa tukitoiminnan yhdeksi johdettavaksi kokonaisuudeksi, pois virastotasolta. Koska tukitoiminta on eriytetty ydintoiminnasta, virastot voivat keskittyä varsinaiseen ydintoimintaan. Lisäksi tukitoiminnan johtaminen helpottuu.

Kriteeri ”Ohjaa toiminnan jatkuvaan kehittämiseen” täyttyy paremmin palvelukeskusmallilla, koska suuremmassa palvelukeskuksessa on enemmän kehittämisresursseja ja lisäksi resurssit ovat palvelukeskuksen hallittavissa.

”Virastojen, laitosten ja henkilöstön asiakastyytyväisyys (ml. ongelmanratkaisut)” – kriteeri täyttyy arvioin mukaan paremmin maksukeskusmallilla, mm. tukipalveluhenkilöstön paremman asiakastuntemuksen takia. Toisaalta palvelukeskusmallissa asiakkaitten (virastot ja henkilöstö) saamat palvelut ovat koko hallinnonalalla yhteneväisiä ja tasavertaisia.

Palvelukeskusmalli täyttää maksukeskusmallia paremmin kriteerit ”Prosessia tekevien neuvonta- ja virheenkorjaustarpeen väheneminen”- sekä ”Tehokasta toimintaa tukevat tietojärjestelmät ja muut työvälineet”. Neuvonta- ja ohjaustarve on palvelukeskusmallissa pienempi. Palvelukeskusmalli mahdollistaa myös tietojärjestelmien tehokkaamman ja yhdenmukaisemman kehittämisen.

Palvelukeskusmalli mahdollistaa henkilöstön erikoistumisen sekä mielekkäiden työkokonaisuuksien muodostamisen kahden tiliviraston tehtävistä. Lisäksi palvelukeskusmalli rakentaa talous- ja henkilöstöhallinnon henkilöstölle tilivirastokohtaisen asiantuntijuuden sijaan koko hallinnonalan toiminnan asiantuntijuutta. Tämän perusteella palvelukeskusmalli täyttää paremmin seuraavat henkilöstöön ja osaamiseen painottuvat kriteerit:

- ”Henkilöstön osaamisen tehokas hyödyntäminen”
- ”Riittävä osaamisen keskittäminen mm. sijaisjärjestelyjen kannalta”
- ”Riittävän resursoinnin ja osaamisen varmistaminen myös tulevaisuudessa”
- ”Haasteelliset ja mielekkäät työkokonaisuudet sekä kilpailukykyinen palkkaus”
- ”Yksilön mahdollisuudet osaamisen laajentamiseen ja uralla etenemiseen”

4 MALLIEN KUSTANNUKSET JA HYÖDYT

4.1 Johdanto

Selvitystyössä laadittiin kustannushyötyanalyysi vaihtoehtoisten tukipalvelujen organisoitumismallien kustannuksista ja hyödyistä. Kustannushyötyanalyysin laskelmat on laadittu siten, että niiden perusteella voidaan arvioida vaihtoehtoisten mallien vaatimia investointeja, käyttökustannuksia ja mallien tuomia hyötyjä.

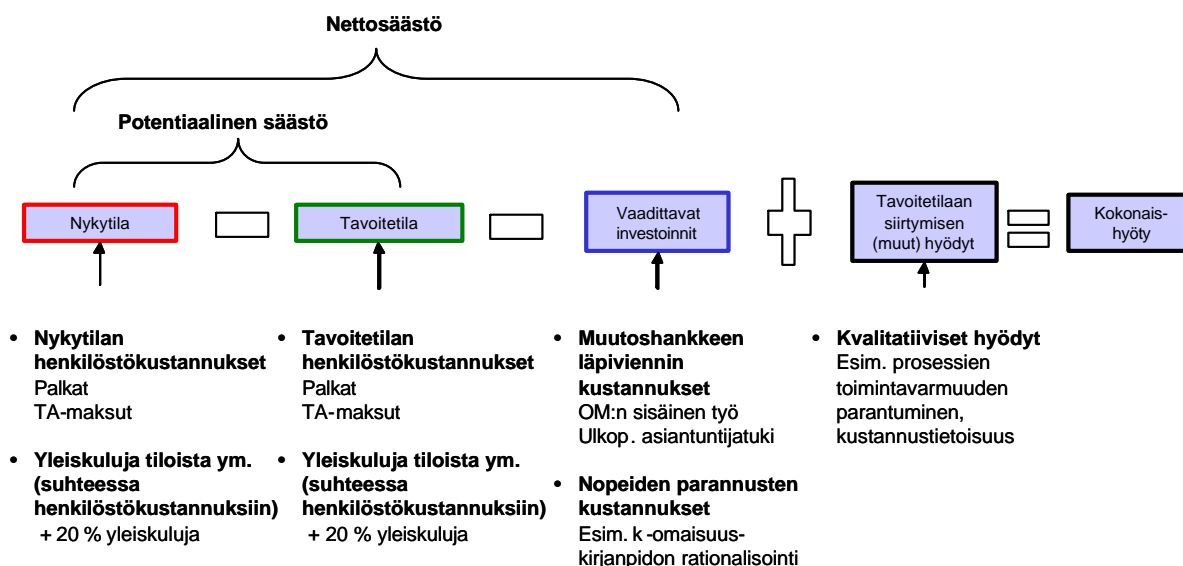
Kustannushyötyanalyysin tarkoituksena on toimia päätöksenteon tukena, kun tehdään valintaa tavoitetilan eri toteuttamisvaihtoehtojen välillä. Sen avulla arvioidaan vaihtoehtoisten tavoitetilan mallien (organisoituminen ja prosessi) käyttöönotosta saatavia taloudellisia vaikutuksia ja voidaan vastata kysymykseen ”Mitä taloudellisia hyötyjä saavutetaan ehdotettavilla kehitystoimenpiteillä?”. Lisäksi analyysi tukee päätöksentekoa auttamalla tunnistamaan kustannuksien ja hyötyjen syntymisen kannalta merkittävimmät tekijät.

4.2 Laskentalogiikka

Kustannus-hyötyanalyysissä on arvioitu kahdesta arvioidusta tavoitetilan mallista saatavia hyötyjä ja niiden rakentamisen ja ylläpidon aiheuttamia kustannuksia.

Kustannushyötyanalyysin lähtökohdan muodostavat talous- ja henkilöstöhallinnon prosessien kustannukset nykytilassa (prosessikohtaiset kokonaistyömäärät henkilötyövuosina sekä työvuoden keskimääräiset kustannukset EUR/hvt).

Tavoitetilan kustannukset on laskettu arvioimalla malleille prosessikohtaiset tehostumispotentiaalit nykytilaan verrattuna. Nyky- ja tavoitetilan vuosikustannusten erosta voidaan siis johtaa vuotuiset kustannussäästöt, joita verrataan vaadittaviin investointeihin. Kokonaishyödyn arvioinnissa huomioidaan laadulliset edut ja haitat (ks. raportin muut luvut) . Kuva 17.



Kuva 17. Kustannusten ja hyötyjen arvioinnin logiikka.

Hyötyjen ja kustannusten laskennassa on noudatettu varovaisuuden periaatetta. Näin vältetään tilanne, jossa tulokset olisivat todellisuuteen nähden liian optimistisia.

Tarkastelun aikajänne on kummallekin mallille 10 vuotta. Nettonykyarvon laskennassa käytetty laskentakorko on 10%, joka on normaalisti käytettyä laskentakorkoa suurempi (vrt. varovaisuuden periaate). Lisäksi laskennassa on keskitytty arvioimaan vain niitä tekijöitä, joihin kehitystoimenpiteillä on vaikutusta.

Arviot hyödyistä ja kustannuksista ovat tehneet selvitysryhmään kuuluvat oikeusministeriön ja Rikosseuraamusviraston asiantuntijat muita hallinnonalan asiantuntijoita tarvittaessa hyödyntäen. Työskentelyn lähestymistavan ja laskentamallin on tuottanut Accenture Oy.

4.3 Hyötyjen laskenta

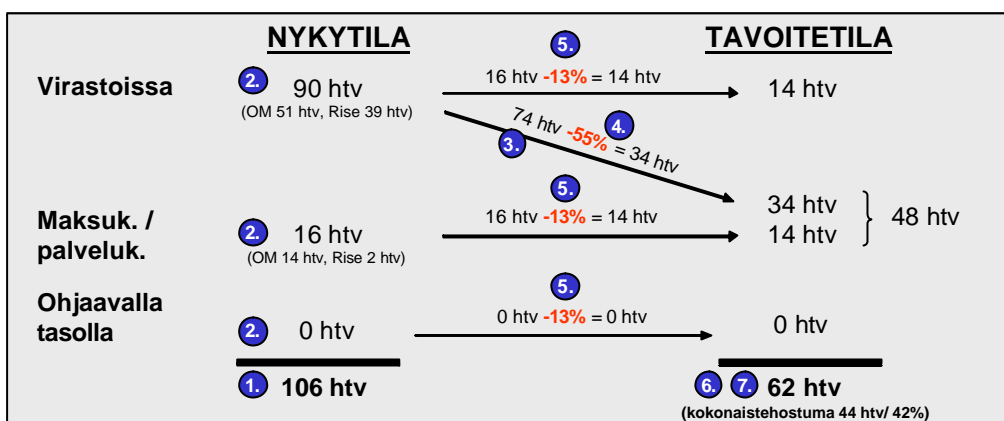
Prosessikohtaiset tehostumishyödyt jakaantuvat kahteen keskeiseen komponenttiin:

1. *Siirtyvän työn tehostuminen*, joka lasketaan virastoista (tai ohjaavalta tasolta) maksukeskuksiin siirtyvälle työlle
2. *Sekä nykytilassa että tavoitetilassa samalla tasolla tehtävän työn tehostuminen.*

Siirtyvän työn tehostuminen on laskettu prosessikohtaisella tehostumisprosentilla (esimerkiksi ostolaskuille palvelukeskusmallissa 55%). Samalla tasolla säilyvän työn tehostuminen on laskettu kaikille prosesseille yhteisellä tehostumisprosentilla (kummassakin mallissa 12,5%).

Hyötyjen arviointi tehtiin selvitysryhmässä seuraavasti (kts. esimerkki ostolaskujen käsittelyn ja ostoreskontra-prosessin tehostumisesta, kuva 18):

1. Arviot taloushallinnon nykytilan kokonaistyömääristä ovat samat kuin oikeusministeriön Valtiokonttorin selvitykseen antamat tiedot (Valtiokonttorin taloushallintaselvitys, 15.4.2003).
2. Arvioitiin kokonaistyömäärän prosentuaalinen jakaantuminen eri tasoille nykytilassa.
3. Arvioitiin kokonaistyömäärän prosentuaalisen jakaantumisen tavoitetilassa. Tämän pohjalta laskettiin virastoista (tai ohjaavalta tasolta) maksu- tai palvelukeskuksiin siirtyvä työ.
4. Arvioitiin, kuinka paljon tehokkaammin ko. työ voidaan suorittaa maksukeskuksissa tai palvelukeskuksessa kuin virastoissa.
5. Arvioitiin, kuinka paljon muutos tehostaa samalla tasolla säilyvää työtä.
6. Arvioiden perusteella laskettiin kokonaistyömäärät tavoitetilassa.
7. Arvioitiin, miten kokonaistehostuma realisoituu ja kuinka suurelta osin (X% vuonna 2005, Y% vuonna 2006 jne.)



Hyötyjen laskennan vaiheet selvitysryhmässä

1. Nykytilan kokonaistyömäärän laskenta perustuu VK:n selvityksessä annettuihin tietoihin ja niiden pohjalta tehtyihin lisäselvityksiin.
2. Arvioitiin kokonaistyömäärän prosentuaalinen jakaantuminen eri tasoille nykytilassa.
3. Arvioitiin kokonaistyömäärän prosentuaalisen jakaantumisen tavoitetilassa. Tämän pohjalta voitiin laskea virastoista (tai ohjaavalla tasolta) palvelukeskuksiin siirtyvä työ.
4. Arvioitiin, kuinka paljon tehokkaammin ko. työ voidaan suorittaa palvelukeskuksessa kuin virastoissa. Tässä 55%.
5. Arvioitiin, kuinka paljon muutos tehostaa samalla tasolla säilyvää työtä. Tässä 13%.
6. Ostolaskujen käsittelyn kokonaistyömääräksi tavoitetilassa saadaan tehdyillä oletuksilla 62 htv (muutos -44 htv = -42%).
7. Lisäksi työskentelyssä arvioitiin, miten kokonaistehostuma saavutetaan. Ostolaskujen käsittelylle ja ostoreskontralle tehostuminen on arvioitu realisoituvan seuraavasti (suluissa kumulatiivinen vähenemä henkilötövuosissa): 2003 ja 2004 0% (-0 htv), 2005 10% (-4 htv), 2006 50% (-22 htv), 2007 80% (-35 htv), 2008 eteenpäin 100% (-44 htv).

Kuva 18. Hyötyjen laskentalogiikka.

4.4 Kustannusten laskenta

Kustannusten laskenta perustuu luvussa 5 esitettyyn esitykseen jatkotyöstä ja sen vaiheistuksesta. Kullekin vaiheelle on tunnistettu keskeiset tehtävät, mm. uusien toimintamallien määrittäminen, henkilöstön koulutus ja tietojärjestelmien rakentaminen.

Kullekin tehtävälle on arvioitu tehtävän suorittamiseen tarvittava hallinnonalan sisäinen sekä ulkoinen työpanos (yleensä henkilötöypäivinä) ja panosta vastaava kustannus (esim. EUR/htp, EUR/koulutuspäivä). Tietojärjestelmien osalta on huomioitu lisäksi lisenssikustannuksia.

Kustannuksille on arvioitu realisoitumisajankohta (esim. 10% vuonna 2004, 30% vuonna 2005 jne.), kuten hyödyillekin.

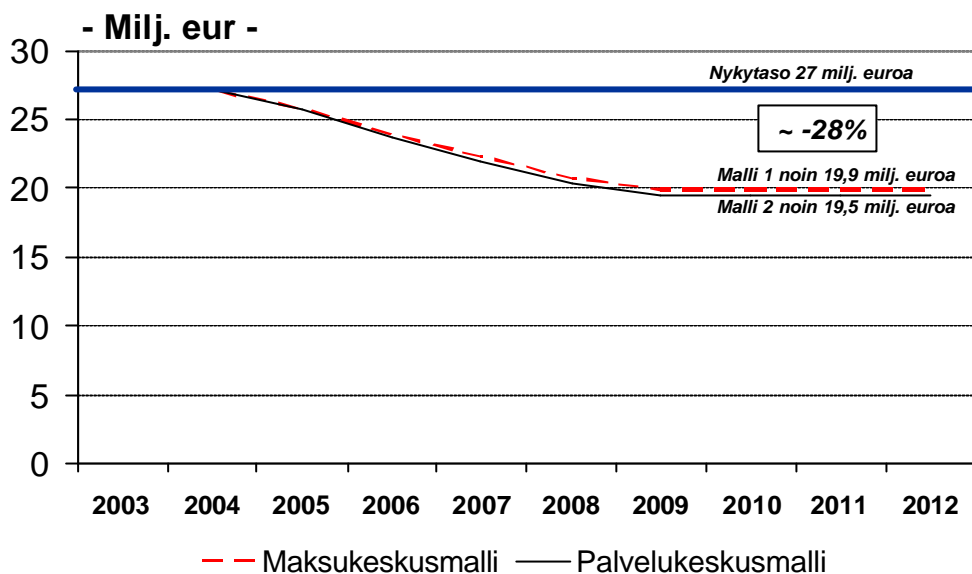
Hyötyjen ja kustannusten erotuksen perusteella on arvioitu mallien nettonykyarvot sekä mallien rakentamisen ja käyttöönoton takaisinmaksuajat.

Laskennassa käytetyt prosessikohtaiset tehostumishyödyt sekä arviot muutoksen toteutuksen vaatimista kustannuksista on esitetty Liitteessä 11.

4.5 Yhteenveto kustannus-hyötyanalyysin tuloksista

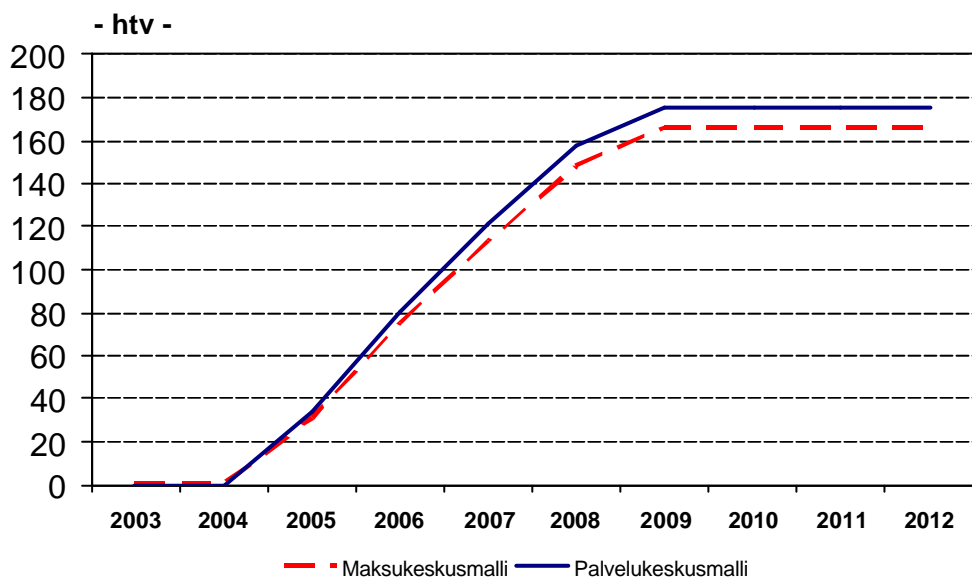
Taloushallinnon tukitoimintoihin käytetään tällä hetkellä 689 henkilötövuotta, vastaavan kustannuksen ollessa 27 milj. euroa vuodessa.

Selvitysryhmän laatimissa kustannuslaskelmissa arvioidaan molemmissa malleissa voitavan vuonna 2008 saavuttaa nykytilanteeseen verrattuna noin 28 %:n ja noin 190 htv:n kustannussäästöt prosessien kehittämisellä ja työpanoksen tehokkaammalla käytöllä eli tuottavuuden parantamisella. Kuvat 19 ja 20.



Huom. inflaatiota ei huomioitu

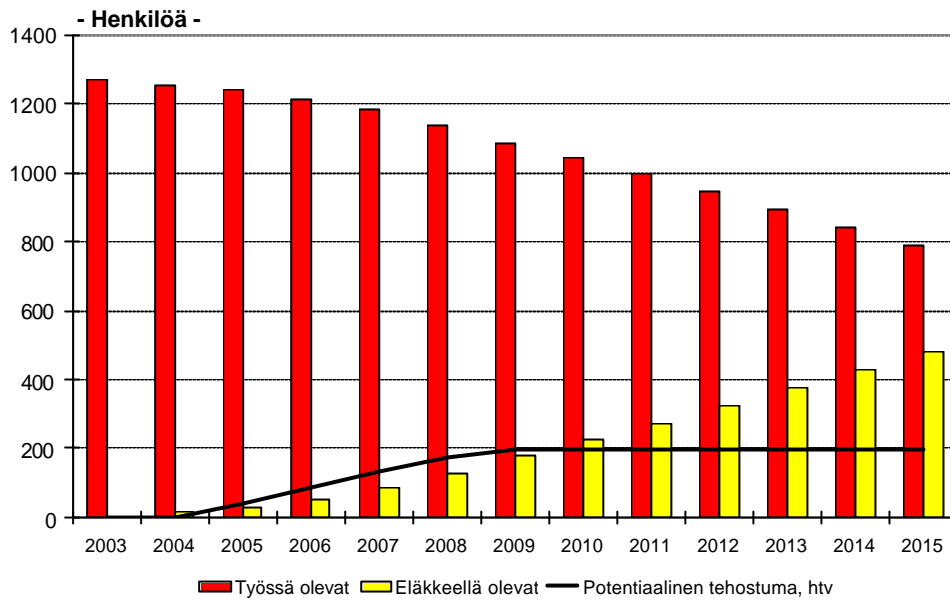
Kuva 19. Talous- ja henkilöstöhallinnon prosessien kustannustasot.



Kuva 20. Muutoksessa vapautuva henkilöstö.

Talous- ja henkilöstöhallinnon tehtäviä hoitaa hallinnonalalla yhteensä 1269 henkilöä, joista arvioidaan jäävän eläkkeelle vuoteen 2015 mennessä noin 480 henkilöä (lähes 40% talous- ja henkilöstöhallinnon kokonaishenkilömäärästä). Eläköitymisellä voidaan kattaa huomattava osa saavutettavissa olevasta talous- ja henkilöstöhallinnon henkilöresurssitarpeen vähenemisestä (noin 180-200 htv vuoteen 2008 mennessä).

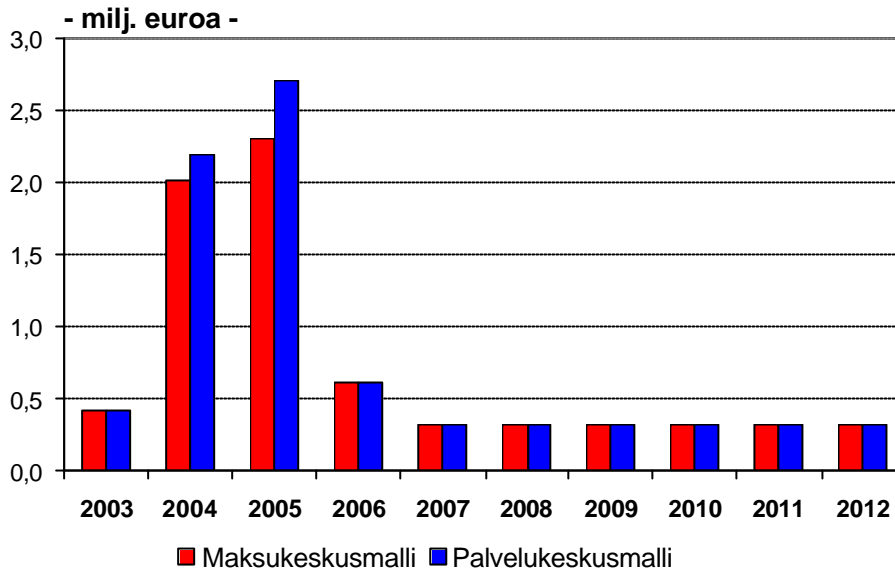
Kuva 21.



Kuva 21. Talous- ja henkilöstöhallinnon henkilöstön eläköityminen vastaa huomattavaa osaa muutoksella saavutettavissa olevaa henkilöresurssitarpeen vähenemistä.

Mallien hyötyjä tarkasteltaessa on huomioitava, että henkilöstövaikutukset on laskettu yhteen nimenomaan henkilötyövuosiksi – ei yksittäisiksi henkilövähennyksiksi. Henkilötyövuosien väheneminen mahdollistuu prosessien virtaviivaistamisella sekä rutiinitöiden automatisoinnilla ja siirtämällä ne tukipalveluiden tuottamiseen erikoistuneille palveluyksiköille. Eläköityminen ratkaisee osan vapautuvien resurssien käytöstä, mutta eläköitymisen lisäksi kasvaa muutoksen myötä tarve henkilöstön uudelleenkouluttamiselle.

Vaadittavat investoinnit muutoksen läpiviemiseksi on vuosina 2003-2012 yhteensä 7,2 milj. euroa mallilla 1 ja 7,7 milj. euroa mallilla 2. Valtaosa investoinneista ajoittuu vuosille 2004-2006 (Kuva 22).



Kuva 22. Muutoksen läpivientiin vaadittavat investoinnit.

Rahallisesti mitattavien hyötyjen ja kustannusten suhteen mallien välillä ei ole merkittäviä eroja. Kumpikin malli on taloudellisesti kannattava toteuttaa. Mallien käyttöönotolle lasketut nettonykyarvot ja takaisinmaksuajat ovat seuraavat:

- **Malli 1** (maksukeskusmalli): muutoksen nettonykyarvo 19,7 milj. euroa, malli maksanut itsensä takaisin vuonna 2007
- **Malli 2** (hallinnonalakohtainen palvelukeskus): muutoksen nettonykyarvo 20,5 milj. euroa, malli maksanut itsensä takaisin vuonna 2007.

4.6 Kustannus-hyötyanalyysin johtopäätökset

Mallien välillä ei ole merkittäviä eroja rahallisissa hyödyissä tai muutoksen läpivientiin vaadittavissa investoinneissa. Kummatkin mallit täyttävät malleille asetetun tehokkuuskriteerin ”Tukitoimintojen kokonaiskustannusten alentaminen ja resurssien uudelleenkohdentaminen ydintoiminnoille”.

Kumpikin arvioiduista malleista (maksukeskusmalli, hallinnonalakohtainen palvelukeskus) tuovat Oikeusministeriön hallinnonalalle rahallisia hyötyjä suhteessa nykytilaan. Saavutettavat kustannussäästöt kattaisivat taloudellisesti arvioituna huomattavasti esitettyjä suuremmat investoinnit.

Muutoksen taloudellisen kannattavuuden kannalta on oleellista, miten hyödyt käytännössä kyetään realisoimaan. Hyötyjen saavuttaminen edellyttää muutoksia tukevaa henkilöstösuunnittelua ja suunnitelman toteutumisen seurantaa. Kummassakin mallissa tulee palvelutuotantoon varata riittävät resurssit sekä varmistaa henkilöstön osaaminen jo ennen tehtävänsiirtoja.

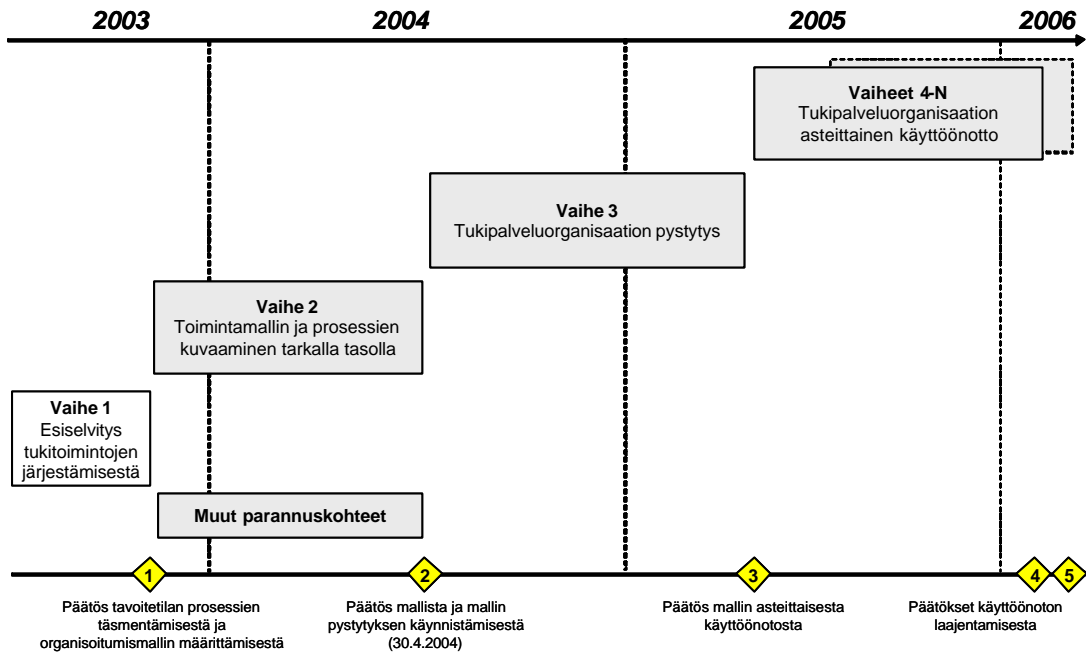
5 MUUTOKSEN TOTEUTTAMINEN

5.1 Muutoksen vaiheistus

Esitettyjen hyötyjen saavuttaminen edellyttää kummankin mallin kohdalla vaiheistetun kehityspolun toteuttamista. Kehitystyön vaiheistamisella varmistetaan tavoitetilan prosessien sekä organisoitumisratkaisun hallittu käyttöönotto ja jatkokehittäminen.

Kehitystyön päävaiheet ovat molempien tukipalvelujen organisoitumismallien (maksukeskusmalli ja hallinnonalakohtainen palvelukeskusmalli) kohdalla samat. Päävaiheiden sisältämät tehtävät ja tehtäviin tarvittava työmäärä ovat riippuvaisia valittavasta mallista.

Muutoshanke sisältää valitun talous- ja henkilöstöhallinnon tavoitetilan prosessien, organisaation ja tietojärjestelmien tarkan tason määrittelyn (vaihe 2), rakentamisen (vaihe 3) ja käyttöönoton (vaiheet 4-). Tämän lisäksi vaiheistettuun kehityspolkuun kuuluvat muut parannuskohteet, joiden toteuttaminen voidaan aloittaa välittömästi. Kuva 23.



Kuva 23. tavoitetilan tukipalveluorganisaation vaiheistettu etenemispolku (aikataulu tarkentuu vaiheessa 2).

Tämä loppuraportti päätösesityksineen on **vaiheen 1** lopputulos. Vaiheen 1 työn perusteella tehdään päätös tavoitetilan prosessien täsmentämisestä ja tukipalvelujen organisoitumismallin määrittämisestä.

Vaiheessa 2 määritellään mm. seuraavat asiat:

- Tukitoimintojen ohjaus- ja valvontamalli
- Tukipalveluorganisaation visio, strategia, toiminta-ajatus
- Tarkan tason prosessit
- Tukipalveluorganisaation organisointi ja tiimirakenteet
- Työvoimatarpeet ja henkilöstösuunnittelu
- Tukipalveluorganisaation sijainnit, tilat
- Tietojärjestelmätarpeet
- Hallinnollinen muoto
- Tarvittavan koulutuksen alustava suunnittelu
- Kustannus-hyötyanalyysin tarkentaminen
- Toteutusaikataulun täsmentäminen muiden kehityshankkeiden kanssa (mm. RAKE 2, ulosottolaitoksen ja tuomioistuinlaitoksen uudelleenorganisoinnit)
- Tiedottaminen ja muutoshallinta

Vaihe 2 ajoittuu ajalle marraskuu 2003 –huhtikuu 2004. Vaiheen 2 tarkempi suunnittelu, organisointi ja resursointi tulee käynnistää välittömästi yhden mallin syventämistä koskevan päätöksenteon jälkeen. Vaiheen 2 jälkeen tehdään päätös mallista ja mallin pystytyksen käynnistämisestä.

Vaiheessa 3 pystytetään uusi tukipalveluorganisaatio. Tämä tarkoittaa, että

- Tehdään työjärjestyksen muutokset
- Käydään tarvittavat YT-neuvottelut ja kartoitetaan talous- ja henkilöstöhallinnon henkilöstön omat toiveet mm. työnkuvien ja sijoituspaikkojen suhteen
- Valitaan tukipalveluorganisaatiolle johtajat
- Laaditaan yksityiskohtainen organisaatio nimineen ja henkilöstösuunnitelma
- Tehdään muutoksen edellyttämät tietojärjestelmämuutokset
- Rakennetaan seuranta hyötyjen todentamiseksi (jolla seurataan riittävän usein kustannus-hyötyanalyysissä arvioitujen hyötyjen realisoitumista)
- Tehdään tarvittavat tilajärjestelyt
- Järjestetään koulutukset
- Rakennetaan tukipalveluorganisaatiolle ohjausmalli: mittarit seurantamekanismeineen, ohjausrakenteet, päätöksentekomalli
- Tiedotetaan muutoksen etenemisestä

Vaiheen 3 on arvioitu kestävän toukokuusta 2004 kesään 2005. Vaihetta seuraa päätös uuden mallin käyttöönotosta.

Vaiheessa 4 otetaan asteittain käyttöön uudet toimintatavat ja tukipalveluorganisaatio. Vaiheeseen kuuluu mm. seuraavia tehtäviä:

- Käynnistetään hallinnollinen malli
- Käynnistetään tukipalveluyksikön toiminta
- Käynnistetään seurata
- Käynnistetään johtamisjärjestelmä

Muut parannuskohteet ovat kehitysalueita, joiden kehitystyö tulee käynnistää nopeasti, riippumatta mitä tukipalveluorganisaatiomallista päätetään. Muiksi parannuskohteiksi on selvitystyössä tunnistettu seuraavat:

Jatketaan jo käynnistettyjä kehittämishankkeita, kuten

- myyntilaskujen (KO:t) prosessin tehostaminen (e-kirje)
- talous- ja henkilöstöraportoinnin uudistaminen: vakiointi, yhtenäistäminen, raporttien hyödynnettävyys (johdon tarpeet), web-raportointityökalut (eHRM-info)
- pankkiyhteysohjelman uusiminen

Pikaisesti käynnistettäviä kehittämishankkeita ovat

- henkilöstösuunnittelu- ja seurantajärjestelmän kehittäminen osana hallinnonalan henkilöstöstrategiaa
- paperittoman kirjanpidon kehittäminen (sähköinen tositteiden kierrätys, sähköinen arkistointi, joka käynnistyy nykyisten työprosessien virtaviivaistamisella ja päällekkäisten töiden karsimisella, koska paperitonta järjestelmää ei kannata asentaa vanhoihin työprosesseihin)
- sähköisen arkistoinnin kehittäminen (listaukset, kirjat, palkanlaskennan ja maksatuksen raportit)
- käyttöomaisuuskirjanpidon rationalisointi
- Web-lomake henkilöstön perustietojen ja palvelusaikatietojen (kokemuslisä) ylläpitoon sekä loma- ja poissaolokirjanpitoon
- hankintatoiminnan tehostaminen osana ostolaskuprosessia.

5.2 Arvio muutoksen toteutettavuuteen liittyvien kriteerien täyttymisestä

Kriteeriryhmässä ”Toteutettavissa oleva muutos” on kaksi kriteeriä, joiden suhteen maksukeskusmalli ja hallinnonalakohtainen palvelukeskusmalli eroavat toisistaan.

Palvelukeskusmallissa on tukipalveluyksiköitä mahdollisimman vähän, joten se on paremmin sopusoinnussa Valtiokonttorin taloushallintaselvityksen linjausten kanssa. Palvelukeskusmalli on myös maksukeskusmallia paremmin valtion keskushallinnon uudistamislinjausten mukainen. Siten kriteeri ”Muutos on sopusoinnussa valtion keskushallinnon kehittämislinjausten ja sidosryhmien tarpeiden kanssa. (ml. aluepoliittiset näkökohdat)” tukee palvelukeskusmallia.

Palvelukeskusmalli on maksukeskusmalliin verrattuna vaativampi rakentaa ja ottaa käyttöön. Lisäksi palvelukeskusmalli edellyttää tehokkaampaa muutosjohtamista. Kriteeri ”Muutoksen toteuttamiskelpoisuus käytännössä” suosii täten maksukeskusmallia.

6 JOHTOPÄÄTÖKSET JA SUOSITUKSET

Oikeusministeriön hallinnonalan tukitoimintojen kehittämistä vauhdittavat useat toimintaan kohdistuvat haasteet. Näitä ovat mm.

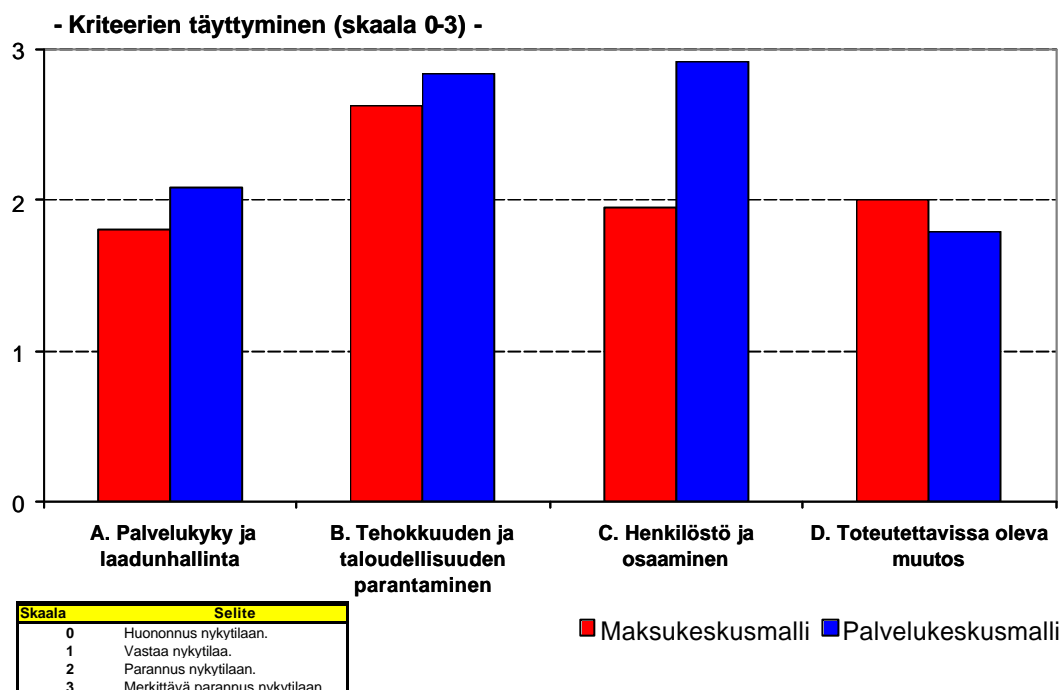
- henkilöstön nopea eläköityminen lähivuosina
- ydintoiminnan lisäresurssitarpeet mm. vankeinhoidossa, jossa vankimäärät ovat kasvussa
- hallinnonalan määrärahapaineet, sekä
- koko valtionhallinnon tasolla tunnistettu tarve ja tehdyt linjaukset tukitoimintojen kehittämiseksi.

Hallinnonalan tukitoimintojen resurssien käyttöä on edellä esitettyjen haasteiden takia tehostettava nopealla aikataululla. Selvitystyössä tunnistettujen keinojen avulla on mahdollista alentaa vuoteen 2008 mennessä talous- ja henkilöstöhallinnon tukitoimintojen kustannuksia noin 28% nykytasoon verrattuna. Henkilötyövuosissa säästö on noin 180-200 henkilötyövuotta. Tämä edellyttää pitkäjänteistä ja tavoitteellisesti johdettua kehitysohjelmaa, jolla etsitään pysyviä ratkaisuja rakenteellisista uudistuksista, toimintojen tehostamisesta sekä tuottavuuden lisäämisestä. Ehdotetussa muutoksessa ei ole kyse pelkästään tehtävien uusjaosta, vaan toiminnan muutoksesta.

Selvitystyössä tunnistetuille tukipalveluiden organisoitumisvaihtoehdoille (maksukeskusmalli ja palvelukeskusmalli) asetettiin työn alussa arviointikriteerit. Arviointikriteerit painottivat neljää eri näkökulmaa: palvelukyky ja laadunhallinta,

tehokkuus ja taloudellisuus, henkilöstö ja osaaminen sekä muutoksen toteutettavuus. Tässä raportissa on kuvattu ja arvioitu vaihtoehtoisia malleja näistä näkökulmista.

Selvitysryhmä on arvioinut malleja arviointikriteeristön avulla, käyttäen skaalaa 0-3, jossa 0 on huononnuksella nykytilaan, 1 vastaa nykytilaa, 2 tarkoittaa parannusta nykytilaan sekä 3 tarkoittaa merkittävää parannusta nykytilaan. Tehty arvio on esitetty tarkemmin Liitteessä 12. Kuva 24 on yhteenveto arvioinnin tuloksista.



Kuva 24. Mallien vertailu arviointikriteereihin, yhteenveto.

Palvelukeskusmalli täyttää selvitysryhmässä tehdyn arvon mukaan maksukeskusmallia paremmin palvelukykyyn ja laadunhallinnan, tehokkuuden ja taloudellisuuden sekä henkilöstön ja osaamisen kriteerit. Muutoksen toteutettavuuskriteerit suosivat maksukeskusmallia, koska palvelukeskusmalli on maksukeskusmallia vaativampi rakentaa.

Palvelukeskusvaihtoehtoon voidaan nähdä liittyvän seuraavia synergiaetuja:

- palvelukeskuksen toimintaa ohjataan, suunnitellaan, seurataan, valvotaan ja johdetaan *yhtenä kokonaisuutena* - palvelukeskusmalli mahdollistaa tehokkaamman ja yhdenmukaisemman *toiminnan kehittämisen*
- palvelukeskuksen asiakkaiden (hallinnonalan johto, virastot) saamat palvelut ovat koko hallinnonalla *yhdenmukaisin periaattein ja standardein* tuotettuja, mikä parantaa talous- ja ja henkilöstöhallinnon *läpinäkyvyyttä*
- palvelukeskusmalli antaa paremmat mahdollisuudet *tietojärjestelmien kehittämiselle ja hyväksikäytölle*

- palvelukeskusmalli hyödyntää paremmin henkilöstön osaamista sekä tarjoaa henkilöstölle parempia uramahdollisuuksia sekä luo parempia mahdollisuuksia osaamisen systemaattiseen kehittämiseen.

Palvelukeskusmalliin liittyvinä haasteina nähtiin erityisesti kyky palvella virastoja, vaara todellisen asiakastuntemuksen heikkenemiseen ja aitojen palvelutavoitteiden korvautuminen organisaation omilla tavoitteilla (liiallinen itseohjautuvuus). Toisaalta nähtiin asiakaslähtöiseen johtamiseen perustuvan palvelukeskuksen nimenomaan tarjoavan paremmat mahdollisuudet palvelujen määrätietoiseen kehittämiseen asiakkaiden todellisten tarpeiden pohjalta. Tämä edellyttää palvelukeskuksen tehokasta asiakas- ja muuta ohjausta sekä palvelukeskuksen määrätietoista johtamista palveluorganisaationa.

Ohjausryhmän johtopäätökset

Hankkeen ohjausryhmä korostaa, että selvityksessä on tuotu esiin kaksi vaihtoehtoista etenemislinjaa ja suuri joukko niiden arvioinnin kannalta merkittäviä näkökulmia. Esiselvityksen ensisijainen tarkoitus ei ole ollut tuottaa valmista ratkaisua, vaan ennen muuta koota, systematisoida ja syventää niitä perusteita ja näkökulmia, joiden pohjalta talous- ja henkilöstöhallinnon tukipalvelujen kehittämiseen voidaan lähteä. On myös huomattava, että hallinnonalan kokonaisrakenteen kehittämissuunta on vielä monilta osin kiteytymätön, vaikka sekä rikosseuraamusalalla (RAKE –hanke), tuomioistuinlaitoksessa (Tuomioistuinkomitea) että ulosotossa ja syyttäjäntoimessa on keskustelun alla uudistushankkeita.

Ohjausryhmä katsoo, että esiselvityksen pohjalta ei vielä ole riittäviä perusteita valita jompaakumpaa tarkastelluista tavoitetilan vaihtoehtoista.

Käytössä olevat valmisteluresurssit ovat erittäin niukat. Koska tärkein asia hallinnonalan kokonaiskehityksen kannalta on talous- ja henkilöstöhallinnon työprosessien uudistaminen ja toiminnan tehostaminen, niukat kehittämisresurssit tulisi ensi vaiheessa kohdentaa tähän. Palvelukeskuksen toteuttaminen esitetyssä nopeassa aikataulussa sitoo huomattavasti resursseja (investoinneista pääosa on kehittämistyön valmisteluresursseja ja henkilöstökoulutuksen aiheuttamia kustannuksia).

Työprosessien (työmenetelmien, työnkulkujen ja työnjakojen) yksityiskohtaisia uudistamistavoitteita sekä uudistuksilla saavutettavia käytännön hyötyjä on nyt tehdyn selvityksen pohjalta välttämätöntä edelleen syventää ja konkretisoida. Tämä voitaisiin toteuttaa käymällä valittavien virastojen kanssa yksityiskohtaisesti ja tarvittavassa laajuudessa käytännön kokeiluin läpi keskeiset uudistettavat talous- ja henkilöstöhallinnon työprosessit ja niihin liittyvät tietotekniset vaatimukset. Samalla tulisi käydä konkreettisella tasolla läpi prosessien kehittämisestä aiheutuvat henkilöstö- ja muut säästöt sekä tarvittavat toimenpiteet näiden säästöjen realisoimiseksi.

Täsmennetyin ja realistisen työprosessi- ja resurssitarkastelun pohjalta olisi mahdollista saada riittävän luotettava pohja organisaatoratkaisuja koskevalle jatkoetenemiselle esim. selvityksessä esitetyn vaiheistuksen mukaisesti.

Esitys jatkotoimiksi

Edellä esitetyn perusteella esitetään käynnistettäväksi talous- ja henkilöstöhallinnon tukipalvelujen kehittämistä koskeva jatkohanke (vaihe 2), jossa:

- laaditaan yksityiskohtaisella tasolla ja tarvittavin käytännön kokeiluin ehdotukset uudistettaviksi työprosesseiksi, ottaen huomioon myös esiselvityksessä mainitut vireillä olevat ja käynnistettäväksi ehdotetut työprosessien kehittämishankkeet, mm. paperiton taloushallinto,
- täsmennetään, mitä hyötyjä ja kustannuksia uudistuksilla voidaan saavuttaa ja miten nämä hyödyt käytännössä voidaan realisoida,
- laaditaan ehdotus talous- ja henkilöstöhallinnon tukipalveluiden organisoimisesta.

Hanke asetetaan kuluvan vuoden puolella niin, että aloitetaan heti vuodenvaihteen 2003-2004 jälkeen, ja hankkeen määräaika on 30.4.2004. Hanketta asetettaessa tulee erityisesti varmistaa, että työhön osoitetaan riittävästi valmistelu- ja asiantuntijaresursseja.

Rake II –hankkeessa tulee olla lähtökohtana, että talous- ja henkilöstöhallinnon tukipalvelut siirretään tässä esiselvityksessä esitetyn yleislinjan mukaisesti laitostasolta tukipalveluorganisaation hoidettavaksi.