

**OIKEUSMINISTERIÖN HALLINNONALAN TALOUS- JA
HENKILÖSTÖHALLINNON TUKIPALVELUJEN ORGANISOINTIA
KOSKEVA SELVITYSHANKE****1 Hankkeen tausta ja lähtökohdat***Yleisiä lähtökohtia*

Hankkeen lähtökohtana ovat 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, hyväksytty 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 sekä valtion toimintojen alueellistamista koskevat valtioneuvoston periaatepäätökset ja linjaukset. Valtion toimintojen alueellistamishankkeen yhteydessä on laadittu erillinen selvitys (luonnos, huhtikuu 2003) valtion tukitehtävien alueellistamismahdollisuuksista.

Edellä mainitussa, hallituksessa syyskuussa 2002 hyväksymän valtion keskushallinnon uudistamista johtaneen ministerityöryhmän 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. Mainittuja linjauksia sekä oikeusministeriön hallinnonalalla toteutettuja ja vireillä olevia kehittämistoimia on käsitelty muistiossa 22.1.2003, Rakenteiden kehittämisestä ja toimintojen alueellistamisesta oikeusministeriön hallinnonalalla.

RAKE-1 -vaiheessa selvitettiin vaihtoehtoja palveluskeskusten perustamiseksi rikosseuraamushallintoon. Palveluskeskuksen 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. Palvelukeskukseen ensi vaiheessa keskitettäviksi tukitoiminnoiksi nähtiin talous- ja henkilöstöhallinnon tukipalvelut.

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

Valtiokonttorissa on keväällä 2003 valmistunut selvitys taloushallinnon työ- ja henkilömääristä, suoritteista ja kustannuksista. Selvityksessä on myös suosituksia talo-

ushallinnon kehittämislinoista valtionhallinnossa. Samoin on valmistunut selvityksiä mm. SM:n ja eräiden keskusvirastojen (esim. tiehallinto, rajavartiolaitos) talous- ja henkilöstöhallinnon tukipalvelujen järjestämisestä ja ns. palvelukeskuksista. Erikseen on lisäksi selvitetty valtioneuvoston yhteisten tukipalvelujen muodostamisen mahdollisuuksia.

Uudet haasteet ja mahdollisuudet

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 vaihtuvuuden suuri kasvu lähivuosina, mikä paitsi merkitsee vaatimuksia katoavan osaamisen säilymiselle ja siirtämiselle myös luo mahdollisuuksia ja liikkumavaraa rakenteellisten toimien toteuttamiselle.

Nyt ehdotettavan selvityshankkeen taustana ovat siten sekä valtionhallinnon kehittämiseen liittyvät yleiset tavoitteet ja kehittämistyö eri hallinnonaloilla että ennen muuta oikeusministeriön hallinnonalan omat tavoitteet palvelujen laadukkaan ja tehokkaan järjestämisen sekä viranomaisten keskinäisen työnjaon tarkoituksenmukaisuuden näkökulmasta.

2 Selvityksen tavoitteet ja selvityshankkeen tehtävät

Hyvin toimivat talous- ja henkilöstöhallinnon tukipalvelut – samoin kuin tietohallinto, henkilöstökoulutus ja muu henkilöstöhallinto – ovat keskeinen edellytys hallinnonalan perustehtävien (ydintoimintojen) hoidolle. Talous- ja henkilöstöhallinnon rakenteiden kehittämisen tulee nojautua perusteelliseen ja monipuoliseen arvioon eri kehittämisvaihtoehtojen eduista ja haitoista. Tämän vuoksi ehdotetaan kehittämisen ensimmäisenä vaiheena toteutettavaksi *selvityshanke*, jossa tavoitteena on

- laatia ehdotus hallinnonalan talous- ja henkilöstöhallinnon sekä näihin mahdollisesti läheisesti liittyvien muiden tukipalvelujen organisoinnissa kyseeseen tulevista *vaihtoehtoista* sekä näihin liittyvistä *eduista ja haitoista*
- antaa *perusteet* talous- ja henkilöstöhallinnon tukipalvelujen järjestämistä tulevaisuudessa koskevalle *päätöksenteolle*.

Selvitykseen kuuluu myös *jatkoitoimenpiteitä* ja niiden *aikataulua* koskevien ehdotusten tekeminen. Alustavana tavoitteena on, että keskeiset organisaatioratkaisut voitaisiin tehdä *vuoden 2005 talousarvioon* liittyen. Tämä edellyttää etenemislinjoista päättämistä syksyn 2003 aikana, mihin mennessä käynnistettävä selvitys tulisi saada valmiiksi.

Perusvaihtoehdot

Arvioitavia perusvaihtoehtoja ovat:

- Palvelujen järjestäminen erikseen rikosseuraamusalaa ja OM/oikeuslaitosta varten
 - Kehittäminen nykyisen perusorganisaation (kaksi tilivirastoa) pohjalta
- Palvelujen järjestäminen yhteisesti koko hallinnonalalla
 - Kehittäminen hallinnonalan yhteisen palveluorganisaation puitteissa
- Palvelujen järjestäminen hallinnonalojen yhteisten palveluorganisaatioiden puitteissa
 - Tämä vaihtoehto tulee kysymykseen enintään joidenkin osatehtävien kohdalla

Toimintaprosessien arviointi

Jotta perusvaihtoehtojen välinen arviointi olisi mahdollista, tulee ensi vaiheessa selvittää sekä rikosseuraamusalan että OM-oikeuslaitoksen talous- ja henkilöstöhallinnon tukipalvelujen kehittämistarpeet ja mahdollisuudet.

Vaihtoehtojen vertailu edellyttää sekä rikosseuraamusalan että OM-oikeuslaitoksen talous- ja henkilöstöhallinnon keskeisten työprosessien (esim. maksuliike, kirjanpito, laskentatoimi, talousraportointi, palkanlaskenta ja palkanmaksu, henkilöstötoimen dokumenttituotanto, henkilöstöraportointi) kehittämistarpeiden ja –mahdollisuuksien analysointia.

Sekä rikosseuraamusalalla (RAKE I –hanke) että OM/oikeuslaitossektorilla yleiseksi kehittämissuunnaksi on nähty se, että tukipalvelutehtäviä tulee mahdollisuuksien mukaan keskittää virastojen (vankilat/tuomioistuimet) ulkopuolella hoidettavaksi. Tässä keskeisiä näkökohtia ovat resurssien käytön tehokkuus sekä se, että näin mahdollistetaan virastojen johdon ja muun henkilöstön keskittyminen virastojen perustehtäviin.

Edellä sanotun perusteella hankkeessa tulisi - jotta em. perusvaihtoehtoihin voidaan perustellusti ottaa kantaa – selvittää keskeisten työprosessien osalta:

- virastotasolla välttämättä hoidettavat toimintaprosessin osat
- virastotasolta ”ulkoistettavissa” olevat toimintaprosessin osat

Organisointivaihtoehtojen muodostaminen

Työprosessien ja niiden kehittämistarpeiden ja -mahdollisuuksien arvioinnin pohjalta tulisi arvioida virastotason ulkopuolella järjestettäviksi soveltuvien toimintoprosessien osien (esim. maksuliikkeen ja kirjanpidon, palkkalaskennan, nimikirjanpidon jne. ne osat, joita ei ole välttämätöntä/tarkoituksenmukaista hoitaa virastotasolla) järjestämistä vaihtoehtoja:

- alueellisesti järjestettyinä palveluina (VHL:ssa erityistapauksena myös aluevankilan puitteissa)
- keskitetysti (valtakunnallisesti) järjestettyinä palveluina

Tältä pohjalta tulisi edelleen arvioida:

- mitkä rikosseuraamusalan/OM-oikeuslaitoksen palvelut on mahdollista ja tarkoituksenmukaista hoitaa:
 - hallinnonalan erillisten alueellisten palvelukeskusten (mak-

- sukeskusten) puitteissa
- hallinnonalan yhteisten alueellisten palvelukeskusten (maksukeskusten) puitteissa
- hallinnonalan erillisten keskitettyjen palvelukeskusten puitteissa
- hallinnonalan yhteisten keskitettyjen palvelukeskusten puitteissa

Arviointikriteerit

Eri organisointivaihtoehtojen arvioinnissa keskeisiä näkökulmia ja arviointikriteereitä ovat:

- palveluvalikoiman (esim. laskentatoimi, talous- ja henkilöstöraportointi) kehittämistarpeet ja mahdollisuudet
- palvelujen laatu (ml.toimintavarmuus) eri käyttäjäryhmien näkökulmasta
 - virastot ja niiden johtaminen
 - keskusviranomaiset (RISE; VSKV) sekä niiden ohjaus-, seuranta- ja raportointitarpeet
 - ministeriö ja hallinnonalan ohjauksen ja johtamisen tarpeet
 - lakisääteisten (VK,KELA,VH jne) ja muiden sidosryhmien tarpeet
- kustannustehokkuus ja resurssien tehokas kohdentaminen
- henkilöstön saatavuus, osaamisvaatimukset sekä ura- ja ammatilliset kehitysmahdollisuudet ja ammatillinen arvostus
- sisäinen valvonta ja riskitekijät

3 Hankkeen organisaatio

Hankkeeseen kuuluu

- selvitysryhmä, jonka avuksi luodaan tarvittava asiantuntijaverkosto, sekä
- ohjausryhmä.

Selvitysryhmä

Tehtävänä on

- kartoittaa talous- ja henkilöstöhallinnon keskeiset tehtävät ja toimintaprosessit, sekä näiden kustannukset samoin kuin näihin tehtäviin käytetyt henkilöresurssit; henkilöstön osalta arvioidaan myös henkilöstötarve ja henkilöstön vaihtuvuus (eläkiän saavuttaminen) seuraavan vuosikymmenen aikana
- laatia selvitys hallinnonalan talous- ja henkilöstöhallinnon sekä näihin läheisesti liittyvien muiden tukipalvelujen organisoinnissa kyseeseen tulevista vaihtoehdoista
- laatia arvio eri vaihtoehdoihin liittyvistä eduista ja haitoista
- valmistella ehdotukset jatkotoimiksi.

Selvitysryhmän puheenjohtajana toimii erikoissuunnittelija Jukka Vanhala (KPO) sekä jäsenenä hallitussihteeri Anne Hartoneva (KPO), talousjohtaja Mirja Rajala (RISE), hallintotarkastaja Markku Korpinen (RISE), laskentapäällikkö Hannele Ha-

vala (YLO), ylitarkastaja Tiina Kukkonen (YLO), suunnittelupäällikkö Harri Mäkinen (johdon tuki) sekä talousjohtaja Tapio Hiltunen (Hev), joka toimii myös selvitysryhmän sihteerinä.

Ohjausryhmä

Ohjausryhmän tehtävänä on ohjata ja linjata selvitysryhmän työtä ohjausryhmän hyväksyttävän työsuunnitelman mukaisissa vaiheissa. Ohjausryhmä myös nimeää ao. suostumuksin selvityksessä käytettävän asiantuntijaverkoston.

Ohjausryhmän puheenjohtajana toimii apulaisosastopäällikkö Simo Ojanen (YLO) ja jäsenenä ylijohtaja Risto Jalli (YLO), apulaisosastopäällikkö Esko Sorvali (OHO), hallitusneuvos Leena Kuusama (KPO) sekä hallintojohtaja Heli Herna (RISE). Sihteerinä toimii erikoisuunnittelija Jukka Vanhala. Ohjausryhmän kokouksiin kutsutaan myös tarkastuspäällikkö Helena Rantanen.

Asiantuntija- ja muiden palvelujen käyttö

Hankkeeseen kuuluviin valmistelutehtäviin voidaan ministeriön erikseen hyväksymissä puitteissa hankkia konsultti- tai muita asiantuntijapalveluja.

Aikataulu

Hankkeen tulisi saada selvitys valmiiksi 31.10. 2003 mennessä.