Valmistelutyön perustelumuistio

JulkICT-toiminto

26.8.2013

TORI palvelukeskus; palvelussuhteen lajien vertailu

1 Selvityksen lähtökohdat

Selvityksen tarkoituksena on vertailla valtion virka- ja työsopimussuhdetta erityisesti perustettavan ICT-palvelukeskuksen toiminnan kannalta ja arvioida, kumpi palvelussuhteen laji on ICT-palvelutuotantoa tuottavan palvelukeskuksen toiminnan kannalta tarkoituksenmukaisempi. Tarkoituksena on varmistaa, että palvelussuhde tukee mahdollisimman hyvin ICT-palvelutuotantoa.

Selvitys on rajattu valtio virka- ja työehtosopimukseen. Selvitys ottaa huomioon keskeiset valtion palvelussuhdetta ohjaavat säännökset: valtion yleinen virka- ja työehtosopimus, valtion virkamieslaki ja -asetus sekä työsopimus-, työttömyysturva-, yhteistoiminta-, opintovapaa-, aikuiskoulutus-, vuorotteluvapaa-, sairausvakuutus- ja työturvallisuus-, tapaturmavakuutuslaki ja eläkelainsäädäntö. Lainsäädännöllisesti keskeisimpänä eroavuutena on, että valtion virkasuhdetta koskevat perussäännökset ovat valtion virkamieslaissa, jota ei sovelleta valtiolla työsopimussuhteessa olevaan. Muutoin edellä viitattu lainsäädäntö koskee virka- ja työsopimussuhteista varsin yhdenmukaisella tavalla. Palvelukeskuksen tuottamien palveluiden järjestämisen osalta selvitys ei ota kantaa kuinka palvelu järjestetään (oma työ, alihankinta, ulkoistus). Selvitystyön aikana käytiin läpi palvelukeskuksen tehtävistä aiheutuvia vaatimuksia, keskeisiä toiminnallisten vaatimusten täyttämistä tukevia palvelussuhteen ehtoja sekä tehtiin palvelussuhdelajien yleistä vertailua.

1.1 TORI liiketoimintasuunnitelma

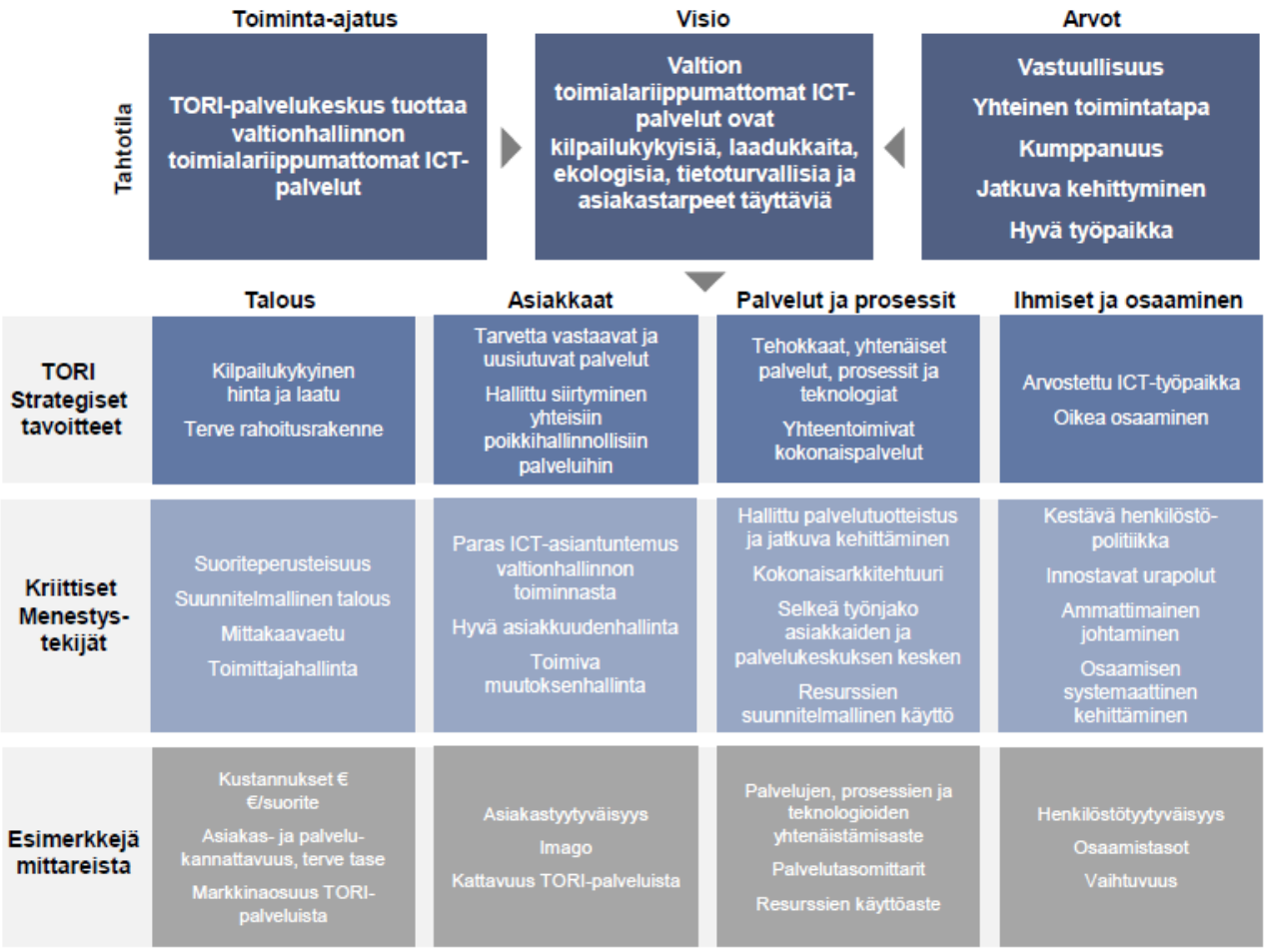
TORI -palvelukeskuksen toiminnalliset vaatimukset on kirjattu liiketoimintasuunnitelmaan. Palvelukeskuksenvisiona on, että palvelut ovat kilpailukykyisiä, laadukkaita, ekologisia, tietoturvallisia ja asiakastarpeet täyttäviä.

Visio tarkoittaa, että

- Palvelut ovat kilpailukykyisiä verrattuna markkinatoimijoihin.
- Palvelut ovat laadukkaita verrattuna asiakastarpeeseen.
- Palvelut tuotetaan ekologisesti mahdollistaen myös asiakkaalle ekologisen toimintatavan.
- Palvelut tuotetaan asiakkaan tietosuojan ja tietoturvan vaatimukset huomioiden.
- Palvelut ovat kiinteä osa palvelukeskuksen asiakkaiden toimintaa ja ne täyttävät asiakkaan ydintoiminnan palveluille asettamat tarpeet valtion tietohallintostrategian kanssa yhteensopivalla tavalla.

Perustettavan viraston liiketoimintasuunnitelman strategiakartassa esitetään talouden, asiakkaiden, palveluiden- ja prosessien sekä ihmisten ja osaamisen

strategiset tavoitteet ja kriittiset menestystekijät.



TORI -palvelukeskuksen strategiakartta

1.2 Keskeiset vaatimukset palvelussuhteen kannalta

ICT-palvelukeskuksen visiosta, arvoista ja strategisista tavoitteista johdetut keskeiset palvelussuhdetta ohjaavat vaatimukset ja tavoitteet ovat:

- palvelut ovat hinnaltaan ja laadultaan kilpailukykyisiä ja vertailukelpoisia markkinoilta saataviin vastaaviin palveluihin,
- palvelut uusiutuvat ja joustavat asiakkaiden ydintoiminnan vaatimusten mukaan
- palvelut ja prosessit ovat tehokkaita ja yhtenäisiä
- palvelukeskuksen resursseja käytetään suunnitelmallisesti, palvelukeskuksessa on oikeaa osaamista, osaamista kehitetään jatkuvasti ja palvelukeskus tarjoaa innostavia urapolkuja
- turvallisuuden ja varautumisen vaatimukset sekä palvelutuotannon jatkuvuuden hallinta
- henkilöstötyytyväisyys on hyvä

2 Selvityksen rakenne

Selvitys koostuu palvelukeskuksen tehtävistä, keskeisistä toiminnallisien vaatimusten täyttymistä tukevista palvelussuhteen ehdoista, palvelussuhdelajien yleisestä vertailusta ja esityksestä palvelussuhteen lajiksi.

Palvelukeskuksen tehtävät: Selvityksessä verrataan palveluita tuottavan viraston toiminnallisia tarpeita palvelussuhteen ehtoihin. Perustettavan viraston liiketoimintasuunnitelman mukaisesti TORI -palvelut ryhmitellään seuraaviin kokonaisuuksiin:

1. päätelaite- ja käyttäjätukipalvelut
2. viestintätekniset palvelut
3. tietoliikennepalvelut
4. käyttöpalvelut
5. toimistosovellukset
6. projekti- ja asiantuntijapalvelut
7. muut palvelut

Palvelussuhteen ehdot, jotka tukevat tehtävien toteuttamista: Perustettava virasto joutuu palveluiden luonteen ja sisällön vuoksi järjestämään edellä kuvatut tehtävät seuraavien palvelussuhteen sisältöön vaikuttavien kriittisten vaatimusten mukaan:

1. työaika, palvelun jatkuvuuden varmistaminen.
2. varallaolo, palvelun jatkuvuuden varmistaminen.
3. etätyö, toiminnan joustavuus ja työtyytyväisyyden varmistaminen
4. yli- ja lisätyö, palvelun jatkuvuuden varmistaminen
5. hätä- ja hälytystyö, palvelun jatkuvuuden varmistaminen
6. matkustus / matka-aika, palvelun tuottamisen joustavuus ja tehokkuus, palveluiden jatkuvuuden varmistaminen, poikkeustilanteiden hallinta

Liitteenä 1 olevassa taulukossa käytetään liiketoimintasuunnitelman sivuilla 25 -27 olevaa tarkempaa palvelujaottelua. Taulukossa on esitetty tarvearviot asiakkaan avaintoimintojen tueksi. Palvelussuhteen ehtojen käytön tarpeellisuus palveluittain on merkitty taulukkoon merkinnöin T = tarpeellinen, S = Satunnaisesti tarpeellinen ja E = Ei tarpeellinen.

Ehdotettu palvelutaso (sarake Työaika) perustuu nykyisten palvelukeskusten asiakasvaatimuksiin. Lähtökohtana on, että valittu työaika tukee asiakastarvetta. Tällöin lähtökohtaisesti varsin suuri osa palveluista tuotetaan 24/7. Mikäli palvelulle ei ole jatkuvaa tarvetta on virka-aikaa tai pidennettyä virka-aikaa täydennetty varallaololla ja etätyöllä. Taulukossa käytetään oletuksena sitä, että palvelu tuotetaan itse.

Yhteenvetona liitteestä 1 todetaan, että palvelukeskuksen menestyksellinen toiminta edellyttää kaikkia työaikamuotoja: virastotyöaika, jatkettu virastotyöaika sekä jaksotyö. Lisäksi on varauduttava varallaolon sekä etätyön järjestämiseen turvallisuusmääritysten sallimissa rajoissa. Ammatillisesti tehtävät keskittyvät ICT-asiantuntijatehtäviin.

2.1 Palvelussuhdelajien vertailu

Valtion pääasiallisena palvelussuhteen lajina on virkasuhde, jolle on ominaista julkisen vallan käyttö. Perustettavan ICT-palvelukeskuksen tehtävät ovat valtion viranomaisten, pääasiassa valtiovarainministeriön ohjauksessa ja valvonnassa tapahtuvaa ja niiden toimintaa tukevaa teknistä ja toiminnallista erityisasiantuntemusta edellyttäviä julkisia palvelu-

tehtäviä. Näissä tehtävissä ei tehtäisi esimerkiksi yksilön tai yrityksen oikeuksia, velvollisuuksia tai etuuksia koskevia hallintopäätöksiä. Palvelukeskuksessa ei näin ollen käytetä julkista valtaa. Mikäli jotkin yksittäiset päätökset palvelukeskuksessa ovat julkisen vallan käyttöä, nämä päätökset tekee virkasuhteessa oleva toimitusjohtaja tai virkavastuulla toimiva hallitus tai varatoimitusjohtaja.

Virkamiehellä on työsopimussuhteista riippumattomampi asema, jonka vastapainona on oikeudellinen virkavastuu. Lisäksi virkasuhteisen palvelussuhdeturva on mm. jatkuvuusperiaatteen perusteella työsopimussuhteista parempi. Virkamieheltä edellytetään puolueettomuutta sekä asemansa ja tehtäviensä mukaista käytöstä. Virkasuhteen sisällöstä säätäminen ja määrääminen on rajoitettu lainsäädännöllä.

Palvelussuhdelajien vertailu on tehty liitteessä 2. Ensimmäinen vertailu on tehty edellä kuvattujen toiminnallisten tarpeiden näkökulmasta. Toisessa vertailussa huomio on kiinnitetty virka- ja työsuhteen eroihin yleisesti.

Työnantajan näkökulmasta virkasuhteen käyttö on ohjattavampaa (direktio-oikeus). Työsopimussuhteisen osalta merkittävät muutokset edellyttävät sopimista. Toisaalta työsuhteiden ja tehtävien joustava järjestely palvelukeskuksen kehittyvää toimintaa tukevalla tavalla on mahdollista painottamalla työsuhteessa sopimista ja motivointia.

Arvioitaessa kohdassa 1.2 mainittuja vaatimuksia voidaan todeta seuraavaa:

- Hinta: Kustannusten ja siten palvelun hinnan osalta voidaan todeta, ettei kumpikaan palvelussuhteen laji ole merkittävästi toinen toistaan edullisempi.

- Laatu: ICT-palvelukeskuksen toiminta vaatii sekä jatkuvaa, varmaa toimintakykyä että nopeaa ja riittävää reagointia poikkeustilanteisiin. Asiakkaiden kanssa sovitaan palveluiden palvelutasoista ja -vaatimuksista asiakkaiden tarpeiden mukaisesti. Palvelukeskuksen on täytettävä asiakkaan ja palvelukeskuksen välisten sopimusten mukaiset vaatimukset ja tämä vaatii etukäteen suunniteltua varallaolo-/hälytystyö-/takapäivystäjä- ja ylityökäytäntöä. Asiakkaan ydinprosessien tarpeet voidaan monipuolisemmalla tavalla ottaa huomioon sovittaessa palvelussuhteen ehdoista virastotasolla tai yksittäisissä työsopimuksissa. Palvelussuhteen ehdoilla varmistetaan toisaalta toimintavarmuus ja reagointikyky että henkilöstön motivoituneisuus tarvittaessa poikkeuksellisiin tilanteisiin.

- Vertailukelpoisuus markkinoilta saataviin palveluihin: ICT-palveluiden tuotantotapa on markkinoilla vakiintunutta. Palvelussuhteiden vertailtavuus ja palvelussuhteiden kustannustaso on merkittävä tekijä läpinäkyvyyden aikaansaamiseksi sekä valtionhallinnon sisällä että ulkopuolisille toimijoille. Palvelussuhteen ehtojen poikkeavuudet vääristävät vertailtavuutta markkinoilta saataviin palveluihin. Näitä poikkeavuuksia on sekä valtion virkaehtosopimuksesta että työehtosopimuksesta johtuvia. Erityisesti virkoihin ja virkamiehiin liittyvät hallinnointitehtävät aiheuttavat ylimääräistä hallinnollista kustannustaakkaa palvelukeskukselle.

- Uusiutuvat ja joustavat palvelut: Palveluiden järjestämisen osalta virkasuhteiden käyttö on siltä osin helpompaa, että tehtävät perustuvat määräämiseen, kun taas työsopimussuhteisten osalta merkittävä tehtävien muuttaminen edellyttää sopimista. Työsopimussuhteisiin liittyvät työsopimusvapaudesta johtuvat mahdolliset joustamattomuudet pystytään kuitenkin järkevällä ja kannustavalla henkilöstöpolitiikalla ja työsopimuskäytännöillä hallitsemaan. Palveluiden uudistaminen vaatii joustavia työ-

ehtoja ja tehtäväkuvien muokkaamista tarkoituksenmukaisesti. Tämä edellyttää vahvaa yhteistyötä henkilöstön ja johdon kesken parhaiden käytäntöjen löytämiseksi ja sitä kautta palvelutuotannon tehostamiseksi ja palveluiden parantamiseksi. Työsopimussuhteisiin liittyvät työ-sopimusvapauteenkin nojautuva kannustava ja hyvään yhteistyöhön perustuva henkilöstöpolitiikka ja työsopimuskäytännöt tarjoavat mahdollisuuksia tähän.

- Palvelut ja prosessit ovat tehokkaita ja yhtenäisiä: ICT-palvelukeskuksen keskeinen tavoite on yhtenäistää palveluprosesseja ja palveluita. Palvelukeskuksen toimintaalueena on koko Suomi, joten yhtenäisten prosessien ja palveluiden toteuttamiseksi ICT-tehtävät on järjestettävä tarkoituksenmukaisella tavalla siten, että myös hajaasutusalueilla ja raja-alueilla palvelut voidaan tuottaa yhtenäisesti. Tämä vaatii joustavuutta palvelussuhteessa. Virkasuhteessa henkilö voidaan määrätä tehtävään ja direktiomahdollisuus on siis vahvempi, mutta työsuhteessa työtehtävien järjestelyistä sovitaan siten, että työtehtävät ja palvelussuhde tukevat toiminnallisia vaatimuksia paremmin ja motivoivat työntekijää.

- Palvelukeskuksen henkilöstöresurssien käyttö on suunnitelmallista. Palvelukeskuksessa on oikeaa osaamista, osaamista kehitetään jatkuvasti ja palvelukeskus tarjoaa innostavia urapolkuja. Palvelukeskuksen tehtävien, toimintojen ja palvelutuotannon yhtenäistäminen edellyttää jatkuvaa tehtävien järjestelyä ja osaamisen kehittämistä. Palvelukeskuksessa tarvitaan lisäksi tehtäviä, joita ei siirtyvissä palvelukeskuksissa ja virastoissa ole ollut. Palvelukeskuksen selkeänä tavoitteena on löytää oikeat henkilöt oikeisiin tehtäviin. Osaamisen kehittäminen ja urapolkujen suunnittelu ovat keskeinen tavoite ja välttämättömyys palvelukeskuksen toiminnan kehittämiseksi ja tehokkuuden toteuttamiseksi. Tehtävien suunnitelmallinen, mutta kuitenkin joustava perustaminen sekä siirrot tehtävästä toiseen on pystyttävä järjestämään tehokkaasti ilman ylimääräistä hallinnollista kuormaa, jollaista virkasuhteisiin on nykyisissä palvelukeskuksissa koettu liittyvän. Toisaalta virkasuhteessa on vahvempi direktio-oikeus.

- Turvallisuuden ja varautumisen vaatimukset sekä jatkuvuuden hallinta: ICT-palvelukeskuksen keskeisten palveluiden on oltava käytettävissä jokaisena viikon päivänä ympäri vuorokauden ja myös juhlapyhinä. Normaalioloissa korotetun turvallisuuden ja varautumisen vaatimuksiin vastataan suunnitelmallisilla työvuorojärjestelyillä. Poikkeukselliset turvallisuudessa ja varautumisessa eteen tulevat tilanteet vaativat osaavan henkilöstön työpanosta tarpeen mukaan äkillisesti ja poikkeavina työaikoina. Turvallisuuden ja varautumisen vaatimukset sekä jatkuvuuden hallinta vaatii myös sitä, että henkilöiden työpanosta on tarvittaessa pystyttävä käyttämään muissakin työtehtävissä kuin niissä, jotka ovat henkilön varsinaisia tehtäviä. Tällaisten tilanteiden hoitamiseksi täytyy olla mahdollisuus käyttää kaikkia mahdollisia keinoja oikean ja riittävän henkilöstön työpanoksen saamiseksi tilanteen vaatimalla tavalla. Virkasuhteen vahvaa direktiota paremmin katsotaan työsopimussuhteen sopimusperusteisten menettelyjen tukevan joustavaa työjärjestelyä, johon liittyy myös motivoiva työajan ja tehtävien järjestely ja tähän kannustava työkulttuuri. Työsuhteen ehdot on mahdollista joustavammin sopia poikkeustilanteitakin tukevaksi.

- Henkilöstötyytyväisyys on hyvä: ICT-palvelukeskuksen keskeisin voimavara on osaava ja motivoitunut henkilöstö. Motivoinnissa keskeistä ovat mielenkiintoiset työtehtävät ja toisaalta niistä saatava asiallinen ja oikeudenmukainen korvaus. Tätä tukee oikeudenmukaiset ja motivoivat palvelussuhteen ehdot, jotka molemmissa palvelussuhdelajeissa voidaan järjestää oikeudenmukaisesti ja tehtävien vaatimusten mukai-

sesti. Työsopimussuhteen sopimusperusteiset menettelyt tukevat motivoivaa ja kannustavaa työkulttuuria.

3 Yhteenveto ja esitys palvelussuhteen lajiksi

Tehdyn selvityksen perusteella työsuhteen käyttämiselle palvelussuhteena on erityisiä perusteita. Työsuhteen käyttämisellä luodaan kohdassa 2 mainituilla perusteilla palvelukeskuksen toiminnalle, johtamiselle ja työkulttuurille paremmat lähtökohdat, jotta palvelukeskus kykenee toimimaan sille asetettujen vaatimusten ja odotusten mukaisesti.

Hanke esittää, että ICT-palvelukeskuksen palvelussuhteen laji on työsuhde.